

Agata Niewiadomska

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: aniewiadomska@wz.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2863-2715

KRAJOWY PLAN STRATEGICZNY JAKO INSTRUMENT PRAWNY ROZWOJU ROLNICTWA

NATIONAL STRATEGIC PLAN AS A LEGAL INSTRUMENT FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT

Abstract

The Common Agricultural Policy after 2022 is shaped on two levels. European, which sets the framework for maintaining the EU's internal market, and the domestic one, which flexibly implements the shaping of rural development. Strategic plans will be one of the key documents enabling the financing of agriculture after 2022 in the EU. In the case of Poland, it will be the National Strategic Plan. The article presents the main assumptions of the plan and the procedural issues related to the issuance of the plan. An assessment of the implementation of the postulates to simplify the Common Agricultural Policy on the example of new regulations was also presented. Attempts were made to find an answer to the question of how the new regulations will affect the competitiveness of Polish agriculture. The National Strategic Plan, by selecting only some aid instruments, has a significant impact on the shape and development of Polish agriculture.

KEYWORDS

national strategic plan, agricultural law, sustainable development, rural development, Common Agricultural Policy

SŁOWA KLUCZOWE

krajowy plan strategiczny, prawo rolne, zrównoważony rozwój, rozwój obszarów wiejskich, Wspólna Polityka Rolna

Jednym z głównych instrumentów prawnych umożliwiających finansowanie rolnictwa do 2027 r. w Polsce ze środków europejskich jest Krajowy Plan Strategiczny. Instrument ten odpowiada w założeniach dotychczasowemu Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich¹, jednakże jest on procedowany w zupełnie inny sposób. Niewątpliwie także różni się sposobem formułowania jego treści, a co za tym idzie, wyboru mechanizmów pomocowych dla rolników.

Przedmiotem artykułu jest wstępna ocena statusu prawnego Krajowego Planu Strategicznego oraz przedstawienie oceny treści tego planu. Dokument ten będzie wpływał nie tylko na kształt polityki rolnej, lecz także na stan finansów rolników i ich gospodarstw rolnych. Dokonanie jego wstępnej oceny *ex ante* ma na celu dostrzeżenie ewentualnych błędów oraz wprowadzenie innych rozwiązań prawnych. Potrzeby takie widzi zresztą sam autor planu, którym jest polski rząd, bo jeszcze przed formalną akceptacją przez Komisję Europejską dokonał jego dość istotnych zmian². Powstaje jeszcze zasadnicze pytanie, czy ten plan będzie służył rozwojowi rolnictwa przez najbliższe pięć lat.

Krajowy Plan Strategiczny powinien być oceniany także w szerszej perspektywie rozwoju rolnictwa. Każde państwo członkowskie mające wybór poszczególnych mechanizmów wskazuje, które sektory w rolnictwie wymagają szczególnej troski i dofinansowania. Przyczyny jednakże decyzji o wyborze konkretnych sektorów mogą być w swej istocie znacznie różne. Wybór konkretnych mechanizmów będzie istotnie wpływał nie tylko na rozwój polskiego rolnictwa, ale także na jego konkurencyjność, zarówno na zewnątrz Unii Europejskiej, jak i w samej Wspólnocie.

Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiającym niektóre przepisy przejściowe dotyczące

¹ P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018.

² Zob. <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/projekt-planu-strategicznego-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-11--projekt-uwzględniajacy-uwagi-ke-i-przekazany-do-jej-akceptacji> (dostęp: 17.07.2022 r.).

wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022³ wprowadzono istotne okresy przejściowe, które w latach 2021–2022 pozwoliły na stosowanie dotychczasowych środków pomocowych dla rolnictwa. W tym okresie toczyła się ożywiona debata polityczno-prawna w zakresie kształtu nowej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Powstało w tym czasie wiele pytań dotyczących tego, jak ma wyglądać pomoc dla rolników przede wszystkim w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W tym zakresie prowadzono wiele badań⁴, a część postulatów znalazła swój wyraz w aktach prawnych na poziomie Unii Europejskiej⁵.

Głównym i kluczowym elementem dyskusji nad rozwojem WPR była konieczność jej uproszczenia⁶. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającym przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającym rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013⁷ w motywie 107 podkreśla się ten element, wskazując, iż: „W świetle obaw dotyczących obciążenia administracyjnego związanego z zarządzaniem dzielonym, szczególną uwagę w planach strategicznych WPR należy poświęcić uproszczeniu”. Powstaje pytanie, czy to

³ Dz.Urz. UE L nr 437 z 2020 r., s. 1.

⁴ L. J. Cole, D. Kleijn, L. V. Dicks, J. C. Stout, S. G. Potts, M. Albrecht, J. Scheper, *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, „Journal of Applied Ecology” 2020, No 57(4), s. 681–694.

