Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43

**Artykuły**

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVI, 1, 2017
DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.227

Monika A. Król
Uniwersytet Łódzki
ikakrol@uni.lodz.pl

# Ocena modelu prawnej ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej

## *Assessment of the Legal Model for Environmental Protection in the Common Agricultural Policy*

STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie stanowi podsumowanie autorskich badań nad prawnymi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej, w których działalność rolnicza i rozwój obszarów wiejskich traktowane są równoważnie jako element zrównoważonego rozwoju. Działalność rolnicza zyskuje 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. 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 będzie mogło powodować sankcje nawet przewyższające otrzymaną kwotę z tytułu zazielenienia, co będzie oznaczać częściowe zmniejszenie innych płatności.

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Rolna; ochrona różnorodności biologicznej; ochrona krajobrazu; wymogi wzajemnej zgodności; płatności bezpośrednie; dobra publiczne

## WPROWADZENIE

Prowadzone dotychczas badania pozwalają na postawienie tezy, iż Wspólna Polityka Rolna (WPR) 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

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



uznanymi za szczególnie chronione dobra publiczne. Proces ewolucji charakteryzują następujące cechy:

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

– zrównoważone użytkowanie zasobów naturalnych, ich ochrona i odnawianie przez stosowanie dobrych praktyk rolniczych zgodnie z wymogami ochrony środowiska jest traktowane jako dostarczanie szczególnie cennych środowiskowych dóbr publicznych,

– 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,

– 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,

– realizacja stale poszerzającego 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 rolnośrodowiskowych.

Realizacja przyjętej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej koncepcji rozwojowej rolnictwa i obszarów wiejskich – rozwój zrównoważony i wielofunkcyjny – wymusza uwzględnienie wzajemnych korelacji, a często też konfliktów w sferze ekonomicznej, społecznej i ekologicznej. Badania prowadzone w doktrynie prawa[1] pokazują różne aspekty wzajemnych relacji między ochroną środowiska a działalnością w rolnictwie. Szczególnie istotny jest wątek badań nad instrumentami ochrony środowiska w działalności rolniczej, ukazujący sytuację prawną producenta rolnego[2]. W artykułach składających się na opracowany cykl badawczy rozważone zostały aspekty interdyscyplinarne, bowiem dla oceny ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej niezbędne okazały się pozaprawne odniesienia. Wyniki

[1] Zob. m.in. B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13, s. 41; A. Klisowska, *Miejsce programów rolnośrodowiskowych w polityce rolnej po integracji Polski z Unią Europejską*, „Wieś i Rolnictwo" 2001, nr 3, s. 74; A. Niewiadomski, *Uwarunkowania rozwoju rolnictwa ekologicznego*, „Ekonomia i Środowisko" 2007, nr 1.

[2] M.A. Król, *Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska*, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. 7, s. 277–291.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



badań ukazują, iż zgodne łączenie celów ochrony środowiska i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa nakłada obowiązek stworzenia odmiennych od powszechnie obowiązujących współzależności, instrumentów i instytucji. 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.

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[3], jak i przez sądy krajowe[4]) 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 polityki ekologicznej z politykami sektorowymi wyrażoną w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[5], było wprowadzenie wielu nowych instrumentów prawnych zarówno w zakresie I filaru (polityki rynkowej), jak i II filaru (polityki rozwoju obszarów wiejskich). Ustanawiane instrumenty prawne, w coraz większym stopniu wpływając na pozycję prawną producenta rolnego, statuują liczniejsze ograniczenia rolniczego korzystania z gruntów oraz nakładają bezwzględny obowiązek podjęcia lub zintensyfikowania działań prośrodowiskowych.

Jednym z zasadniczych zagadnień, jakie należało rozważyć, było poszukiwanie odpowiedzi na 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 13 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.

---

[3] Zob. m.in. wyrok ETS z dnia 16 lipca 2009 r., C-428/07 (Dz.Urz. WE C 220 z 12 września 2009 r., p. 0004); wyrok ETS z dnia 16 lipca 2009 r., sprawa C-428/07 *The Queen, Horvath v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECR 2009 I-06355; wyrok ETS z dnia 19 września 2002 r., sprawa C-336/00 *Republik Österreich v. M. Huber*, ECR 2002 I-07699.

[4] Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r., II GSK 1426/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2017 r., II GSK 4362/16, CBOSA.

[5] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.), s. 1–390.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



Prowadząc badania, sformułowałam kilka celów badawczych. Są to:

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, ukazanie 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 i ocena ewolucji polskich instrumentów prawnych odnoszących się do ochrony biosfery w działalności rolniczej oraz podjęcie próby oceny stopnia wdrożenia wprowadzonej regulacji prawnej w tym zakresie.

