DOI: 10.31648/sp.13026

Monika A. Król
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0001-9689-2266
mkrol@wpia.uni.lodz.pl

Płatności za usługi ekosystemowe – między modelem ekonomicznym a instrumentem prawnym

Wstęp

Narastający w skali globalnej kryzys ekologiczny, postępująca degradacja ekosystemów czy sukcesywna utarta różnorodności biologicznej prowadzą do poszukiwania nowych instrumentów i mechanizmów, kształtujących relacje między gospodarką i środowiskiem. Zwielokrotnione, antropogeniczne oddziaływanie na środowisko, skutkujące zanieczyszczeniami poszczególnych jego elementów i zmianą uwarunkowań klimatycznych, ma wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie w tych jej działach, które są zależne od zasobów naturalnych, m.in. w rolnictwie, leśnictwie czy rybołówstwie. Od wielu dekad podejmowano próby ukazania korzyści, jakie człowiek czerpie z funkcjonowania ekosystemów i przyrody, a przede wszystkim ekonomicznej wyceny tzw. kapitału naturalnego czy wskazywania zależności gospodarki od procesów ekologicznych.

Idea usług ekosystemowych, służąca identyfikacji, wycenie i upowszechnianiu wiedzy o korzyściach dostarczanych człowiekowi przez ekosystemy, rozwijała się stopniowo od lat 70. XX w.[1] W początkowym okresie badacze zwracali uwagę, że środowisko dostarcza nie tylko surowców, lecz także wielu innych funkcji podtrzymujących życie i rozwój społeczno-gospodarczy. W konsekwencji wykształciła się koncepcja usług ekosystemowych, zyskująca

[1] C.S. Holling, *Resilience and stability of ecological systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics" 1973, nr 4, s. 1–23; C.S. Holling (red.), *Adaptive environmental assessment and management*, London 1978, s. 10, 25–37 (zwłaszcza rozdział drugi *The nature and behavior of ecological systems*); M. Harris, *Cultural materialism: the struggle for a science of culture*, New York 1979, s. 119 i nast.

szerokie uznanie, stając się obecnie jednym z kluczowych instrumentów współczesnej polityki ochrony środowiska oraz ekonomii ekologicznej.

Na tle tej koncepcji szczególnego znaczenia nabierają płatności za usługi ekosystemowe (ang. *payments for ecosystem services* – PES), postrzegane jako mechanizm służący rekompensowaniu podmiotom prywatnym lub publicznym działań przyczyniających się do zachowania bądź odbudowy funkcji ekosystemów. Instrument ten opiera się na założeniu, że podmioty korzystające z określonych usług środowiskowych powinny uczestniczyć w kosztach ich utrzymania. W praktyce mechanizmy PES rozwijają się zarówno w polityce klimatycznej, w ochronie lasów[2], gospodarce wodnej, ale zwłaszcza w rolnictwie, stając się istotnym elementem transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju.

Jednym z istotnych problemów pozostaje kwestia określenia charakteru prawnego płatności za usługi ekosystemowe. Nawiązując do teorii operacjonalizacji Bartosza Liżewskiego[3], można stwierdzić, że współczesna ochrona wielu dóbr prawnie chronionych – a w analizowanym aspekcie: usług ekosystemowych – realizowana jest w wielu miejscach na świecie, ale według wielorakich formuł, co wpływa na jej zróżnicowanie. Operacjonalizacja jest złożonym procesem przechodzenia od idei do rzeczywistości społecznej i prawnej, a jako proces decyzyjny prowadzi najpierw do powstania norm prawnych, a następnie do ich efektywnego funkcjonowania w stosunkach społecznych. Jak podaje B. Liżewski, istotą operacjonalizacji jest efektywne przeniesienie pewnej abstrakcyjnej konstrukcji do konkretnych stosunków społecznych. Operacjonalizacja, zgodnie z tym ujęciem, jest wieloetapowym procesem, prowadzącym do przekształcenia abstrakcyjnej idei w funkcjonujące rozwiązania normatywne i instytucjonalne, służące efektywnej ochronie danego dobra. Proces ten obejmuje trzy obszary: 1) ideologizacji i konceptualizacja – powstanie idei i jej rozwój teoretyczny; 2) normatywizacji, instytucjonalizacji i proceduralizacji – nadanie idei formy prawnej oraz stworzenie instytucji i procedur służących jej realizacji; 3) obszar praktycznej realizacji – funkcjonowanie tych rozwiązań w rzeczywistości społecznej przy uwzględnieniu czynników politycznych, ekonomicznych, kulturowych czy społecznych[4].

