



WYDZIAŁ PRAWA
i ADMINISTRACJI

Uniwersytet Łódzki

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

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Ewy Wysockiej

pt. „Status prawny gospodarstwa rolnego w świetle zasady zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”, Warszawa 2020, ss. 375

W wykonaniu uchwały Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 2 lipca 2019 r. przedkładałam recenzję rozprawy doktorskiej mgr Ewy Wysockiej pt. „Status prawny gospodarstwa rolnego w świetle zasady zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich”, przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Pawła Czechowskiego.

Niniejszym stwierdzam, że przedłożona mi rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktorantkę zagadnienia naukowego, wykazując jej ogólną wiedzę teoretyczną w dyscyplinie naukowej „prawo” oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Praca odpowiada w pełni wymaganiom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę- Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669) i może stanowić podstawę dopuszczenia do dalszego etapu postępowania.

I. Temat rozprawy, stan badań naukowych

O doniosłości społeczno-gospodarczej zagadnień związanych z rozwojem obszarów wiejskich przesądza fakt, że stanowią one zasadniczą część terytorium każdego państwa, a razem z obszarami podmiejskimi stanowią blisko 90% obszaru całej UE, na których łącznie zamieszkuje 28% ludności. Pojęcie „obszar wiejski” jest terminem prawnym, którym posługuje się ustawodawca europejski, ale próżno poszukiwać definicji legalnej tego pojęcia, zarówno w

tel.: (048) 042 635 6570

ul. Kopcińskiego 8/12, 90-232 Łódź

e-mail: Mkról@wpia.uni.lodz.pl

➔ www.wpia.uni.lodz.pl

prawodawstwie UE, jak i w ustawodawstwie polskim. Pojęcie to służy przede wszystkim możliwości ustanowienia instrumentów przewyższania wyzwań stojących przed europejskim prawem rolnym w związku z zachowaniem jego tradycyjnych struktur, związanych z umiędzynarodowieniem prawa rolnego w ramach WTO, czy przełamywaniem tradycyjnych struktur prawnych i gospodarczych polityki rolnej. Od dwóch dekad w UE promuje się koncepcję obszaru wiejskiego, głównie w celu wdrożenia idei wielofunkcyjności rolnictwa, która w ostatnich latach z całą mocą pozwala na całościowe uznanie funkcji pełnionych przez rolnictwo, powiązanych z produkcją żywności i surowców, funkcji społecznych oraz funkcji środowiskowych.

Rozwoju obszarów wiejskich jest wypadkową wielu czynników, w szczególności tradycyjnych czynników rozwoju, związanych z rolnictwem i gospodarką żywnościową oraz tych współczesnych, związanych z kapitałem ludzkim, przedsiębiorczością i atrakcyjnością inwestycyjną, a także środowiskiem i stanem zasobów przyrodniczych. O doniosłości społeczno-gospodarczej zagadnienia rozwoju tych obszarów przesądza przede wszystkim jego znaczenie dla Wspólnej Polityki Rolnej, gdyż to ich rozwojowi jest dedykowany drugi jej filar. Rolnictwo i obszary wiejskie odegrały także istotną rolę w realizacji strategii UE „Europa 2020”.

Podstawą wzrostu społeczno-gospodarczego UE jest zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Ten ogólny cel jest uszczegóławiany poprzez podejmowanie działań na rzecz poprawy dochodów gospodarstw rolnych i wzmocnienie pozycji rolników w całym łańcuchu dostaw żywności. Osiągnięcie wskazanych celów wymaga zarządzania zasobami naturalnymi w sposób zrównoważony, poprzez wspieranie działań gwarantujących dostawę przez rolników dóbr publicznych w obszarze środowiska, działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu oraz zrównoważonego rozwoju terytorialnego dzięki wspieraniu zatrudnienia i rozwijaniu działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, poprawy innowacji i transferu wiedzy, polepszeniu warunków dla małych przedsiębiorstw oraz dalszemu promowaniu lokalnych rynków.

Problematyka podjęta przez Doktorantkę jest istotnym, społeczno-gospodarczym zagadnieniem i to zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Za teoretyczną doniosłością omawianego zagadnienia przemawia istnienie w polskim systemie sporego dorobku legislacyjnego, wprowadzającego instrumenty prawne pomocy dla rolników, m.in. tych prowadzących uprawy ekologiczne. Dwadzieścia lat doświadczeń wydaje

się wystarczającym okresem aby dokonać rzetelnych ocen funkcjonowania tych rozwiązań prawnych w polskim systemie prawa. Za znaczeniem ujawniających się problemów przemawiają pojawiające się w ostatnich latach opracowania naukowe, odnoszące się do różnych aspektów realizacji założeń rolnictwa zrównoważonego, rolnictwa ekologicznego czy produkcji integrowanej. W literaturze przedmiotu temat ten jest podejmowany wycinkowo. Można wymienić opracowania poświęcone rolnictwu ekologicznemu m.in.: K. Leśkiewicz (*Prawna regulacja rolnictwa ekologicznego – próba oceny*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, Nr 2; *Sankcje w rolnictwie ekologicznym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, Nr 1, *Jednostki certyfikujące jako podmioty kontrolujące i nadzorujące w rolnictwie ekologicznym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, Nr 1, a także *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS sp. z o.o., Poznań 2011), czy M.A. Król (*Koncepcja rolnictwa ekologicznego* [w:] *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budzinowski, Wydawnictwo Krajowej Rady Notarialnej, Kluczbork 2002; *Rolnictwo ekologiczne* [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, a także *Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego* [w:] *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńskiej, Lublin 2009).

