

Przemysław Litwiniuk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

IMPLEMENTACJA PRZEPISÓW W ZAKRESIE PRAKTYK ZAZIELENIA W SYSTEMIE LPIS

1. UWARUNKOWANIA PRAWNE W ZAKRESIE PRAKTYK ZAZIELENIA

Celem niniejszego opracowania jest charakterystyka prowadzonego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa systemu LPIS¹ jako narzędzia wdrożenia i weryfikowania poprawnego wprowadzenia w Polsce przepisów w zakresie praktyk zazielenienia stosowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz omówienie podstawowych elementów konstrukcyjnych tego systemu i ich związków z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi. Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (płatność za zazielenienie) stanowi nowy komponent systemu płatności bezpośrednich. Warunki nabycia uprawnień do tej płatności zostały szczegółowo uregulowane w rozdziale 3. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009² (dalej: rozporządzenie 1307/2013). Zgodnie z art. 43 ust. 1 rozporządzenia 1307/2013 jest to obowiązkowy do wdrożenia przez państwa członkowskie element systemu płatności bezpośrednich. Celem wprowadzenia nowej płatności jest poprawa oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na środowisko, przede wszystkim w zakresie różnorodności biologicznej i klimatu. Tak zwane „zazielenienie” (ang. *greening*) oraz „ekologizacja” WPR i innych polityk europejskich³ było od dłuższego czasu postulowane w unijnych pracach legislacyjnych oraz omawiane w piśmiennictwie. Należy tu wskazać choćby prace, w których działania proekologiczne – określane mianem „zrównoważone rolnictwo” – cha-

¹ Ang. *Land Parcel Identification System* – System Identyfikacji Działek Rolnych.

² Dz.Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347/608.

³ G. Bivona, *Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 45–57.

rakteryzuje się jako „nowoczesną koncepcję programowania rozwoju wsi i rolnictwa, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi”⁴ oraz wskazuje się na potrzebę „lepszego ukierunkowania środków [w ramach WPR po 2013 r. – przyp. wł.] służących rozwiązaniu problemów ochrony środowiska”⁵. Jak zauważa Adam Niewiadomski, „w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 i tym na lata 2014–2020 przewidziano odpowiednie środki finansowe dla rolników prowadzących działalność rolniczą na obszarach Natura 2000. Większego znaczenia nabiera także finansowanie rolnictwa ekologicznego, które przeżywa rozwój na tych terenach”⁶. Podkreśla się też, że „działalność rolnicza odegrała istotną rolę w tworzeniu i utrzymaniu wielu cennych krajobrazów wiejskich oraz siedlisk stanowiących ostoję dla zwierząt i roślin”, przy czym „obecnie w wyniku szeregu niekorzystnych zjawisk takich jak np. intensyfikacja i chemizacja rolnictwa czy porzucanie gospodarki rolnej, stan różnorodności biologicznej obszarów rolniczych osiągnął poziom krytyczny”⁷.

W efekcie rozstrzygnięć unijnego ustawodawcy, stosownie do wyżej powołanych regulacji rozporządzenia 1307/2013, na wszystkich kwalifikujących się hektarach, w rozumieniu art. 32 ust. 2–5 omawianego rozporządzenia, rolnicy uprawnieni do płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, o których mowa w ust. 2 wspomnianego wyżej artykułu, lub praktyk równoważnych, o których mowa w ust. 3 tego artykułu, z tym że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁸ (dalej: ustawa o płatnościach bezpośrednich) rolnik zobowiązany do przestrzegania praktyk zazielenienia nie może ich realizować, stosując praktyki równoważne objęte systemami, o których mowa w art. 43 ust. 3 lit. b rozporządzenia 1307/2013. Są to krajowe lub regionalne systemy certyfikacji środowiskowej, w tym systemy certyfikacji przestrzegania prawodawstwa krajowego w zakresie środowiska, wykraczające poza odpowiednie normy obowiązkowe ustanowione zgodnie z tytułem VI rozdziału I rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

⁴ B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 253.

⁵ R. Budzinowski, A. Suchoń, K. Błażejewska, *Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2 (9), s. 37.

⁶ A. Niewiadomski, *Problematyka prawna rekompensat za ustanowienie formy ochrony przyrody – obszarów Natura 2000 na obszarach wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 67. Zob. też: S. Prutis, *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 39–59; K. Leśkiewicz, *Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2 (15), s. 121–133.

⁷ J. Goździewicz-Biechońska, *Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1 (16), s. 121.

⁸ Zob.: art. 9 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1551).

w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008⁹ (zwane dalej: rozporządzenie 1306/2013), które zmierzają do osiągnięcia celów odnoszących się do jakości gleby i wody, różnorodności biologicznej, zachowania krajobrazu oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Możliwa jest natomiast realizacja praktyki dywersyfikacji upraw poprzez praktyki równoważne, przynoszące ten sam lub większy poziom korzyści dla klimatu i środowiska od praktyki dywersyfikacji upraw¹⁰. Praktyki równoważne zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie wykonania praktyk równoważnych¹¹. Stosownie do powołanego rozporządzenia wykonanie praktyk równoważnych stanowi realizacja wymogu, o którym mowa w ust. 1 w części I. Pakiet I. Rolnictwo zrównoważone załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹². Zgodnie z art. 43 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 praktyki rolnicze korzystne dla klimatu obejmują: dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, w tym cennych przyrodniczo (TUZ), oraz utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego.

1.1. DYWERSYFIKACJA UPRAW

Podstawowe zasady dotyczące dywersyfikacji upraw zostały określone w art. 44 rozporządzenia 1307/2013 i uszczegółowione w przepisach art. 40 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (dalej: rozporządzenie 639/2014)¹³. Obowiązek dywersyfikacji upraw dotyczy wyłącznie gospodarstw rolnych o powierzchni od 10 ha gruntów ornych, a jego realizacja polega na utrzymaniu odpowiedniej liczby i powierzchni upraw na gruntach ornych w gospodarstwie rolnym w danym roku, przy czym obowiązkowa liczba i struktura powierzchni poszczególnych upraw zależy od powierzchni gruntów ornych,

⁹ Dz.Urz. UE z 12.2013, L 347/549.

¹⁰ Zob.: art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o płatnościach bezpośrednich.

¹¹ Dz.U., poz. 433.

¹² Dz.U., poz. 415.

¹³ Dz.Urz. z 20.6.2014, L 181/1.

z uwzględnieniem gruntów ornych niedeklarowanych do jednolitej płatności obszarowej. Zatem w gospodarstwach obejmujących obszar od 10 do 30 ha gruntów ornych obowiązkowe jest utrzymywanie minimum dwóch różnych upraw na gruntach ornych, a uprawa główna nie powinna zajmować więcej niż 75% gruntów ornych. W przypadku gospodarstw zajmujących powierzchnię powyżej 30 ha gruntów ornych obowiązkowe jest utrzymywanie minimum trzech upraw na gruntach ornych, przy czym uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% gruntów ornych, a dwie uprawy główne łącznie nie mogą zajmować więcej niż 95% gruntów ornych¹⁴.