4. Ocena wpływu wskazanej regulacji na sposób zagospodarowania terenów wiejskich oraz próba ukazania instrumentów prawnych, przez 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.

7. Analiza ewolucji instrumentu płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, funkcje płatności oraz ocena ich środowiskowego wymiaru.

## 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[6]. Wyniki badań pozwoliły na dokonanie oceny aktualnego i założeń kolejnego etapu programowania tej polityki. Punktem wyjścia było wskazanie zrównoważonego rozwoju jako podstawowej determinanty zmian WPR. Jako podstawę

[6] M.A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2013, z. 10(59), s. 402–421.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



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 wskazanego Traktatu. Pierwotne cele WPR pozostają niezmienne od lat 50. 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.

## SYTUACJA PRAWNA PRODUCENTÓW ROLNYCH JAKO PODMIOTÓW KORZYSTAJĄCYCH ZE ŚRODOWISKA

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[7] pozwala wyciągnąć wniosek, że osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie są podmiotami korzystającymi ze środowiska i podlegają odpowiedzialności za szkody w środowisku (chociaż głębsza analiza prawna pokazuje także liczne wyjątki). Przeprowadzone badania[8] 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[9] zauważamy przykłady zaliczenia pewnych działań podejmowanych w rolnictwie jako działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku. Dlatego w regulacjach prawnych pojawiających się od lat 90. XX w.[10] unormowa-

[7] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. z 2017 r., poz. 519), dalej jako: p.o.ś.

[8] M.A. Król, *Producent rolny*..., s. 281–289.

[9] Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1789 ze zm.).

[10] W tym zakresie można wskazać m.in. ustawę z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U., nr 89, poz. 991 ze zm.), ustawę z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (t.j. Dz.U. z 2015 r.,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



no 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 przepisu art. 4 p.o.ś. zwykłym korzystaniem ze środowiska, które nie wymaga uzyskania żadnego zezwolenia. Jednakże produkcja zwierzęca na większą skalę stanowi już formę szczególnego korzystania ze środowiska. Jest ona rodzajem przedsięwzięcia mogącego powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości[11].

Zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa wyłączenie działalności wytwórczej w rolnictwie spod działania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie odbiera jej profesjonalnego charakteru gospodarczego. 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 działalność w rolnictwie. Z powyższych przyczyn postulowałam ujednolicenie podstawowych pojęć prawnych dla ustroju gospodarczego tak, by uniknąć dalszego zamieszania terminologicznego.

Odrębnej analizy wymagała regulacja odnosząca się do działalności rolniczej prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody[12]. Problem ten stanowił wcześniej przedmiot moich zainteresowań w ramach wyodrębnionych pól badawczych. Prowadząc badania, skupiłam uwagę na kwestii ograniczeń działalności rolniczej na obszarach Natura 2000. Przedmiotem rozważań były też prawne instrumenty wsparcia finansowego podmiotów gospodarujących w rolnictwie na obszarach objętych omawianą formą ochrony przyrody.

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 dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa[13] oraz dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[14]. W Polsce

poz. 625 ze zm.) czy też ustawę z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. z 2017 r., poz. 50).

[11] Punkt 6 i 8 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U., nr 122, poz. 1055). Obecnie w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. (Dz.U., poz. 1169), pkt 6 ppkt 4–8.

[12] M.A. Król, *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 685–708.

[13] Dz.Urz. UE L 20 z 26 stycznia 2010 r., s. 7–25.

[14] Dz.Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7–50.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



sieć Natura 2000 została wprowadzona do systemu prawa przez ustawę o ochronie przyrody[15], która weszła w życie w dniu uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej i była sukcesywnie rozwijana. Przeważająca część obszarów Natura 2000 obejmuje obszary klasyfikowane jako grunty rolne i leśne. W Polsce w 2010 r. na tych obszarach udział gruntów rolnych wynosił 31%, a samych gruntów ornych było 921,7 tys. ha[16]. 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, statuując 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 u.o.p. 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 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[17]. Pomoc na zalesianie gruntów rolnych jest przyznawana rolnikowi do gruntów poza obszarami Natura 2000,

[15] Tekst pierwotny Dz.U. z 2004 r., nr 229, poz. 2313, dalej jako: u.o.p.

[16] Dane na podstawie: I. Kaługa, *Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000*, Warszawa 2009, s. 9–10 oraz materiałów zamieszczonych na stronie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska: www.gdos.gov.pl/Articles/view/1888/FAQ [dostęp: 10.03.2017].