Drugim obszarem badań są organizmy genetycznie zmodyfikowane. Badania w tym zakresie prowadzone są z punktu widzenia bioetyki (tu zwłaszcza P. Krajewski, *Ochrona prawna człowieka i jego środowiska wobec ekspansji organizmów genetycznie zmodyfikowanych w prawie wspólnotowym i międzynarodowym*, Olsztyn 2010), lub bezpieczeństwa żywności m.in. P. Gała, *Obszary wolne od GMO w Polsce*, „Studia Iuridica” 2014, nr 59, czy A. Kempa, *GMO – szansa dla bezpieczeństwa żywnościowego czy zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju?*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, tom XI, a także *Procedura wprowadzenia do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych w UE i USA*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1.

Rolnictwu zrównoważonemu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich poświęcono w literaturze prawa rolnego niewiele miejsca (zwłaszcza np. B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. 10, czy *Partnerstwo wiejsko-miejskie jako koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Teki Komisji Prawniczej PAN” t. XI, 2018, nr 1).

Znacznie gorzej przedstawia się poziom badań w zakresie produkcji integrowanej, gdzie zagadnienia naukowe są przedmiotem rozważań, prowadzonych jakby przy okazji innych tematów badawczych (np. M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach*

wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją [w:] Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej, red. D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko, Warszawa 2018. Stąd zdecydowana potrzeba pogłębienia badań naukowych.

O znaczeniu praktycznym tematu świadczą liczne orzeczenia sądów, w tym także przywołane w pracy orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE, sądów polskich, w tym Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza sądów administracyjnych, powstające na tle sporów wynikłych na gruncie rolnictwa ekologicznego, organizmów genetycznie modyfikowanych, czy szerzej nowych technik uprawy roślin (NPBT) – wykaz orzeczeń s. 353. Podejmowana przez Doktorantkę problematyka należy do konfliktogennych, zwłaszcza dotyczy to sporów powstających na gruncie oceny efektów przyznawanej pomocy i ewentualnych kar za ich nieosiągnięcie, zwłaszcza w przedmiocie kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o rolnictwie ekologicznym.

Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że praca ma charakter prawniczy, pomimo, że Autorka ukazując podstawy biologicznych procesów zachodzących w środowisku prezentuje wyniki badań w naukach przyrodniczych, jak i ich skutki w ocenie przedstawicieli nauk ekonomicznych. Praca jest jednocześnie nacechowana analitycznym podejściem ekonomicznym, zawiera także zbiór danych statystycznych, co stanowi ważny walor jej interdyscyplinarności. Takie podejście jest jak najbardziej słuszne. Wynika to ze specyfiki prawa rolnego, które jest dziedziną uwzględniającą swoim zakresem różne obszary wiedzy i ujmującą różne obszary prawa, w tym prawa cywilnego, administracyjnego, finansowego, w zwłaszcza współcześnie prawa ochrony środowiska.

Sam temat rozprawy wymaga pewnej drobnej uwagi. Idea, a następnie zasada zrównoważonego rozwoju, oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania fundamentalnych potrzeb poszczególnych społeczności, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Ta ogólna zasada prawa ochrony środowiska o randze konstytucyjnej odnosi się do całości rozwoju społeczno-gospodarczego, a zatem także do rozwoju obszarów wiejskich. Nie ma odrębnej zasady zrównoważonego rozwoju odnoszonej do różnych terytoriów kraju. Można zatem mówić o zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich.

Przeprowadzona analiza stanu badań naukowych wskazuje wyraźną lukę monograficznego opracowania dotyczącego analizy regulacji prawnej i oceny skuteczności wdrożenia instrumentów prawnych zrównoważonej produkcji rolnej, przeciwdziałania nadmiernej chemizacji w rolnictwie. Przede wszystkim trzeba wskazać na brak w literaturze przedmiotu systematycznych i pogłębionych rozważań dotyczących produkcji integrowanej.

Ze wskazanych względów wybór tematu przez Doktorantkę należy uznać za znakomity, potrzebny i bardzo interesujący.

II. Cel rozprawy i metody badawcze

Celem pracy jest analiza unijnej i polskiej regulacji prawnej odnoszącej się do rolnictwa ekologicznego, organizmów modyfikowanych genetycznie, czy produkcji integrowanej oraz ukazanie statusu prawnego gospodarstwa rolnego w związku z wdrożeniem tych regulacji. Badania zostały dokonane poprzez analizę ewolucji poszczególnych instrumentów oraz ich aktualnych problemów w stosowaniu prawa.

Postawione przez Autorkę hipotezy ukazują podstawowy problem badawczy rozprawy. Dotyczy on analizy i oceny regulacji prawnej dokonanej pod kątem skuteczności wdrożenia unormowań wyznaczających kierunki produkcji, prowadzonej w gospodarstwach rolnych, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest to produkcja chroniąca wysoki poziom różnorodności na obszarach wiejskich m.in. poprzez zmniejszenie zużycia pestycydów, zachowanie naturalnych miedz, tarasów, stref buforowych, zadrzewień i zakrzaczeń, oczek wodnych, czyli tych wszystkich elementów krajobrazu, które w naukach przyrodniczych są określane jako tzw. „wyspy środowiskowe w otoczeniu agroekosystemów”. Ich obecność ma kluczowe znaczenie nie tylko dla różnorodności biologicznej, ale także stanowi niezbędny element struktury krajobrazu wiejskiego, przesądzający o jego różnorodności.

