

Agata Niewiadomska

Uniwersytet Warszawski, Polska

aniewiadomska@wz.uw.edu.pl

ORCID 0000-0003-2863-2715

INNOWACYJNOŚĆ W NOWEJ WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ

INNOVATION IN THE NEW COMMON AGRICULTURAL POLICY

Abstract

Innovativeness is one of the most significant determinants of the new Common Agricultural Policy from 2023. Along with climate protection, it is becoming a key consideration when allocating the European funds. The problem, however, is the overly broad understanding of this concept which is construed as ‘progress’ rather than ‘innovation’. In this regard, it seems justified to make an *ex ante* evaluation of the prepared legal solutions in the field of legal instruments aimed at implementing innovativeness in the Polish and European rural areas. Appropriate construction of these mechanisms will enable efficient and effective use of funds by farmers. Currently, one can only observe a search for innovative mechanisms that could help agriculture. The article evaluates selected mechanisms by applying the method of dogmatic law analysis and comparative law analysis.

KEYWORDS

Common Agricultural Policy, innovation, National Strategic Plan, innovation, agriculture, innovative countryside

SŁOWA KLUCZOWE

Wspólna Polityka Rolna, innowacyjność, Krajowy Plan Strategiczny, nowatorstwo, rolnictwo, innowacyjna wieś

1. INNOWACYJNOŚĆ JAKO KATEGORIA PRAWNA

Innowacyjność jest jednym z głównych wyznaczników Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), od wielu lat funkcjonującym w regulacjach europejskich. Na sile jej znaczenie przybrało od 2020 roku, kiedy negocjowano kształt europejskiego rolnictwa w nowej perspektywie finansowej. Innowacyjność zestawia się obecnie na równi z ochroną klimatu i środowiska¹ jako jeden z najważniejszych mechanizmów prawnych zmierzających do ukształtowania nowego obrazu wsi europejskiej. Wdrożenie rozwiązań innowacyjnych w nowej WPR będzie świadczyło o jej efektywności i możliwości wykorzystania funduszy europejskich przez rolników.

Sam cel innowacyjności nie jest w prawie europejskim nowością. Już w art. 39 ust. 1 lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje się, że jednym z podstawowych celów WPR jest „zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej”. Postęp techniczny, który pojawia się w tym przepisie, utożsamiany jest z innowacyjnością. Jednym z głównych problemów podniesionych w artykule jest wskazanie, że innowacyjność jest tylko ogólnym hasłem programowym, pod którym kryje się wiele instrumentów prawnych dążących do innowacyjności, jednocześnie nie używając tego określenia.

W artykule zostaną przedstawione wybrane instrumenty prawne nowej WPR, których celem jest zwiększenie innowacyjności w rolnictwie w perspektywie pięciu najbliższych lat. Wybór poszczególnych mechanizmów podyktowany był albo wielkością przeznaczanej na nie pomocy, albo nowatorskością rozumianą jako

¹ B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2(31), s. 11–26.

powstanie zupełnie nowego instrumentu prawnego. Dokonana ocena *ex ante* tych mechanizmów prawnych pozwoli na możliwe ich udoskonalenie i zwiększenie efektywności stosowanych rozwiązań.

Innowacyjność rolnictwa należy odczytywać także w szerszej perspektywie innowacyjności całej gospodarki europejskiej, a w szczególności – polskiej². W tym kontekście analizowane rozwiązania prawne dotyczące rolnictwa muszą się wpisywać w mechanizmy ogólnorynkowe. W szczególności znaczenia nabiera sektor energetyczny i wdrażane w nim mechanizmy innowacyjne. Oddziałują one bezpośrednio na możliwości inwestycyjne rolników, a co za tym idzie – na rozwijanie innowacyjnych rozwiązań.

W świetle obowiązujących znaczeń językowych innowacyjność należałoby kojarzyć raczej z nowatorstwem. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* PWN innowacyjność to „wprowadzenie czegoś nowego; też: rzecz nowo wprowadzona”³. To tylko jedno ze znaczeń, które obrazuje położenie nacisku na wdrażanie nowych rozwiązań.

