

## Problemy prawne dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce

### I. Zagadnienia wprowadzające

Dywersyfikacja gospodarstw rolnych w Polsce nie była jak dotąd przedmiotem rozważań prawnych. Sygnalizacja tego zagadnienia pojawiła się jedynie w naukach ekonomicznych<sup>1</sup>. Konieczność analizy prawnej podstawowych problemów wynika z faktu, że dywersyfikacja gospodarstw rolnych staje się w państwach Unii Europejskiej jednym z istotnych instrumentów dywersyfikacji działalności rolniczej. Problematyce tej w znacznej mierze poświęcony został XXV Europejski Kongres C.E.D.R., który odbył się w Cambridge w Wielkiej Brytanii w dniach 23–27 września 2009 r. Prace Komisji I Kongresu dotyczyły w całości tego zagadnienia. Niniejszy artykuł stanowi pokongresową refleksję prawną Autora<sup>2</sup>. Przedstawienie wszystkich problemów prawnych dywersyfikacji, które wyłoniły się w toku kongresowej dyskusji nie jest możliwe w ramach jednego artykułu, Artykuł ten jest więc próbą zinventaryzowania podstawowych zagadnień prawnych i ich odniesienia do krajowego systemu prawnego. Problematyka ta jest niezwykle ważna z punktu widzenia przyszłej konstrukcji przepisów wewnętrznych umożliwiających dywersyfikację gospodarstw rolnych. Wypada dodać, że przepisy te nie mogą funkcjonować w oderwaniu od rozwiązań proponowanych w prawie wspólnotowym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dywersyfikacja gospodarstw rolnych stanowi jeden z podstawowych czynników przemian w działalności rolniczej, realizowanych nie tylko na szczeblu krajowym, ale również wspólnotowym<sup>3</sup>.

---

1 Por. m.in. I. Paluszek, Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych w Polsce. „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, t. 10.

2 Jako współautor (z T. Kurowską) opracował i wygłosił w formie referatu Raport Narodowy nt. Legal incentives and legal obstacles to diversification for farmers. [www.ala.org.uk/cambridge/papers/c1/CL\\_NED\\_EN.pdf](http://www.ala.org.uk/cambridge/papers/c1/CL_NED_EN.pdf)

3 Jedną z propozycji końcowych Kongresu było umieszczenie tej problematyki w II Filarze.

## II. Gospodarstwo rolne jako przedmiot wsparcia i dywersyfikacji

Zagadnienie dywersyfikacji gospodarstw rolnych, a w konsekwencji dywersyfikacji producentów rolnych jest niezwykle skomplikowane w polskim systemie prawnym. Podstawowym, wyłaniającym się w tym zakresie problemem jest brak w regulacjach krajowych ustawowej definicji dywersyfikacji. Brak tej definicji powoduje, że nie jest możliwe jednoznaczne określenie celów i kierunków dywersyfikacji. Do kwestii istoty dywersyfikacji odniosę się w dalszej części artykułu. W tym miejscu wymaga podkreślenia, że podstawowym utrudnieniem w polskim ustawodawstwie jest nie tyle problem braku ustawowej definicji dywersyfikacji, ale przede wszystkim brak określenia zakresu pojęcia gospodarstwa rolnego jako przedmiotu wsparcia, a tym bardziej dywersyfikacji. Wydaje się, że – jak dotychczas – polski ustawodawca w niedostatecznym stopniu dostrzega potrzebę takiego ujęcia gospodarstwa rolnego. Definicje gospodarstwa rolnego, które mamy do dyspozycji w ustawodawstwie krajowym, mają różnorodny charakter, uzależniony od celu regulacji. Podobnie jak w większości prawodawstw krajów unijnych, również w polskim kodeksie cywilnym (art. 55<sup>3</sup> kc.) znajduje się przedmiotowo–funkcjonalna definicja gospodarstwa rolnego. Pomimo że w polskiej doktrynie na tle tej definicji pojawiło się sporo kontrowersji<sup>4</sup>, zdaje się nie ulegać wątpliwości, że gospodarstwo rolne określone w tym przepisie jako funkcjonalnie powiązany ze sobą zespół składników, takich jak m.in. grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, ale także budynki, części budynków, urządzenia oraz inwentarz, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, powinno stanowić – analogicznie jak przedsiębiorstwo – przedmiot zbycia w drodze jednej czynności prawnej<sup>5</sup>. Dodać należy, że w skład tak określonego gospodarstwa rolnego wchodzi również prawa związane z jego prowadzeniem. Jest natomiast wysoce wątpliwe, czy tak stypizowane gospodarstwo rolne, ze względu na jego niezwykle pojemny zakres, może stanowić przedmiot wsparcia czy dywersyfikacji.

Definicję legalną gospodarstwa rolnego zawiera również art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym<sup>6</sup>. Celem tej definicji jest określenie gospodarstwa rolnego jako przedmiotu opodatkowania. Z funkcjonalnym ujęciem

4 Por. R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 51, 72 i 83, który podkreśla, że w szczególności przepisy pozakodeksowe traktują gospodarstwo rolne jako przedmiot obrotu, ale jednocześnie postuluje, aby rozciągnąć działanie art. 552 kc. na gospodarstwo rolne. Odmienne stanowisko zajmuje SN, który w orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1992 r. (OSP. 1993, nr. 1, poz. 5) wyłączył taką możliwość. Por. także glosa A. Lichorowicza do tego orzeczenia, który ujmuje gospodarstwo rolne w kategoriach prawnorzeczowych. Gospodarstwo rolne jako jeden przedmiot obrotu ujmują J. Strzępka, *Problematyka cywilnoprawna przenoszenia własności gospodarstwa rolnego na następcę (w:) Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, Kraków 1995, s. 229; podobnie M. Bednarek, *Komentarz do art. 55<sup>3</sup> kc.*, (w:) M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44–55(3) Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997. Na praktyczne trudności w zbyciu gospodarstwa rolnego jako jednego przedmiotu obrotu wskazuje D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, z. 4, s. 985 i nast., który podkreśla, że oznaczenie przedmiotu czynności prawnej tylko jako gospodarstwa rolnego nie pozwala na ustalenie, jakie elementy rzeczywiście przeszły na nabywcę.

