

Lublin, dnia 20 grudnia 2017 r.

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Anny Kempy-Dymińskiej pt.  
Administracyjnoprawna ochrona różnorodności biologicznej  
jako instrument zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego,  
Łódź 2017, ss. 351.**

1. Rozprawa doktorska mgr Anny Kempy-Dymińskiej składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych, przy czym każdy rozdział kończy się podsumowaniem, wstępu, wniosków w istocie końcowych *de lege lata* i *de lege ferenda* i oczywiście bibliografii. Ta ostatnia obejmuje wykaz literatury przedmiotu oraz wykaz aktów prawnych prawa polskiego, jak i prawa unijnego, przy czym te ostatnie nie są wyodrębnione, a także wykaz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto wykaz orzecznictwa zawiera także powołane w rozprawie wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które również nie zostały wyodrębnione z wykazu orzecznictwa, co moim zdaniem, umożliwiłoby ich prawidłowe uporządkowanie. Z kolei prawidłowo wyodrębniono w bibliografii powołane w rozprawie publikacje elektroniczne, jak i dokumenty opracowane przez organy Unii Europejskiej, a także wnioski o rejestrację polskich produktów rolnych (str. 350). Z tych względów oceniam, że wykorzystana w

pracy literatura przedmiotu, powołane w niej akty prawne prawa polskiego jak i prawa unijnego, a także orzecznictwo sądowe świadczy o bardzo dobrym zrozumieniu przez Doktorantkę analizowanej w pracy problematyki badawczej, która jest złożona i wieloaspektowa.

Należy podkreślić, że rozprawa doktorska została napisana przy wykorzystaniu jako wiodącej metody prawno-dogmatycznej (str. 14) lecz bez określenia stanu prawnego na dzień, który została napisana.

2. Wybór tematyki rozprawy doktorskiej uważam za prawidłowo dokonany, a ponadto jest to także obecnie palący problem badawczy, który rodzi także wiele sporów w doktrynie prawa i praktyce. Dlatego też z aprobatą należy przyjąć podjęcie się przez Doktorantkę usystematyzowania węzłowych elementów tego zagadnienia badawczego, czyli ochrony różnorodności biologicznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Ponadto za słuszne uważam ograniczenie zakresu przedmiotowego rozprawy doktorskiej do zagrożeń biosfery, a więc tzw. żywych zasobów przyrody biorąc pod uwagę niezrównoważone korzystanie przez człowieka z powyższych zasobów w celu zaspokojenia tylko bieżących potrzeb żywnościowych. Dlatego też należy uznać, że słusznie za podstawowy cel rozprawy przyjęto wypracowanie w polskim prawie administracyjnym jak i prawie ochrony środowiska takiego modelu prawnego, który za pomocą odpowiednich prawnych form działania

służąc zachowaniu bioróżnorodności fauny i flory przyczynia się równocześnie do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

Uznanie bezpieczeństwa żywnościowego za jeden z celów społecznych oznacza, że właściwe organy administracji publicznej realizują powyższy cel społeczny za pomocą odpowiednich prawnych form działania, które nie mogą w tym zakresie naruszać jednak nałożonych wymagań, które wprowadziły odpowiednie przepisy prawa międzynarodowego i prawa unijnego.

Z tych względów już w pierwszym rozdziale Autorka pracy zdefiniowała podstawowe pojęcia prawne dla tematyki pracy. Na wstępie poddano analizie pojęcie bezpieczeństwa jako wartości czyli celu norm prawnych, co z kolei pozwoliło uwypuklić rolę, jaką pełnią one w stanowieniu prawa. Dalsze rozważania poświęcono różnorodności biologicznej i bezpieczeństwa żywnościowego, także pod kątem analizy ścisłego związku jaki występuje pomiędzy nimi oraz biorąc pod uwagę wymagania jednostki, jak i zbiorowości także w zakresie zabezpieczenia bezpieczeństwa żywnościowego opartego na ochronie różnorodności biologicznej.