2. KSZTAŁTOWANIE SIĘ INNOWACYJNOŚCI W NOWEJ WPR

W jednym z podstawowych dokumentów zmierzających do wytyczenia ram nowej WPR – w Komunikacie 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 final⁴ – nie użyto wprost terminu „innowacyjność”. Zakłada się w nim rozwój rolnictwa poprzez „przechodzenie na zrównoważone i odporne rolnictwo”, a prowadzące do niego: „działania w ramach WPR powinny być ukierunkowane na transformację i modernizację rolnictwa, poprawę wartości, jakości i zrównoważenia środowiskowego produktów rolnych i bioproduktów oraz na zachęcanie rolników do współpracy w łańcuchu żywnościowym”. Wskazane w komunikacie transformacja i modernizacja w kolejnych aktach prawnych utożsamiane są z działaniami nowatorskimi i naj-

² A.Z. Nowak, *Perspektywy innowacji, konkurencyjności i wzrostu polskiej gospodarki w kontekście transformacji energetycznej*, (w:) A.Z. Nowak, M. Kurtyka, G. Tchorek (red.), *Transformacja energetyczna i klimatyczna – wybrane dylematy i rekomendacje*, Warszawa 2021, s. 11–27.

³ Hasło „innowacyjność”, (w:) *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/innowacyjność.html> (dostęp: 22.03.2023).

⁴ 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, Bruksela, 18.12.2020.

częściej innowacyjnymi. Najwięcej takich działań powinno być podejmowanych w procesie produkcji żywności⁵. Związane to jest nie tylko z ekologizacją⁶ rolnictwa⁷, lecz także z większym znaczeniem łańcucha żywnościowego, a co za tym idzie – z bezpieczeństwem żywnościowym⁸.

W komunikacie wskazuje się również, że „należy zachęcać rolników do stosowania instrumentów zarządzania ryzykiem i ułatwiać im to, wspierając inwestycje w innowacyjne rozwiązania (np. ulepszenie waloryzacji produktów rolnych i czynników produkcji w biogospodarce o obiegu zamkniętym) oraz poprawiając dostęp do finansowania z bardziej efektywnym wykorzystaniem możliwości, jakie daje polityka rozwoju obszarów wiejskich”. To od polityki rozwoju obszarów wiejskich, czyli zazwyczaj dobrowolnych przedsięwzięć inwestycyjnych rolników i ich pomysłów, w dużej mierze będzie zależeć znajdowanie rozwiązań innowacyjnych. Sprzyjać temu mają m.in. inteligentne wioski jako jeden z wyznaczników podejmowania różnorodnych rozwiązań innowacyjnych⁹. Niejednokrotnie w tym kontekście innowacyjność utożsamiana jest z technicyzacją lub cyfryzacją rolnictwa¹⁰. Wskazuje się nawet konieczność rozwoju rolnictwa precyzyjnego, wykorzystującego w działalności rolniczej roboty i inne urządzenia automatyczne.

Jak podkreśla się w pkt 2.4 komunikatu: „Wiedza i innowacje mają do odegrania kluczową rolę, jeśli chodzi o pomoc dla rolników i społeczności wiejskich w sprostaniu dzisiejszym i przyszłym wyzwaniom. Badania naukowe i innowacje, cyfryzacja i nowe technologie będą jednymi z głównych czynników umożliwiających przejście na bardziej zrównoważone i zdrowsze systemy żywnościowe”. Połączenie badań naukowych – nie tylko w sektorze przetwórstwa roślinnego

⁵ K. Leśkiewicz, *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27), s. 75–85.

⁶ M.A. Król, *Ocena modelu prawnej ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, Vol. 26(1), s. 227–254.

⁷ M. Dudek, K. Prandecki, W. Wrzaszcz, M. Żekało, *Jak powstają innowacje ekologiczne w gospodarstwach rolnych? Analiza i przykłady*, Warszawa 2019.

⁸ P. Wojciechowski, *Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28), s. 147–166.

⁹ A. Niewiadomska, *Koncepcja „Smart Village” w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Studia Iuridica” 2021, t. 87, s. 376–387. W cytowanym komunikacie czytamy: „Ogólnie rzecz biorąc, rozwiązaniem wielu z opisanych problemów jest «inteligentniejsze», bardziej precyzyjne i zrównoważone rolnictwo, które w większym stopniu opiera się na wiedzy i technologiach (cyfrowych) – co pozwala wspólnie produkować więcej dóbr prywatnych i środowiskowych dóbr publicznych przy niższym wykorzystaniu nakładów i mniejszych negatywnych efektach zewnętrznych”.