⁵ Przykładowo, komunikat Komisji z dnia 29 listopada 2017 r. zatytułowany „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM(2017) 713 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0713> (dostęp: 20.08.2022 r.), określa wyzwania, cele i kierunki przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r.; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 2 maja 2018 r. Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, COM(2018)0321 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:52018DC0321> (dostęp: 20.08.2022 r.); komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zalecenia dla państw członkowskich w sprawie ich planów strategicznych dotyczących wspólnej polityki rolnej, COM(2020) 846 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0846> (dostęp: 20.08.2022 r.).

⁶ European Commission (EC) Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, Commission communication – COM/2005/535; European Commission (EC) Simplification of the Common Agricultural Policy, Action Plan, DG Agriculture and Rural Development, Working Paper, October 2006.

⁷ Dz.Urz. UE L nr 435 z 2021 r., s. 1; dalej: rozporządzenie 2021/2115.

uproszczenie, biorąc pod uwagę skomplikowane okresy przejściowe i kilkusetstronicowe plany krajowe, zostanie zrealizowane. W polskiej nauce prawa także ten wątek podlega dyskusji⁸ co najmniej od 2013 r.⁹ Był on słyszany już w obecnej, kończącej się perspektywie finansowej. Trzeba podkreślić, że nie został on zrealizowany¹⁰. Uproszczenie to należy rozumieć w szerokim znaczeniu. Dotyczy ono nie tylko przepisów prawa czy procedur, ale również ich zrozumienia, a przede wszystkim szerszej dostępności dla potencjalnych beneficjentów. Do tej pory wysoce sceptycznie należy ocenić realizację postulatu uproszczenia WPR. Chociażby na przykładzie polityki zazieleniania można wskazać, że dodawanie w kolejnych perspektywach finansowych wymogów dla rolników, może przynieść odwrotny skutek. Efektywność polityki zazieleniania szacowana na poziomie 5% (przez Europejski Trybunał Obrachunkowy¹¹) zakładanych celów jest negatywnym prognozą podejmowanych działań w kontekście rozwoju rolnictwa.

Kierując się celem uproszczenia WPR, po 2020 r. sformułowano wiele postulatów, które w przełożeniu na język aktów legislacyjnych, a obecnie na przygotowywane plany strategiczne wydają się zupełną odwrotnością realizacji tego postulatu. Przedstawione poniżej argumenty oceny *ex ante* przemawiają za tym, aby dokonać możliwych zmian prawnych, które będą służyły rolnikom.

Dotychczasowy mechanizm, gdzie państwa członkowskie tworzyły programy (w Polsce jest to Program Rozwoju Obszarów Wiejskich), zakładał możliwość wyboru przez państwo poszczególnych działań, które będą służyć realizacji pomocy rolnictwu. Rozporządzenia europejskie, przywołane powyżej z 2013 r., zakładały różnorodne mechanizmy pomocowe, skierowane nie tylko do rolników w całej Unii Europejskiej (jak np. modernizacja gospodarstw rolnych, płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne), lecz także do wybranych grup rolników (jak np. pomoc dla producentów oliwek, czy pomoc dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania). To państwo członkowskie wybierało z tych propozycji odpowiednie działania i proponowało Komisji Europejskiej program. Po jego zatwierdzeniu przez Komisję Europejską stawał się on podstawą dysponowania środkami pomocowymi dla rolników. Pomijając bardzo ważną kwestię statusu prawnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w systemie prawa polskiego,

⁸ P. Litwiniuk, *Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 101–116.

⁹ E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 240 i n.

¹⁰ Na poziomie europejskim był on wskazywany znacznie wcześniej J. Hauge Pedersen, *Administrative Burdens and the CAP, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all*, Brussels 3–4 October 2006, <http://ec.europa.eu/agriculture/events/>. Także w nauce prawa polskiego pojawiał się w opracowaniach artykułowych: S. Balcerak, *Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 153–176.

¹¹ <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=44179> (dostęp: 20.08.2022 r.).

wyraźnie trzeba wskazać, że bez ustaw i rozporządzeń krajowych trudno byłoby określić ramy tej pomocy.

W najnowszej perspektywie finansowej zmieniono podejście do mechanizmów określania instrumentów pomocowych. Państwo członkowskie dostaje pewne ramy możliwości działania zgodnie z rozporządzeniem 2021/2115. To już nie Unia Europejska z poziomu rozporządzeń będzie decydować, jakie mechanizmy pomocowe są konieczne dla rolnictwa w danym państwie, lecz to państwo członkowskie, znając swoje realia, będzie dobierać te instrumenty tak, aby były jak najbardziej efektywne dla rolników¹².