[17] § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia MRiRW z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1565 ze zm.) oraz § 3 ust. 2 pkt 5 lit. a rozporządzenia MRiRW z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r., poz. 655 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



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, a nie przywilejów i korzyści.

## 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. Z tego względu głębszej analizy wymagała ewolucja regulacji prawnej oraz wskazanie instrumentów tej ochrony, szczególnie tych służących przeciwdziałaniu przed nadmierną chemizacją w rolnictwie[18]. Badania dotyczyły zwłaszcza dwóch instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej służących ochronie biosfery, tj. programów rolnośrodowiskowych i rolnictwa ekologicznego. Rozważania dają 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 zostało poddane także stanowisko Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), który w specjalnych raportach z 2008 r.[19], 2011 r.[20] i 2012 r.[21] krytycznie ocenił zarówno ustawodawstwo europejskie w zakresie przyjętych rozwiązań legislacyjnych dotyczących wymogów wzajemnej zgodności (*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 instru-

[18] M.A. Król, *Dekada prawnej ochrony biosfery w działalności rolniczej*, [w:] *Dziesięć lat doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 1, Wrocław 2014, s. 545–566.

[19] *Czy zasada współzależności jest skuteczna?*, „Sprawozdanie Specjalne" 2008, nr 8.

[20] *Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i zarządza się nim odpowiednio?*, „Sprawozdanie Specjalne" 2011, nr 7.

[21] *Kontrola systemu kontroli produkcji, przetwarzania, dystrybucji i przewozu produktów ekologicznych*, „Sprawozdanie Specjalne" 2012, nr 9.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



mentów z uwagi na zbytnią 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 również 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 wymaga 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 daje pewności, że kluczowe wymogi produkcji ekologicznej zostały spełnione. Przedstawione rozważania uprawniają 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 oraz dobrostanu zwierząt i walorów krajobrazowych.

## WPŁYW REGULACJI ROLNOŚRODOWISKOWEJ NA ZAGOSPODAROWANIE TERENÓW WIEJSKICH

Prowadzone rozważania nad wpływem instrumentów ochrony środowiska w działalności rolniczej upoważniają do postawienia kolejnego pytania badawczego, a mianowicie w jaki sposób omawiana regulacja wpływa na sposób zagospodarowania terenów wiejskich oraz ocenę instrumentów, przez 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, w tym zwłaszcza z prawną ochroną gruntów rolnych, prawną ochroną wód, prawną ochroną przyrody, a w końcu zestawienie

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



z ograniczeniami i nakazami wynikającymi z wymogów wzajemnej zgodności[22]. 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 i społecznego, ale też są 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 oraz z nowymi formami zagospodarowania.

Trzeba 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. Uwzględnia potrzebę sprawnego przeprowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego, umożliwiającego realizację założeń w zakresie rozwoju przedsiębiorczości oraz infrastruktury technicznej i społecznej. Dąży też do zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich, chroniąc zarówno produkcyjne, jak i ekologiczne funkcje tych obszarów. Z tego względu identyfikuje on różne czynniki wpływające na kształtowanie przestrzeni wiejskiej.

Przejawy realizacji zasady zrównoważonego rozwoju można obserwować przede wszystkim w regulacji dotyczącej ochrony gruntów rolnych i leśnych[23], która jednak po wielu zmianach prawnych znacznie zliberalizowała normy odnoszące się do ochrony tego cennego zasobu. Kolejne nowelizacje ustawy spowodowały wyłączenie ochrony ilościowej gruntów rolnych na terenach administracyjnie znajdujących się na obszarach miast lub pozostawiły wymóg zmiany

[22] M.A. Król, *Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich*, [w:] A. Fogel (red.), 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, s. 125 i n.

[23] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



przeznaczenia gruntów rolnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tylko w stosunku do jednej kategorii gruntów rolnych (tych najwyższych klas bonitacyjnych), w stosunku 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 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 ponadto 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.

## PRAWNE INSTRUMENTY OCHRONY ŚRODOWISKA WE WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ

### 1. Funkcje środowiskowe gospodarstw rodzinnych UE 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 dla środowiska naturalnego. Mimo to nadal brak globalnego podejścia do rozwiązywania problemów środowiskowych. Stąd 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 Ro-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



dzinnych[24]. 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[25] była analiza przejawów globalizacji i towarzyszącego jej współcześnie zjawiska europeizacji[26] 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)[27], w ostatnich dwóch dekadach zaczęły wywierać znaczący wpływ. Współcześnie globalizacja jest najważniejszą determinantą zmian w rolnictwie[28] i z tego względu ma wpływ na funkcjonowanie rodzinnych gospodarstw oraz sytuację prawną producentów rolnych[29]. W stosunku do rolnictwa i gospodarki żywnościowej oznacza to odejście od perspektywy narodowej i branżowej oraz otwieranie się tego sektora ponad granicami państw, a także otwartość konkurencji, uwalnianie się rynku artykułów rolnych i 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[30]. Przyjmowane rozwiązania prawne mają bezpośredni wpływ na reżim prawny prowadzonej w gospodarstwach rodzinnych produkcji rolnej. Przeprowadzona 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

[24] Rezolucja przyjęta na 66. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 22 grudnia 2011 r., A/RES/66/222, DG, 28 marca 2012 r.

