

*Tomasz Drabik*

Zakład Gospodarki Komunalnej w Szadku

## INSTRUMENTY WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO DLA ROLNICTWA PO 2020 R.

### 1. WPROWADZENIE

Dopłaty bezpośrednie od samego początku ich włączenia do Wspólnej Polityki Rolnej (dalej: WPR) były przedmiotem wieloaspektowej krytyki. Podkreślano, że nadmiernie uzależniają one rolników od wspólnotowych finansów, które w długotrwałej perspektywie prowadzą do nieracjonalnych zachowań producentów rolnych. Ponadto krytykowano zbyt wysoki poziom tych dopłat i ich ograniczony zakres przedmiotowy. Płatności bezpośrednie były kwestionowane zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania przez samych rolników z powodu zanadto transparentnego charakteru, ponieważ dotąd dochody rolników były ukryte w cenach produktów rolnych, finansowanych przez konsumentów i podatników<sup>1</sup>.

Płatności bezpośrednie są obecnie jednym z najbardziej dynamicznych instrumentów WPR. Pomimo braku pierwotnej funkcji stymulatora gospodarczego, szybko stały się regulatorem prorynkowym i pozwoliły dostosowywać się producentom rolnym do warunków nie tylko europejskich, lecz także do rynków światowych<sup>2</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i analiza wybranych rozwiązań prawnych przyjętych w proponowanej regulacji odnoszącej się do systemu wsparcia bezpośredniego, jako instrumentów realizujących założenia WPR.

---

<sup>1</sup> E. Tomkiewicz, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej*, Warszawa 2007, s. 93 i n.

<sup>2</sup> M. A. Król, *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 311.

## 2. EWOLUCJA SYSTEMU PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH DO GRUNTÓW ROLNYCH

Płatności bezpośrednie (ang. *direct payments*) zostały wprowadzone w ramach reformy WPR w 1992 r. (tzw. reforma R. Mac Sharry'ego<sup>3</sup>), pod wpływem narastających problemów wewnętrznych oraz negocjacji na forum GATT, zmierzających w kierunku liberalizacji światowego handlu rolnego<sup>4</sup>. Był to główny instrument wspierania i stabilizacji dochodów rolniczych<sup>5</sup>. Przede wszystkim było to wspieranie rolniczych dochodów z pominięciem rynku<sup>6</sup>.

Głównym założeniem mechanizmu dopłat bezpośrednich było rekompensowanie rolnikom spadku ich dochodów spowodowanych znaczną obniżką cen gwarantowanych oraz zerwanie związku między wielkością produkcji rolnej a wysokością pomocy finansowej dla rolników<sup>7</sup>. W literaturze podkreśla się, że ustawodawcy wspólnotowemu w zupełności nie udało się zlikwidować tej zależności, ponieważ dochody rolników z tytułu dopłat w dalszym ciągu są powiązane z wielkością produkcji rolnej.

Początkowo dopłaty bezpośrednie miały zamknięty przedmiotowo zakres i nie funkcjonowały we wszystkich sektorach wspólnotowego rolnictwa. W produkcji roślinnej można wyróżnić m.in.: rynek zbóż, roślin oleistych i białkowych, tytoniu, skrobi ziemniaczanej, chmielu, suszu paszowego, lnu i konopi. Natomiast w produkcji zwierzęcej były to sektory wołowiny, cielęciny, baraniny, sektor mleka i przetworów mlecznych.

Otrzymanie płatności bezpośrednich było uzależnione od limitu stada zwierząt w gospodarstwie rolnym bądź też od historycznej powierzchni użytkowanych gruntów rolnych. Warunkiem otrzymania przez rolnika dopłat w pełnej wysokości było nieprzekroczenie przez rolnika historycznie ustalonej powierzchni gruntów rolnych w latach 1989–1991<sup>8</sup> lub w przypadku produkcji zwierzęcej, jeżeli

---

<sup>3</sup> Commission of the European Communities, 1991, Communication of the Commission to the Council: The Development and the Future of the CAP. Reflection Paper of the Commission, COM (91) 100 final, Brussels, 1 February 1991.

<sup>4</sup> E. Tomkiewicz, *Dopłaty bezpośrednie jako środek wspierania dochodów rolniczych*, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, LEX/el. 2012, s. 712.

<sup>5</sup> E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty regulowania polityki rynkowo-dochodowej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Prawo i Polityka Rolna Unii Europejskiej*, t. XXVI, Warszawa 2010, s. 64.

<sup>6</sup> A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) A. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 106.

<sup>7</sup> E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 92.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1251/1999 z dnia 17 maja 1999 r. ustanawiające system wspierania producentów niektórych roślin uprawnych, Dz.Urz. WE L 160 z 26.06.1999 r., s. 1.

liczba zwierząt nie przekraczała średniej wielkości stada w regionie w określonym roku referencyjnym<sup>9</sup>.

System dopłat służył poprawie efektywności struktur rolnych i miał efektywnie wpływać na wielkość produkcji rolnej<sup>10</sup>. Ustawodawca dodatkowo premiował producentów rolnych, którzy zmniejszali skalę produkcji zwierząt hodowlanych w gospodarstwie. Trafnie konstatuje E. Tomkiewicz<sup>11</sup>, iż „dopłaty zostały tak skonstruowane, by wymuszać na rolnikach zmniejszenie produkcji rolnej”.

Do końca lat 90. XX w. nie nastąpiły zasadnicze zmiany w systemie dopłat bezpośrednich. Podczas obrad Rady Europejskiej w Berlinie<sup>12</sup> w 1999 r. zostały wprowadzone niewielkie modyfikacje w ramach Agendy 2000<sup>13</sup>. Zasadnicze zmiany w systemie płatności bezpośrednich, tzw. reforma luksemburska, zostały uzgodnione przez ministrów rolnictwa Unii Europejskiej<sup>14</sup> w 2003 r., czego normatywnym wyrazem jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników<sup>15</sup>.