Do celów dywersyfikacji za uprawę uznaje się uprawę dowolnego rodzaju spośród różnych zdefiniowanych w klasyfikacji botanicznej upraw, uprawę dowolnego gatunku w przypadku *Brassicaceae*, *Solanaceae* i *Cucurbitaceae*, grunt ugorowany, trawę lub inne pastewne rośliny zielne¹⁵. Aby obliczyć udział różnych upraw, uwzględnia się okres obejmujący najistotniejszą część okresu uprawy z uwzględnieniem tradycyjnych praktyk hodowli roślin stosowanych w danych państwie¹⁶. W Polsce okres ten ustalono od 15 maja do 15 lipca roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności¹⁷. Szczegółowe zasady realizacji obowiązkowej praktyki dywersyfikacji upraw zostały określone w rozporządzeniu 639/2014 i określają, że:

– każdy hektar na łącznej powierzchni gruntów ornych gospodarstwa uwzględnia się tylko raz w jednym roku składania wniosku;

– obszar zajęty pod daną uprawę może obejmować elementy krajobrazu, kwalifikowane do jednolitej płatności obszarowej¹⁸;

– na obszarze, na którym stosuje się uprawę mieszaną polegającą na jednoczesnym prowadzeniu dwóch lub większej liczby upraw w oddzielnych rzędach, każdą uprawę liczy się jako oddzielną, jeżeli pokrywa ona co najmniej 25% tego obszaru; powierzchnię obszaru pokrytego oddzielnymi uprawami oblicza się, dzieląc powierzchnię obszaru, na którym prowadzi się uprawę mieszaną, przez liczbę upraw pokrywających co najmniej 25% tego obszaru niezależnie od faktycznego udziału danej uprawy na tym obszarze¹⁹;

– obszary, na których prowadzi się uprawę mieszaną, w której w główną uprawę wsiewa się drugą uprawę, uznaje się za obszary zajęte jedynie pod uprawę główną²⁰;

¹⁴ Artykuł 44 ust. 1 rozporządzenia 1307/2013.

¹⁵ Artykuł 44 ust. 4 rozporządzenia 1307/2013.

¹⁶ Artykuł 40 ust. 1 rozporządzenia 639/2014.

¹⁷ Paragraf 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 marca 2015 r. w sprawie okresu obliczania udziału różnych upraw w celu dywersyfikacji upraw (Dz.U. poz. 340). Rozporządzenie wydane na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o płatnościach bezpośrednich.

¹⁸ Artykuł 40 ust. 2 rozporządzenia 639/2014.

¹⁹ Artykuł 40 ust. 3 rozporządzenia 639/2014.

²⁰ Artykuł 40 ust. 3 akapit 2 rozporządzenia 639/2014.

– obszary, na których wsiewa się mieszankę nasion, uznaje się za obszary objęte jedną uprawą (uprawa mieszana) niezależnie od składu poszczególnych mieszanek. Jeżeli jednak uprawa mieszana składa się z mieszanki nasion traw lub innych zielnych roślin pastewnych, które tradycyjnie występują na łąkach i pastwiskach, wówczas stanowią one na cele dywersyfikacji grupę upraw trawy lub inne zielne rośliny pastewne²¹.

Odstępstwa od obowiązku realizacji praktyki dywersyfikacji upraw zostały określone w art. 44 ust. 2 i 3 rozporządzenia 1307/2013 i obejmują następujące przypadki gospodarstw, w których:

– więcej niż 75% gruntów ornych to trawy lub inne pastewne rośliny zielne, grunt ugorowany, lub połączenie powyższych, a pozostałe grunty orne nie przekraczają powierzchni 30 ha²²;

– więcej niż 75% kwalifikującej się powierzchni to trwałe użytki zielone, trawy lub inne pastewne rośliny zielne, lub połączenie powyższych, a pozostałe grunty orne nie przekraczają powierzchni 30 ha²³;

– powyżej 50% powierzchni zadeklarowanych gruntów ornych w danym roku nie było przez rolnika deklarowanych w roku poprzednim i na wszystkich gruntach ornych w danym roku uprawiane są inne uprawy w porównaniu do uprawy w poprzednim roku kalendarzowym²⁴.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania dotyczące powierzchni gospodarstw, w których należy stosować dywersyfikację upraw, a także wyłączenia omówione powyżej, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa szacuje, że około 83% gospodarstw będzie zwolnionych z obowiązku realizacji praktyki dywersyfikacji upraw, co stanowi ponad 34% całkowitej powierzchni gruntów ornych w Polsce²⁵.

1.2. UTRZYMANIE TRWAŁYCH UŻYTKÓW ZIELONYCH

Podstawowe zasady dotyczące utrzymania trwałych użytków zielonych (dalej: TUZ) zostały określone w art. 45 rozporządzenia 1307/2013 i uszczegółowione w przepisach art. 41–44 rozporządzenia 639/2014. Trwałe użytki zielone to grunty wykorzystywane do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielnych rozsiewających się naturalnie (samosiewnych) lub uprawianych (wysiewanych),

²¹ Artykuł 40 ust. 3 akapit 3 rozporządzenia 639/2014.

²² Artykuł 44 ust. 3 lit. a) rozporządzenia 1307/2013.

²³ Artykuł 44 ust. 3 lit. b) rozporządzenia 1307/2013.

²⁴ Artykuł 44 ust. 3 lit. c) rozporządzenia 1307/2013.

²⁵ <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/platnosc-za-zazielnienie-w-roku-2015/platnosc-za-zazielnienie-dywersyfikacja-upraw.html>.

które nie były objęte płodozmianem danego gospodarstwa rolnego przez okres pięciu lat lub dłużej.

Obowiązkowa praktyka utrzymania trwałych użytków zielonych składa się z dwóch elementów: obowiązku utrzymania wyznaczonych cennych przyrodniczo TUZ położonych na obszarach Natura 2000 (tj. na obszarze objętym dyrektywą 2009/147/WE – tzw. „dyrektywa ptasia”) oraz dyrektywą 92/43/EWG – tzw. „dyrektywa siedliskowa”) na poziomie gospodarstwa oraz z utrzymywania powierzchni TUZ na niezmiennym poziomie w stosunku do powierzchni TUZ ustalonej w roku referencyjnym (2015)²⁶.

Utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ), w tym wyznaczonych TUZ cennych przyrodniczo, wiąże się z zakazem zaorywania lub przekształcania wyznaczonych trwałych użytków zielonych cennych przyrodniczo, położonych na obszarach Natura 2000²⁷. W przypadku ich zaorania lub przekształcenia rolnik ma obowiązek ponownego przekształcenia tego obszaru w trwałe użytki zielone (TUZ powstały w wyniku ponownego przekształcenia uznany będzie za TUZ cenny przyrodniczo), nie później niż do dnia 31 maja roku następującego po roku złożenia wniosku o przyznanie płatności²⁸. Ponadto utrzymanie trwałych użytków zielonych wiąże się z zakazem ich przekształcania, gdy wskaźnik udziału powierzchni tychże użytków ogółem w powierzchni użytków rolnych zmniejszy się o więcej niż 5% w stosunku do wskaźnika ustalonego w roku referencyjnym (2015) na poziomie kraju. W takim przypadku na rolników, którzy dokonali przekształcenia TUZ, nakłada się obowiązek ich przywrócenia lub ustanowienia, nie później niż do dnia 31 maja roku następującego po roku złożenia wniosku o przyznanie płatności. Procentowa zmiana wskaźnika z danego roku w stosunku do wskaźnika z roku referencyjnego jest określana corocznie, w terminie do dnia 30 listopada, przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w drodze obwieszczenia²⁹.

1.3. UTRZYMYWANIE NA UŻYTKACH ROLNYCH OBSZARU PROEKOLOGICZNEGO (EFA)

Podstawowe zasady dotyczące utrzymania obszarów EFA³⁰ na użytkach rolnych zostały określone w art. 46 rozporządzenia 1307/2013 i uszczegółowione w przepisach art. 45–48 rozporządzenia 639/2014.

²⁶ Artykuł 45 ust. 1 akapit 3 rozporządzenia 1307/2013.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Artykuł 11 ust. 1 ustawy o płatnościach bezpośrednich w związku z art. 45 ust. 1 rozporządzenia 1307/2013.

²⁹ Artykuł 11 ust. 2 i 5 ustawy o płatnościach bezpośrednich w związku z art. 45 ust. 3 rozporządzenia 1307/2013.

³⁰ EFA – obszary proekologiczne, o których mowa w art. 46 rozporządzenia 1307/2013 i art. 45 rozporządzenia 639/2014.