Z kolei prawidłowo także już w rozdziale II rozprawy poddano analizie i ocenie prawnej problematykę bezpieczeństwa żywnościowego, bioróżnorodności i zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwa ekologicznego jako celów społecznych w prawie administracyjnym, jak i prawie ochrony środowiska, a także w dokumentach o charakterze *soft law*, jak również w orzecznictwie, oczywiście po spełnieniu wymagań w tym zakresie, które nakładają przepisy prawa międzynarodowego i prawa unijnego.

Następnie w rozdziale III rozprawy Doktorantka poddała analizie i ocenie „narzędzia prawne” w prawie polskim, które służą

zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego w rybołówstwie i rybactwie, a w rozdziale IV – w rolnictwie – w tym w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa ekologicznego, chronionej nazwy pochodzenia i chronionego pochodzenia geograficznego – jak i oczywiście organizmów genetycznie zmodyfikowanych, co obecnie wywołuje najwięcej kontrowersji w doktrynie i w praktyce. Także analiza prawna podjęta w rozdziale V rozprawy, a dotycząca „narzędzi prawnych”, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego w gospodarce łowieckiej, w tym, co jest szczególnie kontrowersyjne, roli gospodarki łowieckiej dla realizacji celu społecznego, którym jest ochrona różnorodności biologicznej dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego są zasadne, chociaż niekiedy kontrowersyjne, co będzie jeszcze przedmiotem dalszej oceny w recenzji.

3. We wnioskach zawartych na końcu pracy, niezależnie od podsumowań opracowanych na koniec każdego rozdziału rozprawy, Doktorantka sformułowała w zasadzie trafne, chociaż niekiedy dyskusyjne wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*. Dotyczy to nowego unormowania, które z dniem 13 lipca 2017 r. zniósło uprawnienie do tworzenia zbiorczych kwot połowowych po uchyleniu w tym zakresie przedmiotowym przepisów art. 2 pkt 28 i art. 58-67 ustawy o rybołówstwie morskim (str. 319). Ponadto należy podzielić wniosek Doktorantki, że „narzędzia prawne” nie przeciwdziałają jeszcze wystarczająco korzystaniu z zasobów środowiska tylko w celu bieżącego zabezpieczenia bezpieczeństwa żywnościowego, co w praktyce stale powoduje zmniejszanie się różnorodności biologicznej. Brak jest bowiem jednolitego modelu administracyjnoprawnej

ochrony różnorodności biologicznej, służącej zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego jednostki i społeczeństwa w długoterminowej perspektywie, a więc zgodnie z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju w rozumieniu art. 5 Konstytucji RP. Wynika to z tego, że unormowania w tym zakresie mają obecnie najczęściej charakter prewencyjny i służą zapewnieniu zrównoważonego użytkowania zasobów przyrodniczych środowiska, lecz są rozproszone w wielu aktach normatywnych, służących ochronie poszczególnych elementów środowiska. Ponadto należy podzielić również wiosek Doktorantki, że brak jest odpowiednich mechanizmów finansowo-prawnych promujących także działania na rzecz bioróżnorodności w aspekcie bezpieczeństwa żywnościowego. Dlatego też wiosek *de lege ferenda* Doktorantki dotyczący przyznawania dopłaty na modernizację statku rybackiego jest w pełni zasadny (str. 320). Ponadto dzielam także wniosek, że nie mogą być realizowane w tym zakresie przedmiotowym tylko zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym. Wynika to z tego, że powinny być one uzupełnione odpowiednio zadaniami o charakterze nadzorczo-kontrolnym, które realizują właściwe organy administracji publicznej w zakresie prawa łowieckiego lub rolnictwa ekologicznego. Podzielam w zasadzie również osiem podstawowych założeń badawczych rozprawy doktorskiej (str. 10), które następnie zostały prawidłowo rozwinięte w poszczególnych pięciu merytorycznych rozdziałach.