[25] M.A. Król, *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, s. 153–174.

[26] J. Ciechanowicz-McLean, *Globalizacja i europeizacja w publicznym prawie gospodarczym i prawie ochrony środowiska*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, s. 87 i n.

[27] Zob. S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G" 2011, nr 3, s. 10; M. Rosińska-Bukowska, *Procesy globalizacji i ich wpływ na gospodarkę żywnościową i rolnictwo – przez pryzmat działalności korporacji transnarodowych*, „Problemy Rolnictwa Światowego" 2014, t. 14, nr 1.

[28] Zob. A. Kowalski, *Wyzwania dla sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie*, [w:] *Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych (Synteza)*, red. A. Czyżewski, A. Kowalski, R. Grochowska, Warszawa 2014, s. 9, 23–25; S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *op. cit.*, s. 9; M. Rosińska-Bukowska, *op. cit.*, s. 100.

[29] M. Gruda, *Nowe równowagi produkcyjne polskiego rolnictwa na tle tendencji światowych*, [w:] *Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce*..., s. 27–30.

[30] M.A. Król, *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. 7, s. 72–92.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



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 doprowadziły do wniosku, że obecnie wpływ czynnika globalizacji oznacza uczestnictwo gospodarstw rodzinnych w warunkach współczesnego rynku m.in. przez spełnienie wymogów standaryzacji[31]. 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 powodu, 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 zostały wskazane 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 bezpośrednich ma służyć wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych w gospodarstwach rodzinnych. Działania te mają chronić różnorodność biologiczną i stan europejskich krajobrazów przez 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 przez ochronę siedlisk przyrodniczych; dostosowanie zakresu ochrony do cennych siedlisk, gatunków roślin i zwierząt objętych ochroną; lepsza identyfikacja tych siedlisk na terenie kraju; zapewnienie ich monitoringu; stopniowa restytucja przyrodnicza siedlisk będących w stanie niezadowalającym. Podejmowane działania służą również zachowaniu zasobów genetycznych w rolnictwie. Ponadto

[31] Przejawem jest m.in. dokument „Opracowanie ram dla dobrych praktyk rolniczych", przyjęty przez Komisję Rolnictwa FAO (zob. *Development of Framework for Good Agricultural Practice*, Commission Agricultural, XVII Session, Rome 31 III – 4 IV 2003, COAG/2003/6), czy standardy żywnościowe OECD opracowane dla owoców i warzyw (*Scheme for the Application of International Standards for Fruit and Vegetables*), wprowadzone przez: Recommendation of the OECD Council on the Standardization of Packaging for the International Transport of Fresh and Refrigerated Fruit and Vegetables C(76)124 final oraz Recommendation of the OECD Council concerning General Provisions for the Labeling and Identification of Fresh Fruit and Vegetables C(72)100 final. Przykładowo: *Scheme for the Application of International Standards for Fruit and Vegetables*, Cherries, OECD 2015; *Scheme for the Application of International Standards for Fruit and Vegetables*, Chinese cabbage, OECD 2015.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



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. przez 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.

## 2. Prawne ramy ochrony środowiska w działalności rolniczej

Wprowadzeniem do badań była analiza ewolucji regulacji prawnej ochrony środowiska w rolnictwie[32]. 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 70. XX w.[33] i odnosiły się do problemu przeciwdziałania zmianie przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze, zapobiegania obniżania ich urodzajności oraz przywracania wartości użytkowych gruntom rolnym zdegradowanym na skutek działalności nierolniczej. Dynamiczny rozwój regulacji normującej prawne aspekty ochrony środowiska w działalności rolniczej rozpoczął się w latach 90. XX w.[34] na mocy Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi[35]. Po uzyskaniu członkostwa w UE promowaniu proekologicznych zachowań w działalności rolniczej służył Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej[36] oraz zasady dobrej praktyki rolniczej. Zasady te wprowadzono ze względu na uzależnienie wsparcia fi-

[32] M.A. Król, *Legal protection framework of environmental law for agricultural production in Poland*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2015, z. 13(62), s. 86–106. Raport narodowy znajduje się na oficjalnej stronie Europejskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, Kongresu Prawa Rolnego: www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission_II_Pologne.pdf [dostęp: 10.03.2017].