Co do zasady rolnicy uprawnieni do jednolitej płatności obszarowej, posiadający powyżej 15 ha gruntów ornych, są zobowiązani do zapewnienia, że obszar odpowiadający przynajmniej 5% gruntów ornych gospodarstwa stanowi obszar proekologiczny³¹. Z obowiązku utrzymania obszarów proekologicznych są zwolnione gospodarstwa, w których więcej niż 75% gruntów ornych to trawy lub inne pastewne rośliny zielne, grunt ugorowany, grunty wykorzystywane do uprawy roślin strączkowych lub połączenie powyższych, a pozostałe grunty orne nie przekraczają powierzchni 30 ha, a także gospodarstwa, w których więcej niż 75% kwalifikujących się gruntów rolnych to trwale użytki zielone, trawy lub inne pastewne rośliny zielne, lub połączenie powyższych, a pozostałe grunty orne nie przekraczają 30 ha³².

Obszary proekologiczne w Polsce zostały określone rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za ekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów³³. Stosownie do § 2 omawianego rozporządzenia za obszary proekologiczne uznaje się w Polsce obszary, o których mowa w art. 46 ust. 2 lit. a, c, d oraz f–j rozporządzenia 1307/2013, to jest:

– grunt ugorowany, na którym nie jest prowadzona produkcja rolna (grunt orny) w okresie od 1 stycznia do 31 lipca³⁴;

– element krajobrazu, chroniony w ramach norm dobrej kultury rolnej³⁵ oraz żywopłoty/pasy porośnięte lasem o maksymalnej szerokości do 10 m, zadrzewienie pojedyncze (drzewa wolnostojące) o średnicy korony minimum 4 m, zadrzewienia liniowe obejmujące drzewa o średnicy korony minimum 4 m (odległość między koronami drzew nie może przekroczyć 5 m), zadrzewienia grupowe/zadrzewienia śródpolne o maksymalnej powierzchni do 0,3 ha, których korony drzew zachodzą na siebie, obrzeża pól o szerokości 1–20 metrów, na których nie prowadzi się produkcji rolnej, oczka wodne o maksymalnej powierzchni 0,1 ha, z wyłączeniem zbiorników z betonu lub tworzywa sztucznego wraz z możliwością wliczenia do powierzchni oczka strefy z roślinnością nadbrzeżną wzdłuż wody o szerokości do 10 m, rowy, w tym otwarte cieki wodne, służące do nawadniania i odwadniania o maksymalnej szerokości 6 m, z wyłączeniem kanałów wykonanych z betonu³⁶;

³¹ Artykuł 46 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia 1307/2013.

³² Artykuł 46 ust. 4 rozporządzenia 1307/2013.

³³ Dz.U. poz. 354.

³⁴ Zob.: § 2 w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za ekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów (Dz.U. poz. 354; dalej: rozporządzenie MRiRW EFA).

³⁵ Na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Dz.U. poz. 344).

³⁶ Zob.: § 2 i 4 rozporządzenia MRiRW EFA w związku z art. 45 ust. 4 lit. a–g rozporządzenia 639/2014.

– strefy buforowe, w tym strefy buforowe na TUZ, pod warunkiem, że różnią się one od przylegającej kwalifikującej się powierzchni użytków rolnych, o szerokości ustanowionej w ramach norm dobrej kultury rolnej (5 m, 10 m, 20 m), inne strefy buforowe o szerokości nie mniejszej niż 1 m, usytuowane na lub przylegające do gruntu ornego w taki sposób, że ich dłuższe krawędzie są równoległe do krawędzi ciekłu wodnego; strefy buforowe mogą obejmować również pasy z nadbrzeżną roślinnością występujące wzdłuż ciekłu wodnego o szer. do 10 m; na strefach buforowych nie może być prowadzona produkcja rolna, niemniej jednak wypas i koszenie na strefach buforowych jest możliwe, pod warunkiem, że strefę będzie można odróżnić od przyległych użytków rolnych³⁷;

– pasy kwalifikujących się hektarów wzdłuż obrzeży lasów o szerokości nie mniejszej niż 1 m i nie większej niż 10 m, na których nie jest prowadzona produkcja rolna albo jest prowadzona produkcja rolna³⁸;

– obszary z zagajnikami o krótkiej rotacji, na których występuje zakaz stosowania środków ochrony roślin oraz możliwość stosowania nawożenia mineralnego, utworzone przez uprawę gatunków drzew z rodzaju wierzba z wyjątkiem wierzby wykorzystywanej do wyplatania, gatunki z rodzaju brzoza (*Betula sp.*), topola czarna (*Populus nigra*) i jej krzyżówki³⁹;

– obszary zalesione, o których mowa w art. 32 ust. 2 lit. b) ppkt ii) rozporządzenia 1307/2013, tj. zalesione w ramach PROW 2007–2013;

– obszary z międzyplonami lub okrywą zieloną wytworzone poprzez wsiewki trawy w uprawę główną lub mieszanki składające się co najmniej z dwóch gatunków roślin na grupę: zboża, oleiste, pastewne, bobowate drobnonasiennne, bobowate grubonasiennne, miododajne, z wyłączeniem mieszkanki złożonej wyłącznie z gatunków zbóż⁴⁰;

– obszary objęte uprawami wiążącymi azot, takie jak: bób, bobik, ciecierzycyca, fasola zwykła, fasola wielokwiatowa, groch siewny, groch siewny cukrowy, soczewica jadalna, soja zwyczajna, łubin biały, łubin wąskolistny, łubin żółty, peluszka, seradela uprawna, wyka siewna, koniczyna czerwona, koniczyna biała, koniczyna białoróżowa, koniczyna perska, koniczyna krwistoczerwona, komonica zwyczajna, esparceta siewna, lucerna siewna, lucerna mieszańcowa, lucerna chmielowa, lędźwian, wyka kosmata, nostryk⁴¹.

Należy podkreślić, że w Polsce obowiązuje szeroka lista obszarów proekologicznych, obejmująca większość obszarów przewidzianych w prawie unijnym.

³⁷ Zob.: § 2 i 5 rozporządzenia MRiRW EFA w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie norm w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz w związku z art. 45 ust. 5 rozporządzenia 639/2014.

³⁸ Zob.: § 2 i 6 rozporządzenia MRiRW EFA.

³⁹ Zob.: § 2 i 7 rozporządzenia MRiRW EFA.

⁴⁰ Zob.: § 2 i 8 rozporządzenia MRiRW EFA.

⁴¹ Zob.: § 2 i 9 rozporządzenia MRiRW EFA.

Z listy tej wyłączono jedynie tarasy, tradycyjne ściany kamienne oraz tzw. systemy rolno-leśne.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o płatnościach bezpośrednich do obliczania powierzchni obszarów proekologicznych są wykorzystywane współczynniki konwersji i ważenia, określone w załączniku X do rozporządzenia 1307/2013⁴².

Rolnicy, których gospodarstwa rolne znajdują się w bliskiej odległości, mają możliwość wspólnej realizacji obowiązku utrzymywania obszarów proekologicznych. Warunkiem jest, aby 80% powierzchni gospodarstwa każdego z tych rolników znajdowało się w promieniu wynoszącym maksymalnie 15 km, przy czym promień ten wyznacza się od środka wspólnego obszaru proekologicznego albo siedziby gospodarstwa jednego z rolników realizujących wspólnie praktykę utrzymania obszarów proekologicznych⁴³. Oznacza to, że gospodarstwa deklarujące wspólne obszary proekologiczne, muszą być wzajemnie oddalone nie bardziej niż 15 km, licząc to od elementów. Klasyfikacja powyższa może być prowadzona na dwa różne sposoby. Jeden z nich dotyczący siedziby gospodarstwa zaś drugi odległości pomiędzy gruntami rolnymi poszczególnych gospodarstw.