Fundamentalną zmianą było wprowadzenie jednej zryczałtowanej płatności bezpośredniej przypadającej na gospodarstwo rolne (ang. *single farm payment*)<sup>16</sup>. Wysokość jej jest niezależna od wielkości produkcji rolnej (ang. *decoupling*). Jak podkreśla A. Germanò<sup>17</sup>, producent staje się podmiotem płatności pewnego rodzaju „pensji” i sam może postanowić o zaniechaniu prowadzenia produkcji z obowiązkiem zachowania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej. *Decoupling* to uniezależnienie płatności bezpośrednich od wielkości i rodzaju produkcji rolnej. Skrajnym przypadkiem realizacji tej zasady jest przyznanie dopłat bezpośrednich do gruntów, które zostały z tej produkcji wyłączone<sup>18</sup>.

<sup>9</sup> E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka...*, 2004, s. 93.

<sup>10</sup> J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 20.

<sup>11</sup> E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty regulowania polityki rynkowo-dochodowej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Prawo...*, s. 65.

<sup>12</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca 1999 r., tzw. szczyt berliński.

<sup>13</sup> Dokument Komisji Europejskiej opublikowany w lipcu 1997 r., określający m.in. kształt budżetu UE w latach 2000–2006 oraz zmiany WPR. Ostateczną wersję przyjęła Rada Europejska na szczycie w Berlinie w 1999 r.

<sup>14</sup> Konferencja ministrów rolnictwa Unii Europejskiej dotycząca reformy WPR, 26 czerwca 2003 r. w Luksemburgu.

<sup>15</sup> Dz.Urz. UE 2004 L 270 z 21.10.2003 r., s. 1, dalej: rozporządzenie nr 1782/2003.

<sup>16</sup> D. Łobos-Kotowska, *Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 110.

<sup>17</sup> A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności bezpośrednich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 45.

<sup>18</sup> M. A. Król, *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 84.

W literaturze podnosi się, że fundamentalną zasadą przyszłego systemu płatności w ramach wsparcia bezpośredniego powinna być pełna realizacja zasady, iż wsparcie należałoby skierować przede wszystkim do posiadaczy gospodarstw rodzinnych, do rolników, producentów rolnych, którzy tego wsparcia potrzebują i są w stanie zapewnić funkcjonowanie nie tylko produkcji rolnej, lecz także społecznej infrastruktury rolniczej.

Wysokość tej płatności była określona na stałym, jednakowym poziomie i była obliczana na podstawie płatności otrzymywanych w stosunku do historycznego poziomu produkcji w latach 2000–2002<sup>19</sup>. Zryczałtowana płatność stanowiła sumę wszystkich uzyskiwanych dotychczas dopłat bezpośrednich przez producenta rolnego z różnych tytułów prawnych<sup>20</sup>. Wprowadzenie jednej zryczałtowanej płatności zamiast kilku dopłat bezpośrednich było wyraźnym uproszczeniem zanadto skomplikowanego mechanizmu ich naliczania i kontroli<sup>21</sup>.

Kolejną istotną modyfikacją była konieczność przestrzegania przez producentów rolnych określonych wymogów prawnych w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt (ang. *cross – compliance*). Warunkiem otrzymania płatności było też przestrzeganie standardów w zakresie ochrony środowiska, m.in. przestrzeganie norm zużycia nawozów i środków ochrony roślin, utrzymywanie gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, właściwego dobrostanu zwierząt, zdrowia zwierząt, bezpieczeństwa żywności<sup>22</sup>.

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1782/2003, jeżeli rolnik nie przestrzegał wielu rygorystycznych wymagań prawnych w tym zakresie, to zostawał częściowo lub całkowicie pozbawiony prawa do płatności w ramach wsparcia bezpośredniego.

Następną istotną zmianą systemu płatności bezpośrednich była redukcja ich wysokości, tzw. modulacja w latach 2005–2013. Mechanizm modulacji polegał na systematycznym zmniejszaniu kwot płatności bezpośrednich i dotyczył wyłącznie największych gospodarstw rolnych, które korzystają z pomocy finansowej przekraczającej 5 tys. euro rocznie. Zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczane były na promowanie zrównoważonego rolnictwa i wzmacnianie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, a o ich przeznaczeniu decydowało państwo członkowskie po uzgodnieniu z Komisją Europejską<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005, s. 87 i n.

<sup>20</sup> E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 95 i n.

<sup>21</sup> E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna po reformie z 2003 r.*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V, s. 216 i n.

<sup>22</sup> M. A. Król, *Zasada wzajemnej zgodności – nowy instrument ochrony środowiska*, (w:) M. Rudnicki (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 282–287.

<sup>23</sup> D. Łobos-Kotowska, J. Bieluk, *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 418.

Reforma luksemburska wprowadziła jednocześnie instrument dodatkowych płatności przeznaczonych na wspieranie podejmowania przez rolników i producentów rolnych określonych kierunków produkcji rolnej (zboż, roślin oleistych, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków na skrobię, suszu paszowego, bydła, upraw na cele energetyczne, owcy, mleka) istotnych z punktu widzenia m.in. ochrony środowiska<sup>24</sup>.

Postanowieniami Traktatu akcesyjnego z dnia 16 kwietnia 2003 r. o przystąpieniu do Unii Europejskiej<sup>25</sup>, Polska wraz z innymi państwami uzyskała dostęp do płatności bezpośrednich<sup>26</sup>. W Traktacie przewidziano dwa odmienne systemy (SPS – system płatności jednolitych, i SAPS – system jednolitej płatności obszarowej), zróżnicowano poziom płatności w stosunku do nowo przyjętych państw członkowskich i dla państw tzw. starej Unii. Przewidziano ponadto dziesięcioletni okres przejściowy dochodzenia do pełnego poziomu płatności bezpośrednich<sup>27</sup>. Polscy producenci rolni otrzymali dopłaty bezpośrednie opierające się na modelu jednakowej premii na podstawie ilości posiadanych gruntów z dodatkowymi elementami wsparcia, czyli uproszczonego modelu Systemu Jednolitej Płatności Obszarowej. Należy odnotować, że już sam fakt posiadania gruntów rolnych, nie zaś tytuł prawny do nich, stał się fundamentalną przesłanką uprawniającą do płatności bezpośrednich<sup>28</sup>.

Komisja Europejska w dniu 20 listopada 2008 r. wydała Komunikat (ang. *Health Check*<sup>29</sup>). W dokumencie tym, w ramach śródkresowej oceny funkcjonowania reformy luksemburskiej, dokonano przeglądu zgodności funkcjonowania WPR z założeniami jej reformy z Luksemburga z 2003 r. Zmiany te prowadziły do dalszego uproszczenia i ujednoczenia dopłat bezpośrednich, ich sukcesywnego oddzielania od produkcji, a zarazem obniżania ich wysokości w kolejnych latach. Przyjęto, że beneficjenci płatności bezpośrednich mają otrzymać wyższe kwoty wsparcia oraz zostać objęci większymi redukcjami (tzw. redukcja progresywna).