¹⁰ Z. Wysokińska, *Unia Europejska w handlu międzynarodowym na drodze do zrównoważonej gospodarki cyfrowej w warunkach pandemii COVID-19*, (w:) Z. Wysokińska, J. Witkowska (red.), *Unia Europejska w procesie zrównoważonego rozwoju w warunkach pandemii COVID-19*, Łódź 2022, s. 13–63.

i zwierzęcego – będzie wymagało synergii między finansowaniem rolnictwa a badaniami naukowymi. Wdrażanie producentów rolnych jako ważnego podmiotu i uczestnika badań naukowych, jako ukazujących możliwości praktycznego zastosowania poszczególnych rozwiązań, wydaje się koniecznością.

Te ogólne zamierzenia, które zostały ujęte w komunikacie, są tylko przykładem, jak duże znaczenie regulacje europejskie przykładają do innowacyjności i ich rozwoju w sektorze rolnym. Dlatego przedstawione założenia koncepcyjne, potwierdzone wynikami analiz ekonomicznych, stanowiły podstawę określenia podstawowych regulacji zmierzających do utworzenia nowych mechanizmów prawnych normujących wdrażanie nowatorskich rozwiązań w rolnictwie.

3. EUROPEJSKIE PRZYKŁADY UNORMOWANIA INNOWACYJNOŚCI W ROLNICTWIE

Jednym z przykładowych aktów prawnych na poziomie europejskim, który wdraża instrumenty innowacyjne, jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115¹¹. Samo określenie innowacyjności w rozporządzeniu występuje 29 razy. W art. 127 utworzono nowy instrument prawny: europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EPI). Jego celem jest stymulowanie innowacji oraz poprawa wymiany wiedzy.

Zgodnie z art. 127 ust. 2 rozporządzenia 2021/2115 EPI tworzy wartość dodaną poprzez tworzenie silniejszych powiązań między badaniami a praktykami rolniczymi oraz zachęcanie do szerszego stosowania dostępnych innowacyjnych rozwiązań. Upowszechnienie innowacyjności – z zachowaniem praw własności przemysłowej i ochrony dóbr intelektualnych – staje się jedną z kluczowych kwestii wdrażania innowacji w rolnictwie na masową skalę. Nie chodzi tu tylko o interesy ekonomiczne wynalazców, ale przede wszystkim o ochronę europejskiego rolnictwa przed konkurencyjnością państw trzecich¹². Wydobywanie europejskiego *know-how* może stanowić istotne zagrożenie dla funkcjonowania rolnictwa w Unii Europejskiej.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające 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 uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.Urz. UE L 435, s. 1), dalej: rozporządzenie 2021/2115.

¹² T. Qin, L. Wang, Y. Zhou, L. Guo, G. Jiang, L. Zhang, *Digital Technology-and-Services-Driven Sustainable Transformation of Agriculture: Cases of China and the EU*, „Agriculture” 2022, Vol. 12(2), s. 297.

Ważnym zadaniem EPI jest łączenie innowacyjnych podmiotów i projektów, a także promowanie i szersze wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w praktyce, w tym wymiany między rolnikami. Przepływ informacji o nowych rozwiązaniach usprawniających działalność rolniczą wydaje się kluczowy dla powodzenia wykorzystywania przyznanej pomocy, a także dla funkcjonowania sektora rolnego. Ponadto promocja ta musi być na tyle zrozumiała, aby przekonać jak największą liczbę rolników o możliwości, jeśli nie konieczności, wdrożenia nowych rozwiązań. Dlatego poza sferą prawa w obecnej perspektywie finansowej należy dołożyć starań o większe przekazywanie rolnikom prostych i zrozumiałych informacji. Niewątpliwie duże wyzwanie staje w zakresie promocji innowacji przed samorządem rolniczym¹³ czy organizacjami pozarządowymi¹⁴. Przekonanie rolników, że warto zaryzykować nie tylko środki finansowe, lecz także dotychczasowe sposoby działania i produkcji, wymaga nauczania ich nowego sposobu zarządzania gospodarstwem rolnym¹⁵.

Ważnym zadaniem EPI jest informowanie środowiska naukowego o zapotrzebowaniu na badania w praktyce rolniczej. Świat nauki oczywiście rozpoznaje najważniejsze potrzeby rolników i stara się proponować nowe rozwiązania. Ale podobnie jak w poddanym analizie wyżej komunikacie, tak i EPI dostrzega konieczność połączenia sił między badaniami i gospodarką, w tym przypadkiem – gospodarką rolną. Bez tej synergii nie będzie możliwe wdrażanie procesów innowacyjnych.