Państwa członkowskie, ustanawiając krajowe plany strategiczne, nie są jednak zupełnie wolne od pewnych ram regulacyjnych z poziomu europejskiego. Po pierwsze ograniczeniem musi pozostać zachowanie jednolitości Wspólnej Polityki Rolnej¹³. Nowy plan, co podkreśla się w motywie 27 rozporządzenia 2021/2115, nie może zagrozić rynkowi wewnętrznemu. Dlatego też powstaje pytanie, czy uprzywilejowanie tylko kilku rodzajów działalności rolniczej będzie korzystne dla konkurencyjnego rynku i gospodarki wolnorynkowej. Dotychczasowe mechanizmy pokazują, że fundusze europejskie istotnie wpływają na konkurencyjność rolnictwa¹⁴. W prawie rolnym trzeba sobie zdać pytanie, stawiane

¹² W motywie 3 rozporządzenia 2021/2115, wskazano że: „Unia powinna zatem określić podstawowe parametry polityki, takie jak cele WPR i ich podstawowe wymogi, natomiast odpowiedzialność za sposób realizacji celów i celów końcowych powinna w większym stopniu spoczywać na państwach członkowskich. Udostonowanie pomocniczości pozwala na lepsze uwzględnianie lokalnych warunków i potrzeb oraz szczególnego charakteru działalności rolniczej, który wynika ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i naturalnych między poszczególnymi regionami rolniczymi, poprzez takie dostosowywanie wsparcia, aby maksymalnie zwiększyć jego wkład w osiągnięcie celów Unii”.

¹³ W art. 5 rozporządzenia 2021/2115 podkreślono, że „zgodnie z celami WPR określonymi w art. 39 TFUE, w związku z celem polegającym na utrzymaniu funkcjonowania rynku wewnętrznego i równych warunków działania dla rolników w Unii oraz w związku z zasadą pomocniczości, wsparcie z EFRG i EFRROW służy dalszej poprawie zrównoważonego rozwoju rolnictwa, żywności i obszarów wiejskich oraz przyczynia się do osiągnięcia poniższych celów ogólnych w dziedzinie, gospodarki, środowiska i kwestii społecznych, co będzie stanowić wkład w realizację Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030: a) wspieranie inteligentnego, konkurencyjnego, odpornego i zróżnicowanego sektora rolnictwa zapewniającego długoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe; b) wspieranie i wzmacnianie ochrony środowiska, w tym różnorodności biologicznej, oraz działań w dziedzinie klimatu oraz przyczynianie się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem i klimatem, w tym zobowiązań Unii wynikających z porozumienia paryskiego; c) umacnianie struktury społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich”.

¹⁴ A. Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 307–325; B. Wieliczko, *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 443–457; A. Niewiadomska, *Konkurencyjność jako determinanta prawna europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica” 2017, t. LXXII, s. 267–278.

w nauce już od wielu lat, czy dobór rozwiązań prawnych będzie służył rozwojowi rolnictwa¹⁵.

Konkurencyjność w nowej perspektywie planów strategicznych nabiera nowego znaczenia i wymusza oceny już nie globalne, europejskie, lecz w odniesieniu do poszczególnych krajów. Dokonanie oceny konkurencyjności rolnictwa i perspektywy jego rozwoju nie może być sformułowane tylko przez pryzmat Krajowego Planu Strategicznego, ale również przez ocenę dochodowości rolników na wolnym rynku¹⁶. Dopiero zestawienie tych dwóch czynników pozwoli na przeprowadzenie rzetelnej oceny zachowania traktatowego wymogu zwiększania konkurencyjności rolnictwa w Europie w ramach WPR. Głównymi celami jest zapewnienie konkurencyjnego, inteligentnego rolnictwa, które zagwarantuje bezpieczeństwo żywnościowe. Ważnym celem jest ochrona środowiska i klimatu, a także istotne oddziaływanie na strukturę społeczno-ekonomiczną rolnictwa.

Za tak ogólnie określonymi w art. 5 rozporządzenia 2021/2115 celami WPR doprecyzowującymi art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁷ będą musiały iść konkretne propozycje krajowe. Żadna jednak z nowych regulacji nie będzie mogła naruszyć powyższych celów ogólnych. Ma to stanowić o wspólnym jednolitym rynku rolnym jako przyszłości rozwoju WPR. Problemem pozostaje rozumienie zakresu znaczeniowego oraz interpretacja tak ogólnie określonych celów. Samo zapewnienie konkurencyjności w rolnictwie do tej pory było przedmiotem sporów nie tylko prawników, ale także ekonomistów. Odnalezienie klucza do rozumienia powyższych pojęć może stanowić o sukcesie rozwoju rolnictwa.