Odnosząc ten pogląd do płatności za usługi ekosystemowe, należy stwierdzić, że dotychczas w literaturze przedmiotu dominowało podejście ekonomiczne, zgodnie z którym PES stanowią przede wszystkim instrument rynkowy,

---

[2] A. Bader, C. Riegert, *Interdisciplinarity in 19th and early 20th century: reflections on ecosystem services of forest*, „Rupkatha Journal of Interdisciplinary Studies in Humanities" 2011, nr 3, s. 87–98.

[3] B. Liżewski, *Teoretycznoprawne aspekty operacjonalizacji ochrony praw człowieka w państwie z perspektywy globalnego systemu prawa (zarys problematyki)*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna" 2015, t. 4, nr 1, s. 208–209; idem, *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015, s. 29–32.

[4] Idem, *Teoretycznoprawne aspekty…*, s. 209–210.

służący internalizacji kosztów środowiskowych oraz wycenie usług świadczonych przez ekosystemy[5]. Coraz częściej podkreślano jednak, że mechanizmy te wykraczają poza klasyczne modele ekonomiczne i wymagają osadzenia w określonych ramach normatywnych[6]. Płatności za usługi ekosystemowe zaczynają pełnić funkcję instrumentów prawnych, realizujących cele ochrony środowiska, polityki klimatycznej oraz bezpieczeństwa żywnościowego[7].

Problem charakteru prawnego PES nabiera szczególnego znaczenia w kontekście prawa UE, w którym obserwuje się stopniową instytucjonalizację instrumentów wspierających odbudowę ekosystemów, ochronę zasobów przyrodniczych oraz rozwój rolnictwa zrównoważonego. W szczególności Europejski Zielony Ład[8] (dalej jako EZŁ), strategia UE na rzecz bioróżnorodności do 2030 r.[9] oraz rozporządzenie UE 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych[10] wskazują na rosnące znaczenie mechanizmów ekonomiczno-prawnych służących ochronie funkcji ekosystemowych.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy płatności za usługi ekosystemowe, tradycyjnie postrzegane jako instrument ekonomiczny, ewoluują w kierunku odrębnej konstrukcji prawnej, służącej realizacji celów ochrony środowiska, polityki klimatycznej oraz bezpieczeństwa żywnościowego. W tym kontekście analizie poddano rozwój koncepcji PES oraz jej odzwierciedlenie w instrumentach Wspólnej Polityki Rolnej (dalej jako WPR), ze szczególnym uwzględnieniem płatności związanych z realizacją zobowiązań środowiskowych i klimatycznych na obszarach wiejskich. Celem szczegółowym rozważań jest również ocena stopnia normatywizacji koncepcji usług ekosystemowych w prawie UE. Badania zostały

---

[5] R. Costanza i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, vol. 387, nr 6630, s. 253–260; A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Uwarunkowania i wyzwania wdrażania koncepcji usług ekosystemowych do praktyki*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Poznań 2023, s. 11–15.

[6] M.A. Król, K. Bańkowska, *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] M. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 229.

[7] B. Jeżyńska, *Płatności prośrodowiskowe jako instrument ochrony użytkowej biosfery w rolnictwie*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, t. 29, nr 2, s. 37–48; M.A. Król, *Ocena modelu prawnego ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, nr 1, s. 145–161; eadem, *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, s. 165 i nast.; eadem, *Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2023, t. 61, nr 4, s. 83–107.

[8] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład, Bruksela, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

[9] Bruksela, 20.5.2020, COM(2020) 380 final.

[10] Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz. Urz. UE L 93 z 29.7.2024, s. 1).

poprzedzone analizą koncepcji w teorii ekonomii, zwłaszcza poglądów odnoszących się do agroekosystemów.

Usługi ekosystemowe i ich wartość w teorii ekonomii

Świadomość utraty usług ekosystemowych sięga co najmniej czasów Platona, a być może jeszcze wcześniejszych[11]. Jak pokazują współczesne badania naukowe[12], modyfikacja środowiska była cechą charakterystyczną wielu cywilizacji od początków ich istnienia, na długo jeszcze przed pojawieniem się maszyn rolniczych, toksycznych środków chemicznych, a nawet rolnictwa. Ludzkość zaczęła oddziaływać na środowisko w dalekosiężny sposób, destabilizując naturalne ekosystemy. Współczesne zdegradowane obszary Mezopotamii (dzisiejszy Irak), cywilizacja doliny Indusu (Pakistan), tereny śródziemnomorskie Grecji, Cypru, Tunezji czy Hiszpanii ukazują wiekowe praktyki użytkowania ekosystemów glebowych bez ochrony przed erozją i innymi formami degradacji, co doprowadziło na wielu obszarach do utraty pierwotnej warstwy żyznej gleby. W rezultacie skutkowało to podbojami i kolonizowaniem kolejnych żyznych terenów, a często też upadkiem cywilizacji.