Główne zasady takiej interaktywnej współpracy określone są w art. 127 ust. 3 rozporządzenia 2021/2115. Należą do nich: opracowywanie innowacyjnych rozwiązań ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rolników lub leśników, a – jeśli jest to zasadne – dotyczących również interakcji w całym łańcuchu dostaw; łączenie partnerów dysponujących wiedzą z wzajemnie uzupełniających się dziedzin, takich jak: rolnicy, doradcy¹⁶, naukowcy, przedsiębiorstwa lub organi-

¹³ A. Walenia, *Samorząd rolniczy w procesie transferu wiedzy i doradztwa na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2022, Vol. 66, nr 1, s. 134–150.

¹⁴ B.M. Wawrzyniak, *Miejsce Systemu Doradztwa Rolniczego w nowej perspektywie finansowej WPR 2021–2027*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2020, nr 1, s. 5–20.

¹⁵ I. Lipińska, *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie w nowej Wspólnej Polityce Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28), s. 203–216.

¹⁶ Zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia 2021/2115 usługi doradcze dla rolników – świadczone z uwzględnieniem istniejących praktyk rolniczych – obejmują wymiar gospodarczy, środowiskowy i społeczny oraz dostarczają aktualnej wiedzy technologicznej i naukowej opierającej się na wynikach opracowanych badań naukowych i projektów innowacyjnych, w tym w odniesieniu do dostarczania dóbr publicznych. Wskazuje się tutaj na obowiązek doradców rolnych informowania o projektach innowacyjnych. Ta informacja traktowana jest jako swoiste dobro publiczne (dalej w przepisie można wskazać na innowacyjne praktyki: „W ramach usług doradczych dla rolników oferowana jest stosowna pomoc w całym cyklu rozwoju gospodarstwa, w tym w zakresie rozpoczynania działalności po raz pierwszy, konwersji systemów produkcji w odpowiedzi na potrzeby konsumentów, innowacyjnych praktyk, technik rolniczych służących zwiększaniu odporności na

zacje pozarządowe, w takim składzie, który pozwoli jak najlepiej osiągnąć cele projektu; współdecydowanie i współtworzenie projektu w całym cyklu jego istnienia. Współpraca wielu podmiotów w świetle tego instrumentu prawnego jest kluczem do wypracowania innowacji w rolnictwie, a następnie ich wdrożenia. Jeżeli któryś z powyższych mechanizmów zawiedzie, to może się okazać, że nawet najlepsze rozwiązania innowacyjne pozostaną tylko w sferze laboratoryjnych projektów¹⁷.

Analizowane rozporządzenie 2021/2115 przewiduje przy tym dwa rodzaje innowacji – można je określić jako nowe i tradycyjne. Zgodnie z cytowanym art. 127 ust. 3 planowane innowacje mogą być oparte na nowych praktykach, jak również na tradycyjnych praktykach zastosowanych w nowym kontekście geograficznym lub środowiskowym. Oznacza to rozwijanie dotychczas sprawdzonych praktyk i ich doskonalenie. Może to sprzyjać upowszechnianiu ich wdrażania.

4. INNOWACYJNOŚĆ W PLANIE STRATEGICZNYM DLA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ 2023–2027

W Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027¹⁸ słowo „innowacyjność” występuje tylko 87 razy. Oznacza to, że jedno z głównych założeń przyszłości WPR w Polsce zastępowane jest poprzez inne określenia, które mają oznaczać postęp w rolnictwie. To Plan Strategiczny ma być głównym trans-miterem innowacji do rolnictwa. Zakłada on przede wszystkim działania inwestycyjne, które już na etapie złożenia wniosku muszą przewidywać osiągnięcie określonego efektu. Tym sposobem projektowane działania innowacyjne mogą być mierzalne, chociażby poprzez wzrost wartości dodanej.

W zatwierdzonym przez Komisję Europejskim Planie Strategicznym we wstępnej analizie nakreśla się główny powód, który może stać się przeszkodą w rozwoju innowacji. Podkreśla się, że: „Polski sektor rolno-żywnościowy charakteryzuje się niskim poziomem innowacyjności i zastosowania nowoczesnych technologii, w tym prośrodowiskowych. Przede wszystkim gospodarstwa rolne powinny aktywniej wdrażać innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne i marketingowe. Proces modernizacji podmiotów sektora będzie wymagał jed-

zmianę klimatu, w tym agroleśnictwa i agroekologii, poprawy dobrostanu zwierząt oraz w razie konieczności norm bezpieczeństwa i wsparcia społecznego”).