4. Rozważania Doktorantki, chociaż są prawidłowe, to zawierają także wątki dyskusyjne lub można sformułować uwagi polemiczne.

Po pierwsze, Doktorantka powinna jednolicie używać w rozprawie doktorskiej wiodących pojęć prawnych. Dotyczy to w szczególności nieprawidłowego pojęcia „środowisko naturalne” zamiast pojęcia „środowisko” w świetle art. 3 pkt 39 ustawy – Prawo ochrony środowiska, nawet jeżeli w tłumaczeniu aktów normatywnych prawa unijnego jest ono tłumaczone jako „środowisko naturalne”.

Po drugie, uważam, że stosowane konsekwentnie przez Doktorantkę pojęcie „narzędzie prawne” nie jest precyzyjne, ponieważ rodzi pytanie czy jest to środek prawny, czy też używane nawet przez Doktorantkę w rozprawie doktorskiej pojęcie „instrument” w jej tytule.

Po trzecie, wskazane byłoby szersze odniesienie się w rozprawie do problematyki administracyjnoprawnej ochrony różnorodności biologicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na obszarach specjalnych o charakterze ekologicznym. Pozwala to postawić dalsze pytania odnośnie powstałych kolizji interesów w relacji interes publiczny a interesy indywidualne, w tym zwłaszcza kiedy jeszcze nakładają się dodatkowe reżimy prawne wielu obszarów specjalnych, np. obszaru Natura 2000, parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, a także parku kulturowego, dla którego obowiązkowo z woli ustawodawcy musi być opracowywany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Po czwarte, wskazane byłoby zajęcie przez Doktorantkę jednoznacznego stanowiska czy wprowadzenie norm odległościowych elektrowni wiatrowych od budynku mieszkalnego lub budynku o funkcji mieszanej na podstawie art. 4 ustawy z dnia 20

maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 961) spowodowało w praktyce częściowe ograniczenie budowy tego rodzaju lądowych elektrowni wiatrowych (str. 127 rozprawy doktorskiej). O skali powyższego problemu świadczy bowiem to, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach postanowieniem z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt Ka 337/17, skierował z tej przyczyny pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym także czy jest to tzw. przepis techniczny w świetle art. 5 ust. 1 Dyrektywy (UE) nr 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r.

Po piąte, wskazane byłoby precyzyjne i spójne połączenie wniosków *de lege lata* zawartych w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów z końcowymi wnioskami *de lege lata* i *de lege ferenda* sformułowanymi na końcu rozprawy doktorskiej (str. 317-321).

Po szóste, w wykazie aktów prawnych należałoby oddzielić wykaz aktów prawa polskiego od wykazu aktów prawa unijnego (str. 332-341). Dotyczy to również oddzielenia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej od wykazu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

5. Powyższe uwagi nie obniżają wysokiej merytorycznej oceny wartości rozprawy doktorskiej, co wynika także z prawidłowego warsztatu naukowego Doktorantki. Z kolei wykorzystana w pracy doktorskiej literatura przedmiotu, w tym również anglojęzyczna, jak i orzecznictwo sądowe, a w

szczegółności w szerokim zakresie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, świadczą o bardzo dobrej znajomości przez mgr Annę Kempę-Dymińską poglądów doktryny jak i linii orzecznictwa co jest wymagane przy tego rodzaju kompleksowej analizie prawnej tak złożonej problematyki badawczej. Jednocześnie Doktorantka nie uchyla się od podejmowania istotnych i trudnych jak i kontrowersyjnych zagadnień w doktrynie i orzecznictwie, które zasługują na analizę, oceny i wnioski *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Anny Kempy-Dymińskiej spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 882, ze zm.) i może być przyjęta jako rozprawa doktorska, w związku z czym wnioskuję o dopuszczenie Doktorantki do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

*Języ Helmonach*