5 W tym zakresie art. 55<sup>2</sup> kc. winien być stosowany odpowiednio.

6 Jedn. tekst: Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 ze zm.

gospodarstwa rolnego mamy także do czynienia w ustawie w przepisach ubezpieczeniowych. Określenie w art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1900 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>7</sup> gospodarstwa rolnego jako każdego gospodarstwa służącego do prowadzenia działalności rolniczej pozwala na wydzielenie rolników podlegających ubezpieczeniu z urzędu (z mocy prawa). Do kwestii dywersyfikacji gospodarstw rolnych i rolników (producentów rolnych) z punktu widzenia systemu podatkowego i systemu ubezpieczeń społecznych odniosę się w dalszej części IV artykułu.

Szczególne ujęcie gospodarstwa rolnego w polskim ustawodawstwie pojawia się w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>8</sup>. W ustawie tej, na gruncie kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego, wyodrębniona została kategoria prawna gospodarstwa rodzinnego. Według art. 5 powołanej ustawy, za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 hektarów. Klasyfikacja gospodarstwa rolnego jako gospodarstwa rodzinnego wymaga więc łącznie spełnienia dwóch przesłanek: podmiotowej, dotyczącej osoby prowadzącej gospodarstwo rolne (przymiot rolnika indywidualnego) oraz przedmiotowej – odnoszącej się do maksymalnej powierzchni użytków rolnych, wchodzących w skład danego gospodarstwa (300 ha). Już w tym miejscu zasygnalizowania wymaga, że zastosowana w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego norma obszarowa – łącznie 300 ha użytków rolnych dla gospodarstwa rodzinnego – nie współgra z normą obszarową przewidzianą w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>9</sup>. Z brzmienia art. 28a ust. 1 tej ustawy wynika, że sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Wprawdzie w przepisie tym nie ma mowy wprost o gospodarstwie rodzinnym, niemniej jednak należy zauważyć, że w art. 29 ust. 3b tej ustawy pojawia się regulacja prawna bezpośrednio nawiązująca do konstrukcji prawnej gospodarstwa rodzinnego, przewidzianej ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego. Według tego przepisu, Agencja może zastrzec, że w przetargu ograniczonym na nabycie nieruchomości mogą uczestniczyć m.in. osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, które są rolnikami posiadającymi gospodarstwo rolne w gminie, na obszarze której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu. Z zestawienia obu przepisów trudno w istocie ustalić, czy ustawodawcy chodziło, aby rolnicy spełniający kryteria z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prowadzili gospodarstwa rodzinne o po-

7 Jedn. tekst: Dz.U. z 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.

8 Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

9 Jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1700 ze zm.

wierzchni 300 ha użytków rolnych, bo tylko do takiej normy mogą powiększyć gospodarstwo rolne według u.k.u.r czy też inne gospodarstwa o powierzchni 500 ha. W szczególności nie wiadomo, czy gospodarstwa pięciusethektarowe prowadzone przez rolników spełniających kryteria z u.k.u.r. mogłyby być traktowane nadal jako gospodarstwa rodzinne. Kwestia ta ma istotne znaczenie nie tylko na gruncie prawa wewnętrznego, ale także z punktu widzenia regulacji wspólnotowych, które przewidują określone środki wsparcia właśnie dla gospodarstw rodzinnych. W aktualnym stanie prawnym niepodobna ustalić, czy rolnicy, którzy w trybie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nabyli nieruchomości i są właścicielami gospodarstw o powierzchni 500 ha, mogą być beneficjentami wsparcia dla gospodarstw rodzinnych.

Dodatkowo w doktrynie podkreśla się, że definicja gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego została sformułowana na potrzeby ograniczenia i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi w aspekcie akcesji Polski do Unii Europejskiej, nie zaś dla wskazania typu gospodarstwa rolnego podlegającego ochronie ustrojowej<sup>10</sup> i mogącego uzyskać szczególne wsparcie tak ze środków unijnych, jak i krajowych<sup>11</sup>.

Dla przejrzystości prowadzonych rozważań należy dodać, że definicja gospodarstwa rolnego pojawia się również w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>12</sup>. Zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy, gospodarstwo rolne to wszystkie nieruchomości rolne będące w posiadaniu tego samego podmiotu lub gospodarstwo w rozumieniu art. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001<sup>13</sup>.

W konkluzji tej części artykułu zauważyć należy, iż problemem polskiego ustawodawstwa jest brak definicji gospodarstwa rolnego stworzonej na użytek programów wsparcia tak ze środków unijnych, jak i krajowych.

---

10 Por. m.in. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2.

11 Por. D. Łobos-Kotowska, Prawne instrumenty wsparcia gospodarstw żywnotnych ekonomicznie, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. 6, s. 56 i nast.

12 Dz.U. z 2004 r., Nr 10, poz. 76 ze zm.

13 Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 40, s. 269, ze zm. Zauważyć należy, że art. 2 rozporządzenia został uchylony.

