

*Agata Niewiadomska*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [aniewiadomska@wz.uw.edu.pl](mailto:aniewiadomska@wz.uw.edu.pl)

ORCID: 0000-0003-2863-2715

**PRAWNE ASPEKTY ROZWOJU OBSZARÓW  
WIEJSKICH W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ  
WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ**

**LEGAL ASPECTS OF RURAL DEVELOPMENT IN THE NEW  
FINANCIAL PERSPECTIVE OF THE COMMON AGRICULTURAL  
POLICY**

**Abstract**

This article explores current legal problems related to legislative work in the field of rural development. An analysis is offered of European regulations concerning the shaping of financial aid in the new perspective of the Common Agricultural Policy for 2023–2027. A preliminary evaluation is carried out of the draft strategic plans for rural development and an attempt is made to assess the advantages and disadvantages of the adopted legal solutions enabling the EU Member States to shape the aid mechanisms. The current issues of direct payments, including eco-schemas or agricultural innovation, are indicated. Issues related to the definition of an active farmer are also raised.

## KEYWORDS

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

## SŁOWA KLUCZOWE

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

Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej z powodu pandemii wymusiła dostosowanie istniejących przepisów do czasu wypracowania zmienionych regulacji. Wprowadzono pewien okres przejściowy na podstawie specjalnych unormowań europejskich<sup>1</sup>, przedłużając tym samym okres funkcjonowania dotychczasowych środków pomocowych w ramach płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich czy rynków rolnych. Dlatego też w sektorze rolnictwa rozpoczęto przygotowania do formułowania nowej pomocy, która ma być wdrażana w latach 2023–2027. Zarówno w sferze prawa europejskiego, jak i krajowego postępują prace legislacyjne mające być odpowiedzią nie tylko na nowe warunki funkcjonowania całej gospodarki w okresie kryzysu wywołanego pandemią, ale także realizowania długofalowego planu zwanego Europejskim Zielonym Ładem<sup>2</sup>. Połączenie tych dwóch wymiarów w zakresie pomocy dla rolnictwa wiąże się jeszcze z dyskusją nad skutecznością stosowanych dotychczas środków pomocowych i reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR).

Te trzy czynniki stały się głównym wyznacznikiem zmian w zakresie kształtowania najpierw ustaleń politycznych dotyczących ram finansowych Wspólnej Polityki Rolnej, a następnie procesu legislacyjnego. Ważnym zagadnieniem jest nowe ujęcie polityki rozwoju obszarów wiejskich połączonej po raz pierwszy w jednym akcie prawnym z płatnościami bezpośrednimi. W kilku ostatnich okresach budżetowych państwom członkowskim pozostawiono wybór środków pomocowych z zaproponowanych kilkudziesięciu mechanizmów. Obecnie nowy

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające 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 2022 (Dz.Urz. UE L nr 437 z 2020 r., poz. 1).

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl) (dostęp: 20.12.2021 r.).

system zakłada zwiększoną rolę państwa członkowskiego w doborze instrumentów prawnych, które mają pomóc rolnictwu. Z jednej strony należy ocenić takie rozwiązanie pozytywnie – bo to kraje członkowskie najlepiej wiedzą, jakie mają potrzeby, uzależnione od rozwoju rolnictwa czy warunków klimatycznych. Z drugiej jednak strony pozostawienie takiej dowolności państwom członkowskim może się spotkać z dość prostymi argumentami wyboru mechanizmów prawnych, poprzez kierowanie się korzyściami politycznymi, a nie gospodarczymi czy społecznymi w sektorze rolnym<sup>3</sup>.

W artykule zostaną przedstawione podstawowe regulacje prawne normujące pomoc finansową dla obszarów wiejskich pochodzącą ze środków europejskich. Na wstępie należy zauważyć dość duży chaos prawny, który wprowadza nowa regulacja z uwagi na próby scalenia kilku różnych dokumentów w jednym rozporządzeniu. Takie rozwiązanie może się okazać wysoce niezrozumiałe nie tylko dla rolników, lecz także dla większości podmiotów, które mają doradzać podczas pomocy dla rolników. Poznanie wszelkich regulacji będzie wiązało się z koniecznością nie tylko szkoleń, ale również będzie stanowiło istotne zagrożenie dla harmonogramu udzielanej pomocy.