Po drugie konieczne jest zachowanie pewnej elastyczności w krajach członkowskich. W ocenie projektodawców nowej WPR to państwo członkowskie będzie wiedziało najlepiej, jaki mechanizm prawny będzie potrzebny, aby wesprzeć, dokonać interwencji publicznej w danym sektorze rolnictwa. Jednym z nowych przykładów instrumentów jednolitych dla całej Unii Europejskiej w głównych założeniach, a elastycznych w odniesieniu do poszczególnych krajów, są ekoschematy¹⁸. Zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2021/2115 plany strategiczne WPR są sporządzane przez państwa członkowskie i ustanawiają cele końcowe, określają warunki interwencji i przydzielają zasoby finansowe, zgodnie z celami szczegółowymi¹⁹ i zidentyfikowanymi potrzebami. Powstają teraz

¹⁵ S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII, s. 192–203.

¹⁶ I. Lipińska, *Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2021, nr 2(29), s. 277–291.

¹⁷ Dz.Urz. UE C nr 202 z 2016 r., s. 47 (wersja skonsolidowana); dalej: TFUE.

¹⁸ M. Szymańska, *Ekoschematy – nowa płatność bezpośrednia*, „*Tygodnik Poradnik Rolniczy*” 2020, nr 23(837).

¹⁹ W art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2021/2115 wymieniono cele szczegółowe, takie jak np.: wspieranie godziwych dochodów gospodarstw i odporności sektora rolnictwa w całej Unii w celu zwiększenia długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego oraz różnorodności w rolnic-

pytania o identyfikację potrzeb, ich zmianę w czasie i dość powolną procedurę wydawania planu i jego zatwierdzenia.

Niektóre cele szczegółowe są dość trudno identyfikowane. Przykładowo poprawa pozycji rolnika w łańcuchu wartości ma być określana zgodnie z motywem 25 rozporządzenia 2021/2115 „w szczególności poprzez zachęcanie do form współpracy, które angażują rolników i przynoszą im korzyści, a także poprzez promowanie krótkich łańcuchów dostaw i poprawę przejrzystości rynku”. Oznacza to, że nie chodzi o pozycję społeczną rolnika, ale o jego pozycję ekonomiczną, kształtowaną przez współpracę z innymi rolnikami oraz podmiotami uczestniczącymi w łańcuchu dostaw. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że niedookreśloność celów szczegółowych wyrażonych w rozporządzeniu 2021/2115 może skutkować także dość ogólnymi pojęciami zawieranymi w poszczególnych planach strategicznych. Niezrozumienie prawa już na etapie jego interpretacji może spowodować zahamowanie rozwoju rolnictwa poprzez stworzenie nieprzewidywalnych barier legislacyjnych.

Określona elastyczność i uproszczenie mają swoje granice, chociażby poprzez wyrażone w art. 3 i 4 rozporządzenia 2021/2115 definicje i warunki, które należy zapewnić w planach strategicznych WPR. Do określonych na poziomie europejskim definicji zaliczono tak podstawowe kwestie, jak rozumienie pojęć „działalność rolnicza”, „użytki rolne”, „kwalifikujący się hektar”, „rolnik aktywny zawodowo”, „młody rolnik” i „nowy rolnik”. Co prawda, pozwolono dookreślić ich znaczenie w każdym krajowym planie strategicznym, ale w cytowanym artykule zawarto podstawowe mechanizmy ramowe konkretnych definicji²⁰. To od

twie, a także zapewnienia zrównoważoności ekonomicznej produkcji rolnej w Unii; zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności gospodarstw, zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i długoterminowej, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację; poprawę pozycji rolników w łańcuchu wartości; przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, w tym poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie sekwestracji węgla, a także promowanie zrównoważonej energii; wspieranie zrównoważonego rozwoju zasobów naturalnych, takich jak woda, gleba i powietrze, i wydajnego gospodarowania nimi, w tym poprzez ograniczanie uzależnienia od środków chemicznych; przyczynianie się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i odwrócenia tego procesu, wzmocnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu; przyciąganie i utrzymywanie młodych rolników i nowych rolników oraz ułatwianie rozwoju zrównoważonej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

²⁰ Przykładowo w art. 4 ust. 5 rozporządzenia 2021/2115 określono beneficjentów pomocy – „»Rolnika aktywnego zawodowo« definiuje się w taki sposób, aby zagwarantować, że wsparcie będzie przyznawane wyłącznie osobom fizycznym lub prawnym bądź grupom osób fizycznych lub prawnych prowadzącym działalność rolniczą na co najmniej minimalnym poziomie, przy czym niekoniecznie ze wsparcia należy wykluczyć rolników prowadzących działalność rolniczą i nierolniczą lub rolników prowadzących działalność rolniczą w niepełnym wymiarze godzin.