<sup>24</sup> S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 137.

<sup>25</sup> Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864 zał.

<sup>26</sup> D. Łobos-Kotowska, J. Bieluk, *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 411 i n.

<sup>27</sup> D. Łobos-Kotowska, J. Bieluk, *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 385.

<sup>28</sup> J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, s. 137.

<sup>29</sup> Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR z dnia 20 listopada 2007 r., Bruksela, COM (2007) 722 final.

### 3. SYSTEM PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH W OKRESIE PROGRAMOWANIA 2014–2020

W 2013 r. rozpoczął się nowy okres programowania w Unii Europejskiej. Kolejna reforma systemu dopłat bezpośrednich, która weszła w życie 1 stycznia 2015 r., ustanawiała zupełnie nowy model składający się z płatności podstawowej dla wszystkich państw Unii Europejskiej<sup>30</sup> oraz dopełniającej ją i uzależnionej od stosowania określonych dodatkowych praktyk rolniczych płatności za zazielenienie<sup>31</sup>. Przy czym, zgodnie z art. 47 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013, płatność za zazielenienie jest uzależniona od spełnienia wymagań w zakresie dywersyfikacji upraw, utrzymywania trwałych użytków zielonych, a także przeznaczenia części areалу na cele proekologiczne<sup>32</sup>. W motywie 39 rozporządzenia nr 1307/2013 ewidentnie wskazano, że „niespełnienie obowiązków wynikających z elementu »zazielenienia« powinno podlegać karom na podstawie rozporządzenia (UE) 1306/2013<sup>33</sup>”. Należy zatem stwierdzić, iż nie istnieje dziś system płatności bezpośrednich bez spełnienia wymogów polityki zazieleniania<sup>34</sup>.

Nowy system płatności zastępuje system jednolitych płatności (SPS) oraz system jednolitych płatności obszarowych (SAPS). Jednym z rozwiązań tej reformy jest przyjęcie degresywnego charakteru płatności<sup>35</sup>. System płatności bezpośrednich w nowej perspektywie finansowej w latach 2014–2020 zakłada, że wsparcie bezpośrednie powinno być kierowane wyłącznie do rolników czynnych zawodowo<sup>36</sup>, kładąc duży nacisk na młodych rolników, małe i średnie gospodarstwa oraz wprowadzając możliwość redukcji wsparcia bezpośredniego gospodarstw rolnych osiągających najwyższe wsparcie z tytułu dopłat. W ramach tego okresu

<sup>30</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 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, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608, z późn. zm., dalej: rozporządzenie nr 1307/2013.

<sup>31</sup> D. Milanowska, *Płatność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 8.

<sup>32</sup> M. A. Król, *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty...*, s. 304.

<sup>33</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 549.

<sup>34</sup> A. Niewiadomski, *Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna*, Warszawa 2016, s. 430 i n.

<sup>35</sup> D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 19.

<sup>36</sup> D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 63.

programowania WPR zwiększeniu uległy środowiskowe wymogi związane ze wsparciem bezpośrednim<sup>37</sup>.

D. Łobos-Kotowska<sup>38</sup> zauważa, że skorelowanie uprawnień do płatności z aktywnością zawodową w rolnictwie nie do końca odpowiada założeniom reformy WPR na lata 2014–2020. Trafnie zwraca uwagę A. Niewiadomski, że „wprowadzone instrumenty prawne w ramach płatności bezpośrednich w Polsce były inne niż w krajach UE-15 w ramach tzw. systemu uproszczonego. Sprzyjało to w okresie przejściowym w pozyskiwaniu pomocy, która pozwalała na bieżące funkcjonowanie gospodarstw rolnych”<sup>39</sup>.

Jak wskazano w literaturze<sup>40</sup>, na unijnym forum od dłuższego czasu pojawiały się polskie postulaty nad uproszczeniem wielokomponentowego systemu dopłat bezpośrednich. Główną propozycją było ujednoczenie systemów płatności bezpośrednich do formuły SAPS, który charakteryzuje się większą prostotą i przejrzystością w porównaniu z systemem SPS. Propozycja ta była trudna do realizacji i akceptacji przez państwa będące płatnikami netto do budżetu Unii Europejskiej. Wszelkie postulaty wywołują dyskusję dotyczącą wyrównania stawek płatności bezpośrednich w krajach UE.

S. Balcerak podnosi, że rozważaniom nad prawnymi aspektami wyrównywania poziomu płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej powinna towarzyszyć dyskusja o potencjalnych uwarunkowaniach lub konsekwencjach takiej operacji na tle zobowiązań Wspólnoty wobec Światowej Organizacji Handlu<sup>41</sup>. Ponadto autor konstatuje, iż „wyrównanie poziomów wsparcia bezpośredniego w gronie wszystkich beneficjentów wspólnotowego systemu płatności jest nośnym hasłem w toczącej się dyskusji na temat przyszłego kształtu płatności bezpośrednich. Niestety, realizacja takiego podejścia może nastąpić wyłącznie przy uwzględnieniu uwarunkowań natury prawnej, których zakres jest bardzo szeroki, począwszy od wymogów instytucjonalnych, prawnomiędzynarodowych, po orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, a skończywszy na praktycznych konsekwencjach prawnych dla posiadaczy uprawnień do płatności”.

System płatności podstawowej (ang. *Basic Payment Scheme – BPS*) stosowany jest w państwach UE-15, a także przez Chorwację, Maltę i Słowenię. Podobnie jak w obowiązującym do 2014 r. systemie płatności jednolitej, w nowym systemie są one przyznawane producentom rolnym na podstawie posiadanych przez nich uprawnień, które muszą być aktywowane poprzez przypisanie ich do grun-

<sup>37</sup> M. A. Król, *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 78.

<sup>38</sup> D. Łobos-Kotowska, *Działalność rolnicza...*, s. 72.

<sup>39</sup> A. Niewiadomski, *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – wybrane problemy prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 122 i n.