Jak się wydaje, polski prawodawca dysponuje jednak podstawą prawną umożliwiającą skonstruowanie takiej definicji. W art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. określone zostało wprost, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne.<sup>14</sup> Powołany przepis jest niezwykle ważnym postulatem ustrojowym i stanowi upoważnienie dla ustawodawcy zwykłego do sformułowania zasad dotyczących nie tylko pożądanej struktury obszarowej gospodarstw rolnych i określenia modelu ustrojowego gospodarstwa rolnego (z uwzględnieniem owego „pierwiastka” rodzinnego), ale także dla uwzględnienia w tym modelu kryteriów gospodarstwa podlegającego ochronie i zdolnego do uzyskiwania wsparcia. Stworzenie takiego modelu winno być punktem wyjścia dla ewentualnego sformułowania w ustawodawstwie krajowym pojęcia dywersyfikacji i określenia celów i kryteriów dywersyfikacji.

### **III. Pojęcie dywersyfikacji w ujęciu ekonomiczno–prawnym *de lege lata* i *de lege ferenda***

Wskazany brak ustawowej definicji dywersyfikacji gospodarstw rolnych wymaga poszukiwania zakresu tego pojęcia nie tylko w ujęciu jurydycznym, ale także w ujęciu ekonomicznym. Jak się wydaje, próba sklasyfikowania dywersyfikacji w kategoriach ekonomicznych winna stanowić punkt wyjścia do odpowiedzi na pytanie o rozumienie znaczenia tego pojęcia również w kategoriach prawnych.

Ogólnie rzecz ujmując, w naukach ekonomicznych dywersyfikacja gospodarstw rolnych oznacza różnicowanie struktury produkcji rolniczej oraz wykorzystanie zasobów ziemi, kapitału i pracy w gospodarstwach do prowadzenia działalności innej niż rolnicza<sup>15</sup>. Celem tak rozumianej dywersyfikacji jest bardziej efektywne wykorzystanie zasobów gospodarstw rolnych, nie tylko do działalności rolniczej, ale również do działalności pozarolniczej. Przy czym działalność pozarolnicza nie stanowi w tym ujęciu działalności uzupełniającej w ramach gospodarstwa rolnego, ale działalność podstawową. Przedsięwzięcia dywersyfikacyjne są zatem wyrazem rozwoju przedsiębiorczości, aktywizacji ludności wiejskiej, ograniczania bezrobocia i zwiększania dochodów mieszkańców wsi. Dywersyfikacja gospodarstw rolnych jest zgodna z celami polityki wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Wymaga dodania, że sama skala produkcji i dochody uzyskiwane z działalności rolniczej zdeterminowane są stanem zasobów ziemskich w polskich gospodarstwach rolnych, a przede wszystkim dość rozdrobnioną strukturą obszarową. W warunkach narastającej konkurencji podstawowego znaczenia nabierają takie kierunki dywersyfikacji, które umożliwiają elastyczne dostosowywanie działalności produkcyjnej gospodarstw rolnych do wymagań rynku. Spośród tych kierunków coraz większego

14 Na zbytnią ogólnikowość tej regulacji wskazuje A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP* (w świetle art. 23 Konstytucji), „*Studia Iuridica Agraria*” 2000, t. 1, s. 25 i nast.

15 Por. m.in. I. Paluszek, *Dywersyfikacja wykorzystania zasobów ziemi w gospodarstwach rolnych...*, s. 2 i nast.

znaczenia nabiera również wykorzystanie zasobów gospodarstw rolnych dla działalności pozarolniczej. Istotnym ekonomicznym celem dywersyfikacji jest również zróżnicowanie źródeł dochodów osiąganych w ramach prowadzonego gospodarstwa rolnego. Podstawową miarą wielkości ekonomicznej gospodarstw rolnych jest suma standardowych nadwyżek bezpośrednich ze wszystkich rodzajów działalności prowadzonych w danym gospodarstwie. Wielkość ekonomiczna wyrażana jest w ESU (Europejskich Jednostkach Wielkości).

Z punktu widzenia praktycznej przydatności niniejszego artykułu istotne jest odniesienie prowadzonych rozważań do podstawowych parametrów statystycznych. W Polsce z 2391,0 tys. gospodarstw rolnych prowadzących w 2007 r. działalność rolniczą zdecydowana większość należała do klasy wielkości ekonomicznej 0–2 ESU (67,9%, tylko o 0,7% mniej niż w 2005 r.). Wielkość ekonomiczną ponad 4 ESU osiągnęło zaledwie 19,5% gospodarstw rolnych (0,7% więcej niż w 2005 r.). Średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego w Polsce zwiększyła się od 2005 r. o 0,3 ESU i wynosiła 3,6 ESU (średnia dla Unii Europejskiej wynosiła w 2005 r. 10,5 ESU). Dane te świadczą o powolnym wzroście wielkości ekonomicznej większości gospodarstw rolnych w Polsce i ich trudnej pozycji konkurencyjnej na rynku.

Mając na uwadze powyższe dane statystyczne, należy wskazać, że problem dywersyfikacji gospodarstw rolnych w Polsce wydaje się szczególnie istotny.