Określając, kto jest »rolnikiem aktywnym zawodowo«, państwa członkowskie stosują obiektywne i niedyskryminujące kryteria, takie jak: badanie dochodów, nakłady pracy w gospodarstwie, przedmiot działalności przedsiębiorstwa oraz włączenie działalności rolniczej tych osób do rejestrów krajowych lub regionalnych. Kryteria takie mogą zostać wprowadzone w jednej lub

doprecyzowania tych ram będzie zależec poziom finansowania oraz – w późniejszym okresie – konkurencyjność rolnictwa. W cytowanej definicji rolnika aktywnego zawodowo w Krajowym Planie Strategicznym²¹ podkreślono, że rolnik jest uznawany za aktywnego, jeżeli nie prowadzi żadnej z działalności wymienionej na negatywnej liście albo jeżeli:

- w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG) działalność rolnicza tego rolnika została wskazana jako główna, lub
- dokumenty z KRS lub REGON potwierdzają, że wykonywana przez rolnika działalność rolnicza stanowi główną działalność gospodarczą, lub
- udokumentuje, że:
 - jego przychód z działalności rolniczej stanowi co najmniej 1/3 całego przychodu w gospodarstwie, lub
 - roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów z działalności pozarolniczej²².

Tego typu kryteria dobrane w innym państwie odmiennie mogą istotnie wpłynąć na to, do kogo będzie adresowana nowa pomoc finansowa z funduszy rolnych. W tym zakresie analizowana elastyczność planu strategicznego może stanowić zagrożenie dla rozwoju rolnictwa. Przyjęcie kryteriów zarówno ograniczających krąg beneficjentów, jak i zbyt szerokich, może okazać się unieвозмоżliwieniem zasad kształtowania wspólnego rynku rolnego. Oznacza to, że elastyczne kryteria planów mogą zagrażać podstawowym traktatowym celom WPR²³. Taka sytuacja może zniweczyć nie tylko efekt samego planu, ale także zagrozić w przyszłości subwencjonowaniu rolnictwa ze środków publicznych.

Poza tymi ramowo określonymi kryteriami dla sporządzania planów strategicznych ważnym problemem pozostaje sprecyzowanie miejsca planu w hierarchii źródeł prawa w Polsce. Zgodnie z art. 118 rozporządzenia 2021/2115 każde państwo członkowskie przedkłada Komisji projekt planu strategicznego WPR. Polska przedłożyła taki projekt po wielu konsultacjach i zmianach 15 lipca 2022 r.²⁴. Poza główną treścią²⁵ wprowadzono zmiany do pierwotnego projektu

kilku formach wybranych przez państwa członkowskie, w tym w formie wykazu negatywnego wykluczającego uznanie rolnika za rolnika aktywnego zawodowo. Jeżeli państwa członkowskie uznają za rolników aktywnych zawodowo tych rolników, którzy w poprzednim roku nie otrzymali płatności bezpośrednich przekraczających określoną kwotę, kwota ta nie może być wyższa niż 5000 EUR”.

²¹ PL – Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027.

²² *Ibidem*, s. 385–386.

²³ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012.

²⁴ Zob. <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/projekt-planu-strategicznego-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-11--projekt-uwzgledniajacy-uwagi-ke-i-przekazany-do-jej-akceptacji> (dostęp: 20.08.2022 r.).

²⁵ Zgodnie z art. 107 ust. 1 rozporządzenia 2021/2115 każdy plan strategiczny WPR zawiera sekcje dotyczące następujących zagadnień: oceny potrzeb; strategii interwencji; elementów wspólnych dla różnych interwencji; określonych w strategii interwencji w formie płatności bezpo-

w zakresie dobrostanu zwierząt, ekoschematu „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”²⁶. Odstąpiono także od ekoschematu „Rolnictwo ekologiczne”. Wprowadzono zmiany w zakresie norm dobrej kultury rolnej (DKR/GAEC)²⁷. Wprowadzone zmiany należy oceniać przez pryzmat aktualnych potrzeb ekonomicznych i społecznych. Niewątpliwie pożyteczne są kwestie związane z poprawą dobrostanu zwierząt²⁸, w tym świń, które ciągle są zagrożone postępującym ASF. Sceptycznie zaś należy ocenić zmiany w zakresie rolnictwa ekologicznego, które powinno być kołem zamachowym polskiego rolnictwa, a pozostanie nadal dobrem szerzej niedostępnym.