Szczególnie wrażliwe ekosystemy, od których zależy rolnictwo, często też nazywane agroekosystemami, przez stulecia były poddane nieograniczonemu użytkowaniu jako dobra wolne. Do XVIII w. klasyczna ekonomia pomijała specjalnie znaczeniem zasobów naturalnych dla gospodarki, uznając, że powietrze, woda i inne „dary przyrody" są dostępne w nieograniczonej ilości. Na początku XIX w. powstała koncepcja „malejącej urodzajności Ziemi" Davida Ricardo[13], który podkreślał, że malejąca produktywność ziemi w efekcie powoduje malejący przychód w rolnictwie, gałęziach pokrewnych i przemyśle przetwórczym. Jego koncepcja uświadomiła ówczesnym społeczeństwom, że potencjał produkcyjny gruntów jest skończony, a eksploatacja gruntów rolnych wymaga zarządzania ich jakością[14]. Produktywność ziemi jako barierę rozwojową uznawał również Jean-Baptiste Say[15]. Autor wprowadził pojęcie usług produkcyjnych czynników przyrodniczych oraz wskazał na możliwość oszczędzania zasobów pracy i kapitału dzięki racjonalnemu wykorzystaniu

---

11 D. Hillel, *Out of the earth: civilization and the life of the soil*, Berkeley–Los Angeles 1992, s. 104.

12 Ibidem, s. 4–5.

13 D. Ricardo, *On the principles of political economy, and taxation*, originally published in 1817, Cambridge 2015, passim.

14 B. Danowska-Prokop, *Poglądy Adama Smitha, Tomasza Roberta Malthusa i Davida Ricardo na kwestie ludnościowe*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2017, nr 309, s. 54–55.

15 B. Poskrobko, T. Poskrobko, K. Skiba, *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007, s. 32.

przyrody. Dostrzegał również problemy zanieczyszczenia środowiska jako czynnika wpływającego na stan sił przyrody (natury).

Koncepcja malejącej urodzajności ziemi dała podwaliny pod teorię ograniczoności zasobów naturalnych[16], a w ekonomii klasycznej zaczęto zauważać problem: 1) ekologicznych barier rozwoju (poziom bogactwa danego kraju ogranicza natura, szczególnie gleby i klimat – Adam Smith); 2) znaczenia środowiska przyrodniczego dla jakości życiu ludzi (John Stuart Mill)[17].

Dopiero jednak w latach 90. XX w. zespół ekonomistów i ekologów pod kierunkiem Roberta Costanzy[18] i Gretchen Daily[19] stworzył przełomową koncepcję usług ekosystemowych, dotyczącą warunków i procesów, dzięki którym naturalne ekosystemy oraz gatunki, które je tworzą, podtrzymują i zaspokajają potrzeby życia ludzkiego. Zdrowe ekosystemy utrzymują różnorodność biologiczną oraz produkcję dóbr ekosystemowych, takich jak płody rolne, drewno, paliwa z biomasy. Koncepcję tę rozwinął Sven Wunder[20], wyróżniając cztery podstawowe rodzaje usług ekosystemowych: 1) sekwestracja i magazynowanie dwutlenku węgla; 2) ochrona różnorodności biologicznej; 3) ochrona zlewni; 4) piękno krajobrazu. W teorii ekonomii zwrócono także uwagę, że pojawiająca się niedostępność uważanych za dobra publiczne ekosystemów[21] sprawia, że usługi te mogą stać się przedmiotem handlu. Pozyskiwanie i obrót tymi dobrami stanowią ważną i znaną część gospodarki ludzkiej, do której i od której należy zwłaszcza rolnictwo.

Kluczowym elementem koncepcji usług ekosystemowych było oszacowanie ich wartości, a badania jasno pokazały, że te usługi stanowią znaczną część całkowitego wkładu w dobrobyt ludzkości na tej planecie. Robert Costanza[22] już ćwierć wieku temu przestrzegał, że kapitał naturalny i usługi ekosystemowe będą w przyszłości coraz bardziej obciążone, „rzadkie" i należy spodziewać się jedynie wzrostu ich wartości. Jeśli przekroczone zostaną znaczące, nieodwracalne progi dla niezastępowalnych usług ekosystemowych, ich wartość może gwałtownie wzrosnąć do nieskończoności. Do usług tych najczęściej doktryna przyrodnicza i ekonomiczna[23] zalicza cztery główne rodzaje świadczeń: 1) usługi produkcyjne, czyli produkcję dóbr ekosystemowych,

---

[16] K. Górka, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy ekonomiczne, społeczne i prawne*, Warszawa 2001, s. 113; H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010, s. 54.

