

dr Monika A. Król  
Zakład Prawa Ochrony Środowiska  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

## **Załączniki do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego**

---

Załącznik nr 1 Poświadczona kopia odpisu dyplomu doktorskiego	
Załącznik nr 2 Autoreferat zawierający opis dorobku i osiągnięć naukowych.....	1
Załącznik nr 3 Wykaz opublikowanych prac naukowych .....	52
Załącznik nr 4 Działalność dydaktyczna i organizatorska .....	60
Załącznik nr 5 Udział w stażach, seminariach, konferencjach krajowych i międzynarodowych.....	63
Załącznik nr 6 Informacja o współpracy z instytucjami, organizacjami i towarzystwami naukowymi w kraju i za granicą .....	72
Załącznik nr 7 Działalność popularyzująca naukę .....	76
Załącznik nr 8 Oświadczenia o współautorstwie .....	79
Załącznik nr 9 Dane adresowe wnioskodawcy .....	86
Załącznik nr 10 Autoreferat zawierający opis dorobku i osiągnięć naukowych wraz z załącznikami 3, 4, 5, 6, 7 w języku angielskim .....	87

dr Monika A. Król  
Zakład Prawa Ochrony Środowiska  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

## **Załącznik nr 2**

### **Autoreferat**

#### **opis dorobku i osiągnięć naukowych**

#### **I. Informacje o posiadanych dyplomach, stopniu naukowym i zatrudnieniu w Uniwersytecie Łódzkim.**

1987-1992 - Studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, kierunek prawo, tryb stacjonarny

1988 r. – Udział w finale Ogólnopolskiej Olimpiady Wiedzy Historyczno-Prawnej (V miejsce indywidualnie i II drużynowo)

25 czerwca 1992 r. - Egzamin magisterski, uzyskanie stopnia zawodowego magistra prawa, po przedstawieniu pracy magisterskiej nt. *Wykonywanie kary 25 lat pozbawienia wolności*, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Stefana Leleńtala, ocenionej jako bardzo dobra

1 października 1992 r. – Zatrudnienie na stanowisku asystenta w Zakładzie Prawa Rolnego Katedry Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Czerwiec-lipiec 1993 r. - Stypendium Rady Europy, grant badawczy w Instytucie Prawa Ochrony Środowiska (Institut für Umwelt und Technikrechts) Uniwersytetu w Trewirze, w Niemczech

2001 r. - Stypendium Komitetu Badań Naukowych

26 września 2001 r. – Publiczna obrona rozprawy doktorskiej nt. *Prawna ochrona powierzchni ziemi w ustawodawstwie polskim na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*

Promotor: dr hab. Krystyna Stefańska (prof. UŁ),

Recenzenci: prof. dr hab. Roman Budzinowski (UAM)

prof. dr hab. Marek Górski (UŁ)

Nadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 28 września 2001 r.

15 grudnia 2001 r. - Zatrudnienie na stanowisku adiunkta w Zakładzie Prawa Rolnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

1 września 2009 r. - Z uwagi na rozwój zainteresowań badawczych związanych z ochroną środowiska przeniesienie na stanowisko adiunkta w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

1 października 2014 r. – Zatrudnienie na stanowisku starszego wykładowcy w Zakładzie Prawa Ochrony Środowiska Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Uniwersytetu Łódzkiego (połowa etatu).

## **II. Zainteresowania naukowo-badawcze i działalność dydaktyczno-organizatorska przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora**

### **1. Prace badawcze**

Prace te obejmowały materiał normatywny, orzecznictwo sądowe, dorobek doktryny prawniczej, zarówno w zakresie polskiego, jak i europejskiego prawa rolnego oraz prawa ochrony środowiska. Badania prowadziłam w wielu ośrodkach naukowych:

#### **a) krajowych**

W latach 1992 – 2001 byłam uczestnikiem cyklicznego seminarium doktorskiego prowadzonego przez prof. dr hab. Andrzeja Stelmachowskiego w Zakładzie Prawa Rolnego, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Od 2000 r. uczestniczyłam w seminarium w Zakładzie Europejskiego Prawa Rolnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, (kierownik prof. dr hab. Alina Jurcewicz), organizowanym wspólnie z Polskim Stowarzyszeniem Prawników Agrarystów.

#### **b) zagranicznych**

W 1993 r. wzięłam udział w konkursie dla młodych naukowców organizowanym przez Radę Europy, składając pracę nt. *Legal instruments of quality and quantity protection of rural land in Poland*. W wyniku tego konkursu otrzymałam miesięczny grant badawczy Rady Europy w Instytucie Prawa Ochrony Środowiska (Institut für Umwelt und Technikrechts) Uniwersytetu w Trewirze, w Niemczech.

W 1994 r. uzyskałam miesięczne stypendium międzynarodowego programu wymiany akademickiej „Tempus”, do Uniwersytetu w Maastricht (Holandia) gdzie rozpoczęłam

badania nad holenderską regulacją prawną w zakresie ochrony powierzchni ziemi i rekultywacji gruntów, a także rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach europejskich.

W ramach współpracy naukowej pomiędzy Uniwersytetem Łódzkim i Uniwersytetem w Giessen (program akademicki „Łódź - Giessen Partnershaft Programe“ odbyłam dwukrotnie (1999 i 2000) staż naukowy w Katedrze Prawa Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Giessen. Wzięłam udział w pracach badawczych nad niemiecką regulacją normującą ochronę powierzchni ziemi, prowadzonych w zespole pod kierunkiem prof. dr Heinricha Steigera.

Możliwość uczestniczenia w badaniach prowadzonych w wielu ośrodkach akademickich w kraju i zagranicą wyznaczyła kierunki moich zainteresowań naukowych, do których w tym okresie należała prawna regulacja ochrony powierzchni ziemi. Pozwoliło to na przygotowanie referatu pt. *Legal protection of agricultural land in Poland*, wygłoszonego w 1995 r. na Kongresie Rolniczym w Wageningen (Holandia). Streszczenie referatu zostało opublikowane: *Legal protection of agricultural land in Poland* [w:] *Agrarian Questions. The Politics of Farming Anno 1995. Book of abstracts*, Wageningen 1995, ISBN 9067544167, s. 51-52.

Uczestniczyłam aktywnie w życiu naukowym biorąc udział w krajowych konferencjach poświęconych problematyce administracyjnej (w 1998 r. konferencja w Wiśle, w 1999 r. konferencja w Popowie, w 2000 r. konferencja w Łodzi), jak i prawnorolnej (w 1997 r. konferencja w Rajgrodzie, gdzie wygłosiłam referat nt. *Regulacje prawne ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi* oraz w 2000 r. konferencja w Rydzynie, gdzie wygłosiłam referat nt. *Koncepcja rolnictwa ekologicznego*).

Zainteresowania badawcze związane z ochroną gruntów rolnych, w szerszym kontekście prawnej regulacji ochrony powierzchni ziemi, znalazły wyraz w moich publikacjach z tego okresu. Należą do nich: *Europejskie systemy prawa ochrony ziemi a polskie rozwiązania prawne*, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1994, t. L, s. 57-76; *Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych*, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1997, t. LV, s. 41-62; *Regulacje prawne ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi* [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 241-258; *Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i ich wyłączenie z produkcji rolnej w procesie planowania przestrzennego*, "Samorząd Terytorialny" 1998, z. 7-8, s. 48-66.

Zdobyta wiedza i doświadczenia naukowe przyczyniły się do przygotowania rozprawy doktorskiej nt. *Prawna ochrona powierzchni ziemi w ustawodawstwie polskim na tle*

*ustawodawstwa Unii Europejskiej*, maszynopis BUŁ, Łódź 2001. Wybór tematu badawczego był podyktowany kilkoma względami. Wśród wielu zagadnień ważnych dla ochrony środowiska problematyka prawnej ochrony powierzchni ziemi nabrała doniosłości, także w kontekście uwarunkowań unijnych i międzynarodowych. Podjęcie tego tematu było uzasadnione jego nowatorskim charakterem oraz stanem badań doktrynalnych. Problem ujęty w rozprawie, nie był przedmiotem analiz polskiej nauki prawa. W bogatej literaturze zarówno prawa rolnego, jak i prawa ochrony środowiska, można było wyróżnić dwa podstawowe kierunki badań. Dotychczasowe opracowania koncentrowały się albo na ochronie gruntów rolnych, czyli uwzględniano ochronę powierzchni ziemi ze względu na pełnioną funkcję produkcyjną, albo też rozpatrywano to zagadnienie w ramach analizy instytucji prawnych związanych z prawidłowym wykorzystaniem i ochroną zasobów naturalnych. W rozprawie podjęłam natomiast próbę ujęcia prawnej ochrony powierzchni ziemi z punktu widzenia wszystkich pełnionych przez nią funkcji. Ustalenia badawcze stały się podstawą do wyodrębnienia różnych funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi, i odpowiednio do tego zróżnicowania zasad gospodarowania tym zasobem, które będzie racjonalne, gdy będzie zgodne z wszystkimi obecnymi i przyszłymi (nawet tylko potencjalnie) funkcjami powierzchni ziemi, i to przy zachowaniu optymalnego zaspokojenia potrzeb społecznych. Ta dziedzina badań, w szerszym kontekście ochrony biosfery, nadal pozostaje w obszarze moich zainteresowań naukowych.

## **2. Działalność dydaktyczna i organizatorska**

Z uwagi na zainteresowania badawcze oraz zatrudnienie w Zakładzie Prawa Rolnego Katedry Postępowania Administracyjnego w okresie przed uzyskaniem stopnia naukowego doktora prowadziłam zajęcia dydaktyczne - ćwiczenia z prawa rolnego oraz ćwiczenia z prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego.

Towarzyszyła temu działalność organizatorska podejmowana w Uniwersytecie Łódzkim: w latach 1994 i 1996 byłam sekretarzem Komisji Rekrutacyjnej UŁ; w latach 1993 - 1999 byłam członkiem Komisji Dyscyplinarnej UŁ dla studentów; w latach 1992- 2004 byłam opiekunem studenckich praktyk administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji UŁ dla studentów III r. prawa i IV r. administracji.

### **III. Zainteresowania naukowo-badawcze po uzyskaniu stopnia naukowego doktora**

Moje zainteresowania naukowe po uzyskaniu stopnia naukowego doktora były zróżnicowane i wielowątkowe, obejmowały kilka nurtów badawczych. Dobór wyznaczonych przeze mnie obszarów badawczych nie miał charakteru przypadkowego. Podejmowane początkowo zagadnienia szczegółowe stanowiły punkt wyjścia dla rozważań ogólniejszych i osadzających problematykę wokół rolno-środowiskowych aspektów prawnych w szerszym kontekście. Mogę w tym zakresie wyróżnić pięć pól badawczych powiązanych merytorycznie i instytucjonalnie:

- 1) prawną regulacją w zakresie rolnictwa ekologicznego;
- 2) prawne instrumenty ochrony różnorodności biologicznej w działalności rolniczej;
- 3) obowiązki producentów rolnych związane z ochroną środowiska;
- 4) szczególne zasady rolniczego korzystania z terenów, z uwzględnieniem obszarów objętych jedną z form ochrony przyrody;
- 5) mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa.

#### **Ad. 1) Prawna regulacja w zakresie rolnictwa ekologicznego**

Zainteresowanie badawcze tym tematem wynikało z kilku względów. Po pierwsze, uchwaleniem pierwszej polskiej ustawy regulującej kwestię rolnictwa ekologicznego, co wynikało z konieczności dostosowania polskiego ustawodawstwa do prawodawstwa obowiązującego w Unii Europejskiej w tym zakresie. Po drugie, znaczeniem społeczno-gospodarczym i ekologicznym regulowanej problematyki. Po trzecie, brakiem w tym okresie badań doktrynalnych.

Efektem prowadzonych analiz była publikacja *Koncepcja rolnictwa ekologicznego* [w:] Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, red. R. Budzinowski, Wydawnictwo Krajowej Rady Notarialnej, Kluczbork 2002. Po wprowadzeniu nowej regulacji prawnej na szczeblu europejskim oraz wynikającego z tej zmiany obowiązku implementowania nowych rozwiązań prawnych do polskiego porządku prawnego kontynuowałam badania i przygotowałam opracowanie nt. *Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007* [w:] Obrót gospodarczy w prawie rolnym, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009. Celem analizy było wskazanie determinantów zmian regulacji prawnej w zakresie obrotu produktami rolnictwa ekologicznego, a także zasad

i podstawowych instrumentów prawnych regulujących organizację produkcji i obrotu produktami ekologicznymi.

Prowadzone badania dały podstawę do oceny nowej regulacji prawnej z punktu widzenia zakładanych przez europejskiego ustawodawcę celów oraz do wskazania implikacji wynikających w tym zakresie dla producentów rolnych, produkujących metodą rolnictwa ekologicznego, jak i zasad obrotu produktami powstałymi przy stosowaniu tych metod. Wskazany obszar badawczy był przedmiotem kolejnych opracowań m.in. rozdziału *Rolnictwo ekologiczne* [w:] Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010. Zagadnieniom rolnictwa ekologicznego poświęcony jest również przygotowany przeze mnie punkt 9.4.4. *Rolnictwo ekologiczne*, stanowiący część podrozdziału mojego autorstwa *Ochrona biosfery w działalności rolniczej* [w:] red. M. Górski Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014. Opracowałam także dwa hasła *Rolnictwo ekologiczne* i *Znakowanie żywności ekologicznej* w Wielkiej Encyklopedii Prawa, red. B. Hołyst, t. V, Prawo Ochrony Środowiska, red. tomu M. Górski, J. Stelmasiak, Fundacja Ubi Societas, Ibi Ius 2014.

## **Ad. 2) Prawne instrumenty ochrony różnorodności biologicznej w działalności rolniczej**

Drugi z wyznaczonych obszarów badawczych dotyczy prawnych instrumentów ochrony różnorodności biologicznej w działalności rolniczej. Wybór tego tematu został podyktowany z jednej strony aktualnością problematyki prawnej ochrony różnorodności biologicznej, z drugiej strony stanem badań naukowych w tym zakresie, dokonanych z punktu widzenia działalności rolniczej. Należy uwzględnić ogromny wpływ rolnictwa na podlegającą współcześnie szczególnej ochronie różnorodność biologiczną, chociażby z uwagi na fakt, iż ogromna część zasobów genowych biosfery zawiera się w uprawianych roślinach i hodowlanych zwierzętach. Pierwsze wyniki moich badań zostały opublikowane w rozdziale nt. *Prawna ochrona bioróżnorodności w działalności prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody*, stanowiącym część monografii pt. *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, red. M. Górski, Łódź-Poznań 2011. Kontynuacją tego nurtu badań była analiza, której wyniki zostały opublikowane w rozdziale *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, stanowiącym część monografii pt. *Administracja*

publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012.

Prowadzone badania pozwoliły również na opracowanie kilku dalszych prac odnoszących się do ochrony różnorodności biologicznej. Należą do nich: *Ochrona różnorodności biologicznej* [w:] Prawo administracyjne materialne, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2014; *Ochrona różnorodności biologicznej. Wprowadzenie* [w:] Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa 2014; *Ochrona różnorodności biologicznej w prawie międzynarodowym i europejskim* [w:] Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa 2014; *Ewolucja regulacji prawnej w zakresie ochrony różnorodności biologicznej w Polsce* [w:] Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa 2014. Opracowałam także kilka haseł encyklopedycznych odnoszących się do tego nurtu badań: *Banki genów; Ochrona biosfery w rolnictwie; Ochrona ex situ; Ochrona in situ; Ochrona różnorodności biologicznej; Ochrona użytkowa żywych zasobów przyrody* [w:] Wielka Encyklopedia Prawa, red. B. Hołyst, t. V, Prawo Ochrony Środowiska red. tomu M. Górski, J. Stelmasiak, Fundacja Ubi Societas, Ibi Ius 2014. Syntetyczne ujęcie kwestii instrumentów użytkowej ochrony różnorodności biologicznej w rolnictwie, rybactwie i rybołówstwie znajduje się również w mojej pracy *Użytkowa ochrona różnorodności biologicznej w rolnictwie, rybactwie i rybołówstwie* [w:] Prawo ochrony różnorodności biologicznej, red. M. Górski, J. Rembowska-Miłkowska, Warszawa 2013.