2. LAND PARCEL IDENTIFICATION SYSTEM – ZADANIA I ROLA LPIS W SYSTEMIE DOPLAT BEZPOŚREDNICH

2.1. LPIS – ZAKRES POJĘCIOWY I DEFINICJE

Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do ustanowienia Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZiK, ang. IACS), w tym do prowadzenia Systemu Identyfikacji Działek Rolnych (ang. LPIS), ustanowionego na podstawie map lub dokumentów, przy wykorzystaniu technik skomputeryzowanego systemu informacji geograficznych, najlepiej obrazów lotniczych lub satelitarnych⁴⁴. Rolnicy we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej podlegają zatem takim samym zasadom weryfikacji powierzchni.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności⁴⁵ (dalej: ustawa KSEP) system LPIS zawiera:

- 1) wektorowe granice oraz powierzchnię:

⁴² Elementy EFA są poddawane przekształceniu (zamianie na powierzchnię) poprzez zastosowanie współczynników ważenia i przekształcenia, tj. pomnożenie rzeczywistej powierzchni elementów liniowych i punktów obszarów EFA przez określony współczynnik.

⁴³ Zob.: § 10 i 11 rozporządzenia MRiRW EFA, art. 47 rozporządzenia 639/2014.

⁴⁴ Artykuł 70 rozporządzenia 1306/2013.

⁴⁵ Zob.: art. 9a ust. 1 ustawy (Dz.U. poz. 807).

a) maksymalnego kwalifikowalnego obszaru, o którym mowa w art. 5 ust. 2 lit. a i b rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności⁴⁶ (dalej: rozporządzenie 640/2014), tj. maksymalnego kwalifikowalnego (obszaru do celów systemów wsparcia wymienionych w załączniku I do rozporządzenia 1307/2013);

b) obszarów, o których mowa w art. 5 ust. 2 lit. c rozporządzenia 640/2014, tj. maksymalnego kwalifikowalnego obszaru do celów środków obszarowych, o których mowa w art. 28–31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁴⁷ (dalej: rozporządzenie 1305/2013);

2) informacje, o których mowa w art. 5 ust. 2 lit. d rozporządzenia 640/2014, tj. m.in. na temat obszarów charakteryzujących się znacznymi ograniczeniami naturalnymi i innych obszarów charakteryzujących się szczególnymi ograniczeniami, obszarów Natura 2000 i innych wymienionych w tym przepisie;

3) identyfikatory działek ewidencyjnych zawarte w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Do prowadzenia systemu LPIS wykorzystuje się w szczególności⁴⁸:

1) ortofotomapy cyfrowe sporządzane zgodnie z przepisami Prawa geodezyjnego i kartograficznego;

2) dane z ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego;

3) dane z wniosków o przyznanie płatności;

4) wyniki kontroli na miejscu, o których mowa w rozporządzeniu 640/2014 i rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającym zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności⁴⁹ (dalej: rozporządzenie 809/2014).

⁴⁶ Dz.Urz. UE z 20.06.2014 r., L 181/48.

⁴⁷ Dz.Urz. UE z 20.12.2013 r., L 347/487.

⁴⁸ Artykuł 9a ust. 2 ustawy KSEP.

⁴⁹ Dz.Urz. UE z 31.07.2014, L 227, s. 69.

Podstawą działania systemu LPIS jest baza danych działek referencyjnych. W Polsce ustawodawca w przepisach prawnych wskazał pierwotnie państwowy zasób ewidencji gruntów i budynków jako źródło danych w celu założenia i prowadzenia krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych i wniosków o przyznanie płatności⁵⁰. Dlatego też przy budowie systemu LPIS za działkę referencyjną przyjęto działkę ewidencyjną, a podstawową bazę odniesienia w systemie LPIS stanowiła baza danych ewidencji gruntów i budynków (tzw. EGiB). System LPIS w Polsce był wdrażany etapowo. W latach 2004–2008 kwalifikowanie powierzchni do płatności było w części prowadzone w oparciu na ewidencji gruntów i budynków oraz w części z wykorzystaniem powierzchni referencyjnych wyznaczonych na podstawie ortofotomapy (tzw. powierzchnie ewidencyjno-gospodarcze – PEG). Zatem wśród elementów bazy danych systemu identyfikacji działek rolnych można było wyróżnić dane wektorowe granic działek ewidencyjnych, pozyskane od starostów, organów prowadzących EGiB⁵¹ oraz opracowane przez wykonawców zewnętrznych wyłonionych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, pełniącej w Polsce funkcję agencji płatniczej, oraz Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK).

Od 2009 r. kwalifikowanie powierzchni do płatności jest prowadzone wyłącznie z wykorzystaniem powierzchni referencyjnych wyznaczonych na podstawie ortofotomapy (powierzchnia ewidencyjno-gospodarcza PEG) bezpośrednio w systemie LPIS zgodnie z ustawą KSEP. Przyjęte zasady ustalania powierzchni kwalifikowanych do płatności jedynie na podstawie powierzchni referencyjnych systemu LPIS wynikają wprost z rekomendacji Komisji Europejskiej, która stwierdziła, że stosowane wcześniej przez polską administrację zasady kwalifikowania powierzchni do płatności były niezgodne z prawem unijnym i stanowiły zagrożenie dla Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zgodnie z wytyczną Komisji Europejskiej z 2009 r., w wyniku kontroli administracyjnych, przeprowadzanych zgodnie z art. 28 ust. 1 lit. c rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina⁵², nie można dokonać żadnych płatności do powierzchni wykraczających poza działkę referencyjną, której powierzchnia ma być wyznaczona przy wykorzystaniu technologii GIS opartej na obrazie ortofotomapy. Zatem od roku 2009 dane z EGiB nie są wykorzystywane do celów

⁵⁰ Artykuł 5 ust. 2 ustawy KSEP (uchylony).

⁵¹ Artykuł 22 ust.1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j.: Dz.U. z 2010 r., nr 193, poz. 1287, ze zm.).

⁵² Dz.Urz. UE z 2.12.2009 r., L 316/65.

określenia maksymalnego obszaru kwalifikującego się do otrzymania płatności. Dane alfanumeryczne dotyczące obszaru działki ewidencyjnej i pochodzące z EGiB są stosowane jedynie w zakresie unikalnej identyfikacji działki ewidencyjnej w przestrzeni geograficznej oraz jako dane dodatkowe umożliwiające detekcję zmian w sposobie użytkowania gruntu (przekształcenie użytkowania gruntów rolnych w inne nierolnicze użytkowanie).

Maksymalną powierzchnię referencyjną (PEG), określoną w systemie LPIS dla danej działki referencyjnej, stanowią obecnie grunty rolne spełniające kryteria określone w art. 98 akapit pierwszy rozporządzenia 1306/2013 (uprzednio art. 124 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. *ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003*)⁵³. Zatem od roku 2009 kontrole administracyjne są prowadzone wyłącznie na podstawie powierzchni referencyjnych systemu LPIS oraz załączników graficznych, na których rolnik zaznacza położenie działek rolnych na danej działce ewidencyjnej.

Dodatkowym argumentem mającym przemawiać za taką zmianą jest to, że definicja gruntów rolnych kwalifikujących się do płatności, na podstawie której jest wyznaczana powierzchnia PEG, różni się od definicji użytków rolnych, określonej w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵⁴, zawierającej wytyczne do określania powierzchni użytków rolnych w EGiB. Tym samym powierzchnie użytków rolnych określone w EGiB nie mogą stanowić powierzchni referencyjnej dla jednolitej płatności obszarowej.

Warto zaznaczyć, że aktualizowane przez ARiMR dane wektorowe w zakresie granic odniesienia (GO) oraz pól zagospodarowania (PZ) są przekazywane przez tę instytucję służbie geodezyjnej i kartograficznej. ARiMR czyni to centralnie, przekazując dane rokrocznie Głównemu Geodecie Kraju (GGK) jako organowi nadzorującemu realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz prowadzącemu m.in. centralny zasób geodezyjny i kartograficzny. Dane pochodzące z LPIS są wykorzystywane przez GGK m.in. na potrzeby aktualizacji udostępnionych w serwisie www.geoportal.gov.pl danych wektorowych.