Nie ulega wątpliwości, że polski ustawodawca winien poszukiwać prawnych płaszczyzn dywersyfikacji z uwzględnieniem wskazanych wyżej parametrów ekonomicznych. W tym zakresie podstawę prawną powinno stanowić rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające wspólnotową typologię gospodarstw rolnych<sup>16</sup>. Już w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia wprost zostało określone, że owa typologia zmierza do jednolitego sklasyfikowania gospodarstw rolnych zgodnie z ich typem rolniczym i wielkością ekonomiczną oraz znaczeniem działalności gospodarczej innej niż rolnicza bezpośrednio związanej z gospodarstwem. Przyjmując jako punkt wyjścia dla rozważań prawnych niniejsze rozporządzenie, nie wydaje się, aby problemem polskiego ustawodawcy był konflikt pomiędzy prawem unijnym a prawem krajowym. Problemu ewentualnego zróżnicowania uwarunkowań prawnych można doszukiwać się co najwyżej w zróżnicowanych parametrach ekonomicznych. Wymaga jednak zasygnalizowania, że wobec braku w polskim ustawodawstwie legalnej definicji dywersyfikacji, pojęcie to można rozumieć szerzej niż tylko różnicowanie działalności w kierunku pozarolniczej aktywności. W polskich realiach ustrojowych i ekonomicznych akcent należałoby położyć również na kształtowaniu pożądanej wielkości gospodarstwa rolnego mierzonej pa-

---

16 Dz.U. UE L 2008.335.3.

rytetem powierzchni bądź dochodów Ostatecznym celem tak pojętej dywersyfikacji powinna być zdolność do absorpcji środków unijnych.

#### **IV. Szczegółowe rozwiązania prawne odnoszące się do dywersyfikacji**

1. Podstawowym wyzwaniem dla ustawodawcy krajowego jest niewątpliwie poszukiwanie bardziej efektywnych rozwiązań prawnych zmierzających do modernizacji struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Zbyt rozdrobnione gospodarstwa rolne – ze względu na ich ogólną słabość ekonomiczną – nie sprzyjają bowiem różnicowaniu produkcji rolnej, a tym bardziej efektywnemu wykorzystaniu ziemi, kapitału i pracy w tych gospodarstwach. Co więcej, prowadzenie działalności innej niż działalność rolnicza częściej możliwe będzie poza tymi gospodarstwami niż w ich ramach, co wydaje się sprzeczne z istotą dywersyfikacji rozumianej jako prowadzenie właśnie w gospodarstwie rolnym i z wykorzystaniem jego potencjału działalności pozarolniczej.

W zakresie struktury obszarowej uwaga polskiego ustawodawcy koncentruje się w znacznej mierze na kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. W tym zakresie zauważyć należy, że istniejący przed przemianami ustrojowymi w Polsce lat 1989–1990 system kontroli nie był w pełni dostosowany do systemu gospodarki rynkowej<sup>17</sup>. W pierwszym etapie przemian ustrojowych nadmiernie zliberalizowano obrót nieruchomościami rolnymi poprzez w praktyce eliminację z polskiego kodeksu cywilnego niemal wszelkich ograniczeń tego obrotu, poza ustawowym dziedziczeniem gospodarstw rolnych<sup>18</sup>. Co więcej, nawet utrzymane w mocy przepisy szczególne regulujące ustawowe dziedziczenie gospodarstw rolnych zostały zakwestionowane przez krajowy Trybunał Konstytucyjny<sup>19</sup>, który uznał, że dotychczasowe przepisy nie gwarantowały niepodzielności gospodarstwa rolnego ani objęcia go przez osobę (osoby) najbardziej do tego zawodowo i fachowo predestynowaną. Zdaniem Trybunału cel ten winien zostać osiągnięty przez odpowiednie ukształtowanie przepisów regulujących dział spadku, w skład którego wchodzi gospodarstwo rolne.

Dopiero ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która weszła w życie z dniem 16 lipca 2003 r., częściowo przywróciła ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi. Ograniczenia te dotyczą jednak jedynie obrotu *inter vivos*, podczas gdy dziedziczenie gospodarstw rolnych odbywa się nadal

17 Por. m.in. F. Błachuta, J.S. Piątowski, J. Policzkiewicz, *Gospodarstwo rolne. Obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967; M. Kępiński, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnych*, Poznań 1970; K. Stefańska, *System kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi*, Łódź 1990.

18 Por. w szczególności A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w Kodeksie cywilnym*, „Rejent” 1997, nr 6, s. 36–55.

19 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 (Dz.U. Nr 11, poz. 91).

na zasadach ogólnych. Dodać należy, że ograniczenia w obrocie *inter vivos*, wprowadzone ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, w praktyce nie są wystarczające<sup>20</sup>. W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej ograniczenie polega na wprowadzeniu prawa pierwokupu, które w pierwszej kolejności – pod ściśle sprecyzowanymi warunkami – przysługuje dzierżawcy nieruchomości rolnej, natomiast w dalszej kolejności, jeżeli brak uprawnionego dzierżawcy lub dzierżawca ten nie skorzystał z przysługującego mu prawa, prawo pierwokupu przysługuje państwowej Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>21</sup>. Ograniczenia te nie dotyczą jednak najbardziej rozpowszechnionego tzw. obrotu rodzinnego. W przepisach tej ustawy przewidziano również wyłącznie dla Agencji Nieruchomości Rolnej tzw. prawo nabycia, które może znaleźć zastosowanie w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnej w drodze innej umowy niż umowa sprzedaży (np. darowizny)<sup>22</sup>.

Tytułem sygnalizacji wskazać należy, że krajowy ustawodawca podjął również próbę kompleksowej restrukturyzacji państwowych nieruchomości rolnych. Zagadnienia prawne regulujące te kwestie znajdują się w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Choć wpływ tej ustawy na dywersyfikację gospodarstw rolnych jest ograniczony, to w dłuższej perspektywie ich restrukturyzacja połączona w prywatyzacją powinna korzystnie wpływać na strukturę obszarową.

Przedstawione instrumenty prawne w zakresie kontroli obrotu nieruchomościami wskazują, że środki te nie są w pełni efektywne z punktu widzenia ich wpływu na kompleksowe kształtowanie struktury obszarowej. Przyjmując więc jako punkt wyjścia dotychczasową strukturę gospodarstw rolnych w Polsce, w dalszym ciągu ważną rolę odgrywać winny instrumenty wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych. Jak się wydaje, dopiero wzrost wielkości ekonomicznych tych gospodarstw może stanowić podstawę dla ich dywersyfikacji rozumianej również jako prowadzenie w tych gospodarstwach działalności pozarolniczej.