### **Ad. 3) Obowiązki producentów rolnych związane z ochroną środowiska**

Kolejny z wyznaczonych obszarów badawczych poświęcony został obowiązkowi producentów prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie podejmowania działań związanych z ochroną środowiska. Ten nurt badań rozpoczął artykuł naukowy poświęcony dobrym praktykom rolniczym. Sama koncepcja dobrych praktyk rolniczych wiąże się z opracowywanym przez Komisję Wspólną FAO/WHO Kodeksem Żywnościowym (Codex Alimentarius), w ramach którego stworzone zostały standardy odnoszące się do działalności rolniczej i produktów rolnych. Wsparcie koncepcji dobrych praktyk odbywa się poprzez promowanie przestrzegania przez producentów rolnych, (ale także przez przetwórców żywności, czy sprzedawców) nieformalnych kodeksów zawierających zbiory zasad. Realizacja tych zasad służy nie tylko podniesieniu wydajności, utrzymaniu istniejącej pozycji rynkowej, korzystaniu z nowych możliwości na rynku, co przyczynia się do osiągnięcia



trwałego zwiększenia dochodów rolniczych, ale również stanowi ważny element ochrony środowiska. Z tego też względu Komisja Rolnictwa FAO wskazuje na zasadnicze znaczenie dobrych praktyk nie tylko dla zrównoważonego rolnictwa, ale także dla rozwoju obszarów wiejskich. Wyniki badań zostały opublikowane w opracowaniu pt. *Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, "Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2010, z. 1. Ten nurt rozważań był kontynuowany w opracowaniu pt. *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „Studia Iuridica Agraria”, t. IX, red. St. Prutis, Białystok 2012, gdzie przedmiotem rozważań były desygnaty pojęcia „racjonalna gospodarka” przede wszystkim w stosunku do obowiązków nakładanych przez ustawodawcę na producentów rolnych, ale też w odniesieniu do pojęcia racjonalnej gospodarki leśnej, czy rybackiej.

Jeszcze bardziej rygorystyczne są obowiązki nakładane na rolników podejmujących zobowiązania rolnośrodowiskowe. Wyróżniłam trzy zasadnicze funkcje pełnione przez programy rolnośrodowiskowe: 1) ekonomiczną, polegającą na dodatkowym wsparciu dochodów producentów rolnych; 2) ekologiczną, programy przyczyniają się do poprawy stanu elementów środowiska, przeciwdziałają zmianom klimatu, służą zahamowaniu spadkowi bioróżnorodności; 3) edukacyjną, służącą pogłębianiu wiedzy producentów rolnych. Podjęcie tych zobowiązań dla producentów rolnych wiąże się jednak z dodatkowymi obowiązkami, znacznie wykraczającymi poza podstawowe wymagania przewidziane w ramach wymogów wzajemnej zgodności. Przedmiotem badań była także geneza wprowadzenia tego instrumentu w Unii Europejskiej oraz podobne rozwiązania prawne unormowane w ustawodawstwie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Wyniki badań zostały opublikowane w opracowaniu pt. *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. LXXXVI.

Przeprowadziłam również analizę rozwiązań nakładających obowiązki związane z podejmowaniem działań na rzecz ochrony środowiska, ale dokonaną z punktu widzenia regulacji prawnorolnej, odnoszącej się do gospodarstw rodzinnych, jako podstawy ustroju rolnego państwa. Efektem tych rozważań jest publikacja *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju* [w:] Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego, red. M. Podstawka, Warszawa 2015 (współautorstwo dr Adam Niewiadomski).

#### **Ad. 4) Szczególne zasady rolniczego korzystania z terenów, z uwzględnieniem obszarów objętych jedną z form ochrony przyrody**

Czwartym, wyróżnionym powyżej nurtem badawczym, pozostaje problematyka zasad rolniczego korzystania z terenów, z uwzględnieniem obszarów objętych jedną z form ochrony przyrody. Przedmiotem rozważań w tym zakresie była analiza materiału normatywnego odnoszącego się do reżimu prawnego korzystania z terenów przeznaczonych na cele rolnicze. Wynikiem tych badań była publikacja pt. *Wpływ regulacji prawno-rolnej na zakres korzystania z gruntu rolnego*, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 2005, t. LXXI. Szczególna sytuacja zachodzi, gdy działalność rolnicza jest wykonywana na obszarach cennych ze względów przyrodniczych, objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody. Ten nurt badawczy był wynikiem analizy prawnej regulacji dotyczącej ochrony bioróżnorodności w działalności rolniczej prowadzonej w parkach narodowych, rezerwatach, parkach krajobrazowych. Wynikiem tych badań była publikacja pt. *Prawna ochrona bioróżnorodności w działalności prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody* [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, red. M. Górski, Łódź-Poznań 2011. Przedmiotem tego opracowania była próba oceny regulacji prawnej odnoszącej się do ochrony różnorodności biologicznej w działalności rolniczej, podejmowanej na terenach, na których ustanowiono jedną z obszarowych form ochrony przyrody. Analiza przepisów ustawy o ochronie przyrody dowodzi, że ustawodawca wprowadził, choć nieliczne, ograniczenia działalności rolniczej, związane z użytkowaniem zasobów i elementów przyrody na terenach cennych ze względu na walory przyrodnicze. Zakres ustanowionych zakazów i ograniczeń na obszarze danej formy ochrony przyrody zależy od jej celów i funkcji. Wyjaśnienia wymagało także użyte przez ustawodawcę pojęcie „zrównoważone użytkowanie”, jak i odwołanie do klauzuli „racjonalnej gospodarki rolnej”. Wynikiem prowadzonych badań była konkluzja o braku szczególnych instrumentów wprowadzających wymóg, czy choćby zachęających do podejmowania, na terenach objętych obszarową ochroną, takich form działalności rolniczej, które służą zachowaniu wysokiej wartości przyrodniczej.

Z uwagi na szczególne znaczenie Obszarów Natura 2000, odrębnego opracowania wymagała analiza i ocena regulacji prawnej odnoszącej się do tej najnowszej w systemie prawa polskiego obszarowej formy ochrony przyrody (*Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. M.A. Król, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Szczecin-Łódź-Poznań 2013. Problematyka regulacji prawnej oraz problemów związanych z wdrożeniem przyjętych

rozwiązań prawnych stała się przedmiotem moich głębszych dociekań naukowych. Podjęłam się redakcji monografii naukowej *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin-Łódź-Poznań 2013, ukazującej pozycję omawianej formy ochrony przyrody w systemie prawno-organizacyjnym ochrony przyrody w Unii Europejskiej i w Polsce oraz społeczny odbiór działań ochronnych prowadzonych w ramach systemu Natura 2000, problemy związane z planowaniem przestrzennym, procesem inwestycyjnym, a także prowadzeniem działalności gospodarczej na tych obszarach (współredakcja dr A. Kaźmierska-Patrzyzna).

Podjęłam również próbę przybliżenia europejskiej koncepcji sieci „obszarów o wysokich wartościach przyrodniczych” (ang. High Nature Value) oraz znaczenia ich wyznaczenia dla przeciwdziałania utracie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, jak również roli tych obszarów w realizacji założenia powszechnej i kompleksowej ochrony przyrody. Z punktu widzenia prowadzonego tematu, należało przedstawić relację pojęcia „obszary o wysokich wartościach przyrodniczych” do istniejącego w polskim systemie prawnym określenia „obszary cenne pod względem przyrodniczym”. Rozważania służyły omówieniu kwestii podstawy prawnej powołania i wyznaczenia tych obszarów, ich charakteru prawnego, reżimu prawnego prowadzenia na tych obszarach działalności gospodarczej, a także nadzoru nad tymi obszarami. W przypadku ich wyznaczenia ustawodawca musiałby wprowadzić nowe rozwiązania instytucjonalne, wyznaczyć nowe zadania i kompetencje organów administracji publicznej. Wyniki badań opublikowałam w opracowaniu *pt. Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich* [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012.

#### **Ad. 5) Mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa**

Ostatni z wymienionych obszarów badawczych koncentrował się na mechanizmach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb). Badania w tym zakresie uzasadniał zaawansowany stan przygotowań do uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Prowadzone w okresie kilkunastu lat badania można usystematyzować w trzech grupach zagadnień: a) regionalizacja Wspólnej Polityki Rolnej; b) wymogi wzajemnej zgodności w ramach systemu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych; c) instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rybołówstwa w zakresie ochrony bioróżnorodności.

### **a) Regionalizacja Wspólnej Polityki Rolnej**

Pierwsze zagadnienie, które wzbudziło moje zainteresowanie badawcze dotyczyło realizacji w ramach WPR założeń regionalizacji oddziaływania. Dokonałam analizy przepisów stanowiących w Unii Europejskiej, ale również oceny polskich regulacji w tym zakresie. Wynikiem tych badań była praca *Środki prawne regionalizacji w ustawodawstwie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria”, red. T. Kurowska, S. Prutis, t. III, Białystok 2002. Wróciłam do tego nurtu rozważań po kilku latach i z perspektywy pięciu lat członkostwa w UE dokonałam oceny postępującego procesu europeizacji prawa rolnego, czyli wpływu rozwiązań prawnych UE na polskie ustawodawstwo rolne. Wyniki badań opublikowałam w artykule *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, Białystok 2009.

### **b) Wymogi wzajemnej zgodności w ramach płatności bezpośrednich do gruntów rolnych**

Przedmiotem moich szczególnych zainteresowań w tym okresie stał się nowy instrument WPR, wprowadzony do ustawodawstwa europejskiego w 2003 r. w ramach kolejnego etapu reformy tzw. reformy luksemburskiej, określany jako zasada wzajemnej zgodności (ang. cross compliance). Polega na uzależnieniu przyznania płatności obszarowych do gruntów rolnych od spełnienia przez producentów rolnych wielu wymagań związanych z ochroną zdrowia publicznego, ochroną środowiska, czy dobrostanem zwierząt. Ustanowienie wymogu środowiskowego wprowadziło po raz pierwszy mechanizm powiązania instrumentów polityki rynkowej - pierwszego filaru WPR – z wymogami na rzecz ochrony środowiska. W Polsce instrument wprowadzany był sukcesywnie w latach 2009 – 2013. Wyniki prowadzonych badań znalazły się w rozdziale pt. „Zasada wzajemnej zgodności” - *nowy instrument ochrony środowiska*, opublikowanym w monografii pt. *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Wydawnictwo KUL, Lublin 2011.

### **c) Instrumenty prawne Wspólnej Polityki Rybołówstwa w zakresie ochrony bioróżnorodności**

Przedmiotem moich zainteresowań były także instrumenty Wspólnej Polityki Rybołówstwa, w szczególności te odnoszące się do prawnej ochrony różnorodności biologicznej żywych zasobów morza. Zainteresowania te wynikają z faktu przekazania zadań w zakresie ochrony różnorodności biologicznej zasobów morskich, jako jedynych z zakresu ochrony środowiska, do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej. Przedmiotem dociekań

naukowych uczyniłam również zagadnienie racjonalnej gospodarki rybackiej, a analiza ta posłużyła do porównania z kryteriami służącymi budowie pojęcia racjonalnej gospodarki rolnej (*Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. IX, red. St. Prutis, Białystok 2012). Prowadzone badania pozwoliły na przygotowanie kilku publikacji: *Użytkowa ochrona różnorodności biologicznej w rolnictwie, rybactwie i rybołówstwie* [w:] *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. M. Górski, J. Rembowska-Miłkowska, Warszawa 2013 oraz *Mechanizmy i efekty Wspólnej Polityki Rybołówstwa* [w:] *10 lat Polski w UE: osiągnięcia w gospodarce rolno-żywnościowej i na obszarach wiejskich*, FAPA, Warszawa 2014. Opracowałam także kilka haseł z tego zakresu w *Wielkiej Encyklopedii Prawa*, red. B. Hołyst, t. V, *Prawo Ochrony Środowiska*, red. tomu M. Górski, J. Stelmasiak, Fundacja Ubi Societas, Ibi Ius 2014, hasła: *Wspólna Polityka Rybołówstwa; Rybołówstwo morskie; Ochrona zasobów ryb; Kwota połowowa w rybołówstwie morskim; Licencje połowowe; Inspekcja rybołówstwa; Organy administracji rybołówstwa morskiego*.

#### **IV.Charakterystyka osiągnięcia naukowego uzyskanego po otrzymaniu stopnia naukowego doktora, stanowiącego znaczny wkład w rozwój nauki prawa**

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe po uzyskaniu stopnia naukowego doktora, spełniające wymogi art. 16 ust. 2 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. 2016, poz. 882 ze zm.) uznaję cykl powiązanych tematycznie publikacji naukowych nt.:

##### **Prawne instrumenty ochrony środowiska w działalności rolniczej jako przejaw ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej**

Na cykl artykułów składają się następujące publikacje naukowe:

1. Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego "Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2013, nr 10 (59), ss. 404-421;
2. Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska, „Studia Iuridica Agraria”, tom. XI, red. tomu St. Prutis, Temida 2, Białystok 2013, ss. 306-327;
3. Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000 [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, Monika A. Król, Szczecin-Łódź-Poznań 2013, wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych na zlecenie WPiA US i WPiA UŁ, ss. 685-708;
4. Dekada prawnej ochrony biosfery w działalności rolniczej [w:] Dziesięć lat doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, wyd. PRESSCOM, ss. 545-566;
5. Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich [w:] A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M.A. Król, I. Zachariasz, Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2014, wyd. Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, ss.125-142;
6. Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, wyd. Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, ss. 153-174;
7.
  - 7.1. Legal framework of environmental law for agricultural production, Referat narodowy, Kongres Prawa Rolnego, Lucerna, Szwajcaria 2013  
[http://www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission\\_II\\_Pologne.pdf](http://www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission_II_Pologne.pdf)  
publikacja na oficjalnej stronie Europejskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, oficjalnej stronie Kongresu Prawa Rolnego;
  - 7.2. Legal protection framework of environmental law for agricultural production in Poland. Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego "Polityki Europejskie. Finanse i Marketing" 2015, nr 13 (62), ss. 86-106;

8. M.A. Król, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020, *Universita Karlova v Praze*, vol. LXI, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2015, nr 2, ss.189-208. Mój udział procentowy w powstaniu tej pracy szacuję na 90%;
9. M.A. Król, K. Bańkowska, Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo [w:] red. M. Pierzchała, M. Woźniak, *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, wyd. Adam Marszałek, ss. 215-235. Mój udział procentowy w powstaniu tej pracy szacuję na 60%;
10.
  - 10.1. Market organisation - Legal Framework and Implementation in Poland, Referat narodowy, Kongres Prawa Rolnego Poczdam, Niemcy 2015  
<http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom1.php>; hasło Angela15 publikacja na oficjalnej stronie Europejskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, oficjalnej stronie Kongresu Prawa Rolnego;
  - 10.2. The common organisation of agricultural market regarding to the legal framework established at European level and implementation in Poland, “CEDR Journal of Rural Law” 2016, Vol. 2, Number 2, wyd. European Council of Rural Law CEDR, ss.12-30;
  - 10.3. Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, Temida 2, ss. 77-100;
11. Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne [w:] B. Jeżyńska, E Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, ss. 295-312.
12. Ocena modelu prawnej ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej  
Referat wygłoszony na konferencji naukowej „Ochrona prawna zasobów naturalnych” w dniu 25 kwietnia 2017 r., WPiA Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Artykuł został opublikowany w formie elektronicznej na stronie  
<http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2017/0426/181938-ocena-modelu-prawnej-ochrony-srodowiska-we-wspolnej-polityce-rolnej-monika-a-krol.pdf><sup>1</sup>

Przygotowany cykl artykułów stanowi w polskim piśmiennictwie prawniczym pierwszą kompleksową analizę instrumentów ochrony środowiska w działalności rolniczej wprowadzanych jako przejaw ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej, ukazanych od strony sytuacji prawnej producenta rolnego. Podstawą do opracowania monotematycznego cyklu były moje wcześniejsze badania, które pokazały różne aspekty wzajemnych relacji pomiędzy ochroną środowiska a działalnością w rolnictwie. Realizacja przyjętej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej koncepcji rozwojowej rolnictwa i obszarów wiejskich - rozwój zrównoważony i wielofunkcyjny - wymusza uwzględnienia wzajemnych korelacji, a często

---

<sup>1</sup> Artykuł na nośniku papierowym zostanie opublikowany w „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, z. 1, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

też konfliktów w sferze ekonomicznej, społecznej i ekologicznej. W artykułach składających się na opracowany cykl badawczy rozważone zostały aspekty interdyscyplinarne, gdyż dla oceny ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej niezbędne okazały się pozaprawne odniesienia. Wyniki badań ukazują, iż zgodne łączenie celów ochrony środowiska i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa nakłada obowiązek stworzenia odmiennych od powszechnie obowiązujących współzależności, instrumentów i instytucji.