<sup>40</sup> S. Balcerak, *Nowe oblicza debaty nad wyrównaniem płatności bezpośrednich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1(5), s. 134 i n.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

tów. System BPS składa się z obowiązkowych elementów (płatność podstawowa, płatność za zazielenienie, płatność dla młodych rolników) oraz elementów dobrowolnych (płatności związane z produkcją, płatność dodatkowa, odrębny system płatności dla małych gospodarstw). Należy tutaj zaznaczyć, że każde państwo członkowskie musi wdrożyć elementy obowiązkowe, natomiast zastosowanie elementów dodatkowych jest uzależnione od decyzji danego państwa.

System jednolitej płatności obszarowej (ang. *Single Area Payment Scheme* – SAPS) to uproszczony system płatności bezpośrednich stosowany przez wszystkie państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. lub później, z wyjątkiem Chorwacji, Malty i Słowenii. Stawkę jednolitej płatności obszarowej wylicza się poprzez podzielenie rocznej krajowej koperty finansowej, ustalonej dla każdego państwa przez powierzchnię kwalifikujących się gruntów. W systemie SAPS istnieje możliwość stosowania tych samych rodzajów płatności, które funkcjonują w systemie płatności podstawowej. Ponadto państwa, w których stosuje się SAPS mogą przyznawać przejściowe wsparcie krajowe (krajowe uzupełniające płatności bezpośrednie)<sup>42</sup>.

W obecnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 polscy rolnicy mogą wnioskować o wsparcie bezpośrednie w ramach:

- 1) jednolitej płatności obszarowej,
- 2) płatności za zazielenienie,
- 3) płatności dla młodych rolników,
- 4) płatności dodatkowych,
- 5) płatności związanych z produkcją (do bydła, krów, owiec, kóz, owoców miękkich (truskawki i maliny), chmielu, roślin wysokobiałkowych, buraków cukrowych, ziemniaków skrobiowych, pomidorów, lnu i konopi włóknistych),
- 6) przejściowego wsparcia krajowego (do tytoniu).

Płatności bezpośrednie w państwach członkowskich, gdzie został wdrożony system SAPS, mają charakter administracyjnoprawny. Źródłem ich jest decyzja administracyjna, a normatywną podstawą do ich wypłacenia są przepisy prawa administracyjnego<sup>43</sup>.

#### 4. SYSTEM PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH PO 2020 R.

Komisja Europejska dnia 1 czerwca 2018 r. przedstawiła pakiet trzech projektów rozporządzeń<sup>44</sup> dotyczących propozycji legislacyjnych WPR po 2020 r., tj.:

<sup>42</sup> D. Łobos-Kotowska, J. Bieluk, *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 520 i n.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 527 i n.

<sup>44</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_pl](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_pl) (dostęp: 12.12.2018 r.).



1) wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie 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 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013<sup>45</sup>;

2) wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1306/2013<sup>46</sup>;

3) wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina, (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i (UE) nr 229/2013 ustanawiające szczególne środki dotyczące rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego<sup>47</sup>.

Płatności bezpośrednie będą nadal istotnym elementem służącym zagwarantowaniu sprawiedliwego wsparcia dochodów rolników. Będą miały zadanie wspierania konkurencyjnego na zmiany rynkowe i odpornego sektora rolnictwa<sup>48</sup>. Jako jeden z priorytetów WPR po 2020 r. Komisja Europejska wymieniła „bardziej ambitne działania w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu” oraz lepsze ukierunkowanie wsparcia na potrzeby małych i średnich gospodarstw oraz obszarów o ograniczeniach naturalnych, co przyczyni się do utrzymania miejsc pracy w gospodarstwach rolnych i działalności rolniczej na całym obszarze, w wyniku czego wzmocnieniu ulegnie społeczno-gospodarcza struktura obszarów wiejskich.

#### 4.1. PRZEGLĄD NOWYCH PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH<sup>49</sup>

W nowej perspektywie WPR po 2020 r. zostały zaplanowane następujące rodzaje interwencji w formie płatności bezpośrednich:

<sup>45</sup> COM(2018)392 final, dalej: projekt rozporządzenia w sprawie wspierania WPR.

<sup>46</sup> COM(2018)393 final.

<sup>47</sup> COM(2018)394 final.

<sup>48</sup> Punkt 14 rozporządzenia COM(2018)392 final.

<sup>49</sup> Wspólna Polityka Rolna po 2020 r. Propozycje ustawodawcze, [https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/docs/news/prezentacja\\_dg\\_jerzy\\_plewa\\_12\\_06\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/docs/news/prezentacja_dg_jerzy_plewa_12_06_2018.pdf) (dostęp: 12.12.2018 r.).

- 1) płatności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji:
  - a) podstawowe wsparcie dochodu do celów stabilności,
  - b) uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu do celów stabilności,
  - c) uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników,
  - d) systemy na rzecz klimatu i środowiska;
- 2) płatności bezpośrednie związane z wielkością produkcji:
  - a) wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji,
  - b) płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny.

Nowy system płatności bezpośrednich zawiera elementy zarówno obowiązkowe, jak i dobrowolne dla państw członkowskich. Grupę elementów obowiązkowych będą tworzyć: podstawowe wsparcie dochodu do celów stabilności, uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu do celów stabilności oraz systemy na rzecz klimatu i środowiska. Do elementów dobrowolnych dla państw członkowskich Komisja Europejska zaliczyła: uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników oraz wsparcie dochodów związane z wielkością produkcji.

Zgodnie z art. 16 projektu rozporządzenia w sprawie wspierania WPR państwa członkowskie ustalają próg obszarowy i przyznają płatności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji wyłącznie osobom faktycznie prowadzącym działalność rolniczą, których kwalifikowalny obszar gospodarstwa rolnego, w odniesieniu do którego wystąpiono o płatności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji, przekracza ten próg obszarowy.

Państwa członkowskie powinny wprowadzić do swoich planów strategicznych WPR wymogi odnoszące się do minimalnego obszaru warunkującego otrzymanie płatności niezwiązanych z wielkością produkcji. Przyznając takie wsparcie bezpośrednie, które nie jest związane z wielkością produkcji opierającej się na systemie uprawnień do płatności, państwa członkowskie powinny wciąż zarządzać rezerwą krajową lub rezerwami krajowymi w podziale na grupy terytoriów. Rezerwy te powinny być przeznaczane w pierwszej kolejności na korzyść młodych rolników oraz rolników, którzy rozpoczynają swoją działalność rolniczą.