**2.** Przyjmując – zgodnie z art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>23</sup> – jako cel podstawowy działań dywersyfikacyjnych poprawę jakości życia na obszarach wiejskich i popierania działań zmierzających do różnicowania działalności gospodarczej na tych obszarach, wskazać należy, iż działania wspierające dywersyfikację w kierunku działalności pozarolniczej ujęte są przede wszystkim w ramach osi społecznej i osi

20 Por. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 387–434.

21 Por. m.in. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego cz. 1 i 2, „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i nast. oraz nr 11, s. 113 i nast.

22 Por. M. Stańko, Zakres przedmiotowy art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 112–124.

23 Dz.Urz. UE 2005 L 277/1.



„leader” tego rozporządzenia. Nie sposób pominąć również osi gospodarczej i środowiskowej, ale także wsparcia przewidzianego w ramach programów finansowanych z funduszy strukturalnych. Problematyka ta jest powszechnie znana, nie wydaje się zatem konieczne przedstawianie szczegółowych uwarunkowań prawnych.<sup>24</sup> Dodać jedynie wypada, że mocą przepisów tego rozporządzenia, to państwu członkowskim powierzona została odpowiedzialność za określenie strategii rozwoju i realizację zadań w tym zakresie, na odpowiednim poziomie terytorialnym – krajowym lub regionalnym. Może to następować zgodnie z wewnętrznymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Na szczeblu Wspólnoty określone zostały zatem Strategiczne Wytyczne dotyczące polityki wobec wsi w latach 2007–2013, które mają kierunkowy charakter<sup>25</sup>. Na podstawie tych wytycznych opracowany został Krajowy Plan Strategiczny (art. 11 rozporządzenia nr 1698/2005). Został on wdrożony za pośrednictwem PROW na lata 2007–2013, który jest jednolitym w skali całego kraju programem operacyjnym. Polska skorzystała z możliwości wyboru realizacji działań ujętych w ramach wskazanych osi, co znalazło odzwierciedlenie w narodowym programie rozwoju obszarów wiejskich. Wyboru instrumentów wsparcia wymienionych w art. 5 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich dokonano zatem już w PROW na lata 2007–2013. Pozwoliło to na ukształtowanie własnej polityki wiejskiej w oparciu o wybrane instrumenty prawne, które uznane zostały za pożądane z punktu widzenia trwałego i zrównoważonego rozwoju. W obecnym okresie programowania 2007–2013 instrumenty prawne wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przewidziane zostały w jednym dokumencie programowym – Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Zmianom programowym o charakterze konsolidacyjnym nie towarzyszy jednak ujednoczenie procedury pozyskiwania przez beneficjentów środków finansowych. Polski ustawodawca utrzymał w tym zakresie zasady obowiązujące w sprawach o przyznanie pomocy przewidziane w poprzednim okresie programowania, w latach 2004–2006, co nie może zostać ocenione pozytywnie. W ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich przewidziane zostały dwa tryby postępowania w sprawach przyznania pomocy ze środków EFRROW (administracyjnoprawny i cywilnoprawny). Zróżnicowanie trybów postępowania w sprawach o zbliżonym charakterze prawnym może prowadzić do barier proceduralnych. Należy bowiem mieć świadomość, że beneficjenci środków pomocowych to często rolnicy, którzy nie są w stanie ponieść kosztów profesjonalnej obsługi prawnej. Bariery te uwidaczniają się również w procesie dywersyfikacji.

24 Por. m.in. E. Kremer, Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 142 i nast.; D. Łobos–Kotowska, Charakter prawny odmowy przyznania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2009 t. 7, s. 179 i nast.

25 Decyzja nr 144/2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, Dz.Urz. UE 2006, L 55/20.

Przykładem działań dywersyfikacyjnych, których źródłem zobowiązań jest stosunek cywilnoprawny, może być działanie polegające na tworzeniu i rozwoju mikroprzedsiębiorstwa lub świadczenie podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej (art. 5 ust. 1 pkt 18 i 19 u.w.r.o.w.). Jest to typowe działanie dywersyfikacyjne w kierunku działalności pozarolniczej. Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.w.r.o.w. pomoc w ramach tych działań jest przyznawana na podstawie umowy pisemnej pod rygorem nieważności. Truizmem jest twierdzenie, że różnorodność przedsięwzięć możliwych do realizacji w tym trybie wymaga dostosowania postanowień konkretnej umowy do danego działania. Praktyka przekonuje jednak, że cel umowy nie zawsze jest osiągnięty. Co więcej, spory sądowe na tle tak skonstruowanych umów są niezwykle skomplikowane. Należy bowiem zauważyć, że większość zawieranych w tym trybie umów ma charakter umów nienazwanych. Na złożoność tej problematyki wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego<sup>26</sup>.

Prezentując cywilnoprawne instrumenty realizacji działań dywersyfikacyjnych na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, konieczne jest również zasygnalizowanie, iż zróżnicowane są ich źródła. Dotyczy to także trybu zawierania umowy. Przykładem takiego zróżnicowania są działania przewidziane w art. 5 ust. 1 pkt 22 i 23 u.w.r.o.w. dotyczące wdrażania projektów współpracy i funkcjonowania lokalnej grupy wsparcia. Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy, pomoc w ramach tych działań przyznawana jest na wniosek lokalnej grupy działania wybranej w drodze konkursu do realizacji opracowanej przez nią strategii rozwoju. Według art. 14 ustawy, wybór takiej lokalnej grupy, dokonany w drodze konkursu przeprowadzanego przez „samorząd województwa”, jest podstawą zawarcia umowy o warunkach i sposobie realizacji lokalnej strategii rozwoju. Można jedynie zasygnalizować, że charakter prawny tego konkursu nie został określony. W konsekwencji rodzi się problem ważności umowy zawartej na podstawie takiego konkursu w sytuacji, gdy konkurs zostanie unieważniony. Jak się wydaje, stosowanie w tym zakresie rozwiązań znanych w przypadku przetargu jako podstawy zawarcia umowy, jest daleko niewystarczające.