Szczególnie istotnym jest wątek badań nad instrumentami ochrony środowiska w działalności rolniczej przedstawiający sytuację prawną producenta rolnego. Z uwagi na fakt, że ustawodawca nie przesądził kwestii pozycji prawnej producenta rolnego jako przedsiębiorcy, problemy stąd wynikające przekładają się na regulacje prawne, w których producent rolny jest podmiotem korzystającym ze środowiska w ramach prowadzonej działalności rolniczej.

Inspiracją do podjęcia tego tematu badawczego było także jego praktyczne znaczenie. Wdrożenie przepisów we wskazanym obszarze spowodowało ustanowienie wielu dodatkowych ograniczeń i obowiązków nakładanych na producentów rolnych, a istniejące spory rozpatrywane zarówno przez Sąd Pierwszej Instancji i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i przez sądy krajowe, świadczą o braku spójności obowiązujących przepisów i istnieniu wielu trudności interpretacyjnych.

**Wstępna hipoteza badawcza** zakłada, że konsekwencją włączenia wymogów ochrony środowiska do Wspólnej Polityki Rolnej, zgodnie z zasadą integracji, wyrażoną w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, było wprowadzenie wielu nowych instrumentów prawnych zarówno w zakresie I filaru - polityki rynkowej, jak i drugiego filaru - polityki rozwoju obszarów wiejskich. Ustanawiane instrumenty prawne w coraz większym stopniu wpływają na pozycję prawną producenta rolnego, statuując coraz liczniejsze ograniczenia rolniczego korzystania z gruntów oraz nakładając bezwzględny obowiązek podjęcia lub zintensyfikowania działań prośrodowiskowych.

**Prowadzone dotychczas badania pozwalają na postawienie tezy, iż Wspólna Polityka Rolna na przestrzeni lat ulegała ciągłej ewolucji, zmierzając od wąskiego produkcyjnego ujmowania rolnictwa, do ujęcia holistycznego, w którym działalność rolnicza traktowana jest jako harmonijne, zrównoważone użytkowanie i racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi i składnikami przyrody, uznanymi za szczególnie chronione dobra publiczne. Proces ewolucji charakteryzują dające się wyróżnić cechy:**



**1) zmiany konsekwentnie zmierzają do ujmowania ochrony środowiska w rolniczych procesach wytwórczych jako powszechnych, koniecznych i warunkujących korzystanie z interwencyjnych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej;**

**2) zrównoważone użytkowane zasobów naturalnych, ich ochrona i odnawianie poprzez stosowanie dobrych praktyk rolniczych zgodnie z wymogami ochrony środowiska jest traktowane jako dostarczanie szczególnie cennych środowiskowych dóbr publicznych;**

**3) działalność rolnicza uzyskuje nowe ujęcie, wykraczające poza sferę prywatnej aktywności zawodowej, czy gospodarczej. Wskutek nałożenia obowiązków na rzecz ochrony środowiska służących interesowi publicznemu i wynagradzania tych działań ze środków publicznych, staje się ona sferą ochrony i wytwarzania środowiskowych dóbr publicznych, a przez to rozszerza tradycyjną koncepcję dobra publicznego;**

**4) instrumenty ochrony środowiska ujęte w obu filarach WPR kształtują takie standardy zrównoważonej produkcji oraz rozwoju obszarów wiejskich, w których gospodarstwa rolne stanowią immanentny składnik, zapewniający ciągłość istnienia lokalnych ekosystemów;**

**5) realizacja stale rozszerzającego się spektrum działań prośrodowiskowych przez producentów rolnych stanowi powszechnie akceptowany argument dla utrzymania odrębności finansowej WPR, a jednocześnie legitymizuje udzielane na podstawie zróżnicowanych instrumentów interwencyjnych wsparcie finansowe, zwłaszcza przez płatności bezpośrednie do gruntów rolnych oraz z tytułu podejmowania zobowiązań rolno–środowiskowych.**

Jednym z zasadniczych zagadnień było pytanie o wpływ rozwiązań prawnych realizujących założenia Wspólnej Polityki Rolnej na polskie ustawodawstwo, a w konsekwencji na skuteczność regulacji prawnej służącej zachowaniu różnorodności biologicznej w zakresie upraw, ochronie zasobów genetycznych w hodowli, poprawie stanu elementów środowiska, gatunków i siedlisk na obszarach wiejskich. Ustanowienie przepisów odpowiadających prawu wspólnotowemu nie jest warunkiem wystarczającym dla zbliżenia ustawodawstwa, musi temu odpowiadać też praktyka stosowania prawa. Okres trzynastu lat od uzyskania członkostwa Polski w Unii Europejskiej pozwala już zauważyć pewne tendencje związane ze sposobem implementacji prawa ochrony środowiska, jak również wskazać

praktyczne doświadczenia związane z transpozycją, stosowaniem i przestrzeganiem norm unijnych.

Przygotowując niniejszy cykl artykułów sformułowałam kilka celów badawczych:

1. analiza i ocena traktatowych podstaw i desygnatów pojęcia ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz odniesienie do celów tej polityki;

2. analiza i ocena sytuacji prawnej podmiotów prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie na gruncie obowiązującej regulacji prawnej, odnoszącej się do podmiotów korzystających ze środowiska, a także w szczególności przedstawienie sytuacji prawnej podmiotu prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000, ocena ograniczeń tej działalności wprowadzonych w przepisach szczególnych z uwagi na zagrożenia zachowania siedlisk przyrodniczych oraz istnienie negatywnego wpływu na gatunki roślin i zwierząt;

3. analiza ewolucji polskich instrumentów prawnych odnoszących się do ochrony biosfery w działalności rolniczej oraz ocena stopnia wdrożenia wprowadzonej regulacji prawnej w tym zakresie;

4. analiza wpływu wskazanej regulacji na sposób zagospodarowania terenów wiejskich oraz ocena instrumentów prawnych, poprzez wprowadzenie których ustawodawca realizuje założenie zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju tych obszarów;

5. analiza obowiązujących rozwiązań dotyczących instrumentów prawnych ochrony środowiska w rolnictwie i ich ocena z punktu widzenia zasady integracji Wspólnej Polityki Rolnej, dokonana pod kątem efektywności realizacji w stosunku do założonych celów, ich komplementarności z innymi unijnymi i krajowymi instrumentami prawnej ochrony środowiska oraz próba wskazania kierunków ich udoskonalenia;

6. ocena możliwości zastosowania koncepcji dóbr publicznych, jako teoretycznej podstawy uzasadnienia wynagradzania producentów rolnych za stosowanie dobrych praktyk rolniczych zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Analiza ewolucji instrumentu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, funkcje płatności oraz ocena ich środowiskowego wymiaru.

#### **Ad. 1. Prawne podstawy i desygnaty pojęcia ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej**

Badania nad tym zagadnieniem rozpoczęłam od analizy podstaw prawnych włączenia instrumentów ochrony środowiska do regulacji normującej założenia Wspólnej Polityki Rolnej oraz ewolucji rozwiązań prawnych w tym zakresie. Wyniki badań pozwoliły mi na dokonanie oceny aktualnego i założeń kolejnego etapu programowania tej polityki. Punktem

wyjścia było wskazanie zrównoważonego rozwoju, jako podstawowej determinanty zmian WPR. Jako podstawę prawną w ustawodawstwie Unii Europejskiej w tym zakresie wskazałam zasadę integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi, która odnosi się również do wymogu włączenia ochrony środowiska do Wspólnej Polityki Rolnej. Pod tym kątem analizie poddane zostały cele WPR określone w przepisach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pierwotne cele WPR pozostają niezmiennie od lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia, jednakże w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz artykułujących ją założeń prawnych, zauważalne jest zintegrowanie z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Przedmiotem prowadzonych badań był proces ewolucji ekologizacji WPR, przez który rozumiem włączenie administracyjnoprawnych instrumentów ochrony środowiska, jako instrumentów służących realizacji unijnej polityki rolnej. Badania prowadzone w 2012 r. pozwoliły na analizę stopnia wdrożenia instrumentów ekologizacji w okresie programowania WPR w latach 2007-2013 oraz wstępnych założeń legislacyjnych po 2013 r. Efektem prowadzonych analiz był rozpoczynający cykl artykuł pt. *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej*, Zeszyty Naukowe SGGW "Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2013, nr 10 (59).

## **Ad. 2. Sytuacja prawna producentów rolnych jako podmiotów korzystających ze środowiska**

**2.1.** Stała degradacja środowiska i rosnąca liczba klęsk żywiołowych spowodowały problemy środowiskowe o doniosłym znaczeniu. Włączenie kwestii ochrony środowiska w całość stosunków społeczno-gospodarczych wymaga od wszystkich podmiotów uwzględnienia ich zarówno w rachunku ekonomicznym, jak i na poziomie technicznym.

Wykładnia przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska pozwala wyciągnąć wniosek, że osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie są podmiotami korzystającymi ze środowiska i podlegają odpowiedzialności za szkody w środowisku (choćby głębsza analiza prawna pokazuje także liczne wyjątki). Przeprowadzone badania ukazały poważne ograniczenia i liczne wymogi stawiane podmiotowi prowadzącemu działalność rolniczą, ustanowione z uwagi na zagrożenia zachowania poszczególnych elementów środowiska, ochrony siedlisk, czy gatunków przyrodniczych. W ustawodawstwie szczegółowym zauważamy przykłady zaliczenia pewnych działań podejmowanych w rolnictwie jako działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku. Stąd też w regulacjach prawnych pojawiających się od lat dziewięćdziesiątych unormowano kwestie stosowania nawozów, środków wspomagających uprawę i środków ochrony roślin.

Prowadzenie działalności rolniczej w zakresie upraw polowych i ekstensywnej działalności w zakresie chowu i hodowli zwierząt jest na mocy obowiązujących przepisów korzystaniem ze środowiska, które nie wymaga uzyskania żadnego zezwolenia. Jednakże już produkcja zwierzęca na większą skalę stanowi formę szczególnego korzystania ze środowiska. Jest rodzajem przedsięwzięcia mogącego powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.

Zgodnie ze przeważającym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa, wyłączenie działalności wytwórczej w rolnictwie spod działania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie odbiera jej profesjonalnego charakteru gospodarczego. Stąd uznaje się, że jest ona szczególnym rodzajem działalności gospodarczej, a podmiot ją prowadzący jest przedsiębiorcą. Zauważyć należy niespójność tak przyjętej wykładni przepisów wskazanego aktu prawnego z postanowieniami ustawy Prawo ochrony środowiska, gdzie wyraźnie rozróżniono kategorię przedsiębiorców od kategorii podmiotów prowadzących działalności w rolnictwie. Z powyższych przyczyn postulowałam ujednolicenie podstawowych pojęć prawnych dla ustroju gospodarczego, tak by uniknąć dalszego zamieszania terminologicznego. Efektem prowadzonej analizy był artykuł pt. *Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska*, opublikowany w „Studia Iuridica Agraria”, tom XI, red. tomu St. Prutis, Temida 2, Białystok 2013.

**2.2.** Odrębnej analizy wymagała regulacja odnosząca się do działalności rolniczej prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody. Problem ten stanowił już wcześniej przedmiot moich zainteresowań w ramach wyodrębnionych pól badawczych. Przygotowując monotematyczny cykl publikacji skupiłam moją uwagę na kwestii ograniczeń działalności rolniczej na obszarach Natura 2000. Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 to sieć obszarów chronionych na terenie Unii Europejskiej, która powstała na podstawie dwóch wspólnotowych aktów prawnych - dyrektywy 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz dyrektywy 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. W Polsce sieć Natura 2000 wprowadzona została do systemu prawa, poprzez ustawę z 2004 r. o ochronie przyrody, która weszła w życie w momencie uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej i rozwijana była sukcesywnie.

Przeważająca część obszarów Natura 2000 obejmuje obszary klasyfikowane jako grunty rolne i leśne. W Polsce w 2010 r. na tych obszarach procentowy udział gruntów rolnych wynosił 31%, a samych gruntów ornych było – 921,7 tys. ha. W ustawie o ochronie przyrody

co do zasady dopuszczono możliwość prowadzenia „działalności rolnej” (to pojęcie wymagało analizy normatywno-dogmatycznej) na obszarach Natura 2000, z wykluczeniem jedynie tych działań, które oddziałują w sposób znacząco negatywny. Ustawodawca statuuując tę nową formę ochrony przyrody nie wskazał, chociaż przykładowo, ograniczeń działalności gospodarczej. Przyjął bowiem formułę, na mocy której na obszarze Natura 2000 mogą być podejmowane przedsięwzięcia, które nie oddziałują ani osobno, ani w połączeniu z innymi działaniami znacząco negatywnie na cele jego ochrony, określone w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Już jednak głębsza analiza regulacji szczegółowych pozwala wskazać bardzo poważne obwarowania i ograniczenia stawiane prowadzącemu działalność rolniczą na obszarach Natura 2000, ustanowione z uwagi na zagrożenia zachowania siedlisk przyrodniczych oraz istnienie negatywnego wpływu na gatunki roślin i zwierząt. Przykładem są ograniczenia możliwości przeprowadzenia melioracji, budowy zbiorników wodnych, stawów. Prowadząc badania analizowałam również możliwość podejmowania zobowiązań w ramach programów rolnośrodowiskowych (co wiąże się jednak z dalszymi obowiązkami wynikającymi z danego pakietu rolnośrodowiskowego), obowiązków związanych z koniecznością wypełniania wymogów wzajemnej zgodności, minimalnych wymogów związanych ze stosowaniem nawozów i środków ochrony roślin, czy sprostania innym wymaganiom określonym w przepisach krajowych (np. w zakresie utrzymania czystości i porządku).