W treści pracy Doktorantka założony we wstępie cel realizuje i weryfikuje postawione hipotezy badawcze. Autorka podejmuje również próbę sformułowania wniosków końcowych, ukierunkowanych na ocenę poszczególnych instrumentów prawnych z perspektywy ochrony gospodarstw rodzinnych przed konkurencją na globalnym rynku (np. s. 335- 338).

Doktorantka prawidłowo określa zespół metod badawczych. Jak wskazuje, jako podstawową metodę badawczą przyjęła metodę dogmatyczno-prawną, polegającą na analizie przepisów aktów prawnych oraz metodę teoretyczno-prawną, polegającą na przedstawieniu wykładni poszczególnych przepisów, która jest prezentowana w doktrynie i orzecznictwie sądowym. Ponadto wykorzystowała metodę historyczno-prawną, głównie w celu ukazania ewolucji

zmian jakie zachodziły w tworzeniu norm prawnych w omawianym zakresie, w okresie przed i po akcesyjnym. Rozwój tych przepisów, jak wskazuje Autorka (s. 21) wiązał się z ekstensyfikacją produkcji rolnej, ze względu na nadprodukcję żywności i zanieczyszczenie środowiska. Zauważa, że z chwilą wstąpienia do UE przepisy prawa polskiego uległy znacznym modyfikacjom, ze względu na dostosowanie prawa polskiego do standardów unijnych.

Doktorantka w pewnym zakresie wykorzystowała także metodę porównawczą. Dobrym przykładem jest nawiązanie do regulacji w Wielkiej Brytanii, Belgii, Francji, Danii, Holandii (s. 124, 144-151). Autorka podjęła próbę egzegezy unormowań w poszczególnych państwach UE, czy przykładów zastosowania innych instrumentów w państwach spoza Unii. W dużym zakresie zastosowano metodę statystyczną, m.in. ilustracyjnie wskazując dane z roczników statystycznych dotyczących rolnictwa (np. ss. 114 -115, 312 - 314).

Analizie poddano kilkanaście orzeczeń sądowych, w tym kilka orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE, a także polskich: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych (wykaz s. 353). Bibliografia zawiera także wykaz wykorzystanych aktów prawnych. Dobór pozycji literatury (186 pozycji w tym kilka pozycji literatury zagranicznej), źródeł prawa i orzecznictwa dowodzi znajomości każdej z nich z osobna. Wpływa to także na warsztat naukowy Doktorantki, który jest różnorodny i obejmujący komplet stanu wiedzy, stanu prawnego i stanu wypowiedzi jurydycznej w ocenianej materii.

III. Struktura rozprawy

Recenzowana rozprawa zawiera 375 stron. Zasadnicze rozważania zostały poprzedzone *Wstępem*, ukazującym uzasadnienie wyboru tematu, podstawowe założenia koncepcyjne, cele, zakres, hipotezy i metody badawcze.

Zasadnicza, merytoryczna część rozprawy, podzielona jest na siedem rozdziałów. Każdy z rozdziałów jest podzielony na kilka punktów, a te często jeszcze na jednostki niższego rzędu - podpunkty. Jestem zwolenniczką większego merytorycznego pogrupowania tych zagadnień, maksymalnie na pięć, sześć punktów. To zapewniłoby większą zwartość wywodu. Autorka wybrała rozwiązanie polegające na podziale każdego z rozdziałów nawet na kilkanaście punktów (rozdział pierwszy zawiera 10 punktów, rozdział drugi zawiera 13 punktów). Taki podział oczywiście zapewnia komunikatywność prowadzonych rozważań, które w innym wypadku, przy wielostronicowych i wielowątkowych rozważaniach, straciłyby walory poznawcze. Autorka w miarę konsekwentnie w całej pracy stosuje akapity (wprowadzając odstępy między blokami tekstu ułożonych jeden po drugim, a stosując także wcięcie w pierwszym wierszu, gdy zaczyna

nową myśl w rozważaniach), a dążąc do przejrzystości rozważań wypunktowuje zasadnicze kwestie. To oczywiście bardzo wpływa na komunikatywność rozważań.

Drobne zastrzeżenie budzi pewna dysproporcja objętościowa rozdziału pierwszego, który liczy siedemdziesiąt dwie strony. Tym bardziej, że jest to rozdział wprowadzający, głównie poświęcony zagadnieniom związanym z podstawowymi kategoriami prawa rolnego, zwłaszcza pojęciom gospodarstwa rolnego, rodzinnego, czy przedsiębiorstwa rolnego. Myślę, że można było ten rozdział podzielić na dwie części, z których druga już mogłaby być poświęcona istotnym dla dysertacji metodom prowadzenia produkcji rolnej, przyczynom poszukiwania alternatywnych metod i nowym technologiom inżynierii genetycznej (pkt 5, 8,9).

Pracę kończy merytoryczne *Zakończenie* oraz *Bibliografia* (zawierająca wykazy wykorzystanej literatury, aktów prawnych, orzecznictwa). Na podkreślenie zasługuje fakt, iż Doktorantka podsumowuje nie tylko całą pracę, ale każdy z rozdziałów z osobna. Ułatwia to możliwość dokonania przez Doktorantkę nie tylko analizy, ale i syntezy po każdym fragmencie pracy. Trzeba podkreślić, że sztuka strukturyzowania tekstu i frazowania wypowiedzi świadczy o biegłości warsztatu pisarskiego Doktorantki.