Głównym dokumentem regulującym pomoc w zakresie rozwoju obszarów wiejskich jest 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<sup>4</sup>. Rozporządzenie to łączy w sobie dwa odrębnie regulowane do tej pory źródła pomocy dla rolników. Z jednej strony jest to rozwój obszarów wiejskich dotychczas uregulowany w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz

<sup>3</sup> W. Ziętała, Z. Mirkowska, *Zielony ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologii rolnictwa?*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2021, t. 368(3), s. 29–54.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE L nr 435 z 2021 r., s. 1; dalej: rozporządzenie 2021/2115. W rozporządzeniu 2021/2115 zrealizowano m.in. postulany wskazane w: Komunikacie Komisji z dnia 29 listopada 2017 r. zatytułowanym „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, który określa wyzwania, cele i kierunki przyszłej wspólnej polityki rolnej (WPR) po 2020 r.; Komunikacie 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; Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 29 listopada 2019 r. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM(2017) 713 final; 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 final.

Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005<sup>5</sup>. Z drugiej zaś płatności bezpośrednie unormowane dotychczas w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009<sup>6</sup>. Dokumenty te, będące podstawą funkcjonowania dwóch filarów Wspólnej Polityki Rolnej, postanowiono połączyć w jeden, kierując się nową zasadą uproszczenia WPR.

Jednocześnie wyraźnie wskazano w motywie 3 rozporządzenia 2021/2115, 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<sup>7</sup>. Udoskonalenie 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”. Tak jak podkreślono na wstępie, nakłada to na państwa członkowskie większą odpowiedzialność za kształtowanie polityki rolnej finansowanej ze środków europejskich.

Nie sposób nie zauważyć tutaj pewnych zagrożeń. Czy pozostawienie wyboru państwom członkowskim mechanizmów prawnych oraz proceduralnych nie zachwieje konkurencyjnością<sup>8</sup> rolnictwa poszczególnych państw? Może się zdarzyć, że przez skomplikowane procedury niektórzy rolnicy nie będą w swoich państwach korzystać z pomocy, w innych tymczasem maksymalne uproszczenie będzie przynosiło lepsze efekty. Do tej pory jednolitość zasad i mechanizmów prawnych była gwarantem takich samych szans dla wszystkich europejskich rolników. W prezentowanym rozporządzeniu 2021/2115 europejski prawodawca

<sup>5</sup> Dz.Urz. UE L nr 347 z 2013 r., s. 487, z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE L nr 347 z 2013 r., s. 608, z późn. zm.

<sup>7</sup> Zgodnie z motywem 27 rozporządzenia 2021/2115: „Model realizacji nie powinien prowadzić do sytuacji, w której będziemy mieli do czynienia z 27 różnymi krajowymi politykami rolnymi, co będzie groziło utratą wspólnego charakteru WPR i zagrozi rynkowi wewnętrznemu. Państwa członkowskie powinny jednak zachować pewien stopień elastyczności w obrębie solidnych wspólnych ram regulacyjnych. Niniejsze rozporządzenie powinno zatem wyznaczać cele Unii i ustalić rodzaje interwencji, a także wspólne wymogi unijne mające zastosowanie do państw członkowskich, zapewniając tym samym wspólny charakter WPR. Państwa członkowskie powinny być odpowiedzialne za przełożenie tych unijnych ram regulacyjnych na rozwiązania dotyczące wsparcia mające zastosowanie do beneficjentów przy wykorzystaniu zwiększonego poziomu elastyczności”.

<sup>8</sup> P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.

zdaje się od tego odchodzić. Przewiduje się w nim mechanizmy mające zabezpieczyć osiągnięcie poszczególnych celów, ale określenie drogi dochodzenia do tych celów nie jest już takie klarowne. To ogólne spostrzeżenie dotyczące zwiększenia roli państw członkowskich w kształtowaniu rozwoju obszarów wiejskich jest jednym z najważniejszych aspektów prawnych w nowej perspektywie finansowej. Co prawda, ustanowiono pewne „definicje ramowe” dla ujednolicenia i uproszczenia WPR, ale czy będą one wystarczającym zabezpieczeniem, pokaże dopiero analiza poszczególnych krajowych planów strategicznych<sup>9</sup>.