Zgodnie z wytycznymi unijnymi aktualizacja danych LPIS/GIS powinna być wykonywana na bieżąco dla danych wektorowych oraz okresowo dla ortofotomapy (nie rzadziej niż co 5 lat). W związku z wdrożeniem od 2009 r. procesu wyznaczania powierzchni kwalifikowanych do płatności, opierając się na powierzchniach referencyjnych wyznaczonych na podstawie ortofotomapy, skró-

⁵³ Dz.Urz. WE z 31.01.2009 r., L 30, s. 16.

⁵⁴ Dz.U. nr 38, poz. 454, ze zm.

cono w Polsce okres cyklicznej aktualizacji ortofotomapy z 5 lat na 3 lata (pierwsze ortofotomapy z aktualnością 3-letnią zostały pozyskane w 2010 r.).

2.2. ZAWARTOŚĆ I WYKORZYSTANIE LPIS W RAMACH SYSTEMÓW WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO

Systemy Identyfikacji Działek Rolnych w krajach Unii Europejskiej obejmują różne typy działek referencyjnych (określanych niekiedy jako działki odniesienia, ang. *reference parcel*) w ramach systemu referencyjnego wykorzystującego działkę rolną, blok fizyczny, blok farmerski lub system katastralny. Każdy budowany system LPIS jako podstawowy element uznaje działkę referencyjną, a w ramach tej działki referencyjnej określana jest powierzchnia kwalifikowalna do płatności (w Polsce nazywana powierzchnią PEG). Każde państwo członkowskie określa działkę referencyjną dla LPIS zbudowanego na poziomie krajowym lub regionalnym. Działki referencyjne powinny zawierać informacje dotyczące użytków rolnych, jak określono w art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 1307/2013. Każdy system LPIS stosowany w państwach członkowskich wymaga regularnych przeglądów, tj. ulepszenia, aktualizacji i dostosowania. W tym celu konieczne są informacje pochodzące z kontroli na miejscu, oceny jakości LPIS tzw. LPIS_QA, wskazań beneficjentów, zmian kwalifikowalności warunków, nowych ortofotomap itp. W świetle zmian przepisów wynikających z zasad Wspólnej Polityki Rolnej 2014–2020 przegląd systemów LPIS jest konieczny we wszystkich państwach członkowskich, przynajmniej w świetle nowej definicji trwałych użytków zielonych, współpracy systemu LPIS z nowymi kwalifikującymi się gruntami oraz przygotowania systemu do wdrażania praktyk zazielenienia.

W ramach systemów płatności bezpośrednich każdy z rolników ma możliwość zadeklarowania następujących schematów pomocowych: jednolitej płatności obszarowej oraz płatności za zazielenienie, płatności dodatkowej, płatności dla młodych rolników, płatności do powierzchni uprawy buraków cukrowych, płatności do powierzchni uprawy konopi włóknistych, płatności do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych, płatności do powierzchni uprawy ziemniaków skrobiowych, płatności do powierzchni upraw owoców miękkich (truskawek lub malin), płatności do powierzchni uprawy pomidorów, płatności do powierzchni uprawy lnu, płatności do powierzchni uprawy chmielu, płatności do krów, płatności do bydła, płatności do owiec, płatności do kóz, płatności niezwiązanej do tytoniu, płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (płatność ONW), płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej (PROW 2014–2020), w tym za zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie, płatności ekologicznej (PROW 2014–2020), płatności rolno-środowiskowej (PROW 2007–2013), w tym za zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie, pomocy na zalesianie (PROW 2007–2013).

Wszystkie powyżej wskazane działania i schematy pomocowe wymagają zdefiniowania w systemie LPIS powierzchni referencyjnej, na podstawie której będzie prowadzona kontrola administracyjna. Przepisy unijne określają, w jaki sposób wszystkie użytki rolne, w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 1307/2013, oraz odpowiednie obszary, o których mowa w art. 32 ust. 2 lit. b) tego samego rozporządzenia, a także obszary, o których mowa w art. 28 ust. 2 rozporządzenia 1305/2013, powinny zostać określone w LPIS⁵⁵. Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia 640/2014 ustanawia ponadto dalsze wymagania odnośnie do LPIS, m.in. że maksymalny obszar kwalifikowalny (PEG) dla różnych systemów lub płatności zostanie określony i zarejestrowany w systemie informatycznym. Oznacza to, że maksymalna powierzchnia kwalifikowalna (PEG), np. dla Systemu Płatności Podstawowych lub Systemu Jednolitej Płatności Obszarowej, może nie być taka sama. Podział ten powinien być w sposób logiczny obsługiwany przez specjalnie dedykowane do tego zadania „warstwy LPIS”, odpowiadające każdemu wymogowi wymienionemu w art. 5 rozporządzenia 640/2014. Każda „warstwa LPIS” powinna zawierać PEG dla wspomnianego mechanizmu przyznawania płatności⁵⁶.

W celu ułatwienia wnioskowania o pomoc związaną z powierzchnią gruntów rolnych i bardziej efektywnego dokonywania kontroli, poszczególne kraje członkowskie wykorzystują tzw. formularze geoprzestrzenne, które umożliwiają bardziej precyzyjne wprowadzanie zakresów działek rolnych oraz przyporządkowanie im wielu wymaganych przepisami atrybutów – dotyczących rodzaju uprawy, gatunku, schematu jakiego dotyczy. Wprowadzanie danych do systemów informatycznych obsługujących płatności bezpośrednio jest szczególnie istotne, gdy działki referencyjne zawierają użytki rolne, jak określono w art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia 1307/2013 wraz z obszarami, o których mowa w art. 32 ust. 2 lit. b) tego samego rozporządzenia lub z obszarami, o których mowa w art. 28 ust. 2 rozporządzenia 1305/2013. Jest bardzo ważne, aby te obszary były zlokalizowane geograficznie w LPIS za pomocą systemów informatycznych. Takie rozwiązanie umożliwi rolnikom wypełnianie wniosków w sposób jednoznaczny przy wsparciu automatycznych kontroli, dzięki czemu mogą oni uniknąć błędów przy wnioskowaniu o pomoc⁵⁷.

⁵⁵ Zob.: art. 5 ust. 1 rozporządzenia 640/2014.

⁵⁶ *Guidance document (revised version after simplification) on the Land Parcels Identification System (LPIS) under articles 5, 9 and 10 of Commission Delegated Regulation (EU) 640/2014* (Wytyczne w sprawie Systemu Identyfikacji Działek Rolnych LPIS w ramach art. 5, 9 i 10 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014) DSCG/2014/33; https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/index.php/Main_Page (4.02.2016).

⁵⁷ *Guidance document (revised version after simplification) on the Land Parcels Identification System (LPIS) under articles 5, 9 and 10 of Commission Delegated Regulation (EU) 640/2014* (Wytyczne w sprawie Systemu Identyfikacji Działek Rolnych LPIS w ramach art. 5, 9 i 10 rozporządzenia 640/2014 od 2015 r. składania wniosków) DSCG/2014/33; https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/index.php/Main_Page (4.02.2016).

Jak już wcześniej wspomniano „warstwy referencyjne LPIS”, stworzone na potrzeby kwalifikowanych obszarów dla SAPS, od 2015 r. mają uwzględniać również płatności określone w art. 32 ust. 2 oraz art. 32 ust. 5 rozporządzenia 1307/2013. Należy zauważyć, że „warstwy referencyjne” służą także zadaniom związanym z następującymi płatnościami bezpośrednimi: redystrybucyjną; dla młodych rolników; na praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska („ekologiczne”); dla małych gospodarstw. Warunki dodatkowe powiązane z działkami rolnymi dotyczą dobrowolnego wsparcia oraz zapłaty za działki rolne z naturalnymi ograniczeniami – zatem elementy dotyczące naturalnych ograniczeń są również konieczne do zarejestrowania w systemie LPIS. W nowej perspektywie WPR bardzo istotną kwestią jest rozróżnienie użytków rolnych położonych na gruntach ornych, trwałych użytków zielonych (TUZ) i upraw trwałych. Te powierzchnie są również zarejestrowane w LPIS.