Po przedstawieniu projektu zgodnie z cytowanym artykułem rozporządzenia Komisja Europejska ocenia projekt planu strategicznego WPR pod kątem jego kompletności, spójności i zgodności z ogólnymi zasadami prawa Unii, skuteczności jego wkładu w realizację celów szczegółowych oraz jego wpływu na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zakłócenia konkurencji, oraz na poziom obciążeń administracyjnych beneficjentów i administracji. W swojej ocenie, jak podkreśla się w art. 118 ust. 2 rozporządzenia 2021/2115, Komisja

średnich, interwencji w niektórych sektorach i interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich; planów dotyczących celów końcowych i planów finansowych; systemu zarządzania i koordynacji; elementów zapewniających modernizację WPR; w przypadku gdy elementy planu strategicznego WPR są ustanawiane na szczeblu regionalnym – krótki opis krajowej i regionalnej struktury w danym państwie członkowskim, a w szczególności tego, które elementy ustanowiono na szczeblu krajowym, a które na regionalnym. Ponadto musi zawierać określone w art. 107 ust. 2 rozporządzenia 2021/2115 załączniki.

²⁶ Dodany ekoschemat jest nowością w polskim rolnictwie i obejmuje 8 dozwolonych praktyk: ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt; międzyplony ozime/wsiewki śródplonowe; opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant podstawowy i wariant z wapnowaniem; zróżnicowana struktura upraw; wymieszanie obornika na gruntach ornych w ciągu 12 godzin od aplikacji; stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbryzgowo; uproszczone systemy uprawy; wymieszanie słomy z glebą.

²⁷ Zgodnie z Krajowym Planem Strategicznym nowe normy w systemie prawa polskiego będą dotyczyły w przypadku GAEC 7, poza wymogiem dywersyfikacji upraw, dodano wymóg zmianowania upraw corocznie na powierzchni 40% gruntów ornych oraz wymóg nieprowadzenia dłużej niż 3 lata takiej uprawy w plonie głównym na wszystkich gruntach ornych w gospodarstwie. Zmieniono też definicję „uprawy”, gdzie na potrzeby zmianowania i dywersyfikacji zrezygnowano z rozróżnienia formy jarej i ozimej. W przypadku GAEC 6, dotyczącej powierzchni objętej okrywą ochronną gleby, uzgodniono z Komisją, że wymóg obowiązku utrzymania pod okrywą ochronną gleby w gospodarstwie w okresie jesienno-zimowym będzie wynosił 80% powierzchni gruntów ornych. Dodano również wymogi dotyczące okrywy glebowej w uprawach trwałych (w sadach owocowych).

²⁸ P. Paleń, *Wybrane aspekty prawne ochrony zwierząt gospodarskich w Polsce*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2017, nr 2; I. Lipińska, *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 63–77; S. P. McCulloch, *A Critique of FAWC’s Five Freedoms as a Framework for the Analysis of Animal Welfare*, “Journal of Agricultural and Environmental Ethics” 2013, No 26, s. 959–975; I. Lipińska, I. Hasińska, *Z problematyki hodowli zwierząt gospodarskich w świetle nowych regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 101–114.

podejmuje temat adekwatności strategii planu strategicznego WPR, odpowiadających jej celów szczegółowych, celów końcowych, interwencji i przydziału zasobów budżetowych na realizację celów szczegółowych planu strategicznego WPR poprzez proponowane interwencje – na podstawie analizy SWOT oraz ewaluacji *ex ante*. Ponadto Komisja może skierować do państw członkowskich uwagi, a te przedkładają dodatkowe informacje i wprowadzają zmiany w swoich projektach.

Kluczowym elementem dla dalszych rozważań jest postanowienie, iż Komisja zatwierdza każdy plan strategiczny WPR w drodze decyzji wykonawczej, bez stosowania procedury komitetowej. Taki rodzaj aktu prawnego nie znajduje się w hierarchii źródeł prawa polskiego określonego w Konstytucji²⁹, w szczególności w kontekście art. 23 Konstytucji RP³⁰. Jednocześnie trzeba podkreślić, że decyzje nie są źródłem prawa krajowego³¹, zatwierdzenie w drodze decyzji zaś nie nadaje planowi charakteru przepisu prawa unijnego³². W systemie prawa krajowego wydawane są na podstawie dotychczasowych programów rozwoju obszarów wiejskich ustawy oraz rozporządzenia wykonawcze, które są podstawą rozdysponowywania pomocy. Podobnie z pewnością zostanie to określone w Krajowym Planie Strategicznym. Zgodnie z art. 118 ust. 7 rozporządzenia 2021/2115 plany strategiczne WPR wywołują skutki prawne dopiero po ich zatwierdzeniu przez Komisję.