IV. Treść rozprawy

W rozdziale pierwszym zawarto analizę pojęcia „gospodarstwo rolne” jako terminu zarówno ekonomicznego, jak i prawnego. W pierwszej kolejności dokonano analizy pojęcia gospodarstwo rolne w teorii ekonomii. Te wstępne rozważania pozwoliły Doktorantce na analizę pojęcia „gospodarstwo rolne” w kodeksie cywilnym. W dalszej kolejności analizy pozwoliły na wskazanie tej kategorii jako podstawowej jednostki wytwórczej w rolnictwie oraz porównanie używanego w systemie prawa polskiego pojęcia z kategorią przedsiębiorstwa rolnego, tak charakterystyczną dla systemów o rozbudowanych formach aktywności rolniczej, które odeszły od typowego dla Polski „ziemiocentryzmu” na rzecz skupienia uwagi na „działalności produkcyjnej w rolnictwie”. Szkoda, że Autorka w tym miejscu nie sięgnęła do instytucji włoskiej, czy ciekawych francuskich rozwiązań „*exploitation agricole*”. Chyba nazbyt szeroko (22 strony) Autorka omawia pojęcie gospodarstwa rodzinnego, zarówno w prawie polskim, jak i w prawie UE. Ta konstytucyjna kategoria gospodarstw rolnych stanowi podstawę ustroju rolnego państwa, co ma przede wszystkim znaczenie dla ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi, a dopiero w konsekwencji tego obrotu o zapewnienie przez państwo zachowania produkcyjnej funkcji gruntów rolnych.

Już jednak w pierwszym rozdziale widzimy wyraźny zamysł badawczy. Autorka po wstępnych analizach poświęcanych podstawowym kategoriom pojęciowym, przechodzi do rozważań dotyczących konieczności poszukiwania alternatywnych metod produkcji w rolnictwie i tu słusznie zauważa występujące w naukach przyrodniczych i ekonomicznych rozróżnienie rolnictwa konwencjonalnego, uprzemysłowionego od „alternatywnego”, bo tak określano pod koniec XX w. rolnictwo ekologiczne, czy biodynamiczne. W ten sposób określano uprawy roli bez użycia środków chemicznych, a stosowanie wyłącznie naturalnych metod uprawy dla uzyskania zrównoważonej produkcji zarówno roślinnej i zwierzęcej (s. 73-74). To ciekawy punkt widzenia dla dalszych rozważań pracy. W oparciu do wskazany podział, już w końcowej części tego rozdziału, Doktorantka rozważa status prawny gospodarstwa rolnego w zależności od prowadzonej metody produkcji w kontekście obowiązującej regulacji prawnej.

W rozdziale drugim przedstawiona jest analiza koncepcji i regulacji prawnej w zakresie rolnictwa ekologicznego. Zwraca uwagę fakt, iż rozwój tej metody gospodarowania w rolnictwie odbywał się w Europie bez podstaw normatywnych, a standardy tej produkcji i przetwarzania stworzyła Międzynarodowa Federacja Rolnictwa Organicznego (s. 96). Powstanie i rozwój regulacji prawnej wiązał się z upowszechnieniem tej metody i szerszym wejściem tych produktów na rynek. Autorka analizuje zarówno regulację obowiązującą w UE i Polsce. Z punktu widzenia tematu pracy najistotniejsze są rozważania dotyczące sposobu produkcji w gospodarstwie ekologicznym. Ważna z uwagi na konieczność zbytu tych produktów jest problematyka certyfikacji. Kończy prowadzone wywody kwestia wsparcia finansowego tej formy gospodarowania w rolnictwie oraz wpływu rolnictwa ekologicznego na zapewnienie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Trzeci rozdział został poświęcony instrumentom prawno-organizacyjnym w gospodarstwie rolnym kształtującym integrowaną produkcję roślinną oraz wpływowi tej metody na ochronę środowiska i zapotrzebowanie rynku rolnego. Rozdział ten dotyczy w zasadzie dwóch instrumentów: zasady wzajemnej zgodności i prawnego systemu integrowanej produkcji. Z uwagi na temat rozdziału należało tu, moim zdaniem jeszcze omówić instrumenty przewidziane w ramach drugiego filaru WPR, przede wszystkim płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne, w ramach których poszczególne poddziałania dotyczą rolnictwa zrównoważonego, ochrony gleb i wód, a zwłaszcza ochrony cennych siedlisk i zagrożonych gatunków ptaków na obszarach Natura 2000, a także poza tymi obszarami. Rolnik podejmujący działania rolnośrodowiskowe musi prowadzić na formularzu udostępnionym przez Agencję rejestr działalności rolnośrodowiskowej zawierający wykaz działań agrotechnicznych, w tym

zastosowania nawozów i wykonania zabiegów przy użyciu środków ochrony roślin (§4 ust. 2 pkt 4 w zw. z §2 ust. 2 i załącznikiem nr 1 *Minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz inne odpowiednie obowiązkowe wymogi* rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020).