[33] Uchwała nr 198 RM z dnia 12 lipca 1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych, M.P. nr 40, poz. 200 ze zm., a następnie ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U., nr 27, poz. 249 ze zm.).

[34] Ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych (t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1398 ze zm.); ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst pierwotny Dz.U., nr 16, poz. 78 ze zm.); ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U., nr 89, poz. 991 ze zm.); rozporządzenie MRiRW z dnia 1 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania (Dz.U., nr 60, poz. 616).

[35] Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U., nr 11, poz. 38).

[36] Pierwszy Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej opracowano w 1999 r. Wymagał on dostosowania do wymogów nowej regulacji odnoszącej się do ochrony środowiska. Zob. M.A. Król,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



nansowego, w ramach kilku działań objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006[37], 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[38].

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 dotyczących 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. Przede wszystkim 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 dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (dyrektywa azotanowa)[39]. W tym zakresie wskazałam trzy grupy instrumentów

*Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2010, nr 1, s. 54; *Kodeks dobrej praktyki rolniczej*, Warszawa 2004.

[37] Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006. Zob. obwieszczenie MRiRW z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich, M.P. 2004, nr 56, poz. 958, opracowany na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U., nr 229, poz. 2273 ze zm.).

[38] Zakres obowiązków wynikających z ZDPR określono w załączniku K do Planu, a w formie normatywnej w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U., nr 73, poz. 657 ze zm.).

[39] Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.Urz. WE L 375 z 31 grudnia 1991 r., s. 1; Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdział 15, t. 2, s. 68 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



prawnych: ograniczenia stosowania osadów ściekowych w rolnictwie; wyznaczenie obszarów wrażliwych na zanieczyszczenie azotanami ze źródeł rolniczych (*vulnerable zones*); opracowanie polskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Rolniczej, a także upowszechnianie zasad w nim zawartych, w szczególności w drodze organizowania szkoleń dla rolników. Ponadto 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, konieczność 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 i zasad rolnictwa ekologicznego oraz wsparcie finansowe gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach wywarły pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną użytków rolnych, a współcześnie działalność rolnicza przyczynia się do ochrony zasobów genetycznych, gatunków i siedlisk.

## 3. Prawne instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej służące ochronie krajobrazu

Dopełnieniem prowadzonych badań była analiza prawnych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej służących ochronie krajobrazu wiejskiego[40]. Analiza materiału normatywnego oraz poglądów doktryny służyła ustaleniu pojęcia „krajobraz" (jeszcze przed wprowadzeniem definicji legalnej do polskiego ustawodawstwa[41]) oraz wskazaniu typów krajobrazu i instrumentów prawnych jego ochrony. Zestawiłam projektowaną definicję z innymi prawnymi określeniami funkcjonującymi w naszym ustawodawstwie. Szczególnym typem krajobrazu jest krajobraz

[40] A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król, *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020*, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica" 2015, nr 2, s. 189–208.

[41] Prezydencki projekt ustawy wniesiony do laski marszałkowskiej w dniu 1 lipca 2013 r., druk sejmowy nr 1525.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



wiejski. 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 i rozwoju obszarów wiejskich w nowym okresie programowania na lata 2014–2020.

Z uwagi na tak zakreślony temat badawczy niezbędne 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 w obszarach Natura 2000. Następnie ocenie poddano instrumenty ochrony krajobrazu w ramach systemu wsparcia bezpośredniego oraz w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020[42]. Analiza doprowadziła 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[43], która w założeniach będzie służyła przeciwdziałaniu monokulturom, co w konsekwencji jest bardzo ważnym elementem kształtowania krajobrazu na obszarach wiejskich. Ten instrument będzie się przyczyniał 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

[42] Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, opracowany na podstawie rozporządzenia nr 1305/2013 oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej, zatwierdzony decyzją Komisji CCI 2014PL06RDN001.

[43] Art. 47 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.), s. 608 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



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.

## WYNAGRADZANIE ZA ŚRODOWISKOWE DOBRA PUBLICZNE DOSTARCZANE PRZEZ ROLNICTWO

Z punktu widzenia rzetelności badań naukowych nad prawnymi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej służącymi ochronie środowiska 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 też 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 tematem zostały zainicjowane rozważaniami dotyczącymi wymogów wzajemnej zgodności[44]. 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 (I filaru WPR) z wymogami na rzecz ochrony środowiska.