[17] H. Rogall, op. cit., s. 54.

[18] R. Costanza i in., *The value of the…*, s. 253–260.

[19] Zob. G.C. Daily (red.), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington (DC) 1997.

[20] S. Wunder, *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper No. 42, Center for International Forestry Research 2005, s. 2.

[21] P. Ferraro, A. Kiss, *Direct payments to conserve biodiversity*, „Science" 2002, vol. 298, s. 1718.

[22] R. Costanza i in., *The value of the…*, s. 16.

[23] E.P. Odum, *The strategy of ecosystem development. An understanding of ecological succession provides a basis for resolving man's conflict with nature*, „Science" 1969, t. 164, s. 262–270;

takich jak żywność, woda, surowce, zasoby genetyczne, zasoby medyczne; 2) usługi regulujące, do których należą m.in. regulacja jakości powietrza, jakości wody, regulacja klimatu, amortyzacja ekstremalnych zjawisk pogodowych, regulacja cykli hydrologicznych, pochłanianie odpadów, zapobieganie erozji, kontrola żyzności gleb i cyklu składników odżywczych, zapylanie i kontrola biologiczna upraw; 3) usługi przestrzeni życiowej, przede wszystkim siedliska dla gatunków wędrownych i utrzymywanie różnorodności w puli genetycznej; 4) usługi kulturalne, takie jak bodźce estetyczne, możliwości do rekreacji i turystyki, inspiracja dla kultury, sztuki i designu, duchowe doświadczenia i wspomaganie rozwoju kognitywnego.

Niestety, *Milenijna ocena ekosystemów* (ang. *Millennium Ecosystem Assessment* – MEA), dokonana na początku XXI w.[24], pokazała, że ok. 60% ekosystemów ulega degradacji lub jest wykorzystywanych w sposób niezrównoważony, w tym słodka woda, rybołówstwo połowowe, oczyszczanie powietrza i wody oraz regulacja klimatu, zagrożeń naturalnych i szkodników. Wiele usług ekosystemowych uległo degradacji w wyniku działań podjętych w celu zwiększenia podaży innych usług, takich jak przede wszystkim żywności. Takie kompromisy często przenoszą koszty degradacji z jednej grupy ludzi na inną lub przekładają je na przyszłe pokolenia[25].

Popyt na usługi ekosystemowe systematycznie i znacząco wzrasta, a fundamentalnym czynnikiem tego wzrostu jest demografia. W latach 1960–2000 popyt na usługi ekosystemowe poważnie wzrósł, ponieważ liczba ludności świata podwoiła się do 6 mld osób, a światowa gospodarka wzrosła ponad sześciokrotnie. Aby zaspokoić ten popyt, produkcja żywności wzrosła około dwuipółkrotnie, zużycie wody podwoiło się, pozyskanie drewna na potrzeby produkcji wzrosło trzykrotnie, zainstalowana moc elektrowni wodnych się podwoiła[26]. W 2026 r. liczba ludności na świecie szacowana jest na około 8,3 mld i stale rośnie[27]. Dlatego od początku XXI w. poszukuje się koncepcji pozwalającej na pogodzenie konfliktu intensywnej eksploatacji agroekosystemów potrzebnych dla wzrastającej wykładniczo populacji na świecie z koniecznością ochrony i restytucji zasobów przyrodniczych, od których te ekosystemu należą. Jedną z nich jest koncepcja adaptacji opartej na ekosystemach (ang. *Ecosystem-based Adaptation* – EbA)[28], która oznacza podejście

R. Costanza i in., *Twenty years of ecosystem services: how far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, t. 28, s. 5–6.

[24] *Millennium ecosystem assessment 2005. Ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington (DC) 2005, s. 1.

[25] Ibidem.

[26] Ibidem, s. 5.

[27] Populacja świata według szacunków Worldometer – 8,306 mld na dzień 26 lipca 2026 r., https://www.worldometers.info/pl/populacja-swiata/ (data dostępu: 26.07.2026).

[28] A. Colls, N. Ash, N. Ikkala, *Ecosystem-based adaptation: a natural response to climate change*, Gland 2009; Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and

do przystosowania się do zmian klimatu wykorzystujące funkcjonowanie ekosystemów i ich usługi jako narzędzi redukcji ryzyka klimatycznego i zwiększania odporności społeczeństw, analizowanych z punktu widzenia bezpieczeństwa klimatycznego czy żywnościowego.