¹⁷ B. Hasler, M. Termansen, H.Ø. Nielsen, C. Daugbjerg, S. Wunder, U. Latacz-Lohmann, *European Agri-Environmental Policy: Evolution, Effectiveness, and Challenges*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2022, Vol. 16, No. 1, s. 105–125.

¹⁸ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027 (PS WPR 2023–2027), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27> (dostęp: 20.01.2023); dalej: Plan Strategiczny.

nak dużych nakładów inwestycyjnych w innowacyjne rozwiązania, w tym przede wszystkim inwestycji w kapitał trwały. Kluczowym wyzwaniem realizacji wymienionych celów będzie zagwarantowanie rolnikom dostępu do kapitału umożliwiającego przeprowadzenie koniecznych inwestycji¹⁹. Poszukiwanie kapitału dla rolników nie może ograniczać się tylko do dotacji z funduszy europejskich, musi sięgnąć także po preferencje publiczne, a nawet niskooprocentowane kredyty w prywatnym sektorze bankowym. Dopiero gwarancja zniwelowania ryzyka związanego z inwestycją w innowacje może przekonać rolników do ich efektywności²⁰.

Dlatego ważnym czynnikiem będzie zrzeszanie się rolników w grupy producentów rolnych²¹. Rolnicy w ten sposób dysponujący większym kapitałem i potencjałem rynkowym nie tylko będą mogli negocjować korzystniejsze warunki wdrażania poszczególnych innowacji, lecz także być jednym z ważniejszych graczy na rynku nowoczesnych rozwiązań rolnych. Przykładem promowania takiego podejścia jest w Planie Strategicznym interwencja „Tworzenie i rozwój organizacji producentów i grup producentów rolnych”. Do wniosków przyznaje się dodatkową punktację, jeżeli „podmiot zamierza realizować działania innowacyjne – innowacje produktowe, procesowe, technologiczne w ramach podejmowanych inwestycji, a koszty tych działań dotyczą minimum 30% wartości planowanego wsparcia”²². Taka kooperacja rolników ma szansę na zwiększenie efektywności wdrażanych mechanizmów poprzez wsparcie grup producentów rolnych, a nie tylko poszczególnych beneficjentów. Rozwiązania te należy promować wśród rolników i pokazywać korzyści z nich płynące. Podobne rozwiązania powinny być przyjęte w odniesieniu do spółdzielni rolnych²³. Wspólne pozyskiwanie innowacji może tylko sprzyjać procesowi ich wdrażania i podnieść konkurencyjność polskiego rolnictwa²⁴.

Jednym z wyznaczników innowacji w rolnictwie jest jej cyfryzacja. W nowym Planie będzie ona realizowana poprzez dotychczasowe rozwiązania.

¹⁹ *Ibidem*, s. 46.

²⁰ I. Lipińska, *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12), s. 67–84.

²¹ A. Stelmachowski, *Załączki regulacji prawnej rynku produktów rolnych w Polsce*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 168 i n.; B. Kozłowska, *Dostosowywanie polskiego prawa rolnego do prawa wspólnotowego na przykładzie uregulowania organizacji producentów rolnych (komunikat naukowy)*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 356 i n.; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 172; A. Suchoń, *Z aktualnej problematyki zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016, nr 2(19), s. 97 i n.

²² Plan Strategiczny, s. 1036.

²³ A. Suchoń, *Spółdzielnie wobec wyzwań współczesnego rolnictwa w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1(22), s. 62 i n.

²⁴ P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 17 i n.; A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, *Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka Unii Europejskiej*, t. XXVI, Warszawa 2010, s. 8 i n.

Jak się podkreśla: „Rozwój obszarów wiejskich w Polsce jest oparty o potencjał endogeniczny [...]. W dużym stopniu opiera się na innowacjach, a obecnie wdrażany jest proces ucyfrowienia tych terenów. W ramach Planu kontynuowane będzie wdrażanie instrumentów wsparcia rozwoju lokalnego wykorzystujących potencjały lokalne oraz wsparcie dla wdrażania innowacyjnych rozwiązań i ucyfrowienia małych miejscowości wiejskich. Potrzeba będzie realizowana poprzez interwencję (I 13.1.) LEADER/RLKS, gdzie wsparcie jest zapewnione dla wdrożenia lokalnych strategii rozwoju (LSR), projektowanych oddolnie i uwzględniających warunki naturalne oraz potencjał gospodarczy, kulturowy oraz społeczny (zasoby ludzkie) umożliwiający rozwój terenu objętego LSR”²⁵. Oznacza to kontynuację dotychczasowych rozwiązań innowacyjnych i realizowanie dotychczasowego poziomu cyfryzacji. Istnieje dość poważna obawa, czy takie rozwiązania okażą się wystarczające w porównaniu do innych państw europejskich, gdzie stopień cyfryzacji rolnictwa już obecnie jest wyższy.