Autorka rozpoczyna rozważania od analizy ewolucji rolnictwa integrowanego, jako metody rolnictwa „bez chemii”, czyli opierającej się na wyeliminowaniu stosowania niebezpiecznych dla środowiska substancji chemicznych zawartych w środkach ochrony roślin. Doktoranta podejmuje także analizę instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie zmian instrumentów prawnych wpływających na zrównoważone rolnictwo. Ciekawie dokonano deskrypcji ewolucji instrumentów WPR przede wszystkim poprzez pryzmat zmieniającego się podejścia do kwestii ochrony środowiska. Autorka analizuje wymogi wzajemnej zgodności (ang. cross-compliance) tj. podstawowe wymogi w zakresie zarządzania (ang. Statutory Management Requirements -SMR) a także wymogu utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (ang. Good Agricultural Environmental Conditions – GAEC). Jednym z tych wymogów obowiązujących wszystkie gospodarstwa posiadające grunty rolne są normy dobrej kultury rolnej zgodne z ochroną środowiska, które przede wszystkim dotyczą przeciwdziałania erozji gleby i wszystkim czynnikom powodującym jej degradację. W tym miejscu nasuwa się jedna uwaga konstrukcyjna, mianowicie punkt drugi „Instrumenty prawne kształtujące nowe metody produkcji rolnej zgodne z ochroną środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej” merytorycznie służy analizie tylko wymogów wzajemnej zgodności. Trzeba także zauważyć, że zasady dobrej kultury rolnej nie są czymś odrębnym, a integralną częścią tych wymogów. Druga część tego rozdziału poświęcona została analizie podstaw prawnych integrowanej ochrony roślin, omówionych w kilku punktach.

Czwarty rozdział dysertacji dotyczy zasady zrównoważonego rozwoju i jej zastosowania w rolnictwie. Wprowadzająca część rozważań odnosi się do genezy zasady zrównoważonego rozwoju oraz jej podstaw w prawie międzynarodowym. Kolejne punkty tego rozdziału podejmują kwestie związane z implementacją tej zasady do prawa UE i prawa polskiego. Z uwagi na układ tego rozdziału, jego punkt piąty (zasada zrównoważonego rozwoju w prawie polskim) przesunęłabym za punktem drugim, a dopiero odnosiłabym tę zasadę do spraw rolnych. Służyłoby to większej zwartości wypowiedzi. Trzeba podkreślić, że najciekawszym elementem tego rozdziału jest odniesienie tej zasady do spraw związanych z rolnictwem, do WPR. Autorka

ciekawie i rzetelnie omawia proces dochodzenia decydentów programujących założenia kolejnych etapów programowania tej polityki do zrozumienia podstawowego dogmatu, że bez zrównoważonego rolnictwa nie ma zrównoważonego rozwoju.

Piąty rozdział pracy odnosi się do gospodarstwa rolnego, ale już na tle regulacji prawnej dotyczącej wielofunkcyjności obszarów wiejskich. Autorka rozpoczyna rozważania od wskazania podstawowej tezy związanej z omawianym tematem, że podstawą zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich jest jego wielofunkcyjność. Oznacza to zrównoważenie funkcji produkcyjnej rolnictwa z funkcją społeczną i ekologiczną, z dostarczaniem dóbr publicznych. Autorka poddała analizie liczne dokumenty programowe z ostatniej dekady, ukazując ewolucję podejścia do wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich, m.in. w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a zwłaszcza Strategii Zrównoważonego Rozwoju wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020. Ten ostatni dokument programowy Doktorantka omawia chyba zbyt szczegółowo. Te wprowadzające rozważania dały jej podstawę do analizy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 i jego instrumentów, których Autorka dokonuje pod kątem zrównoważonych metod gospodarowania. W tym miejscu zdecydowanie skupiłabym się bardziej na rolno-środowiskowych działaniach PROW, na instrumentach wprowadzonych w ramach drugiego filaru WPR m.in. na wskazanych w niniejszej recenzji działaniach rolno-środowiskowo-klimatycznych i wsparciu ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie, które służą urzeczywistnieniu zasady zrównoważonego rozwoju. Czyni to Autorka moim zdaniem zbyt lakonicznie jak na temat dysertacji na s. 222-228. Natomiast ostatni akapit na s. 221 poświęcony instrumentom tzw. „zazielenienia” (ang. greening) zdecydowanie nie powinien się znaleźć w tym miejscu, skoro punkt rozdziału dotyczy instrumentów programu rozwoju obszarów wiejskich, czyli drugiego filaru, a płatności z tytułu zazieleniania należą do instrumentów filaru pierwszego WPR. Natomiast można było pominąć rozważania poświęcone zagadnieniom rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (s. 229-233).

Rozdział szósty poświęcony został nowym technologiom w rolnictwie z wykorzystaniem inżynierii genetycznej. Autorka rozpoczyna rozdział od ewolucji biotechnologii, ale wyraźnie skupia swoją uwagę na organizmach genetycznie modyfikowanych. Trzeba zauważyć, że krzyżowanie się roślin i zwierząt jest także procesem naturalnym (hybrydyzacja), a pierwsze ingerencje człowieka w odmiany roślin (technologia szczepień) znane były już w Chinach dwa tysiące lat przed naszą erą. W nowożytnym rozumieniu rozwój pierwszych technologii w tym zakresie przypada na XIX w. (Gregor Mendel), gdy pod koniec wieku w Anglii doszło już do

jego komercjalizacji. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że nowe technologie w uprawie roślin to nie tylko genetycznie modyfikowane organizmy, a rozwój tych nowych technologii pozwolił także oprzeć się na procesie mutagenezy. W tym pierwszym wprowadzającym punkcie Autorka skupia swoją uwagę na historii produkcji rolnej technologii GMO, gdzie Autorka przedstawiła bardzo dużo danych dotyczących tej technologii. W kolejnych punktach omawia pojęcie biotechnologii, wpływ GMO na bioróżnorodność, bezpieczeństwo ekologiczne i żywnościowe, a zwłaszcza owady zapylające. Autorka przywołuje Protokół z Kartageny i Unijną Strategię na rzecz różnorodności biologicznej. Trzeba jednak zaznaczyć, że brak jest jednoznacznego negatywnego stanowiska przeciwko GMO w dokumentach międzynarodowych. Ten rozdział przedstawia poglądy wyrażane w literaturze oraz w publikacjach internetowych (które nie mają jednak naukowego charakteru) na temat wpływu GMO na środowisko. Wiele jednak wyrażanych sądów zawiera określenie „może mieć wpływ”, „może być obecna” (s. 246). Autorka wskazuje badania wpływu roślin transgenicznych na bioróżnorodność przeprowadzone przez rząd Wielkiej Brytanii i szkoda, że ogranicza się do stwierdzenia „że nie jest on do końca pozytywny” (s. 246). Sądzę, że Autorka mogła te badania przeanalizować znacznie szerzej, co wzbogaciłoby ten fragment pracy.