Szczególna sytuacja prawna dotyczy podmiotów prowadzących działalność w rolnictwie, w związku z projektowanym zalesieniem gruntów rolnych znajdujących się w ich posiadaniu. Na obszarach objętych wskazaną prawną formą ochrony przyrody poważnie ograniczono możliwość przyznania wsparcia na zalesianie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Pomoc na zalesianie gruntów rolnych jest przyznawana rolnikowi do gruntów poza obszarami Natura 2000, chyba że planowane zalesienie nie jest sprzeczne z planami ochrony albo planami zadań ochronnych tych obszarów. Oznacza to, iż projektowane zalesianie każdorazowo wymaga przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na te obszary. Taka sytuacja powoduje duże ograniczenie dla posiadaczy nieruchomości rolnych i może przyczynić się do postrzegania prowadzenia działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 przez pryzmat ograniczeń, nie zaś przywilejów i korzyści.

Przedmiotem rozważań były też prawne instrumenty wsparcia finansowego podmiotów gospodarujących w rolnictwie na obszarach objętych omawianą formą ochrony przyrody. Wyniki tych badań zostały przedstawione w rozdziale pt. *Sytuacja prawna prowadzącego*

*działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, opublikowanym w monografii pt. Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, Szczecin-Łódź-Poznań 2013, której byłam współredaktorem (z dr A. Kaźmierską-Patrzyzną).

### **Ad. 3. Ewolucja polskich instrumentów prawnych ochrony biosfery w działalności rolniczej**

Okres harmonizacji polskiego ustawodawstwa z prawem UE oraz pierwsze lata członkostwa Polski we Wspólnocie przyniosły bardzo dynamiczny rozwój istniejącej dotąd jedynie w ograniczonym zakresie regulacji prawnej, odnoszącej się do ochrony biosfery w działalności rolniczej. Analizy wymagała ewolucja regulacji prawnej oraz wskazanie instrumentów tej ochrony, zwłaszcza tych służących przeciwdziałaniu przed nadmierną chemizacją w rolnictwie. Badania dotyczyły zwłaszcza dwóch instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej służących ochronie biosfery, to jest programów rolnośrodowiskowych i rolnictwa ekologicznego. Rozważania dały podstawę do wniosku, że rosnące wykorzystanie programów rolnośrodowiskowych, kodeksów dobrej praktyki rolniczej, zasad rolnictwa ekologicznego oraz wsparcie finansowe producentów rolnych, którzy prowadzą działalność na obszarach o niekorzystnych warunkach, wywarły pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną użytków rolnych, a działalność rolnicza w Polsce współcześnie przyczynia się do ochrony zasobów genetycznych, gatunków i siedlisk. Jednym z podstawowych kryteriów oceny poziomu wdrożenia wskazanych regulacji jest kryterium skuteczności omawianych instrumentów.

Analizie poddane zostało także stanowisko Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), który w specjalnych raportach z 2008 r., 2011 r., 2012 r. krytycznie ocenił ustawodawstwo europejskie w zakresie przyjętych rozwiązań legislacyjnych, dotyczących wymogów wzajemnej zgodności (ang. cross compliance), programów rolnośrodowiskowych i rolnictwa ekologicznego, jak i skuteczność wdrożenia tych instrumentów w poszczególnych państwach członkowskich. Trybunał poddał w wątpliwość możliwość pełnej oceny efektywności tych instrumentów z uwagi na zbyt ogólnikowość wyznaczonych celów. W przypadku programów rolnośrodowiskowych cele określone przez państwa członkowskie były zbyt liczne i niewystarczająco zdefiniowane, by móc stwierdzić, czy zostały osiągnięte. Brak też było skupienia uwagi w regulacjach krajowych na konkretnych problemach rolnośrodowiskowych. Ocenie podlegało także stanowisko ETO, wskazujące, iż wymogi wzajemnej zgodności postawione przed producentami rolnymi nie zostały odpowiednio

sformułowane, a ich charakter jest czysto formalny. Nie wszystkie kraje członkowskie implementowały całość norm zasady wzajemnej zgodności wynikających z prawa wspólnotowego, co znacząco obniżyło skuteczność tego instrumentu. W tym zakresie wymagał także podkreślenia fakt, że znaczna część wymogów ustanowiona była na mocy dotychczas obowiązującej regulacji, więc wprowadzenie omawianej zasady nie powodowało fundamentalnej zmiany w stosowanych praktykach rolniczych. W zakresie rolnictwa ekologicznego Trybunał wskazał konieczność zwiększenia kontroli odpowiednich organów państw członkowskich nad jednostkami certyfikującymi, z uwagi na to, że obecny system kontroli produktów ekologicznych nie dostarcza pewności, że kluczowe wymogi produkcji ekologicznej zostały spełnione. Przedstawione rozważania uprawniały do wniosku, że pomimo niezaprzeczalnego znaczenia przyjętych po wstąpieniu do UE rozwiązań prawnych w zakresie ochrony biosfery w działalności rolniczej, wysuwane są kolejne postulaty pod adresem zarówno ustawodawcy europejskiego, jak i ustawodawstwa w poszczególnych państwach członkowskich. Stąd wniosek *de lege ferenda*, by projektowane rozwiązania prawne w ramach kolejnej reformy WPR w okresie programowania 2014 – 2020 pozwoliły na bardziej skuteczne uwzględnienie w procesie wytwórczym w rolnictwie aspektów ochrony środowiska, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, racjonalnej gospodarki odpadami, dobrostanu zwierząt i walorów krajobrazowych. Wynikiem prowadzonych analiz jest publikacja pt. *Dekada prawnej ochrony biosfery w działalności rolniczej* [w:] *Dziesięć lat doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, red. J. Sługocki, Wrocław 2014.

#### **Ad. 4. Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich**

Prowadzone rozważania nad wpływem instrumentów ochrony środowiska w działalności rolniczej upoważniały do postawienia kolejnego pytania badawczego, w jaki sposób omawiana regulacja wpływa na sposób zagospodarowania terenów wiejskich oraz ocenę instrumentów, poprzez wprowadzenie których ustawodawca realizuje założenie zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju tych obszarów. Wyjściowym punktem rozważań była kwestia zagospodarowania terenów wiejskich, a następnie występujących ograniczeń w związku z prawną ochroną środowiska, a zwłaszcza prawną ochroną gruntów rolnych, prawną ochroną wód, prawną ochroną przyrody, a w końcu zestawienie z ograniczeniami i nakazami wynikającymi z wymogów wzajemnej zgodności.

Nie wymaga dowodzenia teza, że współczesne wyzwania rozwojowe związane są także z zagospodarowaniem obszarów wiejskich. Tendencja ta jest zgodna z wielofunkcyjnym rozwojem tych obszarów, które są przestrzenią dla rozwoju gospodarczego, społecznego, ale i podstawą do zachowania środowiska naturalnego, walorów krajobrazowych. Współcześnie globalne zapotrzebowanie na tereny inwestycyjne zwiększa presję na środowisko. Założenie wielofunkcyjności, jako elementu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, może być rozpatrywane w kilku aspektach: społecznym, gospodarczym, ekologicznym i przestrzennym. Oznacza to powierzanie tym terenom coraz większej liczby funkcji pozaprodukcyjnych, pozarolniczych, które wiążą się ze zmianą dotychczasowego przeznaczenia terenu, z nowymi formami zagospodarowania. Trzeba także podkreślić, że zasada integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi zakłada konieczność uwzględniania w tych politykach, m.in. we Wspólnej Polityce Rolnej, celów związanych z ochroną środowiska na równi z celami gospodarczymi i społecznymi. Ten wymóg rodzi pytanie, czy w obowiązującej regulacji prawnej ochrony środowiska w działalności rolniczej, odnoszącej się do ochrony gruntów rolnych, ochrony wód, czy ochrony przyrody znajdują się ograniczenia wpływające na sposób zagospodarowania terenu na obszarach wiejskich. Przeprowadzona analiza ukazała, że w ustawodawstwie polskim w zakresie zagospodarowania przestrzennego zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego jest realizowane z uwzględnieniem różnych interesów. Ustawodawca bierze w tym zakresie pod uwagę kilka przeciwstawnych wartości: z jednej strony potrzebę sprawnego przeprowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego, umożliwiającego realizację założeń w zakresie rozwoju przedsiębiorczości oraz infrastruktury technicznej i społecznej. Z drugiej zaś strony dąży się do zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich, chroniąc zarówno produkcyjne, jak też ekologiczne funkcje tych obszarów i z tego względu identyfikuje różne czynniki wpływające na kształtowanie przestrzeni wiejskiej.

Przejawy realizacji zasady zrównoważonego rozwoju można obserwować przede wszystkim w regulacji odnoszącej się do ochrony gruntów rolnych i leśnych, która jednak po wielu zmianach prawnych znacznie zliberalizowała normy dotyczące ochrony tego cennego zasobu. Kolejne nowelizacje ustawy spowodowały wyłączenie ochrony ilościowej gruntów rolnych na terenach administracyjnie znajdujących się na obszarach miast, czy pozostawiły wymóg zmiany przeznaczenia gruntów rolnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tylko w stosunku do jednej kategorii gruntów rolnych, tych najwyższych klas bonitacyjnych, w odniesieniu do których utrzymano ustawowy obowiązek uzyskania zgody



właściwego organu administracji rządowej. Dalsza analiza prowadzi do wniosku, że ustawodawca przewidział wiele ograniczeń zagospodarowania terenów na obszarach wiejskich, które często przeciwdziałają nieracjonalnej zmianie ich przeznaczenia, bądź sprzyjają działalności rolniczej zgodnej z zasadami dobrej praktyki rolniczej. Wynikają one zarówno z przepisów odnoszących się do ochrony elementów środowiska (wód, gruntów rolnych, zasobów przyrodniczych), przepisów dotyczących korzystania ze środowiska i ocen oddziaływania określonych przedsięwzięć rolniczych na środowisko, czy regulujących problematykę ochrony środowiska w działalności rolniczej. Trzeba także zauważyć, że wyznaczenie pewnej kategorii obszarów specjalnych, czy to prawnych form ochrony przyrody, obszarów wrażliwych ze względu na odpływ azotanów ze źródeł rolniczych, czy też obszarów ograniczonego użytkowania, determinuje albo wręcz uniemożliwia prowadzenie określonych rodzajów działalności rolniczej. Widać wyraźnie, iż ustawodawca zauważa w tym zakresie swoją rolę, polegającą na wyważeniu wszystkich pojawiających się kategorii interesów i podejmuje próby ich pogodzenia w celu zapewnienia ładu przestrzennego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Prowadzone rozważania zostały opublikowane w rozdziale pt. *Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich*, będącym częścią badań zespołu naukowego z moim udziałem [w:] A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M.A. Król, I. Zachariasz, Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2014.

## **Ad. 5. Prawne instrumenty ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej**

### **5.1. Rola gospodarstw rodzinnych w Unii Europejskiej w wybranych aspektach prawnych ochrony środowiska w dobie globalizacji**

Współcześnie gospodarka światowa powoli, lecz konsekwentnie dostosowuje się do postępującego coraz szybciej procesu globalizacji. Gospodarstwa rodzinne, funkcjonujące w warunkach gospodarki rynkowej, znajdują się pod wpływem tego procesu, który stanowi silny czynnik przemian współczesnego modelu rolnictwa. Globalizacja obok wielu pozytywnych aspektów, rodzi także poważne konsekwencje, m.in. negatywny wpływ na środowisko naturalne. Mimo to, nadal brak globalnego podejścia do rozwiązywania problemów środowiskowych. Stąd też coraz bardziej zauważalną determinantą zmian Wspólnej Polityki Rolnej, elementem konstrukcyjnym wielu instrumentów prawnych, jest wymóg ochrony różnorodności biologicznej i zasobów środowiska. Konieczność dalszej

ekologizacji w tym zakresie została podkreślona w rezolucji nr 66/2011 Zgromadzenia Ogólnego ONZ, w której proklamowano rok 2014 Międzynarodowym Rokiem Gospodarstw Rodzinnych. Celem prowadzonych badań było wskazanie miejsca i zadań gospodarstw rodzinnych w wybranych aspektach prawnych ochrony środowiska i różnorodności biologicznej, w ramach nowego systemu płatności bezpośrednich oraz wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Punktem wyjścia dla tej sfery rozważań była analiza przejawów globalizacji i towarzyszącego jej współcześnie zjawiska europeizacji w prawnej ochronie środowiska w działalności rolniczej. Procesy globalizacji w odniesieniu do rolnictwa, dotychczas przebiegające w dużo mniejszym wymiarze niż w innych dziedzinach gospodarki, m.in. ze względu na prowadzenie produkcji w niewielkich rodzinnych gospodarstwach rolnych, w ostatnich dwóch dekadach zaczęły wywierać znaczący wpływ. Współcześnie globalizacja jest najważniejszą determinantą zmian w rolnictwie i z tego względu ma także wpływ na funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw oraz sytuację prawną producentów rolnych. W stosunku do rolnictwa i gospodarki żywnościowej oznacza to odejście od perspektywy narodowej, branżowej i otwieranie się tego sektora ponad granicami państw, otwartość konkurencji, uwalnianie się rynku artykułów rolnych, ale także otwartość działalności rolniczej. Proces europeizacji dotyczy zwłaszcza prawa rolnego i w tej dziedzinie prawa oznacza przede wszystkim wymóg implementacji obowiązującej regulacji prawnej UE, artykułującej założenia Wspólnej Polityki Rolnej. Przyjmowane rozwiązania prawne mają bezpośredni wpływ na reżim prawny prowadzonej w gospodarstwach rodzinnych produkcji rolnej. Prowadzona analiza dała podstawę do wyodrębnienia kilku etapów ekologizacji WPR oraz ukazania na tym tle środowiskowego wymiaru założeń tej polityki na lata 2014 – 2020. W tym zakresie, z uwagi na temat prowadzonych badań, przedstawione zostały dwa przejawy ekologicznej funkcji, którą mają pełnić gospodarstwa rodzinne w ramach systemów płatności bezpośrednich i programu rozwoju obszarów wiejskich.

Przedmiotowe badania prowadziły do wniosku, że obecnie wpływ czynnika globalizacji oznacza uczestnictwo gospodarstw rodzinnych w warunkach współczesnego rynku, m.in. przez spełnienie wymogów standaryzacji. Coraz bardziej zauważalne oddziaływanie tego procesu wymusza również włączenie do europejskiego modelu rolnictwa, jako elementu konstrukcyjnego, kwestii ochrony różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych. Doświadczenia wdrożenia wspólnotowych regulacji prawnych artykułujących założenia WPR od lat 90. wskazują, iż forma rolnictwa rodzinnego, ze względów środowiskowych,

najbardziej przystaje do wymogów rolnictwa zrównoważonego. Z tego względu, przyjmując w pełni założenie wielofunkcyjności rolnictwa, wyróżnia się współcześnie kilka funkcji gospodarstw rodzinnych: produkcyjną, gospodarczą, innowacyjną, socjalną i środowiskową. Zarówno tradycyjne, jak i nowe funkcje gospodarstw rodzinnych wskazane zostały w rezolucji ONZ nr 66 z 2011 r.

Ustanowione środki prawne w ramach nowego systemu płatności bezpośrednich oraz wspierania rozwoju obszarów wiejskich odnoszą się zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio do ochrony różnorodności biologicznej, zasobów naturalnych i krajobrazu wiejskiego. Nowy model płatności bezpośredniego ma służyć wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych w gospodarstwach rodzinnych. Działania te mają chronić różnorodność biologiczną i stan europejskich krajobrazów poprzez stymulowanie do podejmowania odpowiednich systemów użytkowania cennych siedlisk, z uwzględnieniem procesów i zjawisk wynikających ze zmian klimatu. Zakładane podstawowe pozytywne efekty ekologiczne programów rolnośrodowiskowych to przede wszystkim ochrona różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych, dostosowanie zakresu ochrony do cennych siedlisk, gatunków roślin i zwierząt objętych ochroną, czy lepsza identyfikacji tych siedlisk na terenie kraju, zapewnienie ich monitoringu, a także stopniowa restytucja przyrodnicza siedlisk będących w stanie niezadowalającym. Podejmowane działania służą również zachowaniu zasobów genetycznych w rolnictwie. Ponadto dostosowanie prowadzonej działalności rolniczej do cennych przyrodniczo obszarów przyczynia się do odbudowy i poprawy stanu krajobrazów rolniczych.