Przykładem regulacji wdrażających omawianych w rozporządzeniu 2021/2115 EPI jest interwencja określana jako „Współpraca Grup Operacyjnych EPI”. Jednym z jej celów jest wspieranie zrównoważonego rozwoju i efektywnego zarządzania zasobami naturalnymi, takimi jak: woda, gleba i powietrze, w tym poprzez ograniczenie uzależnienia od produktów chemicznych. Zakłada się w nim rozwój rolnictwa precyzyjnego. Wskazano, że: „Nowe technologie będą wykorzystywać w coraz większym stopniu rozwiązania z obszaru IT i wspierać rozwój rolnictwa precyzyjnego. Innowacje polegać mogą również na bezpośrednich zmianach w agrotechnice i doborze roślin uprawnych. Kluczowym elementem jest rozwój i wykorzystanie postępu biologicznego, który pozwoli na wprowadzenie do produkcji wydajnych roślin. Nowe odmiany, a nawet gatunki powinny efektywnie wykorzystywać potencjał plonotwórczy gleb oraz oszczędnie gospodarować wodą”²⁶. Zakłada to w niedalekiej przyszłości wykorzystywanie w rolnictwie zaawansowanej robotyki, w tym nawet dronów, które usprawnią funkcjonowanie prowadzenia działalności rolniczej, w szczególności w zakresie produkcji roślinnej.

Tematyka rolnictwa precyzyjnego jest jednym z podstawowych zagadnień związanych z innowacyjnością rolnictwa. Już w Stanach Zjednoczonych można zaobserwować wykorzystywanie zaawansowanych technologii, jak chociażby bezzałogowych statków powietrznych, w procesie produkcji rolnej. W Polsce są także pewne doświadczenia w monitorowaniu powierzchni zasiewów. Zazwyczaj wykorzystuje się do tego zdjęcia satelitarne w celu weryfikacji wniosków doty-

²⁵ Plan Strategiczny, s. 248. Podkreśla się też, że: „Wsparcie w ramach LSR będzie udzielane na projekty z zakresu krótkich łańcuchów dostaw żywności, tworzenie i rozwój przedsiębiorczości, w tym wdrożenie innowacyjnych rozwiązań w zakresie usług opiekuńczych, gospodarki wolnego czasu, poszukiwania rozwiązań na dostarczenie usług publicznych dla lokalnej społeczności, w tym z zastosowaniem rozwiązań cyfrowych” (s. 248).

²⁶ Plan Strategiczny, s. 1062.

czących płatności bezpośrednich. Jednakże w sytuacji, kiedy istnieje możliwość kontroli, nic nie stoi na przeszkodzie, aby te rozwiązania – usprawnione o nowe komponenty rolnictwa precyzyjnego – zostały wykorzystane w procesie produkcji rolnej. Do rozwoju tych technik potrzeba naukowców (informatyków i robotyków), rolników, a także prawników, którzy rozwiązaliby problemy prawne związane z rolnictwem precyzyjnym. Dla przykładu można podać problematykę ochrony danych osobowych związanych ze zbieraniem danych przez drony. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia ochrony prawa własności w przestrzeni powietrznej, a także tajemnica gospodarstwa rolnego w zakresie stosowanego know-how w produkcji rolnej.

Niewątpliwie tego rodzaju rozwiązania jak rolnictwo precyzyjne są przyszłością rolników. Tak jak dziś nikogo nie dziwi traktor na polu, tak już w nieodległej przyszłości zdumienia nie będą wywoływać wykorzystywane do różnych prac roboty. Wdrożenie tych innowacji wymaga nie tylko znacznych nakładów finansowych, ale przede wszystkim dobrego przygotowania prawnego. Zgodnie z zasadą minimalizowania ryzyka związanego z wdrażaniem nowatorskich rozwiązań już dziś prawnicy powinni być przygotowani do konstruowania rozwiązań prawnych dotyczących rolnictwa precyzyjnego.