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[45]. W zakresie analizowanego zagadnienia można sformułować kilka pytań badawczych dotyczących m.in.:

– teoretycznych podstaw powiązania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, jako jednego z podstawowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej pełniącego funkcję regulatora prorynkowego, z ochroną środowiska,

– ewolucji prawnej regulacji w zakresie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w Unii Europejskiej,

[44] M.A. Król, *„Zasada wzajemnej zgodności" – nowy instrument ochrony środowiska*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

[45] *Eadem*, *Market Organisation – Legal Framework and Implementation in Poland*, www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom1.php [dostęp: 10.03.2017].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



– znaczenia tego instrumentu w nowej perspektywie programowej na lata 2014–2020 z punktu widzenia przyjętych rozwiązań prawnych służących zachowaniu zasobów środowiska, przeciwdziałaniu spadkowi różnorodności biologicznej i ochronie walorów krajobrazowych na obszarach wiejskich.

## 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 badań 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[46]. Jak zostało wskazane, prezentowany cykl artykułów zawiera elementy interdyscyplinarne, ponieważ próba oceny ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej wykracza poza normy prawne oraz 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 kwestię ich dostarczania oraz wynagradzania za ich dostarczanie.

Aspekt źródeł wytwarzania i redystrybucji dóbr publicznych pojawia się jednak w analizach ekonomicznych. Wyniki badań wskazują, że 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 (żywotność społeczna i ekonomiczna wsi, wzbogacanie kultury narodowej, kształtowanie tożsamości lokalnej, regionalnej, kulturowej), ale także środowiskowych (bioróżnorodność, krajobraz rolniczy, ochrona gleb, właściwe stosunki wodne).

[46] K. Bańkowska, M.A. Król, *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Pierzchała, M. Woźniak, Toruń 2014, s. 215–235.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



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, ile 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 dotychczas było sferą prywatną, przez nałożenie obowiązków na rzecz ochrony środowiska służących interesowi publicznemu oraz 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.

## 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[47]. 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 względu ustawodawca europejski, obok oddziaływania środowi-

[47] M.A. Król, *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 295 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



skowego 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 UE[48] stały się podstawą do podjęcia badań nad zakresem dokonanych zmian i celowością wprowadzonych instrumentów prawnych.

W dalszej części badań poddałam ocenie 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 przyczyniło 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 też dóbr publicznych, takich jak bezpieczeństwo żywnościowe czy 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 wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych i przyczyniać się przez to do ochrony środowiska.

## 3. Płatności bezpośrednie w perspektywie programowej w latach 2014–2020

Kolejna reforma WPR była podyktowana nowymi determinantami zmian: ograniczeniami zewnętrznymi (jak 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 oraz zredukować dopłaty dla największych gospodarstw rolnych, natomiast zaoszczę-

[48] Pakiet legislacyjny Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 wraz z zasadami przejściowymi, obowiązującymi w 2014 r., został przyjęty na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa Parlamentu Europejskiego w dniu 16 grudnia 2013 r. Pakiet objął reformą kilka obszarów: wspólną organizację rynków, płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i finansowanie WPR.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



dzone środki przeznaczyć na rozwój obszarów wiejskich[49]. Istotnym elementem prowadzonych rozważań była próba oceny skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych, dokonana przez 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. Z tego powodu w okresie programowania WPR w latach 2014–2020 system płatności jest znacznie bardziej zróżnicowany. Ma on wspierać rolników aktywnych zawodowo, lecz z położeniem silniejszego akcentu na pomoc dla młodych rolników, 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 przy tym określono zasadę elastyczności przepływu środków między tymi filarami. Nowa koncepcja płatności bezpośrednich ma na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem. Z tego 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[50].

Ustanowione środki prawne odnoszą się ponadto do ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu przez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych oraz obszarów proekologicznych czy stosowanie praktyk równoważnych, obejmujących m.in. gospodarowanie elementami krajobrazu. Czynnikami przesądzającymi 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

[49] M.A. Król, *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13, s. 77 i n.

[50] *Eadem*, *Market Organisation…*

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



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[51]. W ten sposób przyznanie niemal 1/3 środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie będzie uzależnione od spełnienia przez państwo członkowskie bardziej elastycznych i wprowadzanych stopniowo wymogów związanych z ochroną środowiska[52].

Czynnikiem osłabiającym skuteczność tego instrumentu są liczne wyłączenia obowiązku podejmowania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu. W przypadku 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 uzasadniają 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 i 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, stanowi 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 jednak pamiętać o wskazanych wielu wyłączeniach od ustanowionych wymogów środowiskowych, które znacznie osłabiają generalne mechanizmy. Skutki proekologicznych działań podejmowanych przez

[51] Art. 47 ust. 1 rozporządzenia 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.).