Wdrożenie tego systemu powoduje zwiększenie rygoryzmu prowadzonej działalności rolniczej, m.in. poprzez wprowadzenie wymogów środowiskowych w systemie płatności bezpośrednich, czy uzależnienie możliwości skorzystania z wielu działań PROW od spełnienia znacznie zaostrzonych wymogów środowiskowych, obwarowanych sankcją redukcji lub utraty wsparcia finansowego. Wyniki prowadzonych badań zostały opublikowane w rozdziale pt. *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej* [w:] Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015.

## **5.2. Prawne ramy ochrony środowiska w działalności rolniczej**

Elementem badań były zagadnienia prawne poddane analizie w związku z wystąpieniem na międzynarodowym Kongresie Prawa Rolnego w Lucernie w Szwajcarii,

we wrześniu 2013 r. Z nominacji Zgromadzenia Ogólnego Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów powierzono mi przygotowanie i wygłoszenie jednego z trzech referatów narodowych nt. *Legal framework of environmental law for agricultural production (Ramy prawne ochrony środowiska w działalności rolniczej)*. Przedmiotem wystąpienia były wyniki badań nad regulacjami prawnymi ochrony środowiska w działalności rolniczej, artykułującymi założenia Wspólnej Polityki Rolnej oraz polskie stanowisko dotyczące ich wdrożenia.

Wprowadzeniem do badań była analiza ewolucji regulacji prawnej ochrony środowiska w rolnictwie. W Polsce, zarówno w okresie międzywojennym, jak i w całym okresie PRL, polityka państwa odnosząca się do rolnictwa wyznaczała jako zasadniczy cel - zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa żywności w aspekcie ilościowym. Pierwsze regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska w działalności rolniczej pojawiły się w latach siedemdziesiątych i odnosiły się do problemu przeciwdziałania zmianie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, zapobieganiu obniżania ich urodzajności oraz na przywracaniu wartości użytkowych gruntom rolnym, zdegradowanym na skutek działalności nierolniczej. Dynamiczny rozwój regulacji normującej prawne aspekty ochrony środowiska w działalności rolniczej rozpoczął się w latach dziewięćdziesiątych XX w. na mocy Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi. Po uzyskaniu członkostwa w UE promowaniu proekologicznych zachowań w działalności rolniczej służył Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej oraz zasady dobrej praktyki rolniczej. Zasady te wprowadzono ze względu na uzależnienie wsparcia finansowego, w ramach kilku działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006, od spełnienia wymagań środowiskowych. Standardy te dotyczyły przede wszystkim wymogów związanych z racjonalną gospodarką nawozami, środkami ochrony roślin, gospodarką na użytkach zielonych, ochroną wód i gleb, racjonalnym wykorzystaniem ścieków i komunalnych osadów ściekowych, zachowaniem cennych siedlisk i gatunków występujących na obszarach rolnych, a także zachowaniem czystości i porządku w gospodarstwie.

Wezwanie do zintegrowania celów w zakresie ochrony środowiska, a zwłaszcza różnorodności biologicznej z działalnością rolniczą, widoczne jest w wielu aktach prawnych, m.in. w prawie emisyjnym, w regulacji odnoszącej się do działalności uciążliwej i niebezpiecznej, czy przepisach dotyczącym ochrony i korzystania z zasobów biosfery. Wprowadzające pytania badawcze dotyczyły ukazania różnicy w sytuacji prawnej podmiotów

korzystających ze środowiska, w zależności od prawnej formy, w której prowadzona jest działalność wytwórcza w rolnictwie, a także zasad ochrony środowiska odnoszących się do działalności rolniczej.

Zasadnicze pytania badawcze koncentrowały się na kilku zagadnieniach. Po pierwsze, na ocenie ekologicznego wpływu finansowoprawnych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (subsydiów) na wzmocnienie ochrony środowiska w rolnictwie i leśnictwie oraz ukazaniu ich roli w ochronie różnorodności biologicznej. W związku z powyższym ocenie prawnej poddałam programy rolnośrodowiskowe, zalesianie gruntów rolnych, rolnictwo ekologiczne i wymogi wzajemnej zgodności. Kolejna część badawcza dotyczyła skuteczności prawnej regulacji odnoszącej się do przeciwdziałania zanieczyszczeniom powstającym w wyniku prowadzenia działalności rolniczej, zwłaszcza związanym ze stosowaniem środków ochrony roślin i nawozów. Szczegółowe pytanie badawcze dotyczyło poziomu transpozycji w Polsce dyrektywy Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (dyrektywa azotanowa). W tym zakresie wskazałam trzy grupy instrumentów prawnych: ograniczenia stosowania osadów ściekowych w rolnictwie, wyznaczenie obszarów wrażliwych na zanieczyszczenie azotanami ze źródeł rolniczych (ang. vulnerable zones) oraz opracowanie polskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej, a także upowszechnianie zasad w nim zawartych, w szczególności w drodze organizowania szkoleń dla rolników. Dodatkowo badane obszary dotyczyły polskich instrumentów prawnych reglamentujących korzystanie z zasobów genowych w rolnictwie. Jest to faktyczny i całkowity zakaz uprawy roślin genetycznie modyfikowanych, ustanowiony, jak wskazano w uzasadnieniu do wprowadzanych regulacji prawnych, z uwagi na nieprzydatność tych odmian do uprawy w warunkach klimatyczno-glebowych Polski, konieczności uniknięcia zagrożeń zdrowia ludzi, zwierząt, roślin oraz dla środowiska, a także ograniczenia stosowania GMO w żywieniu zwierząt.

W podsumowaniu tej części rozważań należy podkreślić rosnące znaczenie prawidłowo prowadzonej działalności w rolnictwie dla ochrony środowiska. Rolnictwo opiera się na środowisku, niezaprzeczalnie dostarcza środowiskowych dóbr publicznych, ale z drugiej strony produkcja rolna ma wpływ na poszczególne elementy środowiska. Zaliczenie podmiotów prowadzących działalność rolniczą do kategorii podmiotów korzystających ze środowiska, niezależnie od ich formy prawnej, ma niekwestionowane znaczenie w związku z instrumentami prawnymi odpowiedzialności za szkody w środowisku, jako gwarancja

przestrzegania zasad obowiązujących w tej dziedzinie prawa. Rosnące wykorzystanie programów rolnośrodowiskowych, Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej, zasad rolnictwa ekologicznego oraz wsparcie finansowe gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolnej, wywarły pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną użytków rolnych, a współcześnie działalność rolnicza przyczynia się do ochrony zasobów genetycznych, gatunków i siedlisk.

Badania zostały opublikowane w artykule pt. *Legal protection framework of environmental law for agricultural production in Poland*, Zeszyty Naukowe „Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2015, nr 13 (62). Raport narodowy znajduje się na oficjalnej stronie Europejskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, oficjalnej stronie Kongresu Prawa Rolnego, adres internetowy:

[http://www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission\\_II\\_Pologne.pdf](http://www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission_II_Pologne.pdf)

### **5.3. Prawne instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej służące ochronie krajobrazu**

Dopełnieniem prowadzonych badań była analiza prawnych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej służących ochronie krajobrazu wiejskiego. Analiza materiału normatywnego oraz poglądów doktryny służyła ustaleniu pojęcia „krajobraz” (jeszcze przed wprowadzeniem definicji legalnej do polskiego ustawodawstwa), wskazania typów krajobrazu oraz instrumentów prawnych jego ochrony. Zestawiłam projektowaną definicję z innymi prawnymi określeniami funkcjonującymi w naszym ustawodawstwie. Szczególnym typem krajobrazu jest krajobraz wiejski. Stąd też ocena zagrożeń i zasady dotyczące kształtowania krajobrazu wiejskiego muszą uwzględniać jego swoiste cechy. Celem prowadzonych badań było ukazanie instrumentów ochrony omawianego typu krajobrazu. W tym miejscu pojawiło się pytanie badawcze, czy istnieją instrumenty ochrony tego typu krajobrazu w polskim ustawodawstwie z zakresu ochrony przyrody oraz w regulacjach prawnych odnoszących się do wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich, w nowym okresie programowania na lata 2014-2020.

Z uwagi na tak zakreślony temat badawczy, niezbędnym było wskazanie podstawowych założeń ochrony krajobrazu wiejskiego w przyjmowanych strategiach, dotyczących zarówno polityki ekologicznej, jak i polityki rolnej naszego państwa. Analiza ta została poprzedzona badaniami nad podstawowymi instrumentami ochrony krajobrazu w systemie prawa polskiego, zwłaszcza na położonych na terenach wiejskich obszarach Natura 2000. Następnie ocenie poddane zostały instrumenty ochrony krajobrazu w ramach systemu wsparcia

bezpośredniego oraz w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Analiza prowadziła do wniosku, iż w przepisach ogólnych służących ochronie przyrody brak jest regulacji bezpośrednio chroniącej krajobraz przed negatywnym oddziaływaniem ze strony działalności rolniczej. Natomiast odnajdujemy wiele rozwiązań prawnych dotyczących ochrony tego typu krajobrazu w regulacji prawnej UE, odnoszącej się do wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich.

W Polsce od momentu uzyskania członkostwa w UE wzrasta znaczenie programów rolnośrodowiskowych, zalesiania gruntów, rolnictwa ekologicznego, czy wsparcia na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Szczególnego podkreślenia wymaga wprowadzenie w kolejnym etapie programowania WPR nowej płatności za działania środowiskowe, która w założeniach będzie służyła przeciwdziałaniu monokulturom, co w konsekwencji jest bardzo ważnym elementem kształtowania krajobrazu na obszarach wiejskich. Ten instrument będzie przyczyniał się do ochrony naturalnie wykształconych łąk i pastwisk, często na terenach podmokłych, co może zapewnić bardziej skuteczną ochronę siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000. Prawidłowe wdrożenie wskazanego instrumentu będzie służyło także ochronie tzw. „wysp środowiskowych w otoczeniu agroekosystemów w krajobrazie wiejskim”, czyli np. miedz, wolnostojących drzew, kęp roślinności itp. Ich obecność ma kluczowe znaczenie nie tylko dla różnorodności biologicznej, ale również stanowi niezbędny element struktury krajobrazu wiejskiego, przesądzający o jego różnorodności. Z tego względu należy podkreślić, iż nowy model wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych będzie służył wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych, przyczyniających się także do ochrony krajobrazu wiejskiego. Badania zostały opublikowane w artykule pt. *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020*, opublikowanym w Zeszytach Naukowych Uniwersytetu w Pradze - Universita Karlova v Praze, vol. LXI, Acta Universitatis Carolinae Iuridica 2015, nr 2 (współautorstwo z dr n. pr. Anetą Kaźmierską-Patrzychną UŁ). Artykuł jest dostępny także na stronie internetowej: <http://www.prf.cuni.cz/res/dwe-files/1404051366.pdf>

#### **Ad. 6. Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo**

Z punktu widzenia rzetelności badań naukowych nad prawnymi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej służącymi ochronie środowiska, w ramach opracowywanego cyklu

artykułów, analizy wymagały aktualne rozwiązania prawne w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Instrument ten tradycyjnie zaliczany był do I filaru WPR (wspólnej organizacji rynków rolnych) i stanowił rodzaj rekompensaty za spadek cen gwarantowanych. Jednakże w pierwszej dekadzie XXI w. nastąpiła zmiana podejścia ustawodawcy, który przydał płatnościom nie tylko funkcję dochodową, ale także społeczną i ekologiczną. Moim zdaniem należy odczytywać to, jako efekt postępującego procesu globalizacji i konieczności dalszej integracji instrumentów WPR z ochroną środowiska.

Zainteresowania naukowe tym zagadnieniem zostały zainicjowane rozważaniami dotyczącymi wymogów wzajemnej zgodności (artykuł pt. „*Zasada wzajemnej zgodności*” - *nowy instrument ochrony środowiska* [w:] Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Wyd. KUL, Lublin 2011). Zgodnie z przyjętymi wymogami, przyznanie płatności bezpośrednich uzależniono od spełnienia przez producentów rolnych wielu obowiązków związanych z ochroną zdrowia publicznego, ochroną środowiska, czy dobrostanem zwierząt. Ustanowienie wymogów środowiskowych wprowadziło po raz pierwszy mechanizm powiązania instrumentów polityki rynkowej - pierwszego filaru WPR – z wymogami na rzecz ochrony środowiska.

Kontynuowanie badań w tym zakresie wiązało się z moją drugą nominacją Zgromadzenia Ogólnego Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów do przygotowania referatu narodowego nt. *Market Organisation - Legal Framework and Implementation in Poland (Regulacja rynków rolnych – ramy prawne i wdrożenie w Polsce)*, na Kongres Prawa Rolnego w Poczdamie, w Niemczech, w 2015 r. Zasadniczym celem analizy było wskazanie przyjętych rozwiązań prawnych, odnoszących się do regulacji rynkowej w okresie programowania Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 oraz dokonanie oceny poziomu ich wdrożenia. Referat narodowy znajduje się na oficjalnej stronie Europejskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, stronie Kongresu Prawa Rolnego, adres internetowy: <http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom1.php> (hasło: Angela15).

W zakresie analizowanego wątku naukowego można sformułować kilka zagadnień badawczych:

1. analiza i ocena teoretycznych podstaw powiązania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, jako jednego z podstawowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, pełniącego funkcję regulatora prorynkowego z ochroną środowiska;



2. analiza i ocena ewolucji prawnej regulacji w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Unii Europejskiej;

3. analiza i ocena tego instrumentu w perspektywie programowej w latach 2014-2020 z punktu widzenia przyjętych rozwiązań prawnych, służących zachowaniu zasobów środowiska, przeciwdziałaniu spadkowi różnorodności biologicznej i ochronie walorów krajobrazowych na obszarach wiejskich.

Odpowiedź na wskazane pytania stanowi rozwinięcie w punktach 6.1, 6.2. i 6.3.

#### **6.1. Koncepcja dóbr publicznych jako teoretyczna podstawa uzasadnienia wynagradzania producentów rolnych za stosowanie dobrych praktyk rolniczych zgodnie z wymogami ochrony środowiska**

Z uwagi na temat opracowywanego cyklu artykułów, odrębnej analizy wymagała możliwość zastosowania ekonomicznej koncepcji dóbr publicznych, jako teoretycznej podstawy uzasadnienia wynagradzania producentów rolnych za stosowanie dobrych praktyk rolniczych, zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Jak zostało wskazane, prezentowany cykl artykułów zawiera elementy interdyscyplinarne, ponieważ próba oceny ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej wykracza poza normy prawne, a ma wyraźne odniesienie i uzasadnienie ekonomiczne, którego nie można było pominąć. Analizy wymagały poglądy teorii ekonomii i doktryny prawa, odnoszące się do samej koncepcji dóbr publicznych i ich klasyfikacji.