Autorka słusznie odwołuje się do wyrażonej w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasady prewencji i powiązanej z nią zasady ostrożności. Zdecydowanie w tym miejscu brakuje analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w sprawach związanych z organizmami genetycznie modyfikowanymi wydanymi właśnie w kontekście tej zasady. Autorka wskazuje, że aktualnie państwa członkowskie mają swobodę we wprowadzaniu ograniczeń GMO (s. 249), ale nie wskazuje jakie rozstrzygnięcia w tym zakresie podjęto w ustawodawstwie 28 państw członkowskich (wliczając jeszcze Wielką Brytanię).

Dopiero ostatni, ósmy punkt tego rozdziału dotyczy prawnych podstaw uwalniania GMO do środowiska w UE i w Polsce. Autorka przedstawia ewolucję uregulowań Wspólnoty w tym zakresie, natomiast polska ustawa została jedynie wzmiankowana. Autorka wskazuje w omawianym zakresie tylko jedno orzeczenie TSUE i to w sprawie, w której Trybunał nakazał Polsce dostosowanie do regulacji UE (s. 264). Zabrakło w tym miejscu regulacji wprowadzonej na podstawie ustawy z 2012 r. o nasiennictwie i rozporządzeń wykonawczych do ustawy wydawanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które wprowadziły zakaz stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810 i ziemniaka odmiany Amflora, czyli zarejestrowanych odmian genetycznie modyfikowanych dopuszczonych w UE, co faktycznie powoduje całkowity zakaz upraw GMO w Polsce. Z rzetelności Recenzenta zaznaczę, że

Autorka czyni na ten temat wzmiankę w rozdziale siódmym, w punkcie dotyczącym zmian w polityce paszowej UE (s. 276-277).

Ostatni, siódmy rozdział pracy dotyczy kierunków rozwoju gospodarstwa rolnego w Polsce i Unii Europejskiej, zmian zachodzących w zakresie polityki rolnej, kwestii bezpieczeństwa nie tylko żywności, ale i bezpieczeństwa żywnościowego. Autorka odnosi rozważania także do Umowy Gospodarczo-Handlowej o wolnym handlu (CETA) pomiędzy UE a Kanadą, jak również ustaleń dokonanych w ramach negocjacji w tym zakresie prowadzonych ze Stanami Zjednoczonymi. Ostatnie punkty pracy dotyczą podsumowujących zagadnień o znaczeniu gospodarstwa rodzinnego i jego roli w ochronie środowiska w zmieniającym się otoczeniu rolnictwa, zwłaszcza w nasilającej się globalizacji.

Praca jest uwieńczona merytorycznym, ciekawym *Zakończeniem*, zawierającym tezy opracowania oraz uwagi *de lege lata i de lege ferenda*. Podkreślenia wymaga, że Autorka swoje uwagi zamieszcza w podsumowaniu po każdym z rozdziałów, nie tylko w wieńczącym pracę zakończeniu. Widać w nich wyraźne odniesienia Autorki do opracowywanego tematu dysertacji.

V. Uwagi merytoryczne

Dla sformułowania ostatecznej oceny podstawowe znaczenie ma merytoryczna zawartość pracy. Należy ją ocenić pozytywnie, mimo kilku nasuwających się uwag.

W pracy Autorka odpowiednio i kompleksowo przeanalizowała znaczące instrumenty prawne, które wpływają na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. W tym miejscu trzeba podkreślić, że zaletą pracy jest systematyzacja relatywnie obszernego materiału normatywnego ujętego w rozprawie. Autorka poradziła sobie z definiowaniem problemów naukowych, a zwłaszcza szczegółowych hipotez badawczych.

Przechodząc do kilku kwestii merytorycznych trzeba stwierdzić, że Autorka dokonała analizy kluczowych dla dysertacji pojęć gospodarstwa rolnego, gospodarstwa rodzinnego, czy gospodarstwa ekologicznego. Za porządkujące i w pełni poprawne należy uznać wywody dotyczące pojęcia gospodarstwa rolnego w ustawodawstwie polskim. Rzetelne analizy poglądów prezentowanych w doktrynie prawa rolnego odnoszące się do tej podstawowej kategorii pojęciowej pozwoliły Doktorantce na dalsze rozważania zawarte w pracy.

Słusznie zauważa, iż obowiązujące przepisy w zakresie rolnictwa ekologicznego wyodrębniają pojęcie rolnictwa ekologicznego, producentów ekologicznych, czy produkcji ekologicznej, ale nie odkreślają kategorii gospodarstwa ekologicznego (s. 88). Moim zdaniem jest to celowy zabieg ustawodawcy, takie podejście jest bardziej funkcjonalne.