Ponadto w każdym systemie LPIS niezwykle istotną sprawą jest określanie obszarów niekwalifikujących się do płatności. Niezależnie od ich wielkości, konstrukcje zbudowane przez człowieka (takie jak budynki, drogi) podlegają wykluczeniu z działki referencyjnej przez określenie ich obszaru. W przepisach unijnych jest również zawarta reguła ogólna, mówiąca, że obszary powyżej 100 m², niezmienione przez aktywność rolniczą człowieka, takie jak np. lasy, trwałe zbiorniki wodne, niektóre ścieżki, są wykluczone z powierzchni kwalifikowanej działki referencyjnej. Obszary niekwalifikujące się do płatności o rozmiarze poniżej 100 m² nie są, w ramach ogólnej zasady, odejmowane z powierzchni działki referencyjnej, o ile ich zsumowana wielkość nie wypada poza margines tolerancji dla działki referencyjnej określony jako 2% powierzchni. Wszelkiego rodzaju drogi, inne niż te stworzone przez zwierzęta lub konieczne, aby uzyskać dostęp do użytku rolnego, są wykluczone w systemie LPIS z powierzchni PEG. Lasy (na działkach nieuznanych za np. zagajniki o krótkiej rotacji) są interpretowane jako obszary w obrębie działki rolnej z pokrywą drzew (w tym zarośla), zapobiegające wzrostowi wegetatywnemu niższego piętra roślinności odpowiedniego dla wypasania i przez to są wykluczone z powierzchni działki referencyjnej⁵⁸.

W nowej perspektywie WPR 2014–2010 wszystkie elementy niezbędne do prawidłowego wdrożenia nowego systemu płatności obszarowych zostały określone przez każde państwo członkowskie z odpowiednim wyprzedzeniem, aby dokonane wybory zostały odzwierciedlone w systemie LPIS i przekazane beneficjentom z wyprzedzeniem roku w stosunku do terminu składania wniosków o pomoc. W Polsce przed rokiem 2015 taki proces został przeprowadzony i wszystkie niezbędne dane do przygotowania deklaracji rolników zostały do nich wysłane w formie wniosków spersonalizowanych i opublikowane na stronach internetowych ARiMR w formularzach przeznaczonych do składania wniosków.

⁵⁸ *Ibidem*.

Biorąc pod uwagę cytowane powyżej przepisy i wytyczne Komisji Europejskiej w zakresie konstrukcji systemu LPIS, obecnie zawiera on w Polsce następujące „warstwy” tematyczne, na podstawie których są weryfikowane deklaracje rolnika co do wszystkich wdrożonych w Polsce rodzajów płatności:

- 1) granice odniesienia działek ewidencyjnych (tzw. GO);
- 2) pola zagospodarowania (tzw. PZ): siedliska, tereny komunikacyjne, lasy, uprawy trwałe, trwałe użytki zielone, trwałe użytki zielone cenne przyrodniczo, tereny uprzemysłowione lub zurbanizowane, wody, tereny zadrzewione lub zakrzaczone, inne tereny nienadające się do działalności rolniczej, potencjalny grunt orny, pola nieuprawnione (PNP);
- 3) ortofotomapa sporządzona z dokładnością odpowiadającą dokładności kartograficznej 1:5 000;
- 4) warstwa obszarów Natura 2000 (OSO, SOO);
- 5) warstwa parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów ochrony przyrody wraz z otulinami;
- 6) warstwa obszarów szczególnie narażonych na skażenie azotanami (OSN);
- 7) dane identyfikacyjne przebiegu granic administracyjnych z Państwowego Rejestru Granic (PRG);
- 8) mapa spadków (10%, 20% oraz 12⁰);
- 9) mapa danych wysokościowych NMT;
- 10) mapa obszarów zalesień;
- 11) mapa obszarów DR10 (nieuprawnionych do płatności w latach 2007–2013);
- 12) mapa planów zadań ochronnych i planów ochrony przyrody;
- 13) mapa zespołów przyrodniczo-krajobrazowych;
- 14) mapa stref ochrony ostoi;
- 15) mapę płatów siedliskowych;
- 16) mapa stanowisk dokumentacyjnych;
- 17) mapa mokradeł;
- 18) mapa użytków ekologicznych;
- 19) warstwy elementów proekologicznych EFA: 1. Elementy krajobrazu:
 - a) objęte ochroną DKR: pomniki przyrody, rowy do 2 m, oczka wodne do 100 m²;
 - b) inne elementy: miedze śródpolne, żywopłoty i pasy zadrzewień, zadrzewienia liniowe, drzewa wolnostojące, zadrzewienia grupowe do 3000 m², oczka wodne do 1000 m², rowy do 6 m; 2. Pasy gruntów kwalifikujących się do płatności wzdłuż obrzeży lasów; 3. Strefy buforowe; 4. Zagajniki o krótkiej rotacji;
5. Obszary zalesione po 2008 r. w ramach PROW;
 - 20) mapa użytków ekologicznych;
 - 21) obszary zagrożone erozją wodną;
 - 22) mapa stref ochrony ujęć wody.

3. BUDOWA SYSTEMU LPIS W ZAKRESIE WDROŻENIA PRAKTYK ZAZIELENIENIA

3.1. ZASADY TWORZENIA I ZAWARTOŚĆ „WARSTWY EFA”

Zgodnie z art. 70 ust. 2 rozporządzenia 1306/2013 państwa członkowskie zapewnią, że system LPIS zawiera odniesienie do obszarów proekologicznych w kontekście składanych wniosków o płatności. Celem utworzenia „warstwy EFA” jest wsparcie rolników w przygotowaniu corocznego pojedynczego wniosku i prawidłowej deklaracji obszaru, lokalizacji i typu poszczególnych obszarów EFA. Tym samym wstępnie wypełnione formularze (jako część geoprzestrzennego wniosku o przyznanie pomocy) zapewniają dostarczenie istotnych informacji dotyczących tychże warstw w danym gospodarstwie. Podobnie jak w przypadku administracyjnych kontroli krzyżowych w ramach SAPS, warstwa informacyjna EFA umożliwia dokonanie administracyjnej kontroli krzyżowej między obszarami proekologicznymi zadeklarowanymi indywidualnie przez beneficjenta oraz potencjalnymi obszarami proekologicznymi w warstwie EFA⁵⁹.

Warstwa EFA jest warstwą referencyjną zbudowaną w celu wykonywania administracyjnych kontroli krzyżowych oraz ma stanowić wsparcie dla deklaracji dotyczących wszystkich potencjalnych typów EFA w gospodarstwie rolnika, które należy traktować jako stabilne w czasie i które zostaną uwzględnione w systemie LPIS. Z powodu wysokiej liczby możliwości, jakimi dysponują państwa członkowskie względem wdrożenia EFA oraz różnic w praktykach rolniczych w całej UE, ustawodawca zdefiniował wiele podstawowych zasad kształtowania tych elementów oraz sposobu ich wykorzystania przy przyznawaniu rolnikom płatności. Zgodnie z zasadą ogólną „warstwa EFA” w systemie LPIS powinna zawierać⁶⁰:

– wszystkie potencjalne typy EFA wybrane przez państwa członkowskie – oznacza to wszystkie typy EFA zgłoszone Komisji zgodnie z art. 46 ust. 8 rozporządzenia 1307/2013, zlokalizowane w gospodarstwach, bez względu na to czy są zadeklarowane przez beneficjenta, czy też nie; innymi słowy, kwestie tego czy rolnik oznacza te elementy na formularzu geoprzestrzennym wniosku, czy nie, pozostają bez znaczenia, bo nie ma konieczności odwzorowania tych elementów w systemie LPIS;

⁵⁹ *Guidance document (revised version after simplification) on the establishment of the EFA layer referred to in article 70(2) of Regulation (EU) 1306/2013* (dokument zawierający wytyczne dotyczące utworzenia warstwy EFA, o której mowa w art. 70 ust. 2 rozporządzenia 1306/2014); https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/index.php/Main_Page (4.02.2016).