Koncepcję tę należało też skonfrontować ze znajdującym konstytucyjną podstawę pojęciem „dobro wspólne”. Ta analiza poprzedziła zasadnicze rozważania dotyczące problematyki dóbr publicznych użytkowanych i dostarczanych przez rolnictwo oraz wynagradzania za ich dostarczanie. W konkluzjach wskazano podstawowy instrument WPR - płatności bezpośrednie do gruntów rolnych - jako formę wynagradzania za dostarczanie dóbr publicznych. Przeprowadzona analiza dorobku polskiej doktryny prawa ukazała, iż dotychczasowe rozważania koncentrujące się na tematyce dóbr publicznych dotyczyły głównie stosunku państwa do kwestii własności tych dóbr, form ich użytkowania, czy ewentualnej reglamentacji, pomijając równocześnie kwestię ich dostarczania oraz wynagradzania za ich dostarczanie. Aspekt źródeł wytwarzania i redystrybucji dóbr publicznych pojawia się jednak w analizach ekonomicznych. Wyniki badań wskazują, iż dostarczanie dóbr publicznych może być jednym z efektów działalności rolniczej prowadzonej na obszarach wiejskich. Rolnictwo i obszary wiejskie stają się zatem dostawcą dóbr publicznych nie tylko tych ekonomicznych (bezpieczeństwo żywnościowe

i bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo energetyczne), czy społeczno-kulturowych (żywność społeczna i ekonomiczna wsi, wzbogacanie kultury narodowej, kształtowanie tożsamości lokalnej, regionalnej, kulturowej), ale także środowiskowych (bioróżnorodność, krajobraz rolniczy, ochrona gleb, właściwe stosunki wodne).

Konsekwencją ewolucji zasadniczego celu działalności rolniczej - od czysto ekonomicznego (produkcyjnego), w kierunku dostawcy środowiskowych dóbr publicznych – jest pojawienie się koncepcji rekompensaty kosztu dostarczania dóbr publicznych, znajdującej swoje potwierdzenie w prowadzonej przez UE Wspólnej Polityce Rolnej. Koncepcja wynagradzania rolników za dostarczane dobra publiczne ze wspólnotowych publicznych środków budżetowych stała się legitymizacją uzasadniającą przyznanie posiadaczom gruntów rolnych płatności obszarowych, uzależnionych nie tyle od prowadzonej na tych gruntach produkcji rolnej, lecz od dokonania określonych zabiegów środowiskowych. Wzrastającą część kosztów WPR należy zatem traktować jako koszt dostarczania dóbr publicznych, zaś dopłaty wypłacane w ramach tego systemu producentom rolnym, jako instrument stymulujący rolników do dostarczania tych dóbr.

Wyniki badań uzasadniają postawioną tezę, że współcześnie zmienia się podejście do działalności rolniczej. To co było dotychczas sferą prywatną, poprzez nałożenie obowiązków na rzecz ochrony środowiska służących interesowi publicznemu oraz poprzez przyznanie wsparcia ze środków publicznych, spowodowało poszerzenie tradycyjnej koncepcji dobra publicznego. Działalność rolnicza uzyskuje nowe ujęcie, wykraczające poza sferę prywatnej aktywności zawodowej, czy gospodarczej. Wskutek nałożenia obowiązków na rzecz ochrony środowiska służących interesowi publicznemu i wynagradzania tych działań ze środków publicznych, staje się ona sferą ochrony i wytwarzania środowiskowych dóbr publicznych, a przez to ulega rozszerzeniu tradycyjna koncepcja dobra publicznego.

## **6.2. Ewolucja prawnej regulacji w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Unii Europejskiej**

Z punktu widzenia rzetelności badań naukowych, analiza i próba oceny obecnego stanu prawnego wymagała ukazania genezy regulacji prawnej w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, dokonanej pod kątem stopniowego uzależnienia możliwości otrzymania wsparcia finansowego od spełnienia prawnie określonych wymogów na rzecz zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, a zwłaszcza ochrony środowiska. Pogłębieniem prowadzonych rozważań było zagadnienie środowiskowego wymiaru Wspólnej Polityki

Rolnej w prawnej regulacji odnoszącej się do systemów wsparcia bezpośredniego. Postępujące zagrożenia dla środowiska na przełomie wieków, w tym współcześnie ujawnione gwałtowne zmiany klimatyczne i spadek różnorodności biologicznej spowodowały, iż ostatnie reformy WPR podyktowane zostały nowymi determinantami zmian. Z tego też względu ustawodawca europejski, obok oddziaływania środowiskowego w ramach polityki strukturalnej, wprowadził nowy model wsparcia bezpośredniego, który ma służyć również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych. Przyjęte w 2013 r. regulacje prawne w ustawodawstwie rolnym stały się podstawą do podjęcia badań nad zakresem dokonanych zmian i celowością wprowadzonych instrumentów prawnych.

W dalszej części badań ocenie poddane zostały nowe rozwiązania prawne odnoszące się do wymogów wzajemnej zgodności, jako podstawowego instrumentu prawnego, realizującego założenie ekologizacji polityki rolnej, a także możliwość przyznania dodatkowej płatności za zazielenienie, uzależnionej od spełnienia wymagań odnoszących się do dywersyfikacji upraw, utrzymania trwałych użytków zielonych oraz przeznaczenia części powierzchni na cele proekologiczne. Analiza ewolucji tej instytucji prawnej ukazuje, iż początkowo płatności bezpośrednie były przyznawane bezwarunkowo i nie były związane z wielkością produkcji. Dopiero w pierwszej dekadzie XXI w. uzależniono je od spełnienia wymogów wzajemnej zgodności. Przyjęcie takiego rozwiązania przyczyniało się do wsparcia i stabilizacji dochodów gospodarstw rolnych. Ponadto uzasadnieniem dla utrzymywania wysokiego poziomu wydatkowania na rzecz płatności było dostarczanie społeczeństwu, nie tylko produktów rolnych, ale także dóbr publicznych, takich jak: bezpieczeństwo żywnościowe, dobra środowiskowe (bioróżnorodność, jakość elementów środowiska, krajobraz wiejski). Analiza ustanowionych rozwiązań prawnych w zakresie płatności bezpośrednich pozwala stwierdzić, że pomimo zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie utrzymania na odpowiednim poziomie dochodów rolniczych, nowy model wsparcia bezpośredniego ma aktywnie służyć również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych i przyczyniać się przez to do ochrony środowiska.

### **6.3. Płatności bezpośrednie w nowej perspektywie programowej w latach 2014-2020**

Kolejna reforma WPR podyktowana została nowymi determinantami zmian: ograniczeniami zewnętrznymi (m.in. konkurencja na rynkach światowych, zmiany klimatu) i częściowo innymi niż w przeszłości uwarunkowaniami wewnętrznymi (m.in. rozszerzeniem

UE o kolejne państwa członkowskie, dążeniem do ograniczenia środków budżetowych). Prowadzone badania ukazują, że w nowych warunkach następuje reorientacja instrumentów polityki rolnej, a wprowadzane rozwiązania mają wyeliminować z systemu dopłat grupę właścicieli gospodarstw utrzymujących, grunty wyłącznie w celu otrzymywania wsparcia, zredukować dopłaty dla największych gospodarstw rolnych, natomiast zaoszczędzone środki przeznaczyć na rozwój obszarów wiejskich. Istotnym elementem prowadzonych rozważań była próba oceny skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych, dokonana poprzez ukazanie efektywności ich wdrożenia w naszym systemie prawnym.

Zreformowany system płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wprowadza wiele nowych instrumentów służących realizacji trzech przekrojowych celów: poprawie konkurencyjności rolnictwa, zrównoważonemu zarządzaniu zasobami naturalnymi i podejmowaniu działań w dziedzinie klimatu, a także zrównoważonemu rozwojowi terytorialnemu obszarów wiejskich. Stąd też w okresie programowania WPR w latach 2014-2020 system płatności jest znacznie bardziej zróżnicowany. Ma wspierać rolników aktywnych zawodowo, z położeniem jednak silniejszego akcentu na pomoc dla młodych rolników, dla małych i średnich gospodarstw oraz z możliwością zastosowania redukcji płatności dla gospodarstw osiągających najwyższe dochody. Wyraźnie zwiększono środowiskowe wymogi związane ze wsparciem gospodarstw rolnych, które od tego momentu stają się podstawą ich przyznania. Utrzymano też dodatkową płatność dla producentów działających na obszarach o ograniczeniach naturalnych.

W tym zakresie podkreśliłam zmianę podejścia ustawodawcy europejskiego na rzecz wzmocnienia systemu płatności, na co wskazuje możliwość przesunięcia środków między dwoma filarami tej polityki. Ustawodawca europejski utrzymał podział na dwa fundusze, z których mają być finansowane dwa filary WPR. Wyraźnie jednak określano zasadę elastyczności przepływu środków między tymi filarami. Nowa koncepcja płatności bezpośrednich ma na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem. Z tego też względu, zgodnie z zasadą elastyczności, państwa członkowskie mają możliwość przesunięcia od 15% do 25% środków z filaru II na rzecz płatności bezpośrednich, co może przyczynić się do osiągnięcia skutku ekologicznego.

Ustanowione środki prawne odnoszą się również do ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu poprzez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych, czy stosowanie praktyk równoważnych, obejmujących m.in. gospodarowanie elementami krajobrazu. Czynnikiem przesądzającym

o skuteczności wdrożenia instrumentów tzw. „zazielenienia” w gospodarstwach rolnych są:

- 1) ich obowiązkowy charakter - rolnicy uprawnieni do płatności na wszystkich kwalifikujących się gruntach będą zobowiązani do przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu lub alternatywnie będą mogli dokonywać tzw. praktyk równoważnych;
- 2) sankcja finansowa za nieprzestrzeganie wymogów „ekologizacji” przez producentów rolnych, w postaci możliwości cofnięcia w całości lub części przyznanej pomocy;
- 3) obowiązek ponownego przekształcenia gruntów w trwały użytek zielony w przypadku zaorania lub przekształcenia trwałych użytków na terenach cennych przyrodniczo (np. obszarach Natura 2000), nakładany niezależnie od sankcji finansowej w postaci zmniejszenia płatności;
- 4) zagwarantowanie na instrumenty zazielenienia 30% ogółu środków zapewnionych na płatności bezpośrednie. W ten sposób przyznanie niemalże jednej trzeciej środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie będzie uzależnione od spełnienia przez państwo członkowskie bardziej elastycznych i wprowadzanych stopniowo wymogów związanych z ochroną środowiska.

Czynnikiem osłabiającym skuteczność tego instrumentu są liczne wyłączenia obowiązku podejmowania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu. Dla rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą na powierzchni gruntów ornych do 10 ha i nie posiadają trwałych użytków zielonych albo zostali włączeni w 2015 r. do systemu dla małych gospodarstw, otrzymanie płatności za zazielenienie nie będzie wiązało się z koniecznością dokonywania zmian w systemie gospodarowania.

Przeprowadzone badania uzasadniały twierdzenie o zmianie charakteru płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Ustanowione w latach 90. XX w., jako rekompensata za spadek cen gwarantowanych, miały pierwotnie służyć wyłącznie subwencjonowaniu dochodów rolniczych. Początkowo nie miały charakteru stymulatora gospodarczego, chociaż dość szybko przydano im rolę regulatora prorynkowego, co w założeniach miało umożliwić rolnikom dostosowanie do warunków nie tylko na rynku europejskim, ale także na rynkach światowych. Współcześnie analiza struktury wszystkich wydatków na realizację WPR wskazuje na zdecydowany wzrost znaczenia tego instrumentu. Ponadto, powiązanie płatności z obowiązkiem działań na rzecz ochrony środowiska, a następnie wprowadzenie odrębnej płatności za działania środowiskowe, stanowią kolejną eksplikację dla utrzymania tej formy wsparcia. Powoduje to, że płatności bezpośrednie stały się w obecnym okresie programowania dynamicznym instrumentem Wspólnej Polityki Rolnej.

W ocenie ustawodawcy nowe rozwiązania, ustanawiające dodatkowe prośrodowiskowe działania w ramach tzw. zazieleniania, mają charakter priorytetowy, na który przeznaczone jest 30% ogółu środków finansowych, dedykowanych na płatności bezpośrednie. Trzeba jednakże pamiętać o wskazanych wielu wyłączeniach od ustanowionych wymogów środowiskowych, które znacznie osłabiają generalne mechanizmy. Skutki proekologicznych działań podejmowanych przez producentów rolnych będą widoczne za kilka lat, ale dzięki bieżącemu monitorowaniu wstępne wyniki dotyczące skuteczności zazielenienia płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego ukazał w 2016 r. śródkresowy przegląd wieloletnich ram finansowych, a w 2018 r. ujawni ewaluacja WPR dokonana na zlecenie Komisji Europejskiej.

Wyniki badań w tym zakresie zostały opublikowane w kilku opracowaniach:

- 1) w rozdziale pt. *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo* [w:] red. M. Pierzchała, M. Woźniak, *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014 (współautorstwo dr n. ekonom. K. Bańkowska – IRWIR PAN);
- 2) w referacie narodowym pt. *Market organisation - Legal Framework and Implementation in Poland*, wygłoszonym na Kongresie Prawa Rolnego w Poczdamie, w Niemczech, w 2015 r. Tekst znajduje się na oficjalnej stronie Europejskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, stronie Kongresu Prawa Rolnego, adres internetowy: <http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom1.php> (hasło: Angela15);
- 3) w artykule pt. *The common organisation of agricultural market regarding to the legal framework established at European level and implementation in Poland*, „CEDR Journal of Rural Law” 2016, vol. 2, number 2, ISSN 2414-3456;
- 4) w artykule pt. *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII;
- 5) w rozdziale pt. *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne* [w:] red. B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016.

## **Konkluzje**

Przedkładany cykl artykułów stanowi rezultat kilkuletnich zainteresowań badawczych dotyczących problematyki ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz artykułujących ją prawnych instrumentów ochrony środowiska w działalności rolniczej. Badania prowadzą do

wniosku, że postępujące zmiany zachodzące w polityce rolnej EWG, a następnie Unii Europejskiej są, zgodnie z zasadą integracji, wynikiem włączenia zagadnień ochrony środowiska do wszystkich polityk Wspólnoty. Współczesne zagrożenia środowiska, będące efektem narastającej antropopresji określane są jako tzw. „globalne problemy ekologiczne”. Jest to jedna z negatywnych pochodnych postępującego procesu globalizacji, co implikuje do świadomej polityki w tym zakresie i podejmowania kompleksowych działań na szczeblu ponadnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. W te działania musi być włączone także rolnictwo, którego zrównoważony rozwój warunkuje uzyskanie efektu synergii na obszarach wiejskich. Bez zrównoważonego rolnictwa nie ma też możliwość realizacji zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

Przeprowadzone badania dają możliwość udowodnienia postawionej tezy, że uregulowania dotyczące ochrony środowiska w rolnictwie ewoluują od rozwiązań szczegółowych tj. chroniących lub regulujących sposób korzystania ze środowiska na wyznaczonych obszarach, do ujęcia systemowego, w którym ziemia traktowana jest jako część biosfery, rolnictwo jest gospodarczym korzystaniem ze środowiska, a na producenta rolnego, jako podmiot korzystający ze środowiska, zostają nałożone dodatkowe obowiązki związane z ochroną poszczególnych elementów środowiska i krajobrazu, zachowaniem bioróżnorodności i przeciwdziałaniem zmianom klimatu. Wdrożenie instrumentów ochrony środowiska w działalności rolniczej rodzi określone konsekwencje. Wykonanie nałożonych obowiązków zwiększa koszty prowadzenia działalności rolniczej. Niedopełnienie wymogów gospodarowania zgodnie z ustanowionymi regulacjami prawnymi w kolejnych latach po 2017 r. będzie mogło powodować sankcje nawet przewyższające otrzymaną kwotę z tytułu zazielenienia, co oznaczać będzie częściowe zmniejszenie innych płatności.