Kluczowym elementem w nowych zasadach finansowania rozwoju obszarów wiejskich ma być ochrona środowiska i klimatu. W motywie 16 rozporządzenia 2021/2115 wskazano: „ze względu na wysoki poziom ambicji WPR w zakresie ochrony środowiska nie należy zmniejszać kwalifikującego się obszaru w wyniku wdrożenia określonych zasad warunkowości oraz schematów na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt (zwanych dalej »ekoschematami«) w ramach płatności bezpośrednich”. Oznacza to wprowadzenie nowego sposobu zarządzania i koordynacji rozwoju obszarów wiejskich poprzez stworzenie zupełnie nowych zasad i procedur zwanych ekoschematami<sup>10</sup>. Jest to swoista odpowiedź na dość mizerne efekty poprzedniej polityki zazieleniania, która nie przyniosła realizacji zakładanych celów, przede wszystkim środowiskowych<sup>11</sup>. W Polsce wdraża się także z dość umiarkowanymi sukcesami politykę ekologiczną państwa<sup>12</sup>.

Zgodnie z art. 31 ust. 4 rozporządzenia 2021/2115 każdy ekoschemat powinien zasadniczo obejmować co najmniej dwa obszary działań na rzecz klimatu, środowiska, dobrostanu zwierząt i zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe. Oznacza to konieczność wdrożenia przez każdego rolnika dwóch obszarów w celu uzyskania płatności. Do tych obszarów w cytowanym przepisie zaliczono łagodzenie zmiany klimatu, w tym ograniczenie emisji gazów

<sup>9</sup> Przykłady takich definicji to definicja: „działalność rolnicza”, „grunty orne”, „uprawy trwałe” i „trwałe użytki zielone”, „kwalifikujący się hektar”.

<sup>10</sup> Zgodnie z motywem 65 rozporządzenia 2021/2115 „państwa członkowskie powinny mieć możliwość ustanowienia ekoschematów jako »programów podstawowych«, które stanowią dla rolników warunek uczestnictwa w podjęciu bardziej ambitnych zobowiązań związanych ze środowiskiem, klimatem i dobrostanem zwierząt w ramach rozwoju obszarów wiejskich oraz bardziej zaawansowanych ekoschematów. W celu zapewnienia uproszczenia, państwa członkowskie powinny mieć możliwość ustanowienia zaawansowanych ekoschematów. Państwa członkowskie powinny mieć również możliwość ustanowienia ekoschematów wspierających praktyki w zakresie dobrostanu zwierząt i oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe”.

<sup>11</sup> M. A. Król, *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII; Sprawozdanie Specjalne nr 21/2017, „Zazielenienie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym” (Dz.Urz. UE C nr 429 z 2017 r., s. 24).

<sup>12</sup> Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (M.P. z 2019 r., poz. 794).

cieplarnianych pochodzących z praktyk rolniczych, a także utrzymanie istniejących rezerwuarów węgla i zwiększenie sekwestracji węgla; przystosowanie się do zmiany klimatu, w tym działania na rzecz zwiększenia odporności systemów produkcji żywności oraz różnorodności zwierząt i roślin w celu zwiększenia odporności na choroby i zmianę klimatu. Jednym z ważniejszych obszarów jest także ochrona lub poprawa jakości wody i zmniejszenie presji na zasoby wodne oraz zapobieganie degradacji gleby, odtwarzanie gleby, poprawa żyzności gleby i gospodarowania składnikami odżywczymi (oraz fauny i flory gleby).

Nowe regulacje do ważnych obszarów w zakresie ekoschematów zaliczają także ochronę różnorodności biologicznej, zachowanie lub odtworzenie siedlisk lub gatunków, w tym zachowanie i tworzenie elementów krajobrazu lub obszarów nieprodukcyjnych; a także działania na rzecz zrównoważonego i ograniczonego stosowania pestycydów, w szczególności pestycydów stwarzających zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska. W końcu w rozporządzeniu 2021/2115 wskazano obszar działania na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt lub zwalczania odporności na środki przeciwdrobnoustrojowe. Ten ostatni obszar jest szczególnie ważny, biorąc pod uwagę szerzące się choroby wśród zwierząt<sup>13</sup>.