**3.** Kolejnym zagadnieniem wymagającym zasygnalizowania jest kwestia krajowego systemu płatności bezpośrednich jako instrumentu dywersyfikacji. Podstawą prawną tego systemu jest ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>27</sup>. Już w tym miejscu uprawniona jest teza, że system płatności bezpośrednich jako całość nie stanowi aktywnego instrumentu dywersyfikacji. System ten w przeważającej mierze ma charakter socjalny, a jego zasadniczym celem jest udzielane wsparcia posiadaczom gruntów rolnych utrzymywanych zgodnie z normami. Sama możliwość wsparcia określonej produkcji rolnej

---

26 Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2004 r., sygn. V CK 379/03, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 11, s. 486.

27 Dz.U. Nr 35, poz. 217 ze zm.

i dostosowania wielkości stawki płatności do preferowanego przez Polskę profilu produkcji nie wydaje się wystarczającym rozwiązaniem. Można jedynie zauważyć, że ewentualne zróżnicowanie pojawia się w nie w ramach jednolitej płatności obszarowej, ale w płatnościach do upraw roślin energetycznych czy przejściowej płatności z tytułu owoców miękkich. Ponadto krajowy ustawodawca przewidział między innymi płatność cukrową, płatność do pomidorów oraz pomoc do rzepaku i plantacji trwałych choć są też inne. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest podkreślenie, że ustawodawca jako uprawnionego do jednolitej płatności obszarowej wskazał posiadacza gruntu. Posłużył się przy tym pojęciem posiadania w znaczeniu cywilnoprawnym, rozróżniając posiadanie samoistne i zależne. W przypadku, gdy grunt jest przedmiotem posiadania samoistnego i zależnego (np. przedmiotem dzierżawy), uprawniony do płatności jest posiadacz zależny (np. dzierżawca), a zatem podmiot, który faktycznie zajmuje się uprawą zgłoszonych i kwalifikujących się do płatności gruntów rolnych i który odpowiada za ich utrzymanie zgodnie z normami. Ewentualne spory związane z przysługującym wnioskodawcy prawem do gruntu mają charakter cywilnoprawny i powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne. Rozwiązanie to należy zaaprobować.

4. Wymaga jednak podkreślenia, że – generalnie rzecz ujmując – sytuacja prawna dzierżawcy w relacji do właściciela gospodarstwa rolnego nie jest zbyt korzystna z punktu widzenia możliwości podejmowania przez dzierżawcę działań dywersyfikacyjnych, co wydaje się sprzeczne z doświadczeniami krajów tzw. starej Unii. W tym zakresie krajowy ustawodawca w niedostatecznym stopniu wykorzystuje instrumenty prawne pozwalające na dywersyfikowanie praw, w tym przede wszystkim prawa własności. Problem ten był wielokrotnie podnoszony w polskiej doktrynie, która wskazywała na możliwość funkcjonalnego różnicowania prawa własności z uwagi na jego przedmiot ochrony<sup>28</sup>. Na tej płaszczyźnie wyodrębniona została m.in. własność rolnicza, która pozwala w szerszym niż tylko cywilistycznym ujęciu zapewnić należytą ochronę producentowi rolnemu<sup>29</sup>. Producent ten może być także posiadaczem zależnym, w tym dzierżawcą. Niestety, przepisy kodeksu cywilnego kształtują dzierżawę gruntu rolnego bardziej w kategoriach socjalnych aniżeli produkcyjnych. Nie różnicują również w dostatecznym stopniu dzierżaw wieloletnich od krótkoterminowych<sup>30</sup>. W konsekwencji, według art. 696 kc. dzierżawca jest zobowiązany do prowadzenia działalności zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki

28 Por. w tym zakresie przede wszystkim koncepcje cywilistyczne A. Stelmachowskiego na temat modeli własności, treści i sposobu wykonywania prawa własności (w:) System Prawa Prywatnego, tom 3, Prawo rzeczowe, pod red. T. Dybrowskiego, wyd. 2, Warszawa 2007

29 Por. m.in. A. Stelmachowski, Wstęp do teorii prawa cywilnego, wyd. 2, Warszawa 1984; M. Korzycka-Iwanow, Ochrona własności rolniczej, Warszawa 1979; T. Kurowska, Upowszechnienie prawa własności nieruchomości. Katowice 1994.

30 Na mankamenty konstrukcyjne tzw. dzierżaw rolniczych zwracał uwagę już W. Pańko, Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975, a w najnowszej literaturze A. Lichorowicz, (w:) System Prawa Prywatnego, t. 8; Prawo zobowiązań – część szczegółowa, Warszawa 2004.

rolnej, ale jednocześnie wszelkie zmiany przeznaczenia przedmiotu dzierżawy wymagają zgody wydierżawiającego. Z uwagi na to, że art. 694 kc. nakazuje w sprawach nieuregulowanych w przepisach o dzierżawie stosować odpowiednio przepisy o najmie, zakres dopuszczalnych zmian jest znacznie ograniczony. Nie sprzyja to możliwościom szerszej dywersyfikacji gospodarstw rolnych. Wymaga także zasygnalizowania, że w krajowym ustawodawstwie brak jest kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej tzw. dzierżaw rolniczych.