Za **podstawowe wsparcie dochodu do celów stabilności** odpowiadają państwa członkowskie. Wsparcia tego udziela się do każdego kwalifikującego się hektara zadeklarowanego przez osobę faktycznie prowadzącą działalność rolniczą, co do zasady, jako jednolitą kwotę na hektar. Podstawowe wsparcie dochodu będzie przyznawane przez państwa członkowskie osobom faktycznie prowadzącym działalność rolniczą, które posiadają uprawnienia do płatności, na własność lub w formie dzierżawy.

Należy ustanowić na poziomie unijnym specjalną płatność niezwiązaną z wielkością produkcji na hektar. **Uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodu do celów stabilności** będzie miało na celu przesunięcie wsparcia od większych gospodarstw rolnych do mniejszych lub średnich w postaci rocznej płatności na kwalifikujący się hektar oddzielonej od produkcji dla rolników uprawnionych do płatności w ramach podstawowego wsparcia dochodu. Kwotę

na hektar, maksymalną liczbę hektarów na producenta rolnego ustala państwo członkowskie. Trzeba tutaj zaznaczyć, że zaplanowana dodatkowa kwota przypadająca na hektar nie może przekroczyć średniej krajowej kwoty płatności bezpośrednich na hektar dla tego roku składania wniosków.

Utrzymano także **uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników**. W ocenie Komisji Europejskiej zakładanie i rozwój nowej działalności gospodarczej w sektorze rolnym po raz pierwszy przez młodych rolników jest kluczowe dla konkurencyjności sektora rolnego w Unii Europejskiej. Niemniej jednak wiąże się ze znacznymi nakładami środków finansowych i dlatego warto rozważyć wprowadzenie przez państwa członkowskie dodatkowego wsparcia dochodu po rozpoczęciu działalności. Państwa członkowskie będą miały elastyczność w zakresie definiowania kryteriów kwalifikowalności do tego wsparcia, jednakże definicja młodego rolnika powinna zawierać: 1) limit wieku – maksymalnie nie więcej niż 40 lat, 2) warunek bycia „kierującym gospodarstwem”, 3) wymóg odbycia odpowiedniego przeszkolenia i posiadania stosownych umiejętności. Uzupełniające wsparcie dochodu dla młodych rolników ma formę rocznej oddzielonej od produkcji płatności na kwalifikujący się hektar.

**Ekoprogramy** (ang. *eco-schemes*). W założeniu WPR państwa członkowskie powinny dążyć do lepszych wyników dotyczących środowiska poprzez poszanowanie lokalnych potrzeb i faktycznych warunków prowadzenia działalności przez producentów rolnych. Będzie to rodzaj zachęty do dostarczania dóbr publicznych lub wynagrodzenie za dostarczanie dóbr publicznych przez stosowanie korzystnych dla środowiska i klimatu praktyk rolniczych, czy też rekompensatę za wprowadzenie takich praktyk. Celem ich powinna być lepsza realizacja celów środowiskowych i klimatycznych WPR, ponadto powinny być opracowane w sposób wychodzących poza obowiązkowe wymogi przewidziane już w systemie warunkowości. Komisja Europejska wskazuje państwom członkowskim, które będą podejmowały decyzję o wprowadzeniu do swoich planów strategicznych WPR, następujące ekoprogramy odnoszące się do praktyk rolniczych, takie jak ulepszone zarządzanie pastwiskami trwałymi oraz elementami krajobrazu, tudzież rolnictwo ekologiczne. Wsparcie dla ekoprogramów ma formę płatności rocznej za kwalifikujący się hektar oraz będzie przydzielane jako: 1) płatność dodatkowa w stosunku do podstawowego wsparcia dochodu albo 2) płatność stanowiąca rekompensatę dla beneficjentów za część lub całość poniesionych dodatkowych kosztów i utraconych dochodów w wyniku podjętych zobowiązań.

**Wsparcie związane z produkcją** należy przeznaczyć na cele związane ze zwiększeniem konkurencyjności, zrównoważoności lub z poprawianiem jakości w niektórych sektorach i gałęziach produkcji, które są szczególnie istotne z przyczyn społecznych, gospodarczych lub środowiskowych i znajdują się w trudnej sytuacji. Co więcej, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wykorzystywania dodatkowych pułapów finansowych zadeklarowanych na płatności bezpośrednie na wsparcie z tytułu produkcji upraw roślin wysokobiałkowych,

co w konsekwencji przyczyni się do zmniejszenia unijnego deficytu w tym sektorze. Komisja Europejska wymienia, jakie sektory i rodzaje produkcji mogą zostać objęte wsparciem dochodów związanych z wielkością produkcji, tj.: zboża, rośliny wysokobiałkowe, rośliny strączkowe, len, konopie, ryż, orzechy, ziemniak skrobiowy, mleko i przetwory mleczne, nasiona, mięso baranie i mięso kozie, wołowina i cielęcina, oliwa z oliwek, jedwabniki, susz paszowy, chmiel, burak cukrowy, trzcina cukrowa i cykoria, owoce i warzywa, zagajniki o krótkiej rotacji oraz inne uprawy niespożywcze, z wyłączeniem drzew, stosowane do wytwarzania produktów, które mogą zastępować kopalne. Opisywane wsparcie ma formę płatności rocznej na hektar lub na zwierzę w określonych i istotnych sektorach dla danego państwa członkowskiego. Co do zasady na wsparcie będzie można przeznaczyć do 10% koperty (z możliwością powiększenia o 2 punkty procentowe pod warunkiem przeznaczenia tego zwiększenia na wsparcie do uprawy roślin wysokobiałkowych).

**Płatność ryczałtowa dla drobnych producentów rolnych.** W dalszym ciągu podstawą rolnictwa Unii Europejskiej pozostają małe gospodarstwa rolne, których istotną rolą jest wspieranie zatrudnienia na obszarach wiejskich i rozwój terytorialny. Państwa członkowskie powinny zaproponować drobnym producentom rolnym możliwość zastąpienia wszystkich płatności bezpośrednich jedną płatnością ryczałtową. Płatność ryczałtowa to płatność w formie ryczałtu, która zostanie określona przez państwa członkowskie. Płatność ryczałtowa zastąpi wszystkie płatności bezpośrednie. Należy w tym miejscu zauważyć, iż będzie to płatność fakultatywna dla rolników.