[52] M.A. Król, *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, No. 2, s. 12 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



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. śródokresowy przegląd wieloletnich ram finansowych, a w 2018 r. wskaże ewaluacja WPR dokonana na zlecenie Komisji Europejskiej.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badania stanowią rezultat kilkuletnich zainteresowań badawczych dotyczących problematyki ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej oraz artykułujących ją prawnych instrumentów ochrony środowiska w działalności rolniczej. Prowadzą one do wniosku, że postępujące zmiany zachodzące w polityce rolnej EWG, a następnie Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą integracji, są 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 rolnictwo, którego zrównoważony rozwój warunkuje uzyskanie efektu synergii na obszarach wiejskich. Bez zrównoważonego rolnictwa nie ma możliwości realizacji zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

Omówione 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 powodować sankcje nawet przewyższające otrzymaną kwotę z tytułu zazielenienia, co będzie oznaczać częściowe zmniejszenie innych płatności.

Model wsparcia finansowego działalności rolniczej w ramach WPR ewoluuje konsekwentnie od lat 90., by w drugiej dekadzie XXI w. oprzeć model wsparcia finansowego rolnictwa na założeniu, że producent rolny jest użytkownikiem, a zarazem dostarczycielem dóbr publicznych, nie tylko tych ekonomicznych czy spo-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



łeczno-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 przez 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 przez uzależnienie wynagrodzenia od spełnienia określonych standardów.

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. globalne problemy ekologiczne. 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 pytanie badawcze o wpływ globalizacji na rolnictwo oraz wstępne pytania badawcze, czy wdrożenie prawnie określonego modelu zrównoważonego rolnictwa będzie skuteczne i czy w przyszłości przyniesie wymierne efekty w postaci zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego (w tym bezpieczeństwa żywnościowego), poprawy stanu gleb, jakości wód czy różnorodności biologicznej. Z tego powodu należy rozpocząć badania nad wpływem procesu globalizacji na zmiany regulacji prawnej ochrony środowiska w działalności rolniczej.

## BIBLIOGRAFIA

Bańkowska K., Król M.A., *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Pierzchała, M. Woźniak, Toruń 2014.

Ciechanowicz-McLean J., *Globalizacja i europeizacja w publicznym prawie gospodarczym i prawie ochrony środowiska*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 1, Wrocław 2014.

*Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i zarządza się nim odpowiednio?*, „Sprawozdanie Specjalne" 2011, nr 7.

*Czy zasada współzależności jest skuteczna?*, „Sprawozdanie Specjalne" 2008, nr 8.

*Development of Framework for Good Agricultural Practice*, Commission Agricultural, XVII Session, Rome 31 III – 4 IV 2003, COAG/2003/6.

Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.Urz. WE L 375 z 31 grudnia 1991 r.).

Gruda M., *Nowe równowagi produkcyjne polskiego rolnictwa na tle tendencji światowych*, [w:] *Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych (Synteza)*, red. A. Czyżewski, A. Kowalski, R. Grochowska, Warszawa 2014.

Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



Kaługa I., *Korzyści dla rolnictwa wynikające z gospodarowania na obszarach Natura 2000*, Warszawa 2009.

Kaźmierska-Patrzyczna A., Król M.A., *Prawne instrumenty ochrony krajobrazu wiejskiego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020*, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica" 2015, nr 2.

Klisowska A., *Miejsce programów rolnośrodowiskowych w polityce rolnej po integracji Polski z Unią Europejską*, „Wieś i Rolnictwo" 2001, nr 3.

*Kodeks dobrej praktyki rolniczej*, Warszawa 2004.

*Kontrola systemu kontroli produkcji, przetwarzania, dystrybucji i przewozu produktów ekologicznych*, „Sprawozdanie Specjalne" 2012, nr 9.

Kowalczyk S., Sobiecki R., *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G" 2011, nr 3.

Kowalski A., *Wyzwania dla sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie*, [w:] *Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych (Synteza)*, red. A. Czyżewski, A. Kowalski, R. Grochowska, Warszawa 2014.

Król M.A., *Dekada prawnej ochrony biosfery w działalności rolniczej*, [w:] *Dziesięć lat doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 1, Wrocław 2014.

Król M.A., *Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2010, nr 1.

Król M.A., *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2013, z. 10(59).

Król M.A., *Legal protection framework of environmental law for agricultural production in Poland*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2015, z. 13(62).

Król M.A., *Market Organisation – Legal Framework and Implementation in Poland*, www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom1.php [dostęp: 10.03.2017].

Król M.A., *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, t. 13.

Król M.A., *Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska*, „Studia Iuridica Agraria" 2013, t. 7.

Król M.A., *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria" 2009, t. 7.