Poza kodeksem cywilnym cząstkowe rozwiązania prawne dotyczące dzierżawy rolniczej pojawiają się w przepisach szczególnych. Z analizowanego punktu widzenia wskazać należy na przepis art. 28 ust. 4 pkt 1 cyt. już ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, który zezwala na zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej m.in. poprzez wydierżawienie gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego<sup>31</sup>. Choćbyż tzw. zmiana pokoleniowa w rolnictwie nie stanowi wprost instrumentu dywersyfikacji gospodarstwa rolnego w znaczeniu ścisłym, to jednak z pewnością sprzyja działaniom modernizacyjnym, które stwarzają podstawy do przedsięwzięć dywersyfikacyjnych.

Jak się wydaje, w zakresie działań dywersyfikacyjnych mogłyby natomiast zostać wykorzystane przepisy dotyczące dzierżaw nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>32</sup>. Nie ulega wątpliwości, że znaczny wpływ na kształt przyszłej umowy ma Agencja Nieruchomości Rolnych. Co więcej, Agencja – na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – może zwolnić dzierżawcę na okres nie dłuższy niż pięć lat z opłat czynszowych na warunkach określonych w umowie, jeżeli jest to uzasadnione stanem przedmiotu dzierżawy lub realizacją inwestycji tworzących nowe miejsca pracy. Wydaje się, że możliwe i prawnie dopuszczalne jest określenie w takiej umowie zakresu działań dywersyfikacyjnych, które może podjąć dzierżawca. Jeżeli dodatkowo działania te staną się źródłem nowych miejsc pracy, uzasadnione jest zwolnienie z czynszu.

Poza wskazanymi wyżej pojedynczymi instrumentami, które mogą stymulować działania dywersyfikacyjne na gruntach dzierżawionych, generalnie regulacje prawne dzierżaw rolniczych, a w szczególności nadmiernie ograniczona regulacja kodeksowa, nie sprzyjają tego typu przedsięwzięciom. Należy przy tym zauważyć, że źródłem tych ograniczeń są nie tylko same uregulowania prawne – wszak większość przepisów ma charakter względnie obowiązujący – ale również ukształtowana przez dziesięciolecia praktyka zawierania tego typu kontraktów. Zazwyczaj umowy zawierane są w formie ustnej, a jeżeli dochodzi do zawarcia umowy pisemnej,

---

31 Warunki tej dzierżawy są ściśle określone – umowa musi być zawarta na piśmie, co najmniej na 10 lat i zgłoszona do ewidencji gruntów i budynków, a dzierżawca nie może być osobą z kręgu rodziny wydierżawiającego.

32 Por. art. 38 i nast. cyt. ustawy o gospodarowaniu gruntami rolnymi i leśnymi.

ma ona z reguły charakter dość ogólny. W takich sytuacjach obowiązujące uregulowania prawne nie pozwalają w dostatecznym stopniu uzupełnić postanowień umownych. Przepisy te nie sprzyjają zatem dywersyfikacji gospodarstw rolnych tworzonych na gruntach dzierżawionych.

**5.** Jak się wydaje, skuteczna dywersyfikacja gospodarstw rolnych winna być wspierana nie tylko poprzez szczegółowe rozwiązania prawne, których źródłem mogą być regulacje wspólnotowe bądź krajowe, ale także przez instrumenty prawne o charakterze systemowym.

W polskim prawodawstwie rozwiązania o charakterze systemowym nie stanowią wystarczających zachęt dla dywersyfikacji. Dotyczy to w szczególności marginalizowanej roli administracji publicznej w tej sferze. Administracja ta, w skład której winna wchodzić również wyspecjalizowana administracja rolna, ma ograniczone możliwości oddziaływania na formy i sposób prowadzenia działalności rolniczej. W zasadzie nie ma również możliwości władczej ingerencji w dywersyfikację gospodarstw rolnych. Nawet przyjmując, że władcze ingerowanie w tę sferę nie powinno odgrywać roli podstawowej, to niemal całkowita rezygnacja z takiego oddziaływania nie może zostać pozytywnie oceniona.

Nie jest również dostatecznym instrumentem dywersyfikacji system ubezpieczeń społecznych rolników regulowany cyt. już. ustawą z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. System ten nie stwarza wprawdzie barier prawnych, ale niestety nie zawiera również wystarczających bodźców w tym zakresie. Nie sprzyja bowiem dywersyfikacji ustalona w sposób „sztywny” wysokość składki na ubezpieczenie zarówno emerytalno–rentowe, jak i wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie, praktycznie bez względu na rodzaj i skalę prowadzonej działalności rolniczej.

Podobne uwagi można odnieść do rozwiązań podatkowych. Podstawową formą opodatkowania rolnictwa w Polsce jest podatek rolny, regulowany ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Jak podkreśla się w doktrynie, podatek ten ma charakter majątkowy, a w jego konstrukcji brak jednak elementu personalizacji i jakiegokolwiek nawiązania do sytuacji osobistej podatnika<sup>33</sup>. W konsekwencji opodatkowanie podatkiem rolnym oderwane jest w istocie od dochodu uzyskiwanego z gospodarstwa, podatek ten nie jest bowiem powiązany z wynikami prowadzeniem działalności rolniczej. Co więcej, system podatkowy wpływa hamująco na podejmowanie działalności pozarolniczej, gdyż prowadzenie działalności pozarolniczej na użytkach rolnych powoduje zwiększenie obciążeń fiskalnych poprzez opodatkowanie podatkiem od nieruchomości. W sferze postulatywnej pozostaje zatem kwestia zróżnicowania podatku rolnego w zależności od zdolności płatniczej podatnika. Do-

---

33 Por. J. Bieluk, Obciążenia podatkowe rolnictwa, (w:) Prawo rolne pod red. A. Stelmachowskiego, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 444.

dania wymaga, że podatkiem dochodowym od osób prawnych lub osób fizycznych objęte są jedynie tzw. działy specjalne produkcji rolnej<sup>34</sup>. System podatkowy nie zawiera więc wystarczających bodźców sprzyjających dywersyfikacji gospodarstw rolnych, a konsekwencji dywersyfikacji producentów rolnych.