Państwo członkowskie może nałożyć także nowe wymogi w zakresie funkcjonowania ekoschematów i od nich uzależnić przyznanie płatności. Jest to tym ważniejsze, iż zgodnie z art. 97 ust. 1 rozporządzenia 2021/2115 co najmniej 25% przydziałów określonych w załączniku IX rezerwuje się na każdy rok kalendarzowy w okresie od 2023–2027 na ekoschematy<sup>14</sup> (w Polsce łączny budżet planu strategicznego wynosi ponad 25 mld euro). Oznacza to, że ekoschematy stają się jednym z podstawowych wyznaczników rozwoju obszarów wiejskich, a ich niezastosowanie w państwie członkowskim spowoduje utratę dość znacznych środków pomocowych. Trzeba także zwrócić uwagę na dość ogólne określenie ekoschematów w samym rozporządzeniu 2021/2115. To państwa członkowskie będą musiały sprecyzować, jakie konkretnie instrumenty prawne będą służyły wdrożeniu proponowanych rozwiązań. Ekoschematy zostały tym samym wpisane w szeroko rozumiany Europejski Zielony Ład<sup>15</sup>.

W projekcie polskiego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027<sup>16</sup> zaproponowano 16 takich ekoschematów. Należą do nich: Obszary z roślinami miododajnymi; Ekstensywne użytkowanie Tuz z obsadą zwierząt; Międzyplony ozime/Wsiewki śródplonowe; Opracowanie i przestrze-

<sup>13</sup> I. Lipińska, *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich – wybrane aspekty prawne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2017, t. XV.

<sup>14</sup> 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, nr 57(4), s. 681–694.

<sup>15</sup> M. Adamowicz, *Europejski Zielony Ład a „zazielenienie” rolnictwa i Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Więś i Rolnictwo*” 2021, nr 3(192), s. 49–70.

<sup>16</sup> <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> (dostęp: 1.02.2022 r.).



ganie planu nawożenia; 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; Utrzymanie zadrzewień śródpolnych; Utrzymanie systemów rolno-leśnych; Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych; Przeznaczenie 7% powierzchni GO w gospodarstwie na obszary nieprodukcyjne; Prowadzenie produkcji roślinnej w systemie Integrowanej Produkcji Roślin; Biologiczna ochrona upraw; Rolnictwo ekologiczne; Dobrostan zwierząt<sup>17</sup>. Będące częścią systemu płatności bezpośrednich ekoschematy poprzez ujednolicenie WPR mają istotny wpływ na rozwój obszarów wiejskich i możliwość uzyskiwania konkretnej pomocy finansowej<sup>18</sup>.

Trzeba także zwrócić uwagę, że zaproponowane mechanizmy w polskim projekcie mogą okazać się trudne do spełnienia, jak chociażby przeznaczenie 7% powierzchni GO w gospodarstwie na obszary nieprodukcyjne. W poprzednim okresie programowania wyznaczone cele w polityce zazieleniania, m.in. przeznaczenie 15% na trwałe użytki zielone, nie przyniosło oczekiwanych efektów. Z pewnością wybór konkretnych ekoschematów przez rolników będzie także zdeterminowany odpowiednią wysokością finansowania poszczególnych instrumentów prawnych. Od tej wysokości będzie zależeć w głównej mierze możliwość powodzenia prowadzonej polityki klimatycznej w sektorze rolnym<sup>19</sup>.

Jednym z kluczowych elementów w zakresie regulacji rozwoju obszarów wiejskich jest określenie podmiotu, do którego będzie kierowana pomoc. W tym zakresie głównym beneficjentem WPR będzie rolnik aktywny zawodowo<sup>20</sup>. Zgodnie z motywem 19 rozporządzenia 2021/2115 w swoich planach strategicznych WPR państwa członkowskie powinny na podstawie obiektywnych warunków określić, których rolników uznaje się za rolników aktywnych zawodowo. W polskim projekcie Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027<sup>21</sup> 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. Powinien także udokumentować, że jego przychód z działalności rolniczej stanowi co najmniej 1/3 całego przychodu w gospodar-

<sup>17</sup> Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – projekt, s. 303–419.

<sup>18</sup> A. Czyżowicz, *Ekoschematy – praktyki korzystne dla środowiska i klimatu*, „Zachodniopomorski Magazyn Rolniczy” 2020, nr 160.

<sup>19</sup> M. Szymańska, *Ekoschematy – nowa płatność bezpośrednia*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2020, nr 23(837).