Model wsparcia finansowego działalności rolniczej w ramach WPR ewoluuje konsekwentnie od lat dziewięćdziesiątych, by w drugiej dekadzie XXI w. oprzeć system wsparcia finansowego rolnictwa na założeniu, że producent rolny jest użytkownikiem, ale zarazem dostarczycielem dóbr publicznych, nie tylko tych ekonomicznych, czy społeczno-kulturowych, ale także środowiskowych. Ukazuje to wielofunkcyjny charakter rolnictwa, w ramach którego rolnik rozszerza zakres wykonywanych funkcji świadcząc coraz szerszy zakres usług dla ogółu społeczeństwa. Wynagradzanie za dostarczane dobra publiczne, poprzez przyznanie publicznych środków w ramach instrumentów wsparcia Wspólnej Polityki Rolnej realizuje dwa założenia: zachęca do dostarczania dóbr publicznych w odpowiedniej ilości, oraz zapewnia ich właściwą jakość, poprzez uzależnienie

wynagrodzenia od spełnienia określonych standardów. Konkluzje z przeprowadzonych badań opublikowałam w opracowaniu pt. *Ocena modelu prawnej ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*. Referat wygłoszony na konferencji naukowej „Prawna ochrona zasobów naturalnych” w dniu 25 kwietnia 2017 r., WPiA Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Artykuł został opublikowany w formie elektronicznej na stronie <http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2017/0426/181938-ocena-modelu-prawnej-ochrony-srodowiska-we-wspolnej-polityce-rolnej-monika-a-krol.pdf> <sup>2</sup>

Z punktu widzenia rzetelności naukowej omawiana problematyka powinna być przedmiotem dalszych badań. W efekcie narastającej w ostatnich dziesięcioleciach antropopresji pojawił się nowy rodzaj zagrożeń środowiskowych tzw. „globalnych problemów ekologicznych”. Proces ten rodzi coraz bardziej zauważalne skutki w jakości poszczególnych elementów środowiska, dewastacji krajobrazu i zmianach klimatu. Z uwagi na fakt, iż rolnictwo opiera się na produkcyjnym korzystaniu ze środowiska, pojawia się także pytanie badawcze o wpływ globalizacji na rolnictwo oraz czy wdrożenie prawnie określonego modelu zrównoważonego rolnictwa będzie skuteczne i czy w przyszłości przyniesie wymierne efekty w postaci zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego (w tym także bezpieczeństwa żywnościowego), poprawy stanu gleb, jakości wód czy poprawy różnorodności biologicznej. Z tego względu rozpoczęłam prace nad przygotowaniem opracowania monograficznego nt. „*Globalizacja jako czynnik zmian regulacji prawnej ochrony środowiska w działalności rolniczej*”.

## **V. Pozostałe osiągnięcia i formy aktywności naukowej**

### **1. Charakterystyka pozostałego dorobku naukowego**

#### **1.1. Ochrona biosfery**

Obszarem badawczym, będącym przedmiotem moich dociekań naukowych jest **ochrona biosfery**. Podejmowane tematy badawcze w tym zakresie dotyczyły zarówno ochrony poszczególnych elementów biosfery (powierzchni ziemi, wód), idealnej ochrony przyrody (zwłaszcza w zakresie przyrodniczych dóbr chronionych, czy też prawnych aspektów funkcjonowania parków narodowych), jak również użytkowej ochrony przyrody, (ochrona biosfery w lasach, ochrona biosfery w działalności rolniczej).

---

<sup>2</sup> Artykuł na nośniku papierowym zostanie opublikowany w „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, z. 1, wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej



Prowadzone badania posłużyły do przygotowania czterech rozdziałów w opracowaniu pt. *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska*, red. P. Korzeniowskiego, Warszawa 2010. Były to kolejno rozdziały: 1) Korzystanie z zasobów leśnych, 2) Korzystanie z zasobów zwierzyny łownej, 3) Humanitarna ochrona zwierząt oraz 4) Prawa i obowiązki wynikające z ochrony powierzchni ziemi.

Przygotowałam trzy opracowania poświęcone problematyce ochrony biosfery (współautorstwo dr A. Kaźmierska-Patrzyzna):

- 1) *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami* [w:] Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, TNOiK, Toruń 2014;
- 2) *Przyrodnicze dobra chronione* [w:] red. Z. Duniewska, Dobra chronione w prawie administracyjnym, Łódź 2014;
- 3) *Prawne aspekty funkcjonowania parków narodowych - wybrane zagadnienia* [w:] Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych, red. Z. Bukowski, P. Czechowski, Z. Cieślak i in., Warszawa 2015.

Z uwagi na fakt, iż współcześnie zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i europejskim w ochronie biosfery nastąpiło wyraźne przesunięcie akcentu na ochronę różnorodności biologicznej, zagadnienie to wymagało podjęcia oddzielnych badań w tym zakresie. Służyły one m.in. odpowiedzi na pytanie o stan regulacji polskiej i jej spójność z przepisami prawa międzynarodowego, czy prawem Unii Europejskiej. Z uwagi na przedmiot moich zainteresowań naukowych interesujący był zarówno sam temat koncepcji ochrony różnorodności biologicznej oraz realizujących ją środków prawnych, jak również ochrony różnorodności biologicznej w trakcie jej gospodarczego wykorzystania zasobów przyrodniczych.

Zagadnieniom użytkowej ochrony różnorodności biologicznej zostały poświęcone dwa rozdziały: *Użytkowa ochrona różnorodności biologicznej w lasach* oraz *Użytkowa ochrony różnorodności biologicznej w rolnictwie, rybactwie i rybołówstwie* opublikowane w opracowaniu monograficznym pt. *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, red. M. Górski, J. Rembowska-Miłkowska, Warszawa 2013.

Opracowałam również kilka punktów dotyczących ochrony biosfery w rozdziale podręcznika akademickiego *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014. Dotyczyły one charakterystyki prawnego modelu ochrony różnorodności biologicznej i ochrony przyrody zarówno w prawie międzynarodowym, prawie UE oraz w polskim

systemie prawnym. Były to następujące punkty rozdziału: 1) *Ochrona różnorodności biologicznej. Wprowadzenie*; 2) *Ewolucja regulacji prawnej w zakresie ochrony różnorodności biologicznej w Polsce*; 3) *Ochrona różnorodności biologicznej w prawie międzynarodowym i europejskim*; 4) *Ochrona przyrody. Zagadnienia ogólne*; 5) *Zakres regulacji ustawy o ochronie przyrody*; 6) *Zasady prawa ochrony przyrody*; 7) *Instrumenty organizatorskie w ochronie przyrody oraz* 8) *Ochrona biosfery w działalności rolniczej*.

Przygotowałam także punkt rozdziału *Ochrona różnorodności biologicznej* w podręczniku akademickim *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014 (wyd. II 2016).

Zagadnienia ochrony biosfery były przedmiotem opracowania kilkudziesięciu haseł w *Encyklopedii samorządu terytorialnego dla każdego*, red. M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, cz. II, Zadania i kompetencje, Difin, Warszawa 2011. Opracowane przeze mnie hasła można pogrupować w kilku modułach.

Moduł „Gospodarka leśna”, hasła: *Cechowanie drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa; Inwentaryzacja stanu lasów; Nadzór nad gospodarką leśną; Określenie obowiązków i zadań właścicieli lasów w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa; Opiniowanie nieodpłatnego udostępnienia sadzonek drzew i krzewów leśnych; Plan urządzenia lasu; Pozyskiwanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa niezgodne z uproszczonym planem urządzenia lasu; Przekazanie gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych w związku ze zmianą ich przeznaczenia na cele nierolnicze, nieleśne lub nieprzydatnych dla potrzeb gospodarki leśnej; Przekazanie w zarząd Lasów Państwowych (nadleśnictw) gruntów Skarbu Państwa do zalesiania; Przekwalifikowanie gruntu rolnego w leśny; Uproszczony plan urządzenia lasu; Ustanowienie trwałego zarządu na nieruchomości przeznaczonej na drogi krajowe; Uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie lasu takiego charakteru; Zarządzenie wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zagrożonych wystąpieniem organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów; Zatwierdzenie uproszczonego planu urządzenia lasu; Zawiadomienie o wyłożeniu uproszczonego planu urządzenia lasu; Zmiana przeznaczenia gruntu leśnego na cele rolnicze; Zwrot kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu.*

Moduł „Gospodarka łowiecka”, hasła: *Administrowanie w zakresie łowiectwa; Dokonywanie podziału na obwody łowieckie oraz zmiany granic tych obwodów w obrębie*

*województwa; Określenie terminu zakończenia zbioru gatunków roślin w regionie; Opiniowanie i uzgadnianie planów łowieckich; Prowadzenie mediacji dla polubownego rozstrzygnięcia sporu; Prowadzenie rejestru przedsiębiorców podejmujących działalność gospodarczą w zakresie łowiectwa; Skracanie okresów polowań na terenie województwa; Współdziałanie w sprawach związanych z zagospodarowaniem obwodów łowieckich; Wydzierżawianie obwodów łowieckich; Wypłata odszkodowania za szkody łowieckie wyrządzone przez zwierzęta łowne na obszarach niewchodzących w skład obwodów łowieckich; Zastosowanie odstrzału redukcyjnego; Zezwolenie na hodowanie lub utrzymywanie chartów rasowych lub ich mieszańców; Zgoda na przetrzymywanie zwierzyny;*

Moduł „Ochrona powierzchni ziemi oraz gruntów rolnych i leśnych” hasła: *Dokonywanie rekultywacji gruntów; Gospodarowanie środkami budżetu województwa na cele ochrony, rekultywacji i poprawy jakości gruntów rolnych i leśnych; Nakładanie obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, Obserwacja terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi; Obowiązek dokonania zabiegów przeciwdziałających erozji i ruchom masowym ziemi; Podwyższenie wymiaru i spłaty zobowiązań finansowych z tytułu wyłączenia gruntów; Prowadzenie okresowych badań jakości gleby i ziemi, jakości gruntów rolnych; Przeznaczanie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze, nieleśne; Przyznanie środków budżetu województwa na finansowanie ochrony, rekultywacji i poprawy jakości gruntów rolnych oraz wypłaty odszkodowań; Rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi; Umorzenie całości lub części zobowiązań należności i opłat rocznych, jednorazowego odszkodowania w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu;*

Moduł „Ochrona zwierząt” hasła: *Czasowe odebranie właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia; Ograniczanie populacji zwierząt; Pozyskiwanie zwierząt wolno żyjących (dzikich); Program upowszechniania znajomości przepisów ustawy o ochronie zwierząt przez rolników; Program zapobiegania bezdomności zwierząt; Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom; Zezwolenie na prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną; Zezwolenie na wprowadzanie nowej technologii chowu zwierząt.*

Prowadzone badania dały podstawę do wzięcia udziału w projekcie badawczym służącym opracowaniu wielotomowej encyklopedii prawa, służącej podniesieniu świadomości prawnej społeczeństwa oraz umożliwiającej każdemu dostęp do bogatej wiedzy prawniczej przedstawionej w poszczególnych tomach. *Wielka Encyklopedia Prawa* została opublikowana przez Fundację Ubi Societas, Ibi Ius, pod red. B. Hołysta. Przygotowane przeze

mnie hasła zostały opublikowane w 2014 r., w tomie V, Prawo Ochrony Środowiska, red. M. Górski, J. Stelmasiak.

Tematem opracowanych przeze mnie haseł z zakresu ochrony biosfery była: 1) ochrona przyrody – hasła: *Administracyjne kary pieniężne za bezprawne usunięcie drzew lub krzewów; Kompensacja przyrodnicza; Ochrona zieleni urbanizacyjnej; Ochrona ex situ; Ochrona in situ; Ochrona użytkowa żywych zasobów przyrody; Ogrody botaniczne; Ogrody zoologiczne; Oplaty z tytułu usunięcia drzew lub krzewów; Ośrodek rehabilitacji zwierząt; Organy ochrony przyrody; Państwowa Rada Ochrony Przyrody; Plan ochrony obszarów chronionych; Plany zadań ochronnych; Rejestry w ochronie przyrody; Zarządzanie ochroną przyrody; Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów*; 2) ochrona powierzchni ziemi – hasła: *Badanie zanieczyszczenia gleby lub ziemi; Historyczne zanieczyszczenia powierzchni ziemi; Monitoring stanu gleby lub ziemi; Obowiązek rekultywacji gruntów; Ochrona powierzchni ziemi; Ochrona zasobów i jakości gruntów; Powierzchnia ziemi; Rejestr historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi; Ruchy masowe ziemi; Remediacja; Wylączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej; Zapobieganie erozji gleb*; 3) użytkowa ochrona biosfery w rybactwie – hasła: *Karta wędkarska, Obwód rybacki; Operat rybacki; Państwowa Straż Rybacka; Racjonalna gospodarka rybacka; Rejestr statków rybackich; Rybactwo śródlądowe; Zezwolenie na wykonywanie rybactwa.*

## **1.2. Ochrona krajobrazu i ład przestrzennego**

Kolejnym wyznaczonym obszarem badawczym jest **ochrona krajobrazu i ład przestrzennego**. Badania w tym zakresie zaczęłam jeszcze przed nadaniem stopnia naukowego doktora. Wychodząc od pojęcia krajobrazu, ewolucji i prawnych form jego ochrony, skoncentrowałam zainteresowania na wyodrębnieniu szczególnego typu krajobrazu, jakim jest krajobraz wiejski. Rozróżniłam także dwa pojęcia: krajobraz wiejski i krajobraz rolniczy. Analiza ustawodawstwa EWG z lat dziewięćdziesiątych w tym zakresie ukazała istniejący związek rolnictwa z ochroną środowiska, w tym także konieczność ochrony krajobrazu wiejskiego. W okresie harmonizacji naszego systemu prawnego do prawa Unii Europejskiej uzasadnionym było przeprowadzenie badań nad normatywnymi rozwiązaniami ochrony tego szczególnego typu krajobrazu. W podsumowaniu postawiłam wniosek, że w problematyce prawnej ochrony krajobrazu utrudnieniem jest istnienie prawnych ochron specjalnych, poświęconych poszczególnym elementom krajobrazu (m.in. wody, gleby, lasy) traktowanych w prawie jako wartości samodzielne. Jak ukazała przeprowadzona analiza,

ustawodawcy konstruującemu poszczególne akty prawne przyświecały częściowe cele ochronne, często wyznaczone na podstawie ujawniających się problemów (np. oczka wodne, torfowiska, zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne). W tym zakresie mamy do czynienia z regulacją spiętrzoną: najpierw chroni się poszczególne elementy składowe krajobrazu oddzielnie, a potem ich organiczną całość. Skutkuje to tym, że niejednokrotnie ochrona krajobrazu rozmywa się w problematyce ochrony poszczególnych elementów środowiska. Podkreśliłam ogromne znaczenie planowania i zagospodarowania przestrzennego tych obszarów, które może przeciwdziałać zeszpeceniu krajobrazu wiejskiego, powodowanego przez szybko postępującą, chaotyczną zabudowę. Wyniki badań zostały opublikowane w artykule *Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej*, "Samorząd Terytorialny" 2000, z. 10.

Kontynuacją badań dotyczących prawnych instrumentów ochrony krajobrazu było zagadnienie możliwości wykorzystania na ten cel środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a zwłaszcza zmiany w regulacjach prawnych UE w okresie programowania na lata 2014-2020, odnoszące się do: 1) wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz 2) rozwoju obszarów wiejskich. Inspiracją do podjęcia tego wątku badawczego była także projektowana ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która po wejściu w życie miała wprowadzić po raz pierwszy do systemu prawa polskiego prawną definicję krajobrazu. Artykuł ukazujący wyniki tych badań został przeze mnie zaliczony do cyklu badawczego, stanowiącego osiągnięcie naukowe pt. *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020*, Universita Karlova v Praze, vol. LXI, Acta Universitatis Carolinae Iuridica 2015, nr 2 (współautorstwo dr n. pr. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna).