## 4.2. REDUKCJA PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH

Dla zapewnienia bardziej sprawiedliwego dochodu kwoty płatności bezpośrednich powyżej pewnego pułapu powinny ulec zmniejszeniu. Propozycja Komisji Europejskiej zakłada mechanizm progresywnej redukcji dla kwot płatności bezpośrednich powyżej 60 tys. euro na gospodarstwo rolne. Kwoty powyżej 100 tys. euro (ang. *capping*) nie będą wypłacane. Podstawa redukcji ma być obliczana z uwzględnieniem wszystkich rodzajów płatności i po uwzględnieniu kosztów zatrudnienia ponoszonych przez rolnika. Pozyskane środki w wyniku mechanizmu redukcji państwo członkowskie przekazuje na płatności bezpośrednie niezwiązane z produkcją (przy czym w pierwszej kolejności na wsparcie redystrybucyjne) lub na instrumenty II filaru.

Zmniejszenie płatności będzie wyglądało w następujący sposób:

- 1) o co najmniej 25% w transzy między 60 tys. euro a 75 tys. euro;
- 2) o co najmniej 50% w transzy między 75 tys. euro a 90 tys. euro;
- 3) o co najmniej 75% w transzy między 90 tys. euro a 100 tys. euro;
- 4) o 100% w przypadku kwoty przekraczającej 100 tys. euro.

Komisja Europejska zaproponowała również możliwość przesunięcia maksymalnie do 15% środków pomiędzy I a II filarem (mianowicie środki EFRROW z lat finansowych 2022–2026 będą mogły zostać przesunięte na płatności bezpośrednie na lata 2021–2026 albo środki przeznaczone na płatności bezpośrednie z lat 2021–2026 mogą zostać przesunięte na EFRROW na lata finansowe 2022–2027). W przypadku transferu środków z płatności bezpośrednich na II filar zwiększenie przesunięcia będzie możliwe maksymalnie o 15%, jeżeli dodatkowe środki zostaną przeznaczone na cele związane z klimatem i ochroną środowiska. Zwiększenie przesunięcia środków może być również zwiększone o maksymalnie 2%, pod warunkiem przekazania środków na wsparcie dla młodych rolników.

### 4.3. DEFINICJE RAMOWE

Stosowanie wspólnych definicji zatwierdzonych w całości na poziomie unijnym przysparza państwom członkowskim niewątpliwych trudności w uwzględnianiu swoich uwarunkowań na poziomie krajowym, regionalnym, jak również lokalnym. Z tego względu pozwolono państwom członkowskim na elastyczność w określaniu niektórych definicji w swoich planach strategicznych WPR. Dla zapewnienia równych warunków działania będą ustanowione na poziomie unijnym pewne ramy odniesienia określające niezbędne, istotne elementy, które trzeba będzie uwzględnić w wyżej wspomnianych definicjach.

Projekt rozporządzenia w sprawie wspierania WPR zakłada pewną elastyczność w dostosowaniu warunków kwalifikowalności i definicji do specyficznych potrzeb poszczególnych państw. Państwa członkowskie będą określały m.in. definicję prawdziwych rolników, młodych rolników, działalności rolniczej, hektara kwalifikowanego, użytków rolnych (również grunty orne, uprawy trwałe, trwałe użytki zielone).

### 4.4. ZASADA WARUNKOWOŚCI

Nowy system warunkowości zastąpi obowiązującą w tej chwili zasadę wzajemnej zgodności oraz zazielenianie. Warunkowość oznacza konieczność przestrzegania przez beneficjentów płatności norm dobrej kultury zgodnej z ochroną środowiska (normy GAEC) i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania (wymogi SMR). Równocześnie wprowadzono dodatkowe wymogi związane m.in. z:

- 1) wykorzystaniem narzędzi w zakresie zrównoważonego gospodarowania składnikami odżywczymi;
- 2) ochroną terenów podmokłych i torfowisk;
- 3) zmianowaniem;
- 4) chorobami zwierząt.

#### 4.5. MONITORING I KONTROLA

W stosunku do warunkowości państwo członkowskie powinno ustanowić system kontroli i kar. Co najmniej 1% beneficjentów będzie poddanych kontroli, przy czym trzeba mieć na względzie, iż nie przewiduje się wyłączenia z kontroli rolników uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw. Kary będą polegały na zmniejszeniu lub wyłączeniu z płatności, natomiast przy ich naliczaniu będą uwzględniane dotkliwość, zasięg, trwałość, powtarzalność lub celowość stwierdzonej niezgodności. Co do zasady sankcja w przypadku zaniedbania wynosić będzie 3%.

Komisja Europejska przewidziała również obowiązek monitoringu gruntów rolnych. Komisja Europejska zmierza do zastosowania w szerokim zakresie nowoczesnych technologii służących wdrażaniu płatności bezpośrednich powiązanych z powierzchnią gospodarstw. Zdaniem Komisji takie technologie, jak: zdjęcia satelitarne, drony, a także zdjęcia z geolokalizacją, pozwolą na skontrolowanie upraw, działek rolnych oraz zabiegów agrotechnicznych bez zbędnej potrzeby dokonywania wizytacji w gospodarstwie rolnym.

### 5. STANOWISKO RZĄDU RP DOTYCZĄCE PAKIETU PROPOZYCJI LEGISLACYJNYCH WPR PO 2020 R.

Oficjalne stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej<sup>50</sup> przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich dnia 29 sierpnia 2018 r. jest przeciwko zmniejszeniu poziomu unijnego finansowania WPR. W ocenie polskiego rządu priorytetem powinno być dążenie do pełnego wyrównania poziomu płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi. Tak więc proponowane przez Komisję Europejską małe tempo wyrównywania poziomu dopłat bezpośrednich ugruntowałoby duże i nieuzasadnione dysproporcje wsparcia producentów rolnych działających na jednolitym unijnym rynku. W przypadku braku pełnej konwergencji płatności bezpośrednich istotne będzie odpowiednie zróżnicowanie poziomu nowych zobowiązań dla rolników z różnych państw członkowskich.