Król M.A., *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.

Król M.A., *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.

Król M.A., *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.

Król M.A., *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, No. 2.

Król M.A., *Wpływ regulacji rolno-środowiskowej na możliwość zagospodarowania terenów wiejskich*, [w:] A. Fogel (red.), 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.

Król M.A., *„Zasada wzajemnej zgodności" – nowy instrument ochrony środowiska*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



Niewiadomski A., *Uwarunkowania rozwoju rolnictwa ekologicznego*, „Ekonomia i Środowisko" 2007, nr 1.

Obwieszczenie MRiRW z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich, M.P. 2004, nr 56, poz. 958.

Prezydencki projekt ustawy wniesiony do laski marszałkowskiej w dniu 1 lipca 2013 r., druk sejmowy nr 1525.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, opracowany na podstawie rozporządzenia nr 1305/2013 oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej, zatwierdzony decyzją Komisji CCI 2014PL06RDN001.

Recommendation of the OECD Council concerning General Provisions for the Labeling and Identification of Fresh Fruit and Vegetables C(72)100 final.

Recommendation of the OECD Council on the Standardization of Packaging for the International Transport of Fresh and Refrigerated Fruit and Vegetables C(76)124 final.

Rezolucja przyjęta na 66. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 22 grudnia 2011 r., A/RES/66/222, DG, 28 marca 2012 r.

Rosińska-Bukowska M., *Procesy globalizacji i ich wpływ na gospodarkę żywnościową i rolnictwo – przez pryzmat działalności korporacji transnarodowych*, „Problemy Rolnictwa Światowego" 2014, t. 14, nr 1.

Rozporządzenie MRiRW z dnia 1 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania (Dz.U., nr 60, poz. 616).

Rozporządzenie MRiRW z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1565 ze zm.).

Rozporządzenie MRiRW z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. z 2015 r., poz. 655 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. (Dz.U., poz. 1169).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.).

*Scheme for the Application of International Standards for Fruit and Vegetables*, Cherries, OECD 2015.

*Scheme for the Application of International Standards for Fruit and Vegetables*, Chinese cabbage, OECD 2015.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.).

Uchwała nr 198 RM z dnia 12 lipca 1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych, M.P. nr 40, poz. 200 ze zm.

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U., nr 11, poz. 38).

Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U., nr 27, poz. 249 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 23:25:43



Ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych (t.j. Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1398 ze zm.; tekst pierwotny Dz.U., nr 16, poz. 78 ze zm.).
Ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U., nr 89, poz. 991 ze zm.).
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. z 2017 r., poz. 519).
Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U., nr 229, poz. 2273 ze zm.).
Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1789 ze zm.).
Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 625 ze zm.).
Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz.U. z 2017 r., poz. 50).
www.cedr.org/congresses/luzern/pdf/Commission_II_Pologne.pdf [dostęp: 10.03.2017].
www.gdos.gov.pl/Articles/view/1888/FAQ [dostęp: 10.03.2017].
Wyrok ETS z dnia 19 września 2002 r., sprawa C-336/00 *Republik Österreich v. M. Huber*, ECR 2002 I-07699.
Wyrok ETS z dnia 16 lipca 2009 r., C-428/07 (Dz.Urz. WE C 220 z 12 września 2009 r., p. 0004).
Wyrok ETS z dnia 16 lipca 2009 r., sprawa C-428/07 *The Queen, Horvath v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECR 2009 I-06355.
Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r., II GSK 1426/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2017 r., II GSK 4362/16, CBOSA.
Załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U., nr 122, poz. 1055).
Załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U., nr 73, poz. 657 ze zm.).

## SUMMARY

The aim of this article was to summarize long-term research on the legal instruments of the Common Agricultural Policy in which agricultural activity and rural development are treated equally as an element of sustainable development. Conducted research allows one to advance the thesis that Common Agricultural Policy has evolved over the years from a narrow production approach to agriculture to a holistic approach in which farming is viewed as a harmonious, sustainable use and rational management of natural resources and elements of nature, recognized as a highly protected public good. Agricultural activity gains a new approach that goes beyond the sphere of private professional or business activity. As a result of the imposition of environmental obligations, serving to the public interest, and reimbursement these activities from public funds, agricultural activity becomes the sphere of protection and production of environmental public good and, thus, extends the traditional concept of public good. Implementing environmental protection instruments in farming activities has specific consequences. Implementing the imposed duties increases the cost of farming. Failure to comply with regulatory requirements in subsequent years may result in penalties even exceeding the greening amount received, which would mean a partial reduction in other payments.

**Keywords:** Common Agricultural Policy; protection of biodiversity; protection of landscape; cross compliance; direct payments; public goods