Opracowałam także hasło *Prawna ochrona krajobrazu* [w:] Wielka Encyklopedia Prawa, red. B. Hołyst, t. V, Prawo Ochrony Środowiska, red. tomu M. Górski, J. Stelmasiak, Fundacja Ubi Societas, Ibi Ius 2014.

Włączyłam się w projekt badawczy prowadzony na Uniwersytecie Technicznym w Berlinie pod kierunkiem naukowym prof. dr Waltera Bückmanna *Koncepcja zintegrowanego systemu zrównoważonego zagospodarowania terenu w celu dostosowania się do zmian klimatycznych*. Prowadziłam badania w wyznaczonym w ramach projektu zakresie, odnoszącym się do ochrony powierzchni ziemi, gospodarowania gruntami i problematyki zagospodarowania przestrzennego. Wyniki badań zostały opublikowane w opracowaniu

*Nachhaltiges Landmanagement in Polen* [w:] Nachhaltiges Landmanagement. Konzeption eines integrierten Systems für nachhaltiges, Landmanagement zur Anpassung an den Klimawandel, „Paper der Interdisziplinären Forschungsarbeitsgemeinschaft für Gesellschaft, Umwelt und Siedlung“ 2012, nr 3 (współautorstwo z mgr Małgorzatą Kłosińską).

Problematyce ładu przestrzennego poświęcony jest także zaliczony do głównego cyklu artykuł *Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich*, będącym częścią badań zespołu naukowego z moim udziałem [w:] A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M.A. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014.

### **1. 3. Zabezpieczenie socjalne rolników i ich rodzin**

Kolejnym podjętym przeze mnie tematem jest zagadnienie **zabezpieczenia socjalnego rolników i ich rodzin**. Prace badawcze w tym zakresie rozpoczęłam od ekspertyzy przygotowanej na zlecenie Fundacji Programów Pomocy dla Rolników FAPA pt. *Bezpieczeństwo i higiena pracy w rolnictwie. Przegląd instytucji prawnych i rozwiązań instytucjonalnych oraz analiza powiązań z systemem zabezpieczenia społecznego. Rozwiązania w Polsce i wybranych krajach europejskich*, dostęp:

<http://www.fapa.com.pl/gfx/saepr/Bezpieczeństwo%20i%20higiena%20pracy%20w%20rolnictwie.pdf>.

Merytoryczny, wprowadzający rozdział mojego autorstwa, poświęcony zagadnieniom prewencji wypadkowej i chorobowej w rolnictwie znalazł się w opracowaniu przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, upowszechniającym zalecenia w tym zakresie oraz przykłady rozwiązań praktycznych. Jest to rozdział: *Najważniejsze wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwie rolnym oraz działalność prewencyjna KRUS w tym zakresie* [w:] BHP w rolnictwie. Dobre praktyki w gospodarstwach rolnych, Warszawa 2013 (II wyd. 2014).

Przeprowadzone badania i społeczne znaczenie tej problematyki dały podstawę do pogłębienia badań naukowych. Rozpoczęłam je od analizy i oceny rozwiązań prawnych w zakresie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie w międzynarodowych aktach prawnych, jak i prawodawstwie Unii Europejskiej. Te rozważania miały być podstawą do podjęcia dalszych badań nad rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w naszym kraju. W zakresie regulacji bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie na szczeblu

międzynarodowym największe znaczenie należy przypisać konwencjom i zaleceniom Międzynarodowej Organizacji Pracy, podejmowanym jeszcze w okresie międzywojennym oraz założeniom Programu Bezpieczeństwa i Higieny w Pracy. Natomiast na szczeblu europejskim brak jest bezwzględnie obowiązującej regulacji prawnej w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwach rolnych, prowadzonych przez osoby samozatrudniające się. W UE nie ustanowiono także dyrektywy bezpośrednio dotyczącej problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie, do implementacji której zobowiązane byłyby wszystkie państwa członkowskie. Te rozważania zostały opublikowane w artykule pt. *Międzynarodowe i europejskie podstawy prawne bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie*, "Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia" 2014, z. 51-52.

Znaczenie problematyki bezpieczeństwa i higieny pracy wzrasta wraz z ujawnieniem potrzeby ochrony pracy określonych grup zawodowych, wiekowych, czy z uwagi na płeć pracowników. Kolejnym z problemów, które pojawiły się w praktyce stosowania prawa jest potrzeba zabezpieczenia warunków pracy kobiet, rolnictwo jest bowiem nadal ich liczącym się pracodawcą. Do grupy osób szczególnie zagrożonych w gospodarstwach rolnych należą dzieci rolników, których miejscem życia i zabaw jest obszar gospodarstwa rolnego. Z tego względu uzasadnionym było prowadzenie badań służących ukazaniu międzynarodowej regulacji prawnej w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie, a także rozwiązań przyjętych w wybranych państwach europejskich. W tym zakresie największe znaczenie należy przypisać działaniom podejmowanym na arenie międzynarodowej przez Światową Organizację Zdrowia, Międzynarodową Organizację Pracy, Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy. Podkreślenia wymaga też pozycja ochrony pracujących kobiet w strategiach UE w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Podejmowane działania na szczeblu międzynarodowym nie mają w większości charakteru wiążącego dla państw członkowskich Unii Europejskiej, stąd też przyjmowane regulacje prawne w poszczególnych państwach są bardzo zróżnicowane. Ciekawe rozwiązania w tym zakresie przyjęte zostały w ustawodawstwie Irlandii i Irlandii Północnej, a szczegółowe regulacje są upowszechniane, poprzez kodeksy dobrych praktyk. Na wzór Irlandzkiego Kodeksu Dobrych Praktyk, należałoby upowszechnić praktykę przygotowania deklaracji bezpieczeństwa i wymóg przeprowadzenie oceny ryzyka - dokumentu oceniającego zarządzanie zagadnieniami bezpieczeństwa i higieny pracy w gospodarstwie.

Prowadzone badania pozwoliły na sformułowanie wniosku de lege ferenda pod adresem polskiego ustawodawcy. Obowiązującą polską regulację prawną należy ocenić jako niewystarczającą, zarówno w odniesieniu do zabezpieczenia pracy kobiet, będących współwłaścicielkami, czy domownikami tych gospodarstw, jak i w zakresie przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci, a także kwestii ubezpieczenia dzieci do lat 16, pomagających rodzicom, czy ulegających wypadkom podczas zabaw w gospodarstwie. Na uwagę zasługują też dobre praktyki dotyczące podnoszenia wiedzy w omawianym zakresie poprzez upowszechnienie, wzorem Irlandii deklaracji bezpieczeństwa i ochrony ryzyka, czy akcje edukacyjne i materiały promocyjne adresowane zwłaszcza dla dzieci i młodzieży. Wyniki tych badań zostały opublikowane w artykule pt. *Rozwiązania prawne w zakresie zabezpieczenia warunków pracy kobiet i przeciwdziałania wypadkom z udziałem dzieci w rolnictwie w aktach międzynarodowych i wybranych państwach europejskich*, "Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i Studia" 2015, t. 53.

## **2. Udział w projektach badawczych**

1) **dofinansowanie badań własnych (2010-2011)** z funduszy wydziałowych realizowanych w ramach umowy nr 505/518;

2) udział w **projekcie badawczym (2012)** „Potencjał Badawczy w Ochronie i Zrównoważonym Zarządzaniu Bioróżnorodnością – BIOCONSUS”, w ramach Siódmego Programu Ramowego finansowanego przez Wspólnoty Europejskiej (FP7 2010-2013), umowa o dotację nr 245737. Działanie WP6 „Podlaskie Regionalne Forum Wymiany Wiedzy o Środowisku –PREFEKT”, koordynator projektu Bogumiła Jędrzejewska. Udział w pracach badawczych, opracowanie tematu i wygłoszenie referatu „*Rola programów rolnośrodowiskowych i wymogów wzajemnej zgodności jako instrumentów prawnych ochrony środowiska na obszarach cennych ze względów przyrodniczych*”;

3) udział w **projekcie badawczym (2011-2012)** nr 20120073, temat: Nachhaltiges Landmanagement. Konzeption eines integrierten Systems für nachhaltiges, Landmanagement zur Anpassung an den Klimawandel, der Technischen Universität Berlin, kierownik projektu prof. jur. Walter Buckmann. Udział polegający na opracowaniu zagadnienia naukowego *Nachhaltiges Landmanagement in Polen*, wygłoszeniu referatu na Sympozjum oraz przygotowaniu artykułu o tym samym tytule, opublikowanego [w:] Nachhaltiges Landmanagement. Konzeption eines integrierten Systems für nachhaltiges, Landmanagement zur Anpassung an den Klimawandel, „Paper der Interdisziplinären



Forschungsgemeinschaft für Gesellschaft, Umwelt und Siedlung“ 2012, nr 3 (współautor mgr Małgorzata Kłosińska);

4) udział w **projekcie naukowo-wydawniczym (2014)** „Wielka Encyklopedia Prawa”, dofinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Udział polegający na opracowaniu 67 haseł do tomu V „Prawo Ochrony Środowiska” red. M. Górski, J. Stelmasiak;

5) udział w **projekcie systemowym (2014)** „Dobre prawo-sprawne rządzenie”, działanie 5.2. Program operacyjny Kapitał Ludzki, 511/050003. Projekt współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Udział w charakterze wykładowcy szkolenia z zakresu postępowania administracyjnego dla Samorządowego Kolegium Odwoławczego z woj. Wielkopolskiego;

6) udział w **projekcie badawczym (2014)** „Legalność, Sprawność i Dobra Praktyka Administracyjna Warunkiem Dobrego Rządzenia” współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, umowa o dofinansowanie UDA-POKL.05.02.01-00-026/10-0, program naukowo-badawczy „Dobra administracja”. Udział w charakterze recenzenta monografii naukowej pt. „Samorząd gminy w świetle badań empirycznych”, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, Rzeszów-Przemyśl 2014;

7) udział w **projekcie badawczym (2015-2016)** nr FSS/2014/HEI/0033 finansowanym z Funduszy Norweskich i funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Udział polegający na: prowadzeniu cyklu wykładów w ramach Podyplomowych Studiów „Prawne Instrumenty Ochrony Środowiska”, przygotowaniu materiałów dla studentów, przeprowadzenie badań wybranego zagadnienia prawnego opublikowanego w postaci rozdziału w monografii, udział w konferencji naukowej z referatem.

### **3. Redakcja czasopisma naukowego i współpraca z czasopismami naukowymi**

#### **3.1. Redakcja czasopisma naukowego**

W 2015 r. zostałam powołana na stanowisko **redaktora naczelnego** kwartalnika „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”. W tym okresie pod moją redakcją zostały wydane zeszyty od 51 do 58. W przygotowaniu są kolejne dwa zeszyty (59 i 60 – zeszyt specjalny wydany na 25 lecie KRUS) złożone redakcyjnie w 2016 r. oraz zeszyt 61 z 2017 r. Pod moją redakcją w grudniu 2015 r. czasopismo, po dokonanej ewaluacji, po kilku latach braku naukowego charakteru, zostało wpisane na listę B wykazu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, uzyskując po raz pierwszy **5 punktów**. W 2016 r. czasopismo

zostało po raz pierwszy ewaluowane w Index Copernicus International Master List uzyskując **Index Copernicus Value (ICV) 2015 w wysokości 53,37 pkt.**

### **3.2. Współpraca z wydawnictwem naukowym**

W 2014 r. podjęłam współpracę z wydawnictwem naukowym - Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl. Powierzono mi naukową recenzję wydawniczą monografii pt. *Samorząd gminny w świetle badań empirycznych*, red. Jerzy Połuszny, Zbigniew Czarnik, ISBN 978-83-63666-23-1, Rzeszów-Przemyśl 2014.

### **3.3. Współpraca z redakcjami czasopism naukowych**

W latach 2007-2016 współpracowałam z kilkoma wydawnictwami podejmując się roli recenzenta:

- „Polish Journal of Environmental Studies”, czasopismo wyróżnione w Journal Citation Reports (JCR) lista filadelfijska, obecnie umieszczone w części A wykazu MNiSW z ilością 15 punktów. Recenzowałam artykuł *Liability for Environmental Damage According to Directive 2004/35/EC – the Case of Poland*, opublikowany w „Polish Journal of Environmental Studies” 2007, Vol. 16, No 2, p. 321-324.
- „Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia” – czasopismo znajdujące się na liście B wykazu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego obecnie z ilością 15 pkt. W latach 2012 – 2014 byłam stałym recenzentem i recenzowałam kilka artykułów naukowych m.in. z zakresu administracji publicznej i ochrony środowiska w działalności rolniczej.
- Wydawnictwo Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” – czasopismo znajduje się na liście B wykazu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z ilością 5 pkt. W 2016 r. recenzowałam artykuł naukowy *Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, drogą do pełnej inkluzji społecznej osób niepełnosprawnych*, opublikowany w „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia”, 2016, z. 58.

## 4. Zastosowania w praktyce i indeks cytowań

### 4.1. Zastosowania w praktyce

Moje prace były powoływane w kilku orzeczeniach sądowych:

- a) Wyrok NSA z 2015-10-01, II OSK 226/14 (*M. A. Król, Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, "Studia Iuridica Agraria" t. IX, red. S. Prutis, Białystok 2011 r., s. 320*) ;
- b) Wyrok WSA w Warszawie z 2014-11-04 IV SA/Wa 1702/14 (*M. A. Król, Ochrona biosfery w działalności rolniczej [w:] M. Górski, Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014, s. 629*);
- c) Wyrok WSA w Warszawie z 2014-11-12, IV SA/Wa 1830/14 (*M.A. Król, Instrumenty organizatorskie w ochronie przyrody [w:] M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska. 2 wydanie, Warszawa 2014, s. 538*);
- d) Wyrok WSA w Warszawie z 2014-09-09, IV SA/Wa 1212/14; wyrok WSA we Wrocławiu, II SA/Wr 214/14; wyrok WSA w Warszawie z 2014-07-09; Wyrok WSA w Warszawie IV SA/Wa 476/14 z 2014-05-22. Sądy powoływały się na pozycje opublikowane w monografii *A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Problemy wdrażania systemu Natura 2000, Szczecin-Łódź-Poznań 2013*.

Mój referat narodowy z Kongresu Prawa Rolnego w Lucernie z 2013 r. (*M. Król, Legal framework of Environmental Law for Agricultural Production in Poland*), zamieszczony w elektronicznej wersji na stronie internetowej Europejskiego Stowarzyszenia Prawa Rolnego, został przywołany w **III Przeglądzie ekologicznym OECD – Polska 2015**, OECD Environmental Performance Reviews: Poland 2015, OECD Publishing 2015, s. 124 oraz wykaz literatury na s. 143.

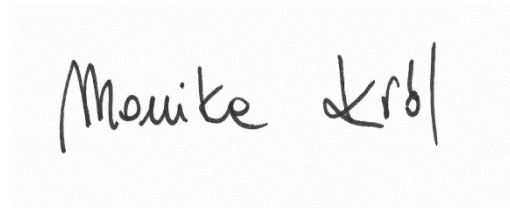
### 4.2. Indeks cytowań

Moje prace są cytowane w literaturze przedmiotu. Z uwagi na brak pełnej bazy elektronicznych wersji publikacji w internecie, brak jest wymiernego wykazu cytowań w bazach elektronicznych.

Cytowania w bazie **Google Scholar**: – 24

**Indeks Hirscha**– 3

- informacje o działalności dydaktycznej i organizatorskiej zawiera załącznik nr 4;
- Informacje o współpracy z instytucjami, organizacjami i towarzystwami naukowymi w kraju i za granicą stanowi załącznik nr 6;
- Informacje o działalności popularyzującej naukę stanowi załącznik nr 7.



Monika Krb