⁶⁰ Artykuł 70 ust. 2 rozporządzenia 1306/2014 oraz *Guidance document (revised version after simplification) on the establishment of the EFA layer referred to in article 70(2) of Regulation (EU) 1306/2013*.

– wszystkie elementy EFA bez względu na to, czy dany beneficjent jest zwolniony z obowiązku utrzymania EFA, czy nie – oznacza to, że wszystkie elementy EFA, które pozostają w dyspozycji rolników, także zwolnionych z wymogów ekologiczacji, zgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym i systemie dla drobnych producentów rolnych, są uważane za potencjalne EFA i powinny znaleźć się w „warstwie EFA” w LPIS; powyższe zasady obowiązują również w przypadku jakichkolwiek elementów EFA, które pozostają w dyspozycji beneficjentów zwolnionych z wymogów EFA, zgodnie z art. 46 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1307/2013, czyli np. tych, którzy posiadają mniej niż 15 ha gruntów ornych;

– wszystkie elementy EFA, które są stabilne czasowo lub oczekuje się, że utrzymają się przez co najmniej 3 lata; za elementy stabilne, które powinny znaleźć się w systemie LPIS, są uznawane elementy wymienione w art. 46 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013, wszystkie elementy krajobrazu, zadrzewienia grupowe do 3000 m², zagajniki o krótkiej rotacji, obszary zalesione oraz obiekty podlegające zasadzie wzajemnej zgodności.

Artykuł 70 ust. 2 rozporządzenia 1306/2013 wymaga ponadto, aby „warstwa EFA” pokrywała w szczególności podjęte przez rolnika zobowiązania lub przyjęte systemy certyfikacji ekologicznej, które są równoważne z praktykami EFA. W tym zakresie praktyki równoważne i EFA, które są wymienione w Aneksie IX do rozporządzenia 1307/2013, muszą być uwzględnione i zaleca się stosowanie tych samych kryteriów w zakresie oceny ich stabilności przez okres trzech lat. W wielu przypadkach przewiduje się, że obszary objęte środkiem rolno-środowiskowo-klimatycznym będą trwać co najmniej 5 lat i tym samym powinny stać się zasadą w „warstwie EFA” jako obszary równoważne EFA, począwszy od pierwszego roku⁶¹.

Podstawową funkcję w procesie utworzenia „warstwy EFA” pełnią grunty orne ujęte w ramach systemu LPIS. Zawartość tej warstwy została omówiona powyżej, ale należy podkreślić, że elementy lub obszary EFA muszą posiadać maksymalne lub minimalne wymiary określone w art. 45 rozporządzenia 639/2014 indywidualnie dla każdego z nich. Inaczej rzecz ujmując, każdy typ EFA musi posiadać parametry uprawniające ten element do zastosowania go w gospodarstwie jako element EFA, np. pojedyncze drzewa muszą mieć średnicę korony większą niż 4 m. Również w przypadku, gdy są użyte współczynniki przeliczeniowe, określone w Aneksie II do rozporządzenia 639/2014, elementy EFA, cechy lub obszary powinny odpowiadać konkretnym wymiarom, aby mogły być uwzględnione jako potencjalne EFA, czyli takie, które są przygotowane w „warstwie EFA” systemu LPIS, ale nie muszą być deklarowane przez rolników (np. znajdują się w gospodarstwach wyłączonych z obowiązku utrzymania elementów EFA). Jako elementy EFA mogą kwalifikować się także, zgodnie z art. 45 ust. 4 rozporządzenia 639/2014, cechy krajobrazu chronione w ramach przepisów

⁶¹ *Ibidem*.

o wzajemnej zgodności. W Polsce te cechy krajobrazu są elementami EFA i są to np. oczka wodne do 100 m², pomniki przyrody, drogi nieutwardzone do 2 m szerokości, rowy do 2 m szerokości, ale państwa członkowskie mogą chronić też inne cechy krajobrazu i określać szerokość lub wyodrębnić obszary inne niż cechy krajobrazu kwalifikujące się do EFA. Z wyjątkiem zagajników o krótkiej rotacji i obszarów zalesionych, o których mowa w art. 46 ust. 2 lit. g i h rozporządzenia 1307/2013, EFA są lokalizowane na gruntach ornych. Jednakże cechy krajobrazu, jak również strefy buforowe, mogą także przylegać do gruntów ornych, jak określono w art. 46 ust. 2 akapit drugi wyżej wspomnianego rozporządzenia. Zasadniczo linearne cechy krajobrazu lub strefy buforowe są uważane za „przyległe do gruntów ornych”, gdy fizycznie dotykają działki gruntu ornego na najdłuższej krawędzi danego EFA. Nielinearne cechy, takie jak zbiorniki wodne, pojedyncze drzewa, grupy drzew i zagajniki są uważane za przyległe do gruntów ornych, jeżeli fizycznie dotykają gruntów ornych.

W przypadku zbiorowego wdrożenia EFA, o którym mowa w art. 46 ust. 6 rozporządzenia 1307/2014, sąsiadujące EFA powinny być włączone w „warstwę EFA”, we wszystkich przypadkach. Różne typy wspólnych EFA muszą być rozpoznane i zarejestrowane oddzielnie. Zastosowanie, jeżeli to konieczne, współczynników przeliczeniowego lub wagowego musi zostać także zarejestrowane w „warstwie EFA”. Ponadto zaleca się, aby system LPIS obejmował funkcjonalności wykonania kontroli, opierając się na GIS, w celu sprawdzenia, czy rolnicy uczestniczący w zbiorowym wdrożeniu spełniają wymagania „bezpośredniej bliskości”.

Należy podkreślić, że przy ustalaniu „warstw EFA” kluczowe jest, aby dzielić grunty rolne na grunty orne, trwałe użytki zielone i trwałe pastwiska. Komisja Europejska zaleca, aby stworzyć „warstwę EFA” na podstawie fotointerpretacji ortoobrazów lotniczych używanych w systemie LPIS. Za każdym razem, gdy nastąpi zmiana, błąd lub pominięcie w „warstwie EFA”, bądź gdy zasady WPR się zmieniają, „warstwa EFA” powinna być zaktualizowana w celu odzwierciedlenia nowej sytuacji. Ponadto konieczne kontrole i aktualizacje powinny być wykonywane w razie konieczności, by ponownie ustanowić spójność pomiędzy poszczególnymi obiektami w zintegrowanym systemie. Cechy krajobrazu otoczone przez trwałe użytki zielone lub trwałe pastwiska nie są uważane za potencjalne EFA. Informacja w LPIS powinna być także zaktualizowana, gdy trwałe użytki zielone lub trwałe pastwiska zostały przekształcone w grunt orny. Nie tylko zmiany z trwałych użytków zielonych lub trwałych pastwisk w grunty orne powinny być rejestrowane, ale także powinny być wykonywane kontrole nowych potencjalnych EFA, które to obszary powinny zostać włączone w „warstwę EFA”. Niezadeklarowane przez rolnika elementy EFA nie mogą być z nich usunięte. Jednakże, jeżeli jest pewne, że potencjalne EFA nie istnieją (np. żywopłot został ścięty) powinny być usunięte z „warstw EFA”. Począwszy od 2018 r., „warstwa EFA” powinna zostać uznana za kompletną, gdy wszystkie potencjalne EFA, które są stabilne czasowo lub oczekuje się, że pozostaną przez co najmniej 3 lata,

są włączone w „warstwę EFA”. Nieuchronnym jest, że „warstwa EFA” będzie się nieustannie zmieniać i podlegać procesom aktualizacyjnym.