<sup>20</sup> P. Litwiniuk, *Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 213.

<sup>21</sup> <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> (dostęp: 1.02.2022 r.), s. 269.

stwie lub roczna kwota płatności bezpośrednich wynosi co najmniej 5% całości przychodów z działalności pozarolniczej<sup>22</sup>.

Powyższe kryterium określające rolnika aktywnego zawodowo sprowadza się do odróżnienia działalności gospodarczej od działalności rolniczej<sup>23</sup>. Zakłada także dość ważne kryterium dochodowe podyktowane kwestiami uzyskiwanego dochodu z działalności rolniczej. Podkreślić należy, że nie eksponuje się tutaj posiadanych kwalifikacji czy stażu<sup>24</sup>, co jest charakterystyczne dla chociażby polskich regulacji związanych z definiowaniem nabywcy nieruchomości rolnych, czyli rolnika indywidualnego<sup>25</sup>. Podejście takie nie jest nowością w Unii Europejskiej, ale świadczy, po pierwsze, o zróżnicowaniu kryteriów dostępu do pomocy przez poszczególnych rolników w różnych państwach członkowskich. Po drugie, nie zapewnia, że gospodarstwo będzie prowadzone w sposób właściwy, odpowiadający aktualnym trendom i wiedzy, z uwagi na jedyne kryterium, jakim są osiągnięte dochody czy pomoc finansowa.

Poza tym utrzymano w rozporządzeniu 2021/2115 pomoc kierowaną do młodych rolników (doszczegóławiając odpowiednie przepisy w art. 4 ust. 6 rozporządzenia 2021/2115<sup>26</sup>). W tej koncepcji ważnym komponentem jest wykształcenie,

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia 2021/2115: „5. »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 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”.

<sup>23</sup> D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 63.

<sup>24</sup> W art. 3 pkt 1 rozporządzenia 2021/2115 rolnik „oznacza osobę fizyczną lub prawną bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo jest położone na obszarze objętym zakresem terytorialnym stosowania Traktatów, określonym w art. 52 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 349 i 355 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), oraz które prowadzą działalność rolniczą określoną przez państwa członkowskie zgodnie z art. 4 ust. 2 niniejszego rozporządzenia”.

<sup>25</sup> P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009.

<sup>26</sup> Zgodnie z tym przepisem „»Młodego rolnika« definiuje się w taki sposób, aby uwzględnić: górną granicę wieku mieszczącą się w przedziale 35–40 lat; warunek bycia »kierującym gospodarstwem«; odpowiednie wykształcenie lub umiejętności, wymagane zgodnie z ustaleniami państw członkowskich”.



jakie ma młody rolnik, co wpisuje się w ogólne trendy profesjonalizacji zawodu rolnika. Zgodnie z polskim projektem planu strategicznego młody rolnik musi spełnić jeden z warunków. Po pierwsze, musi mieć wykształcenie zasadnicze branżowe, średnie branżowe, średnie lub zasadnicze zawodowe w rozumieniu przepisów prawa oświatowego. Po drugie, jest to 3-letni staż pracy w rolnictwie, przy czym za staż pracy w rolnictwie uznaje się okres, liczony do dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy, w którym wnioskodawca: podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie jako rolnik lub domownik lub ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności rolniczej w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), lub był zatrudniony w gospodarstwie rolnym na podstawie umowy o pracę na stanowisku związanym z prowadzeniem produkcji rolnej<sup>27</sup>.

Aby zróżnicować istniejące możliwości kategorii rolników, wprowadzono także zmodyfikowane określenie „nowego rolnika”. Zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia 2021/2115 definiuje się go w taki sposób, aby termin ten odnosił się do rolnika innego niż młody rolnik i niż „kierujący gospodarstwem” po raz pierwszy. Państwa członkowskie określają inne obiektywne i niedyskryminujące wymogi dotyczące odpowiedniego wykształcenia i odpowiednich umiejętności. W polskim projekcie planu strategicznego nie dość wyraźnie wyeksponowano wymogi stawiane nowym rolnikom.