Dużą wagę przywiązuje się w Planie Strategicznym nie tylko do wdrożenia innowacji, lecz także do ich transferu między krajami. Jak podkreśla się: „Polski sektor rolno-spożywczy potrzebuje rozwiązań (organizacyjnych, technologicznych i produktowych), które pozwolą wyróżnić się na tle konkurencji tak na poziomie globalnym, UE jak i regionalnym czy lokalnym. Powinny to być rozwiązania innowacyjne wytworzone w kraju lub za granicą, albo przeniesione z wdrożeń zakończonych sukcesem (innowacje naśladownicze), które pozwolą na optymalizację produkcji, wzrost jej zrównoważenia lub wprowadzenie na rynek nowych produktów/usług”²⁷. Te innowacje naśladownicze mogą być przenoszone na poziomach zarówno krajowym, jak i zagranicznym. W tym zakresie zbudowanie EPI wydaje się jak najbardziej celowe. Brakuje obecnie regulacji prawnych umożliwiających łatwe uzyskanie ochrony patentowej. Wymaga to znajomości wielu porządków prawnych, w tym regulacji europejskich. Wdrażanie już zastosowanych innowacji stawia nowe wyzwania nie tylko przed prawem publicznym, ale przede wszystkim cywilnym.

5. PODSUMOWANIE

Przedstawione wybrane zagadnienia związane z innowacyjnością jako instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej prowadzą do kilku konstatacji.

²⁷ Plan Strategiczny, s. 45.

Po pierwsze, innowacyjność nie jest pojęciem zdefiniowanym prawnie. Aby odkodować jej znaczenie, trzeba dokonywać ocen poprzez pryzmat konkretnego działania, mechanizmu prawnego przewidującego pomoc dla rolników czy elementu wspólnego, jak chociażby EPI. W tym zakresie nawet w sferze postulatywnej nie zaleca się opracowania takiej definicji. Wydaje się, że przyniosłaby więcej szkody niż przewidywanych korzyści. Dlatego innowacyjność na poziomie legislacji WPR powinna pozostać w sferze wykładni prawa w zależności od jej umiejscowienia w systemie, albo nawet i celu regulacji.

Po drugie, innowacyjność poprzez swoje różnorakie znaczenia nie zawsze jest rozumiana jako postęp czy nowatorskość. Innowacyjnością może być ulepszanie dotychczasowych instrumentów prawnych czy poprawianie istniejących sposobów postępowania. W tym zakresie innowacyjność wymaga rozróżnienia na nowatorskość i na tradycję, którą unowocześniamy. Ma to znaczenie w promocji podejść innowacyjnych. Do dotychczasowych, ale ulepszonych mechanizmów szybciej będzie można przekonać beneficjentów pomocy niż do działań zupełnie nowych, a co za tym idzie – obarczonych większym ryzykiem ekonomicznym i poznawczym.

Po trzecie, współczesne mechanizmy innowacyjne wymagają koordynacji. Nie tylko w ramach samej WPR, lecz także z instrumentami prawnymi w innych sektorach gospodarki. Bez takiego współdziałania efekty wdrażanych rozwiązań innowacyjnych mogą okazać się niezadowalające. Tylko wielostronna współpraca i wymiana doświadczeń mogą okazać się skutecznym mechanizmem innowacyjnym. W końcu otwarcie innych gałęzi gospodarki na innowacyjne rolnictwo może samo w sobie okazać się nowatorskie.

Po czwarte, innowacja jako jeden z wyznaczników sukcesu WPR do 2027 r. wyznacza konieczność współpracy rolnictwa z sektorem badań, a także z przedsiębiorcami czy konsumentami. Zakładane nowe rozwiązania i postęp mają powstawać w określonej prawnie synergii. Jest to nowoczesne podejście do szerszego zagadnienia współpracy nauki z biznesem²⁸.

Po piąte – i chyba najważniejsze – odpowiednie instrumenty prawne wspierające innowacyjne rozwiązania powinny znaleźć jak największe finansowanie. Bez odpowiednich środków ekonomicznych nawet najlepiej przygotowane przepisy prawa i doskonale skonstruowane zespoły badawcze nie będą w stanie przezwyciężyć bariery powszechności możliwych do wprowadzenia innowacji. Finansowanie