4. WYKORZYSTANIE DANYCH DOTYCZĄCYCH PRAKTYK ZAZIELENIENIA PRZEZ ROLNIKÓW

W 2014 r. krajowy prawodawca w drodze rozporządzenia⁶² obwieścił o wyborze poniższych elementów, związanych z zazielenieniem, w tym elementach EFA, których przygotowanie na potrzeby kontroli administracyjnej z racji ich charakteru leży w kompetencjach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa:

1) Elementy krajobrazu:

a) objęte ochroną DKR: pomniki przyrody, rowy do 2 m, oczka wodne do 100 m²;

b) inne elementy: miedze śródpolne, żywopłoty i pasy zadrzewień, zadrzewienia liniowe, drzewa wolnostojące, zadrzewienia grupowe do 3000 m², oczka wodne do 1000 m², rowy do 6 m;

2) Pasy gruntów kwalifikujących się do płatności wzdłuż obrzeży lasów;

3) Strefy buforowe;

4) Zagajniki o krótkiej rotacji;

5) Obszary zalesione po 2008 r. w ramach PROW.

Rolnicy podlegający obowiązkowi realizacji praktyk w zakresie dywersyfikacji upraw lub utrzymania obszaru EFA są zobowiązani do:

– podania we wniosku o przyznanie płatności poszczególnych upraw i ich powierzchni;

– dołączenia do wniosku oświadczenia o powierzchni obszarów proekologicznych;

– wyrysowania poszczególnych upraw i elementów proekologicznych na materiale graficznym⁶³.

W przypadku ubiegania się o przyznanie płatności za zazielenienie do wniosku dołącza się ponadto:

– oświadczenie o powierzchni obszarów proekologicznych;

– oświadczenie o zwolnieniu z obowiązku przestrzegania wymogów zazielenienia.

⁶² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie obszarów uznawanych za ekologiczne oraz warunków wspólnej realizacji praktyki utrzymania tych obszarów (Dz.U. poz. 354).

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. poz. 352).

Rolnicy, realizujący wspólnie praktykę utrzymania obszarów proekologicznych, do wniosku o przyznanie płatności dołączają ponadto umowę oraz deklarację o wspólnej realizacji praktyki utrzymania obszarów proekologicznych⁶⁴.

W wyniku wdrożenia wyżej opisanych regulacji w polskim systemie LPIS znalazło swoje odzwierciedlenie prawie 14 mln obiektów przeznaczonych do wykorzystania jako potencjalne EFA:

Tabela

Dane dla przykładowych elementów EFA zarejestrowanych w systemie LPIS z wyłączeniem obiektów związanych z obszarem TUZ, upraw trwałych, pomników przyrody, pojedynczych drzew

L.p.	Nazwa elementu stabilnego EFA	Liczba obiektów na działkach ewidencyjnych w gospodarstwach
1.	Liczba wszystkich działek ewidencyjnych	34 598 031
2.	Liczba działek, na których jest przynajmniej 1 obiekt EFA	7 853 632
3.	Oczka wodne (liczba działek)	238 492
4.	Oczka wodne (liczba obiektów)	185 121
5.	Zadrzewienia grupowe (liczba działek)	3 698 632
6.	Zadrzewienia grupowe (liczba obiektów)	1 995 781
7.	Rowy 2 m (liczba działek)	432 169
8.	Rowy 2 m (liczba obiektów)	359 415
9.	Rowy 6 m (liczba działek)	5 005 620
10.	Rowy 6 m (liczba obiektów)	2 101 979
11.	Zalesienia (liczba działek)	59 565
12.	Zalesienia (liczba obiektów)	19 970
13.	Zagajniki (liczba działek)	20 121
14.	Zagajniki (liczba obiektów)	6 747

Opracowanie własne, na podstawie informacji pozyskanych z ARiMR.

Ponadto na potrzeby wyznaczenia gruntów ornych zaistniała konieczność wektoryzacji około 4,5 mln obiektów zakwalifikowanych jako trwałe użytki zielone. W roku 2015, wskutek złożenia nowych deklaracji, powierzchnie TUZ wyznaczone w 2014 r. uległy zmianie dla prawie 350 tys. działek ewidencyjnych. W tym miejscu należy również wskazać, że obecnie rolnicy w Polsce oraz

⁶⁴ *Ibidem*.

w innych krajach UE w swych deklaracjach wykorzystują dane dotyczące elementów stabilnych EFA jedynie na poziomie 8% wszystkich złożonych deklaracji EFA.

Wydaje się, że w celu spełnienia praktyk zazielenienia dotyczących obszarów proekologicznych o wiele bardziej praktycznym rozwiązaniem byłoby deklarowanie przez rolników wyłącznie elementów tzw. niestabilnych w czasie, tzn. działek rolnych deklarowanych jako obszary gruntów ugorowanych, obszarów z międzyplonami lub okrywą zieloną lub obszarów objętych uprawami wiążącymi azot, przy jednoczesnym automatycznym „zaciąganiu” przez ARiMR z systemu LPIS informacji o elementach stabilnych EFA na deklarowanych we wnioskach obszarach. Niedeklarowanie przez rolników we wnioskach elementów stabilnych wynika przede wszystkim ze zbytniego skomplikowania sposobu ich zgłaszania. Rolnik, chcąc je wykorzystać we wniosku o płatności, musi każdy z tych elementów odrębnie wykazać w załączniku papierowym oraz oznaczyć na mapie. Nie może podać ogólnej informacji o wielkości obiektów EFA na działce rolnej analogicznie jak w przypadku powierzchni PEG, ale każdą z tych wartości musi wprowadzić niezależnie. Wydaje się, że poprzez skomplikowanie zasad wypełniania wniosku ustawodawca doprowadził do niskiego wykorzystywania przez rolników gotowych danych zarejestrowanych w systemie LPIS. Dlatego, pozytywnie oceniając sposób implementacji do systemu LPIS przepisów w zakresie praktyk zazielenienia, należy postulować lepsze wykorzystanie przez ustawodawcę i podmioty stosujące prawo (przede wszystkim ARiMR) danych zgromadzonych w tym systemie w celu uproszczenia procedury ubiegania się o płatności przez poszczególnych beneficjentów. W tym celu należy wykorzystać to, że aktualnie trwają prace na poziomie legislacji unijnej nad uproszczeniem tych zasad poprzez modyfikację niektórych warunków budowania i aktualizacji warstw EFA, a także zasad deklarowania obiektów EFA przez beneficjentów we wnioskach o przyznanie płatności.

THE IMPLEMENTATION OF THE REGULATIONS ON GREENING PRACTICES IN THE LPIS SYSTEM

Summary

Payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment (payment for greening) is a new component of the direct payment system. It is part of the system of direct payments obligatory for implementation by the Member States of the European Union. The aim of its introduction is to improve the impact of the Common Agricultural Policy on the environment, mainly in the area of biodiversity and climate.

All Member States are required to establish an integrated system of management and control (IACS), including the administration of Land Parcel Identification System (LPIS), established on the basis of maps or documents and with the use of the techniques of computerized geographical information system, preferably aerial or satellite images. The aim of this study is to characterize the LPIS as a tool for the implementation and verification of the proper application of the regulations regarding the practice of greening within the Common Agricultural Policy.

BIBLIOGRAFIA

- Bivona G., *Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2
- Budzinowski R., Suchoń A., Błażejewska K., *Rozwój prawa rolnego w ostatnich latach*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2 (9)
- Goździewicz-Biechońska J., *Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1 (16)
- Jeżyńska B., *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Leśkiewicz K., *Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2 (15)
- Niewiadomski A., *Problematyka prawna rekompensat za ustanowienie formy ochrony przyrody – obszarów Natura 2000 na obszarach wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII
- Prutis S., *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI

KEYWORDS

The Common Agricultural Policy, direct payments, Land Parcel Identification System

SŁOWA KLUCZOWE

Wspólna Polityka Rolna, płatności bezpośrednie, System Identyfikacji Działek Rolnych