Polski Projekt Krajowego Planu Strategicznego został zatwierdzony 31 sierpnia 2022 r.³³. Zgodnie z informacją zawartą w planie wsparcie zaproponowane na lata 2023–2027 realizowane będzie ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, na które składa się kwota 17,3 mld euro w ramach I filaru WPR i 4,7 mld euro w ramach II filaru WPR³⁴. Dofinansowanie krajowe dla II filaru WPR będzie wynosiło ponad 3,2 mld euro, co daje łącznie ponad 7,9 mld euro środków publicznych na wsparcie związane z rozwojem obszarów wiejskich. Zasadniczym

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

³⁰ P. Litwiniuk, *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, (w:) M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 48–59; M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 55–56; B. Rakoczy, A. Bień-Kacała, *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3, s. 31.

³¹ A. Stelmachowski, *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 19.

³² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2009 r., C-241/07, *JK Otsa Talu OÜ v. Põllumajanduse Registrise ja Informatsiooni Amet (PRIA)*, EU:C:2009:337, pkt 37.

³³ Zob. <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/zatwierdzony-przez-komisje-europejska-plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027> (dostęp: 2.09.2022 r.).

³⁴ *Ibidem*.

pytaniem jest to, jak ta kwota zostanie rozdzielona na poszczególne działania i w jaki sposób plan będzie zmieniany.

Już dziś na poziomie europejskim, chociażby na podstawie zawiadomienia Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU³⁵, możliwe jest skracanie w szczególnych warunkach czasu potrzebnego na zatwierdzenie zmian w planie określonych w art. 119 rozporządzenia 2021/2115. Tego typu regulacje mogą także budzić wątpliwości co do ich relacji z rozporządzeniami europejskimi jako źródłami prawa. Można w tym zakresie zaobserwować chaos nie tylko na poziomie wpisania się planów strategicznych w źródła prawa krajowego, lecz także europejskiego. Tego typu sytuacja, która może prowadzić do podważania rozstrzygnięć organów administracji publicznej, nie będzie sprzyjała rozwojowi rolnictwa.

Dlatego też z dużą ostrożnością należy podejść do wdrożenia planu strategicznego do systemu prawa polskiego. Przełożenie ponad 1200 stron planu na język ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych nie będzie realizacją uproszczenia. Z pewnością także postulat zrozumiałości prawa będzie mocno wątpliwy przy liczbie wymagań, jakie będą stawiane rolnikom. Z jednej strony należy taki stan rzeczy ocenić pozytywnie, bo jeżeli ktoś ma być beneficjentem, to będzie to rolnik aktywny zawodowo znający wszelkie wymogi oraz pojęcia agrotechniczne. Z drugiej strony poziom skomplikowania oraz wprowadzanych zmian, nawet dla rolników, którzy z pomocy WPR korzystają od 2004 r., może okazać się zbyt trudny, a zachęta w postaci otrzymanego dofinansowania zbyt mało atrakcyjna.

Przed polskim ustawodawcą staje duże wyzwanie przekonania rolników do skorzystania z pomocy publicznej przeznaczonej na rolnictwo ze środków europejskich, w zamian za spełnienie określonych kryteriów produkcyjnych, ekonomicznych, a przede wszystkim środowiskowo-klimatycznych. Z pewnością przekazanie właściwej informacji oraz promocja nowych rozwiązań może w tym zakresie okazać się narzędziem nieodzownym, który przesądzi o powodzeniu wdrażanych mechanizmów prawnych.

Przedstawione w artykule rozważania są elementem toczącej się naukowej dyskusji nad przyszłością rolnictwa w Polsce i Europie. Wpisują się także w dyskurs europejski nad przyszłością interwencyjnej polityki rolnej i kierunkami jej rozwoju. Plany strategiczne dla WPR są instrumentem prawnym, który nie zapewni kompleksowego rozwoju sektora rolnego w żadnym z państw Unii Europejskiej. Jego konstrukcja nastawiona na wybór konkretnych działań albo spowoduje rozwój tylko niektórych branż w rolnictwie, albo skłoni rolników do zmiany sposobu gospodarowania. Problemem stanowi to, że wsparcie finansowe jest ograniczone w czasie konkretnymi okresami budżetowymi Unii Europejskiej. Nie jest jasne, czy po 2027 r. nadal będzie finansowanie publiczne rolnictwa, a jeżeli tak, to czy będą dostępne odpowiednie instrumenty dla tych samych branż, aby

³⁵ Dz.Urz. UE C nr 214 z 2022 r., s. 1.

umożliwić im dalszy rozwój. Produkcja rolna jest na tyle specyficzna, że aby zaobserwować efekty działania mechanizmów prawnych, czasami potrzeba nie lat, a dekad w dokonywaniu oceny skuteczności *ex post* wydanego prawa.