Usługi ekosystemowe w systemie prawa UE

Przeniesienie ekonomicznych koncepcji na grunt rozwiązań normatywnych odbyło się dwustopniowo: po pierwsze, w niewiążących prawnie instrumentach programowych, takich jak strategie, zalecenia i komunikaty; po drugie, w wiążących instrumentach prawnych, takich jak dyrektywy, rozporządzenia i decyzje. Od 2009 r. w UE opracowano jednolitą, chociaż jeszcze nienormatywną definicję i znormalizowaną typologię usług ekosystemowych, tj. Wspólną Międzynarodową Klasyfikację Usług Ekosystemowych – CICES)[29], oraz zlecono sporządzenie map i ocenę usług ekosystemowych (MAES). Pojęcie usług ekosystemowych (ang. *ecosystem services*) pojawiło się już w 2011 r. dokumentach Komisji Europejskiej, zwłaszcza w komunikacie Komisji „*Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny* – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r."[30], czy w Strategii Leśnej UE z 2013 r. [31] Proces wdrożenia koncepcji usług ekosystemowych do programów i polityk UE przebiegał powoli i niejednolicie. W przeprowadzonych badaniach w 2017 r. wykazano, że koncepcja nie została w pełni spójnie ugruntowana w procesie kształtowania polityki UE, ale pojawiała się w kilku strategiach wyznaczających kierunki działania[32].

Pierwsza legalna definicja usług ekosystemowych została wprowadzona w art. 3 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie inwazyjnych gatunków

---

Climate Change, Secretariat of the Convention on Biological Diversity Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation, „Technical Series" 2009, nr 41, s. 9–10.

[29] R. Haines-Young, M. Potschin, *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES): update*, Report to the European Environmental Agency, Nottingham 2011, passim.

[30] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny" – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., Bruksela, 3.5.2011 COM(2011) 244 final. W polskiej wersji językowej usługi ekosystemowe były tłumaczone jako funkcje ekosystemów.

[31] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Nowa strategia leśna UE: na rzecz lasów i sektora leśnego, COM(2013) 659 final.

[32] Tylko sześć z dwunastu analizowanych polityk UE odnosiło się wyraźnie do usług ekosystemowych, w tym Strategia na rzecz różnorodności biologicznej (2011) czy Strategia Leśna (2013). Szerzej: I. Bouwma i in., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies*, „Ecosystem Services" 2018, s. 9–10.

obcych[33]. Zgodnie z nią usługi ekosystemowe oznaczają „bezpośredni i pośredni wkład ekosystemów w dobrostan człowieka". Definicja ta została zaczerpnięta z dorobku MEA i stała się później wzorcem dla kolejnych dokumentów programowych i aktów prawa UE[34].

Zgodnie z art. 2 ust. 13 i 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje[35], zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, zdefiniowano pojęcie „ekosystem" jako dynamiczne zgrupowanie roślin, zwierząt, mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną Natomiast „usługi ekosystemowe", zgodnie treścią przepisu, oznaczają bezpośredni lub pośredni wkład ekosystemów w gospodarcze, społeczne, kulturalne i inne korzyści, które ludzie czerpią z tych ekosystemów. Odnajdujemy zatem w tej definicji cztery fundamentalne kategorie usług ekosystemowych wypracowane w naukach przyrodniczych i ekonomicznych, których konceptualizacja oraz systematyzacja znalazła swój wyraz w MEA.

Kolejnym kamieniem milowym była nowelizacja w 2024 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska[36] rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3024[37] przez dodanie trzech nowych modułów sprawozdawczości ekologicznej, w tym rachunku ekosystemów. Ustanowienie tej regulacji ma na celu włączenie wartości przyrody do oficjalnego systemu statystyki gospodarczej oraz zintegrowanie danych środowiskowych z rachunkami narodowymi, aby lepiej mierzyć wartość ekosystemów i ich wkład w gospodarkę.

Płatności za usługi ekosystemowe

Przyjęty konserwatorski paradygmat ochrony przyrody doprowadził w skali światowej do zatrważających skutków. W miarę kurczenia się zasobów

[33] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317 z 4.11.2014, s. 35 ze zm.).

[34] I. Bouwma i in., op. cit., s. 9–10; M.A. Król, *Zagrożenia dla środowiska*…, s. 89.

[35] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. Urz. UE L 198 z 22.6.2020, s. 13).

[36] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska (Dz. Urz. UE L 192 z 22.7.2011, s. 1 ze zm.).