Zaprezentowane trzy definicje: rolnika aktywnego zawodowo, młodego rolnika i nowego rolnika różnią się zasadniczo obranymi różnymi kryteriami. Przede wszystkim dużym problemem jest brak profesjonalizacji zawodowej rolnika aktywnego zawodowo. Może to przełożyć się na sytuację, że pomoc będą otrzymywali rolnicy, którzy wykażą się odpowiednią sferą prawną swojej działalności czy też księgową, a nie rolnicy, którzy faktycznie pracują w rolnictwie. Oczywiście trzeba zauważyć tutaj także progres podejścia w stosunku do poprzednich okresów programowania, gdzie pomoc była adresowana do posiadaczy nieruchomości rolnych utrzymujących i w warunkach dobrej kultury rolnej.

Kluczem do nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich jest również dookreślenie znaczenia innowacyjności sektora rolnego. W motywie 23 cytowanego rozporządzenia 2021/2115 podkreśla się, że „bardziej inteligentna, nowoczesna i zrównoważona WPR musi wykorzystywać badania naukowe i innowacje, aby mogła wspierać wielofunkcyjność unijnych systemów rolnictwa, leśnictwa i produkcji żywności poprzez inwestowanie w rozwój technologiczny i cyfryzację, a także usprawnianie absorpcji i skutecznego zastosowania technologii, w szczególności technologii cyfrowych oraz poprawę dostępu do bezstronnej, rzetelnej, odpowiedniej i nowej wiedzy oraz jej zwiększone upowszechnianie”. Podejście

<sup>27</sup> <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> (dostęp: 1.02.2022 r.), s. 271.

takie nie jest nowe w rolnictwie<sup>28</sup>, jednakże jest ono po raz pierwszy wykorzystywane na taką skalę w sferze przeznaczonych środków na innowacje. Niewątpliwie unowocześnienie rolnictwa poprzez jego cyfryzację i badania naukowe jest ważnym czynnikiem rozwojowym wskazującym na przyszłość rolnictwa. Podobnie jednak przy ekoschematach czy określeniu beneficjenta pomocy pozostawiono dość dużą dowolność państwom członkowskim w zakresie wyboru mechanizmów innowacyjnych. W polskim projekcie planu strategicznego można spotkać chociażby takie określenia jak „modernizacja i wzrost innowacyjności gospodarstw rolnych, cyfryzacja gospodarstw rolnych, rolnictwo 4.0”<sup>29</sup>. Oznacza to pojawienie się zupełnie nowej siatki pojęciowej, którą rolnicy nie tylko będą musieli przyswoić, lecz także umieć z niej skorzystać.

Jak jest to trudne, przyznaje sam polski projektodawca planu strategicznego, podkreślając, że „innowacyjność w ramach interwencji jest rozumiana bardzo wszechstronnie z uwzględnieniem stopnia rozwoju danego obszaru. Instrumentem pozwalającym na indukowanie innowacyjności jest nie tylko zalecenie stosowania przez LGD kryteriów promujących tego rodzaju operacje, ale przede wszystkim wdrażanie koncepcji inteligentnej wsi, które ze swej natury są ukierunkowane zarówno na rozwiązania innowacyjne, także w zakresie cyfryzacji”<sup>30</sup>. Słowo „innowacyjność” w tym projekcie pojawia się 128 razy, a w omawianym rozporządzeniu 68 razy. Świadczy to o celowym niedookreśleniu znaczenia prawnego tego pojęcia w celu zachowania luzu decyzyjnego i interpretacyjnego umożliwiającego szerokie zastosowanie wszelkich osiągnięć techniki w rolnictwie.

Przedstawione w artykule problemy są tylko przyczynkiem do dalszej dyskusji naukowej w zakresie oceny i postulatów *de lege ferenda* związanych z kształtowaniem rozwoju obszarów wiejskich oraz płatności bezpośrednich w świetle regulacji europejskich i krajowych. Przed każdym państwem członkowskim, w tym Polską, staje wyzwanie wykorzystania środków europejskich do dalszego rozwoju i poprawy konkurencyjności<sup>31</sup> rolnictwa. Obecny stan legislacji europejskiej i krajowej nie napawa optymizmem<sup>32</sup>. Przede wszystkim stopień skomplikowania i niemożność oddzielania warstwy postulatywnej (określenie celów i motywów podejmowania poszczególnych decyzji) i analitycznej (obszerne

<sup>28</sup> L. Naldi, P. Nilsson, H. Westlund, S. Wixe, *What is smart rural development?*, “Journal Rural Studies” 2015, nr 40, s. 90–101.