Krajowy Plan Strategiczny jest także instrumentem problematycznym (podobnie jak poprzednie programy rozwoju obszarów wiejskich) z punktu widzenia źródeł prawa w Konstytucji RP. Jako dokument negocjowany z Komisją Europejską zatwierdzany w drodze decyzji wykonawczej, bez stosowania procedury komitetowej, zgodnie z art. 118 ust. 6 rozporządzenia 2021/2115 nie wpisuje się w hierarchię źródeł prawa polskiego. Jako akt prawa wtórnego będzie podstawa, do której będą odwoływać się ustawy i rozporządzenia. Tego typu wątpliwości po raz kolejny nie wpływają w sposób pozytywny na sprawy procedury administracyjnej i zasady określoności prawa, a także bezpieczeństwa prawnego uczestników obrotu. Na poziomie europejskim należałoby rozważyć mocniejsze umocowanie planów strategicznych dla WPR w hierarchii źródeł prawa.

Nie należy także zapominać, że plany strategiczne, a szerzej nowa WPR, nie są adresowane tylko do państw członkowskich. Skutki przyjętych rozwiązań oddziałują na handel z państwami trzecimi, a pośrednio także na przyjmowane przez nich rozwiązania. Restrykcyjna polityka rolna Unii Europejskiej, podyktowana bezpieczeństwem konsumenta i wysoką jakością produktów rolnych, może nie sprostać zderzeniu się np. z rozwiązaniami agrarnymi amerykańskimi czy chińskimi. Te dwa różne gospodarczo i prawnie sektory rolne z pewnością wykorzystają słabości omawianych rozwiązań. W tym też należy upatrywać zagrożeń dla rozwoju rolnictwa nie tylko w Polsce, ale także w całej Unii Europejskiej.

Na zakończenie trzeba podkreślić, że na przykładzie Krajowego Planu Strategicznego, który liczy 1237 stron, postulat uproszczenia nie został zrealizowany. Nie trudno przewidzieć, jaki poziom skomplikowania będą miały rozporządzenia wykonawcze określające np. poszczególne ekoschematy, kiedy dokument wyjściowy jest jednym z najdłuższych w historii działania WPR w Polsce. Poziom skomplikowania wymogów, w tym wymogów klimatycznych i środowiskowych, nie sprzyja nie tylko realizacji celów programu, ale przede wszystkim rozwojowi rolnictwa. Rolnicy mogą nie być zainteresowani przechodzeniem skomplikowanych procedur administracyjnych, gdzie w dużej części muszą sięgać po pomoc prawników, aby uzyskać pomoc finansową, która może tylko w niewielkim procencie odzwierciedlać rzeczywiste koszty ponoszonych inwestycji. Z powyższych powodów trzeba podejść z umiarkowanym optymizmem do oceny Krajowego Planu Strategicznego jako instrumentu prawnego, który przyczyni się do rozwoju rolnictwa.

REFERENCES

- Balcerak S., *Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2
- Cole L. J., Kleijn D., Dicks L. V., Stout J. C., Potts S. G., Albrecht M., Scheper J., *A critical analysis of the potential for EU Common Agricultural Policy measures to support wild pollinators on farmland*, “Journal of Applied Ecology” 2020, No 57(4)
- Hauge Pedersen J., *Administrative Burdens and the CAP, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all*, Brussels 3–4 October 2006
- Jurcewicz A., *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012
- Lipińska I., Hasińska I., *Z problematyki hodowli zwierząt gospodarskich w świetle nowych regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2
- Lipińska I., *Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2 (29)
- Lipińska I., *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1
- Litwiniuk P., *Polski ustrój rolny w świetle art. 23 Konstytucji*, (w:) M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012
- Litwiniuk P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018
- Litwiniuk P., *Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- McCulloch S. P., *A Critique of FAWC’s Five Freedoms as a Framework for the Analysis of Animal Welfare*, “Journal of Agricultural and Environmental Ethics” 2013, No 26
- Niewiadomska A., *Konkurencyjność jako determinanta prawna europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica” 2017, t. LXXII
- Nowak A. Z., Niewiadomska A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Paleń P., *Wybrane aspekty prawne ochrony zwierząt gospodarskich w Polsce*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2017, nr 2
- Prutis S., *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII
- Rakoczy B., Bień-Kacała A., *Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego w świetle Konstytucji RP z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 3
- Stelmachowski A., *Przedmiot i źródła prawa rolnego*, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Szymańska M., *Ekoschematy – nowa płatność bezpośrednia*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2020, nr 23(837)
- Tomkiewicz E., Bocheński M., *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X

-
- Wieliczko B., *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Zubik M., *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015