Rząd RP popiera dalsze utrzymanie płatności redystrybucyjnej, która będzie służyła lepszemu ukierunkowaniu wsparcia na małe i średnie gospodarstwa rolne. Polska z zadowoleniem przyjmuje również możliwość dalszego stosowania systemu SAPS, czyli uproszczonego systemu płatności obszarowych.

<sup>50</sup> Projekt stanowiska RP przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 213, poz. 1395, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/stanowisko-rzad-rp-pakietu-propozycji-dotyczacych-wpr-po-2020-roku-sierpień-2018-r> (dostęp: 12.12.2018 r.).

Odnosnie do wsparcia młodych rolników, polski rząd popiera dążenia i aspiracje Komisji Europejskiej do zapewnienia odpowiedniej struktury wiekowej producentów rolnych w Unii Europejskiej. Zdaniem polskiej strony, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wykluczenia ze wsparcia osób prawnych.

Rząd RP korzystnie ocenia możliwość przyznawania wsparcia związanego z produkcją, niemniej jednak postuluje o poszerzenie zakresu produktów o inne sektory, które mają istotne znaczenie gospodarcze, społeczne i środowiskowe dla Polski, nie precyzując, jakie produkty i sektory ma na uwadze.

Systemy na rzecz klimatu i środowiska (tzw. ekoprogramy) w założeniu Komisji Europejskiej będą jednym z obowiązkowych elementów nowego systemu płatności bezpośrednich. Zdaniem rządu RP, ten instrument jest bardzo interesujący, aczkolwiek powinien być stosowany przez państwa członkowskie dobrowolnie. Swoją opinię Polska motywuje tym, iż zarówno w I, jak i w II filarze Komisja Europejska zaproponowała dwa porównywalne typy interwencji: „ekoprogramy” (I filar) oraz „zobowiązania środowiskowe, klimatyczne” (II filar). Wdrażanie dwóch odmiennych interwencji o podobnym działaniu będzie stanowiło utrudnienie dla rolników i spowoduje kłopot w zapewnieniu komplementarności pomiędzy różnymi działaniami na rzecz środowiska w ramach WPR.

Brak zapewnienia odpowiednich środków finansowych i propozycja złożonych zbyt ambitnych rozwiązań w zakresie warunkowości w ocenie rządu RP może sprawić, że nastąpi ograniczenie skuteczności polityki rolnej. Dlatego też należy złagodzić lub wręcz zrezygnować z niektórych obowiązków zaproponowanych w ramach warunkowości bądź też dążyć do ustanowienia ich elementem dobrowolnym przez państwo członkowskie. Jako krytyczny rząd RP podaje przykład zobowiązania państw członkowskich do wdrażania złożonego rozwiązania, jakim jest narzędzie odnoszące się do zrównoważonego gospodarowania składnikami odżywczymi, tym bardziej że norma ta miałaby obejmować wszystkich producentów rolnych ubiegających się o płatności bezpośrednie. Ponadto rząd RP wnioskuje o wyłączenie pewnych grup gospodarstw rolnych z zasady warunkowości, które ze względu na swoją strukturę, typ produkcji już realizują zakładany cel elementu warunkowości.

Rząd RP podnosi aspekt skomplikowanej weryfikacji kryteriów dla osoby faktycznie prowadzącej działalność rolniczą (tzw. prawdziwy rolnik), mając w tym przypadku na uwadze definicję rolnika aktywnego zawodowo zawartą w przepisach rozporządzenia nr 1307/2013.

Odnosnie do mechanizmu redukcji płatności (ang. *capping*), mając na względzie niewielką liczbę gospodarstw, które mogłyby być objęte tym mechanizmem<sup>51</sup>, dla Polski to nie jest priorytetowa sprawa. Należy jednak zwrócić uwagę

---

<sup>51</sup> Płatności bezpośrednie w wysokości powyżej 100 tys. euro otrzymuje jedynie 6% polskich producentów rolnych, natomiast w Unii Europejskiej to średnio 16%.

na skomplikowane mechanizmy rozdysponowywania środków, które zostaną pozyskane w wyniku redukcji.

W swym stanowisku rząd RP zwraca uwagę na istotną kwestię, iż w nowej perspektywie WPR po raz pierwszy płatności bezpośrednie realizowane w ramach I filaru WPR zostaną włączone do planu strategicznego, a więc do dokumentu programowego opracowywanego przez państwo członkowskie w ujęciu wieloletnim. Przy czym płatności bezpośrednie będą wypłacane w systemie rocznym.

## PODSUMOWANIE

W dniu 29 listopada 2017 r. został opublikowany przez Komisję Europejską komunikat „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”<sup>52</sup> (ang. *The Future of Food and Farming*), który położył nacisk na zarządzanie polityką rolną, zapowiadając tym samym radykalną zmianę w modelu wdrażania WPR. W dokumencie tym nakreślono priorytetowe obszary, którymi powinna zająć się przyszła WPR (m.in. młodzi rolnicy, rolnictwo oparte na wiedzy, rentowność i odporność gospodarstw rolnych).

Nieustannie powstaje pytanie, w jaki sposób producenci rolni będą funkcjonować w nowej perspektywie finansowej po 2020 r., gdy jednym z kilku możliwych scenariuszy będzie zakończenie funkcjonowania systemu płatności bezpośrednich. W literaturze pojawia się wiele pytań, w tym to, czy obecne wymagania środowiskowe stawiane beneficjentom wsparcia w rolnictwie przetrwają bez stosownych dalszym zachęt finansowych<sup>53</sup>?

Podczas konsultacji społecznych środowiska rolnicze pytane o szczególne preferencje odnośnie do przyznawania płatności bezpośrednich wskazywały na konieczność wspierania dochodów rolników gospodarujących na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych, młodych rolników i ograniczenie płatności dla dużych producentów. Natomiast głosy środowisk nierolniczych lobbowały za pomocą praktyk szczególnie korzystnych dla środowiska naturalnego, wsparcie dla mniejszych gospodarstw rolnych<sup>54</sup>.

Dyskusja nad przyszłością WPR odbywa się w niespotykanych jak dotąd okolicznościach zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i w relacjach międzynarodowych. Wspólna Polityka Rolna mimo wszystko wymaga gruntowniejszej

<sup>52</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2017)0713 final.

<sup>53</sup> A. Niewiadomski, *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, s. 278.