Konsekwencją włączenia wymogów ochrony środowiska do WPR, zgodnie z zasadą integracji, wyrażoną w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej było wprowadzenie wielu nowych instrumentów prawnych, zarówno w zakresie pierwszego filaru polityki rynkowej, jak i drugiego filaru polityki rozwoju obszarów wiejskich. Ustanowione instrumenty prawne w coraz większym stopniu wpływają na pozycję prawną producenta rolnego, statuując coraz liczniejsze ograniczenia rolniczego korzystania z gruntów oraz nakładają bezwzględny obowiązek podjęcia lub zintensyfikowania działań prośrodowiskowych. Pragnęłabym przychylić się do postawionej przez Autorkę podstawowej tezy dysertacji, iż ochrona środowiska wyznacza współcześnie kierunki rozwoju gospodarstwa rodzinnego, a nie jest nim zysk producenta rolnego. Z całą pewnością cały system wsparcia z publicznych środków wspólnotowych, uzależniający przyznanie świadczenia pieniężnego od spełnienia wymogów ochrony środowiska spowodował, że działania te są podejmowane. Jednakże, jak ukazały wyniki przeprowadzonej kontroli przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (Sprawozdanie Specjalne z 5 czerwca 2020 r., nr 13 *Różnorodność biologiczna na użytkach rolnych – wspólna polityka rolna nie zapobiegła pogorszeniu sytuacji*), są to ciągle instrumenty niewystarczające. ETO podkreśla, że UE zobowiązała się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2020 r., a na ten cel zaplanowano w ramach WPR w latach 2014–2020 kwotę 66 mld euro. W raporcie oceniono, że instrumenty unijnej polityki rolnej nie zapobiegły pogorszeniu stanu różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Co więcej stwierdzono, że istnieją luki pomiędzy koncepcją ochrony różnorodności biologicznej a koordynacją i monitorowaniem WPR oraz, że większość działań finansowana w ramach wspólnej polityki rolnej nie ma większego korzystnego wpływu na różnorodność biologiczną.

Trzeba też zgodzić się z Autorką, że największy potencjał w zakresie utrzymania lub wzmocnienia różnorodności biologicznej na użytkach rolnych mają działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne, płatności dla obszarów Natura 2000 i rolnictwo ekologiczne.

Autorka widzi wyraźnie funkcję usługową jaką pełnią obszary wiejskie w zakresie dostarczania dóbr publicznych (s. 201-202). Ten wątek pracy mógłby zostać pogłębiony. Doktoranta odnotowuje również wpływ współczesnych zjawisk takich jak europeizacja, czy globalizacja, które wymuszają wielofunkcyjność obszarów wiejskich (s. 197 i n.). Ponadto zauważa, iż system rolnictwa integrowanego jest pośrednią formą pomiędzy rolnictwem konwencjonalnym a ekologicznym, którego celem jest zmniejszenie nadmiernego stosowania środków chemicznych w rolnictwie konwencjonalnym, ale jednocześnie zwiększenie produkcji płodów rolnych o jak najlepszej jakości, przy dobrym rozrachunku ekonomicznym (s. 90).

System ten ewidentnie wiąże się ze stosowaniem środków ochrony roślin, a zatem pestycydów, środków o wysokiej toksyczności zarówno dla środowiska, zdrowia i życia zwierząt (zwłaszcza pszczoł), a przede wszystkim przy błędach w stosowaniu szkodliwych także dla człowieka.

W odniesieniu do nowych technologii, opisanych w dysertacji w rozdziale VI, zabrakło natomiast podjęcia kwestii prawnych związanych ze stosowaniem technik mutagenyzy. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie istnieje w tym zakresie spór. Zwolennicy nowych technologii inżynierii genetycznej twierdzą, że rośliny wyhodowane za pomocą tych technik również mogą być produktem konwencjonalnych technik krzyżowania, które naśladują naturalne procesy, a zatem nie mogą być uznane za GMO. Takie założenie znalazło się w podstawie wykładni przepisów francuskiego Kodeksu Ochrony Środowiska (Code de l'environnement). W tej kwestii Trybunał Sprawiedliwości zajął stanowisko, ukazujące wiele ciekawych aspektów prawnych omawianego problemu. Rzetelność recenzji wymaga podkreślenia, że wskazane orzeczenie jest przywołane dopiero w Zakończeniu na s. 333, gdzie Autorka poświęciła mu akapit, określając mutagenezę jako „nowe GMO”. Trybunał natomiast podniósł, iż organizmy uzyskane w drodze mutagenyzy są GMO w rozumieniu dyrektywy, o ile techniki i metody mutagenyzy zmieniają materiał genetyczny organizmu w sposób, który nie zachodzi w warunkach naturalnych. Stąd też w ocenie Trybunału: „przepisy te nie będą miały zastosowania do technik mutagenyzy, które były tradycyjnie wykorzystywane do różnych zastosowań i których bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone”. Moim zdaniem zabrakło głębszej analizy tego orzeczenia w miejscu jak najbardziej do tego właściwym t.j. w rozdziale VI, a także wskazania przykładów rozwiązań prawnych przyjętych w tym zakresie w państwach członkowskich UE.

Zaletą pracy jest zwrócenie uwagi Autorki na przyjęte i negocjowane umowy międzynarodowe, w tym te z Kanadą i USA, które w omawianym zakresie będą miały niewątpliwie wpływ na rolnictwo i obrót produktami rolnymi. Szeroko omawia w dysertacji ich znacznie dla kierunków rozwoju WPR, ale i wpływu na sposób produkcji w gospodarstwach rolnych.