[37] Rozporządzenie (UE) 2024/3024 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 691/2011 dotyczącej wprowadzenia nowych modułów rachunków ekonomicznych środowiska (Dz. Urz. L 22 z 6.12.2024, s. 1).

przyrodniczych i siedlisk naturalnych, usługi środowiskowe, wcześniej traktowane jako zapewniane bezpłatnie, stały się coraz bardziej zagrożone. Sytuacja ta skłoniła doktrynę ekonomii do poszukiwania nowych paradygmatów ochrony przyrody[38]. Jedną z takich koncepcji, rozwijanych od trzech dekad, jest system płatności za usługi środowiskowe (PES), który uzupełnia tradycyjne instrumenty ochrony przyrody o mechanizm bezpośredniego wynagradzania podmiotów za dostarczanie określonych korzyści. Pod koniec lat 70. XX w. Walter E. Westman[39] zwrócił uwagę na ekonomiczną wartość usług świadczonych przez ekosystemy i na potrzebę uwzględniania tej wartości w decyzjach publicznych. Za twórcę współczesnej koncepcji płatności za usługi ekosystemowe uznaje się S. Wundera[40], który w 2005 r. podkreślił, że podstawową ideą systemu PES jest to, iż zewnętrzni beneficjenci usług ekosystemowych dokonują bezpośrednich, umownych i warunkowych płatności na rzecz lokalnych właścicieli gruntów i użytkowników w zamian za stosowanie praktyk zapewniających ochronę i odbudowę ekosystemów.

W literaturze przedmiotu brak jednolitej definicji systemu PES, co przyczynia się do pewnego zamieszania pojęciowego[41]. Jedną z prób określenia tego pojęcia jest ta wskazana przez S. Wundera w 2015 r.: „PES można zdefiniować jako dobrowolne transakcje między użytkownikami usług a ich dostawcami, które są uzależnione od uzgodnionych zasad gospodarowania zasobami naturalnymi, w celu generowania usług poza terenem"[42]. Autor ten[43] wprowadził pięć kryteriów uznania danej płatności jako płatności systemu na podstawie elementów konstrukcyjnych. Według tej koncepcji PES:

1) stanowi dobrowolną transakcję – płatności za usługi ekosystemowe to dobrowolne, wynegocjowane umowy, co odróżnia je od administracyjnych środków nakazowo-kontrolnych. Potencjalni dostawcy usług ekosystemowych powinni mieć w tym systemie wybór co do sposobu użytkowania gruntów;
2) w jej ramach mieści się dobrze zdefiniowana usługa ekosystemowa (lub sposób użytkowania gruntów, który prawdopodobnie zapewni tę usługę) – przedmiot zakupu musi być jasno zdefiniowany, może to być bezpośrednio mierzalna usługa (np. dodatkowe tony magazynowanego CO_2) lub ograniczenia w użytkowaniu gruntów, które prawdopodobnie

[38] P. Ferraro, A. Kiss, op. cit., s. 1718–1719.

[39] W.E. Westman, *How much are nature's services worth? Measuring the social benefits of ecosystem functioning is both controversial and illuminating*, „Science" 1977, vol. 197, nr 4307, s. 960–964.

[40] S. Wunder, *Payments for environmental…*, s. 1.

[41] S. Derissen, U. Lätacz-Lohmann, *What are PES? A review of definitions and an extension*, „Ecosystem Services" 2013, vol. 6, s. 12–15; S. Wunder, *Revisiting the concept of payments for environmental services*, „Ecological Economics" 2015, vol. 117, s. 234–240.

[42] S. Wunder, *Revisiting the concept…*, s. 234–243.

[43] Idem, *Payments for environmental…*, s. 3.

przyczynią się do świadczenia tej usługi (np. „ochrona lasów zapewnia czystą wodę")[44];
3) jest „kupowana" przez (co najmniej jednego) nabywcę usług ekosystemowych – w każdym systemie płatności za usługi ekosystemowe środki powinny przepływać od co najmniej jednego nabywcy usług ekosystemowych;
4) od (co najmniej jednego) dostawcy usług ekosystemowych – choć transfer ten często odbywa się za pośrednictwem podmiotu pośredniczącego (instytucji, organu administracji publicznej, agencji rządowej);
5) istnieje wtedy i tylko wtedy, gdy dostawca usług ekosystemowych zapewni świadczenie tych usług (warunkowość) – płatności użytkowników muszą być rzeczywiście uzależnione od ciągłego świadczenia usług.