<sup>54</sup> I. Nurzyńska, M. Drygas, *System dopłat bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Rola, znaczenie i ewolucja*, Warszawa 2018, s. 36 i n.



reformy, niż miało to miejsce po 2013 r., bez względu na takie czy inne stanowiska. Niezaprzeczalnym faktem jest to, iż w warunkach spodziewanych znacznych ograniczeń budżetowych w nowej perspektywie finansowej publiczne środki finansowe z Unii Europejskiej powinny być rozdysponowywane oszczędniej, a zarazem skuteczniej i efektywniej. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu „niezbędnym powinno być wprowadzenie uwarunkowania możliwości pozyskiwania płatności bezpośrednich od obowiązkowego lokowania wytwarzanych produktów na rynku, co wiąże się bezpośrednio z obowiązkiem prowadzenia produkcji rolniczej”<sup>55</sup>.

Podnoszony jest argument, że obowiązujący obecnie w Polsce system dopłat hamuje poprawę struktury agrarnej, co niekorzystnie odbija się na efektywności gospodarowania, skutkuje niską produktywnością majątku produkcyjnego, czy innowacyjnością w rolnictwie. Płatności bezpośrednie pozostaną zasadniczym i najważniejszym elementem polityki rolnej (związane i niezwiązane z produkcją), jednak będą poważnie zmniejszone. Priorytetem będzie wspieranie małych i średnich gospodarstw rolnych stanowiących większość w sektorze rolnym Unii Europejskiej, a także po raz kolejny wsparcie dla młodych rolników. System płatności bezpośrednich ma zapewnić rolnikom stabilność i przewidywalność. Komisja Europejska wciąż dąży do ustanowienia bardziej sprawiedliwego podziału płatności bezpośrednich między państwa członkowskie w drodze konwergencji zewnętrznej.

Komisja Europejska formatuje przyszłą WPR jako politykę ukierunkowaną na trwałej orientacji rynkowej, uwzględniającą wymogi ochrony środowiska, podejmującą działania łagodzące skutki zmian klimatycznych i zapewniającą żywotność obszarom wiejskim<sup>56</sup>.

Reforma WPR na lata 2021–2027 podyktowana jest determinantami zmian, takim jak konkurencja na rynkach światowych, zmiany klimatu, Brexit i dążenie do ograniczenia środków budżetowych. W nowych warunkach nastąpi reorientacja instrumentów polityki rolnej na wzmocnienie struktury społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich, wsparcie działań na rzecz ochrony środowiska i działań w dziedzinie klimatu, a także wspieranie zdywersyfikowanego sektora rolnego zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe. Wprowadzane rozwiązania mają m.in. wyeliminować grupę właścicieli gospodarstw rolnych utrzymujących grunty rolne wyłącznie w celu otrzymywania dopłat, zredukować dopłaty dla największych gospodarstw rolnych, a zaoszczędzone środki finansowe przeznaczyć na redystrybucję dochodu w celu wsparcia zrównoważonego rozwoju lub na rozwój obszarów wiejskich.

<sup>55</sup> M. Drygas, I. Nurzyńska, *Uwarunkowania dyskusji nad kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku. Problemy Rolnictwa Światowego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego” 2018, nr 18(2), s. 47.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 65.

Analiza proponowanych rozwiązań prawnych w zakresie systemu płatności bezpośrednich pozwala stwierdzić, że nowy model płatności bezpośrednich będzie służył również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych (ekoprogramy).

Podsumowując niniejsze rozważania, należy ocenić, że mamy do czynienia z kolejnym etapem kształtowania modelu płatności bezpośrednich niż z jakąś radykalną ich reformą.

## BIBLIOGRAFIA

- Balcerak S., *Nowe oblicza debaty nad wyrównaniem płatności bezpośrednich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1(5)
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Posiadanie gruntów rolnych jako warunek nabycia prawa do płatności bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz*, Warszawa 2008
- Drygas M., Nurzyńska I., *Uwarunkowania dyskusji nad kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku. Problemy Rolnictwa Światowego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego” 2018, nr 18(2)
- Germanò A., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności bezpośrednich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1
- Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) A. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017
- Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2005
- Król M. A., *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- Król M. A., *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII
- Król M. A., *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Król M. A., *Zasada wzajemnej zgodności – nowy instrument ochrony środowiska*, (w:) M. Rudnicki (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011
- Łobos-Kotowska D., Bieluk J., *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011
- Łobos-Kotowska D., Bieluk J., *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013
- Łobos-Kotowska D., Bieluk J., *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015
- Łobos-Kotowska D., Bieluk J., *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017

- Łobos-Kotowska D., *Działalność rolnicza jako przesłanka uzyskania uprawnienia do płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI
- Łobos-Kotowska D., *Płatności do gruntów rolnych i płatność cukrowa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2
- Łobos-Kotowska D., *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII
- Milanowska D., *Płatność za zazielenienie w nowym modelu dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- Niewiadomski A., *Kwestia prośrodowiskowa w prawie rolnym – między prawem a ekonomią*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna*, Warszawa 2016
- Niewiadomski A., *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXV
- Niewiadomski A., *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – wybrane problemy prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- Nurzyńska I., Drygas M., *System dopłat bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Rola, znaczenie i ewolucja*, Warszawa 2018
- Szumski S., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
- Tomkiewicz E., (w:) A. Wróbel (red.), *Dopłaty bezpośrednie jako środek wspierania dochodów rolniczych, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, LEX/el. 2012
- Tomkiewicz E., (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej*, Warszawa 2007
- Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna po reformie z 2003 r.*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V
- Tomkiewicz E., *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004
- Tomkiewicz E., *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007
- Tomkiewicz E., *Podstawowe instrumenty regulowania polityki rynkowo-dochodowej*, (w:) A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, t. XXVI, Warszawa 2010

## INSTRUMENTS OF DIRECT SUPPORT FOR AGRICULTURE AFTER 2020

### Summary

The aim of this study is to present the instruments of direct support after 2020. The article presents the history of direct payments since their establishment in 1992 to today's

---

model of direct support that agricultural producers receive. The study also presents the position of the Polish Government regarding legislative proposals of the Common Agricultural Policy after 2020.

### **KEYWORDS**

Common Agricultural Policy, CAP reform, direct payments, cross-compliance

### **SŁOWA KLUCZOWE**

Wspólna Polityka Rolna, reforma WPR, płatności bezpośrednie, wymogi wzajemnej zgodności