VI. Strona formalna pracy

Pod względem formalnym praca została napisana prawidłowo. Doktorantka posługuje się aparaturą językową właściwą dla prawa rolnego, właściwie używa podstawowych kategorii pojęciowych. Poprawność terminologiczna świadczy o znajomości przez Doktorantkę ogólnej wiedzy wymaganej na tym etapie rozwoju naukowego oraz wiedzy specjalistycznej z zakresu

polityki rolnej UE. Zdarzają jej się drobne uchybienia w nomenklaturze prawniczej, czy lapsusy językowe. W języku prawniczym wystrzegamy się określenia o „luźnych” regulacji prawnych (zawartego na s. 3), sformułowania, że prawo UE „stanowi o pomocy” dla gospodarstw rodzinnych (s. 4), czy publicystycznych określeń „podanie do publicznej wiadomości w wyniku *przecieku* przez telewizję niemiecką” (s. 278). Trzeba też podkreślić, że mamy zasadę a nie zasady zrównoważonego rozwoju (s. 4 i 18).

Pamiętać należy, że obecnie nazwa organu określanego jako Rada UE (dawniej nazywana Radą Ministrów lub Radą Ministrów Unii Europejskiej) bez względu na to w jakiej konfiguracji następuje spotkanie (Rada do spraw Rolnictwa i Rybołówstwa czy Rada do spraw Środowiska) przyjmując akt prawny podejmuje go jako rozporządzenie Rady UE (s. 97).

W pracach naukowych przyjęta jest reguła, że dla komunikatywności opracowań w tytułach opracowań, rozdziałów, podrozdziałów nie powinniśmy stosować skrótów, nawet tak powszechnie używanych jak UE (s. 267), GMO (s. 259, 262), czy wprowadzonych do skrótów pracy WPR (s. 286).

W pracy zdarzają się też drobne błędy korektorskie czy interpunkcyjne (m.in. literówki np. s. 3, 12, 13, 283). Wykazy bibliograficzne są w zasadzie prawidłowo sporządzone, znajdują odzwierciedlenie w przypisach. Wyjątkiem jest wykaz wykorzystanych orzeczeń, (s. 353), który sprawia wrażenie, że nie został dokończony. Nie ma podziału na orzeczenia sądów UE i sądów polskich, brak podziału na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych, orzeczenia nie są nawet ułożone chronologicznie. W stosunku do kilku orzeczeń brak wskazania miejsca ich publikacji, a przy orzeczeniu pod pozycją trzecią wykazu nawet nie wskazano od jakiego sądu pochodzi. Nie umieszczono w żadnym wykazie sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Stan prawny jest aktualny i należyte dokumentowany.

Odrębna uwaga dotyczy sposobu dokumentowania wywodów. Zasady budowy przypisów regulują kwestię niepowtarzania tej samej pozycji literatury w dwóch następujących po sobie przypisach (ostatnia cytowana pozycja) poprzez wprowadzenie skrótu bibliograficznego *tamże* oraz tego samego autora (ostatni cytowany autor, poprzez skrót *idem*, *eadem* lub ich polskich odpowiedników *tenże*, *taż*). Autorka tych zasad nie stosuje (np. s. 26, 35, 43, 84, 197). Trzeba dla pewnego usprawiedliwienia wskazać, że od tych zasad odstępują ostatnio nawet czołowe wydawnictwa prawnicze, co nie sprzyja utrwalaniu tradycyjnych zasad opracowania przypisów i bibliografii.

VII. Wnioski

Konkludując stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Ewy Wysockiej stanowi pozycję bardzo wartościową, jest rezultatem rzetelnej i dojrzałej analizy europejskiego oraz rodzimego systemu prawnego i ich funkcjonowania. Praca stanowi dobre źródło informacji dla kreowania rodzimych rozwiązań legislacyjnych. Doktorantka wykazała się wysokim stopniem umiejętności w zakresie stanowienia i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęty problem rozwiązała w sposób w pełni zadawalający. Wielokrotnie jej oceny i uwagi są trafne i świadczą o dobrym zrozumieniu zagadnienia i dojrzałości sądów naukowych.

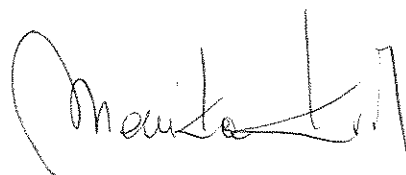
Wykorzystana w pracy literatura przedmiotu, jak i orzecznictwo sądowe, świadczą o dobrej znajomości przez Doktorantkę poglądów doktryny, jak i linii orzecznictwa, co jest wymagane przy tego rodzaju kompleksowej analizie prawnej tak złożonej problematyki badawczej. Widać także duże doświadczenie praktyczne Doktorantki, jej umiejętność prowadzenia wywodu prawniczego, jasność argumentacji, biegłości w posługiwaniu się szerokim materiałem normatywnym, a także liczne odniesienia do praktyki stosowania prawa, w tym w szczególności do posiadanej wiedzy przyrodniczej i ekonomicznej.

Tej jednoznacznej pozytywnej oceny nie podważają uczynione uwagi, dotyczące zagadnień szczegółowych, czy drobne uwagi dotyczące kwestii warsztatowych, podniesione w niniejszej recenzji w intencji ich poprawy przy ewentualnym przygotowaniu pracy do druku.

VIII. Konkluzja

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa spełnia ustawowo określone wymagania dla rozpraw doktorskich i może stanowić podstawę dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Łódź, dnia 30 sierpnia 2020 r.



dr hab. Monika A. Król, prof. UŁ