Nabywcy usług ekosystemowych zazwyczaj monitorują zgodność z umową. W krajach rozwiniętych unormowania prawne i procedury egzekwowania prawa muszą stworzyć warunki, w których płatności jednorazowe zapewnią przyszłe przepływy usług ekosystemowych[45]. Jak podkreśla Ricardo Bayon[46], aby rynki środowiskowe mogły funkcjonować, niezbędny jest udział rządów. Bez silnych, suwerennych rządów, które są gotowe i zdolne do ustanowienia ograniczeń dotyczących korzystania z dóbr i usług środowiskowych (lub przydzielenia obowiązków związanych z realizacją celu politycznego), rynki te nie mogą się rozwijać.

Agroekosystemy i usługi agroekosystemowe

W ujęciu słownikowym „agroekosystem" to zespół organizmów roślinnych i zwierzęcych ukształtowany w wyniku działalności człowieka w określonych czynnikach abiotycznych, tj. gleby, wody, powietrza itp. Różni się on od ekosystemów naturalnych tym, że wśród producentów główną rolę pełnią rośliny uprawne, a głównymi konsumentami są człowiek i zwierzęta gospodarskie[47]. Powstały przez przekształcenie przez człowieka ekosystemu naturalnego (najczęściej przez karczowanie czy wypalanie lasów, osuszanie terenów

[44] W rzeczywistości słowo „prawdopodobnie" kryje w sobie istotne naukowe niepewności oraz powszechne wyobrażenia. Zwłaszcza usługi hydrologiczne często opierają się raczej na przekonaniach niż na dowodach naukowych, np. „pokrywa leśna zawsze zwiększa dostępność wody". Zob. D. Kaimowitz, *Forest and water: a policy perspective*, „Journal for Forest Research" 2004, vol. 9, s. 289–291.

[45] S. Wunder, *Payments for environmental*…, s. 3.

[46] R. Bayon, *Making environmental markets work: lessons from early experience with sulphur, carbon and wetlands*, Washington (DC) 2004, s. 17; A.D. Sokolow, A. Zurbrugg, *A national view of agricultural easement programs, Davis (CA)*, Center for Agriculture in the Environment, American Farmland Trust 2003.

[47] https://www.ekologia.pl/slownik/agroekosystem/ (data dostępu: 26.06.2026).

podmokłych, przekształcanie łąk, zakładanie tarasów na zboczach) w celu produkcji żywności, pasz i surowców rolnych. W naukach przyrodniczych[48] podkreśla się, że agroekosystem jest układem ekologicznym, powstałym z przekształcenia np. ekosystemu leśnego lub trawiastego w celu zaspokojenia zapotrzebowania na żywność i paszę oraz w pewnym zakresie na biomasę nieżywnościową.

Agroekosystemy składają się z wielu elementów środowiska: 1) nieożywionego: gleby, wody i klimatu; 2) organizmów żywych, takich jak rośliny uprawne, zwierzęta, mikroorganizmy. W przeciwieństwie do naturalnych ekosystemów charakteryzują się mniejszą bioróżnorodnością, są silnie zależne od działalności człowieka, który kontroluje ich funkcjonowanie poprzez zabiegi agrotechniczne, zapobieganie erozji, sekwestrację CO_2, nawożenie organiczne, ochronę roślin. Nie zmienia to faktu, że agroekosystemy są niezwykle zróżnicowane pod względem struktury biologicznej, czynników klimatycznych i społeczno-ekonomicznych, które je kształtują oraz usług, które świadczą[49].

Usługi agroekosystemów zaliczane są do: 1) usług podstawowych – usługi niezbędne do funkcjonowania innych usług ekosystemowych, które wspiera rolnictwo, np. procesy glebotwórcze, fotosynteza, produkcja pierwotna, krążenie materii, różnorodność biologiczna (tworzenie siedlisk i korytarzy ekologicznych dla dzikich ptaków, ssaków i owadów na terenach wiejskich, mozaiki pól i łąk), obieg pierwiastków (naturalne krążenie azotu, fosforu i węgla w agroekosystemie); 2) usług zaopatrzeniowych – przede wszystkim produkcja żywności, surowców przemysłowych, biomasy i biopaliw, czy utrzymanie zasobów genetycznych tradycyjnych, lokalnych odmian roślin i ras zwierząt[50]; 3) usług regulacyjnych – w zakresie sekwestracji węgla w glebie, retencji wody, zapobiegania erozji[51]; 4) usług wspomagających, kulturowych, rekreacyjnych[52].

Nadrzędnym zadaniem systemu rolniczego jest produkcja żywności dla ludzi. W dostarczeniu usługi zaopatrzeniowej kluczowa staje się przestrzenna zmienność potencjału produkcji żywności, zależna od jakości siedliska i klimatu oraz interakcji zachodzących z pozostałymi usługami ekosystemowymi[53]. Może też pełnić kluczową rolę w podtrzymywaniu struktury społecznej, gospodarczej i kulturowej, a także kondycji zdrowotnej społeczności[54].