Na podstawie wskazanych przykładów obciążeń o charakterze publicznoprawnym można wyprowadzić wniosek, że system tych obciążeń nie stymuluje dywersyfikacji gospodarstw rolnych. Wydaje się, że system ten petryfikuje dotychczasową strukturę, w której – jak wcześniej wskazano – przeważają gospodarstwa niskotowarowe.

## V. Konkluzje

Prowadzone rozważania skłaniają do sformułowania wniosków o charakterze generalnym.

**Po pierwsze**, w polskich realiach ekonomicznych najistotniejszym problemem pozostaje konieczność wsparcia dla gospodarstw niskotowarowych. Wsparcie to winno następować nie tylko na podstawie środków krajowych, ale także środków unijnych. Zagadnienie to jest kluczowe dla stopniowej zmiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Dopiero bowiem gospodarstwa o określonym potencjale ekonomicznym mogą stać się przedmiotem dywersyfikacji również w kierunku działalności pozarolniczej bezpośrednio związanej z gospodarstwem.

**Po drugie**, na płaszczyźnie krajowej zauważyć należy, że w polskim systemie administracyjnym i to zarówno w sferze administracji samorządowej, jak i administracji rządowej, w zasadzie przestała istnieć administracja rolna. Rola tej administracji jest szczególnie istotna w okresie, kiedy działalność rolnicza staje się działalnością w coraz większym stopniu wyspecjalizowaną. Bez sprawnej administracji rolnej nie jest możliwe sprośnięcie nowym wyzwaniom (uwarunkowaniom), takim jak m.in. niedobór żywności, odnawialne źródła energii (biopaliwa, energia „wiatrowa) itd. Tymczasem w polskim systemie prawnym rolę tej administracji przejęły w zakresie obrotu ziemią – Agencja Nieruchomości Rolnych, a w pozostałych sferach działalności rolniczej – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zauważyć należy, że obydwie te struktury prawne mają charakter scentralizowany, a ich oddziały terenowe działają według jednolitych pragmatyk tworzonych na szczeblu centralnym. Nawet więc jeżeli w ramach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa funkcjonują biura powiatowe, to ich działanie na obszarze kraju ma charakter jednolity. Taka konstrukcja „wykonywania administracji” z pewnością

---

34 Por. odpowiednio art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., Nr 54, poz. 654 ze zm. oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 ze zm.

cią nie jest dostosowana do zróżnicowanych regionalnie wymogów dywersyfikacji i wydaje się daleko niewystarczająca.

**Po trzecie**, polski system prawny w szeroko ujmowanej sferze rolnej ma charakter statyczny, a w każdym razie w zbyt słabym stopniu stymulujący dywersyfikację gospodarstw rolnych. Sprostanie pojawiającym się nowym wyzwaniom będzie możliwe dopiero wówczas, gdy zróżnicowane instrumentarium ekonomiczne będzie znajdować odzwierciedlenie w stabilnym, ale jednocześnie elastycznym systemie prawnym. W tym zakresie kluczowa wydaje się sygnalizowana wcześniej możliwość wykorzystania instrumentów dywersyfikacji praw, w tym prawa własności.

**Po czwarte**, konieczne wydaje się podjęcie zarówno na szczeblu unijnym, jak i poziomie krajowym, kompleksowych działań zmierzających do stworzenia pełnego programu zmian w rolnictwie. Z punktu widzenia działań dywersyfikacyjnych konieczne jest podjęcie próby określenia funkcji i celów, jakim dywersyfikacja winna służyć. Jak się wydaje kluczowa w tym zakresie jest skala rozszerzenia sfer działalności pozarolniczej, które mogą być realizowane na obszarach wiejskich.

**Po piąte**, polityka „wiejska” poszczególnych państw unijnych, przyjmująca jako punkt wyjścia zróżnicowanie instrumentów prawnych dywersyfikacji, winna zmierzać do trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

## **The issue of diversification of farms (agricultural holdings) in Poland**

### **Summary**

The issue of diversification of farms (agricultural holdings) is very complicated in the Polish legal system. The basic problem in this area is the lack of statutory definition in the state regulations. Due to the lack of this definition it is not possible to define clearly the purposes and directions of diversification. The indicated lack of statutory definition of diversification of agricultural holdings requires the search for the scope of this notion not only in a juridical approach but also in an economic one. On the whole, from the point of view of economic sciences diversification of farms means diversification in the structure of agricultural production as well as exploiting ground resources, capital and labour in farms for activities other than agricultural activity. It should also be added that the scale of production and incomes received from agricultural activity are determined by the condition of land resources in Polish farms, and above all, by fragmented land structure. Therefore there is no doubt that the Polish legislator should search for legal criteria for diversification which would also include the above mentioned economic parameters. The final purpose of such diversification should be the capacity to absorb the union support.

In the Polish economic reality, necessity of supporting low output farms remains the main problem. This support should be based not only on the state funding but also union funding. This is a key issue for gradual change in land structure of farms. It seems essential to undertake complex activities aiming at the creation of full programme of changes in agriculture. 'Rural' policy of particular union states accepting legal instruments of diversification as a starting point should lead to lasting and balanced development of rural areas.