²⁸ W Planie Strategicznym jako przykład takiej współpracy podaje się kooperację w zakresie agrotechniki: „Potrzeba realizowana będzie w sposób pośredni także dzięki opracowaniu i wdrożeniu innowacyjnych projektów realizowanych przez Grupy operacyjne EPI (I. 13. 5), łączące partnerów dysponujących wiedzą z wzajemnie uzupełniających się dziedzin oraz oparte na interaktywnym modelu innowacji. Innowacje polegać mogą m.in. na zmianach w agrotechnice i doborze roślin uprawnych, co pozwoli np. na wprowadzenie do produkcji wydajnych roślin, które z kolei powinny efektywnie wykorzystywać potencjał plonotwórczy gleb oraz oszczędnie gospodarować wodą” (s. 185).

wanie potrzebne jest nie tylko na etapie koncepcji nowego pomysłu, tworzenia prototypu czy wstępnej produkcji, ale przede wszystkim na etapie podejmowania przez rolnika decyzji o zakupie danego innowacyjnego rozwiązania. Środki europejskie mogą wydać się tutaj daleko niewystarczające. Dlatego potrzebna jest pomoc publiczna, chociażby w postaci dopłat do kredytów. Niewątpliwie także sektor bankowy powinien dostrzec szansę na rozwój we wspieraniu innowacji w rolnictwie, udzielając chociażby niskooprocentowanych kredytów.

Należy mieć nadzieję, że ta wstępna ocena *ex ante* wybranych mechanizmów prawnych zmierzających do wdrożenia innowacji okaże się równie przychylna *ex post*. To od realizacji postanowień prawa, które niekiedy wymaga udoskonalenia, zależy spełnienie jednego z głównych celów WPR, jakim jest innowacyjność.

REREFENCES

- Dudek M., Prandecki K., Wrzaszcz W., Żekało M., *Jak powstają innowacje ekologiczne w gospodarstwach rolnych? Analiza i przykłady*, Warszawa 2019
- Hasler B., Termansen M., Nielsen H.Ø., Daughjerg C., Wunder S., Latacz-Lohmann U., *European Agri-environmental Policy: Evolution, Effectiveness, and Challenges*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2022, Vol. 16, No. 1
- Hasło „innowacyjność”, (w:) *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/innowacyjność.html> (dostęp: 22.03.2023)
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008
- Jurcewicz A., Popardowski P., Zięba J., *Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka Unii Europejskiej*, t. XXVI, Warszawa 2010
- Kozłowska B., *Dostosowywanie polskiego prawa rolnego do prawa wspólnotowego na przykładzie uregulowania organizacji producentów rolnych (komunikat naukowy)*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III
- Król M.A., *Ocena modelu prawnej ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, Vol. 2(1)
- Leśkiewicz K., *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2(27)
- Lipińska I., *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12)
- Lipińska I., *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie w nowej Wspólnej Polityce Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28)
- Niewiadomska A., *Koncepcja „Smart Village” w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Studia Iuridica” 2021, t. 87
- Nowak A.Z., *Perspektywy innowacji, konkurencyjności i wzrostu polskiej gospodarki w kontekście transformacji energetycznej*, (w:) A.Z. Nowak, M. Kurtyka, G. Tchorek (red.), *Transformacja energetyczna i klimatyczna – wybrane dylematy i rekomendacje*, Warszawa 2021

- Popardowski P., *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2018
- Qin T., Wang L., Zhou Y., Guo L., Jiang G., Zhang L., *Digital Technology-and-Services-Driven Sustainable Transformation of Agriculture: Cases of China and the EU*, „Agriculture” 2022, Vol. 12(2)
- Stelmachowski A., *Załączki regulacji prawnej rynku produktów rolnych w Polsce*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II
- Suchoń A., *Spółdzielnie wobec wyzwań współczesnego rolnictwa w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1(22)
- Suchoń A., *Z aktualnej problematyki zakładania i funkcjonowania grup producentów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016, nr 2(19)
- Walenia A., *Samorząd rolniczy w procesie transferu wiedzy i doradztwa na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2022, Vol. 66, nr 1, s. 134–150.
- Wawrzyniak B.M., *Miejsce Systemu Doradztwa Rolniczego w nowej perspektywie finansowej WPR 2021–2027*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2020, nr 1
- Włodarczyk B., *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2(31)
- Wojciechowski P., *Bezpieczeństwo żywnościowe a ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych w kontekście strategii „Od pola do stołu”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1(28)
- Wysokińska Z., *Unia Europejska w handlu międzynarodowym na drodze do zrównoważonej gospodarki cyfrowej w warunkach pandemii COVID-19*, (w:) Z. Wysokińska, J. Witkowska (red.), *Unia Europejska w procesie zrównoważonego rozwoju w warunkach pandemii COVID-19*, Łódź 2022