<sup>29</sup> <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> (dostęp: 1.02.2022 r.), s. 282.

<sup>30</sup> <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> (dostęp: 1.02.2022 r.), s. 696.

<sup>31</sup> I. Lipińska, *Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2(29), s. 277–291.

<sup>32</sup> Podkreślono to chociażby w motywie 107 rozporządzenia 2021/2115: „W świetle obaw dotyczących obciążenia administracyjnego związanego z zarządzaniem dzielonym, szczególną uwagę w planach strategicznych WPR należy poświęcić uproszczeniu”.

analizy SWOT) od sfery legislacji czynią ze współczesnego prawa rolnego wysoce nieprzejrzystą strukturę. Taki stan rzeczy może tylko zniechęcać potencjalnych beneficjentów od ubiegania się o pomoc, niż być kołem zamachowym w tym procesie.

Ponadto nadal zachowano zasadę modelu interwencji rynkowej, gdzie to podmiot publiczny pomaga działającym na rynku rolnikom w ich działalności. Trzeba też pamiętać, że w każdej dyskusji o kolejnych perspektywach WPR odżywają pomysły zniesienia niektórych form dotowania rolnictwa, jak chociażby płatności bezpośrednich. W obecnym stanie gospodarczym poszczególnych sektorów rolnych w państwach członkowskich zupełne odstąpienie od finansowania rolnictwa ze środków publicznych wydaje się nierealne. Dlatego też tak ważny jest wybór mechanizmów prawnych, które mają pomóc rolnikom. Muszą być one wyraźnie ukierunkowane na osiągnięcie wymiernych i mierzalnych efektów ekonomicznych i społecznych.

Trzeba już dziś podjąć działania zmierzające do przedstawiania skutków legislacji prawno-rolnej. Wybór konkretnych instrumentów prawnych w krajowych planach strategicznych należy do państw członkowskich. To krajowe pomysły na pomoc rolnikom będą wyznaczać przyszłość polskiego rolnictwa, nie tylko w Europie, lecz także na świecie. Dokonany dziś nietrafny wybór lub zagniatwana procedura ubiegania się o pomoc mogą na długie lata wprowadzić do rolnictwa stagnację i zahamować jeden z głównych celów, jakim jest wzrost konkurencyjności.

Nie należy również zapominać, że przedstawione regulacje prawne wpisują się w szerszy kontekst Europejskiego Zielonego Ładu i polityki klimatycznej. Omówione chociażby zagadnienie ekoschematów jest ciekawym konstruktem prawnym, który z uwagi na konstrukcję budżetu musi zostać wykorzystany. Powstaje tylko pytanie o możliwość realizacji określonych czynności korzystnych dla klimatu przez rolników. Czy na pewno okażą się one korzystne dla rolników jako beneficjentów pomocy? Postawione ambitne cele w zakresie osiągnięcia neutralności klimatycznej nie będą możliwe bez odpowiednio wysokiej pomocy dla rolników. Obecne regulacje prawne oraz planowana wysokość pomocy *per capita* wydają się nie być wystarczającym gwarantem powodzenia tych celów.

## REFERENCES

- Adamowicz M., *Europejski Zielony Ład a „zazielenienie” rolnictwa i Wspólnej Polityki Rolnej*, „Wies i Rolnictwo” 2021, nr 3(192)
- Blajer P., *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2009

- 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, nr 57(4)
- Czyżowicz A., *Ekoschematy – praktyki korzystne dla środowiska i klimatu*, „Zachodniopomorski Magazyn Rolniczy” 2020, nr 160
- Król M. A., *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- Lipińska I., *Poprawa konkurencyjności działalności rolniczej w reformowanej Wspólnej Polityce Rolnej – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 2(29)
- Lipińska I., *Zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt gospodarskich – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV
- Litwiniuk P., *Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1
- Łobos-Kotowska D., *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI
- Naldi L., Nilsson P., Westlund H., Wixe S., *What is smart rural development?*, "Journal Rural Studies" 2015, nr 40
- Popardowski P., *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019
- Szymańska M., *Ekoschematy – nowa płatność bezpośrednia*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2020, nr 23(837)
- Ziętara W., Mirkowska Z., *Zielony ład – w kierunku rolnictwa ekologicznego czy ekologizacji rolnictwa?*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2021, t. 368(3)