---

[48] R. Borek, B. Smreczak, A. Jędrejek, M. Kozak, P. Radzikowski, *Usługi agroekosystemów*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), op. cit., s. 41.

[49] P.C.D. Newton, R.A. Carran, G.R. Edwards, P.A. Niklaus, *Agroecosystems in a changing climate*, Boca Raton 2007, s. 1.

[50] R. Borek, B. Smreczak, A. Jędrejek, M. Kozak, P. Radzikowski, *Usługi agroekosystemów*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), op. cit., s. 45–46.

[51] Ibidem, s. 46–48; A.A. Lorek, *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, z. 2(313), s. 101.

[52] R. Borek, B. Smreczak, A. Jędrejek, M. Kozak, P. Radzikowski, op. cit., s. 48–50.

[53] Ibidem, s. 41.

[54] P.C.D. Newton, R.A. Carran, G.R. Edwards, P.A. Niklaus, op. cit., s. 1.

Agroekosystemy są miejscem intensywnej interakcji między ludźmi a światem przyrody[55]. System ten jest bowiem podtrzymywany przez człowieka poprzez m.in. stosowanie agrochemikaliów[56], melioracje odwadniające i nawadniające, przeciwdziałanie erozji. Intensyfikacja produkcji, bez zachowania zasad dobrej kultury rolnej, spowodowała, że ekosystemy rolnicze należą do najbardziej zagrożonych procesami degradacji.

Stan usług agroekosystemowych niezbędnych do pozyskiwania pożywienia i prowadzenia produkcji żywności ulega ciągłemu pogorszeniu. Obniżenie usług agroekosystemowych skutkuje: 1) spadkiem dostępności żywności pozyskiwanej w środowisku m.in. w zakresie rybactwa i rybołówstwa, który spowodowany jest nadmierną eksploatacją, złymi praktykami połowu, nadmiernymi przyłowami; 2) spadkiem efektywności produkcji żywności uprawianej czy hodowanej, m.in. z powodu zmniejszenia żyzności zdegradowanych gleb, deficytu wody, wzrostu temperatur. W ciągu ostatnich 50 lat ich postępująca degradacja wywołała konieczność wprowadzenia w zakresie regulacji w zakresie rybołówstwa połowowego, zaopatrzenia i oczyszczanie wody, ochrony przed zagrożeniami klimatycznymi, regulacji jakości powietrza, regulacji klimatu regionalnego i lokalnego, regulację erozji[57]. Jednocześnie ich właściwe zagospodarowanie rolniczych ekosystemów może sprzyjać ochronie środowiska i utrzymaniu równowagi ekologicznej, przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym. Z tego też względu utrzymanie ich usług i ról w okresie tak szybko postępujących zmian środowiskowych może być wyzwaniem, którego rolnictwo dotąd jeszcze nie doświadczyło.

Płatności za usługi ekosystemowe a instrumenty WPR

Dostarczanie wielu usług ekosystemowych przez rolnictwo, których wartość rynkowa była przez stulecia niezauważana, uzasadnia stosowanie przez ostatnie dekady mechanizmów rekompensaty finansowej, a współcześnie PES. Proces wdrażania płatności za usługi agroekosystemowe w ramach WPR przebiegał w sposób ewolucyjny i etapowo, poprzez stopniowe rozszerzanie zakresu i funkcji poszczególnych instrumentów wsparcia.

W pierwszych latach funkcjonowania polityki rolnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (dalej jako EWG), obejmujących okres od 1962 r. do 1984 r., koncentrowano się przede wszystkim na zwiększaniu produkcji rolnej, zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego oraz stabilizacji dochodów rolników. Instrumenty wsparcia miały głównie charakter produkcyjny

[55] Ibidem.
[56] https://www.ekologia.pl/slownik/agroekosystem/ (data dostępu: 26.07.2026).
[57] *Millennium ecosystem assessment*…, s. 6.

i dochodowy[58]. Wyjątkiem w tym zakresie była możliwość przyznania świadczenia dla rolników prowadzących działalność na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania na mocy dyrektywy Rady 75/268/EWG[59], w szczególności ze względu na ochronę przed erozją (obowiązek wykonania zabiegów agrotechnicznych) lub zaspokojenie potrzeb rekreacyjnych społeczeństwa. Na podstawie tego aktu wyodrębniono typy terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, takich jak obszary górskie oraz inne obszary o ograniczeniach naturalnych (ang. *less favoured areas* – LFA), gdzie przewidziano finansowe wsparcie dla rolników prowadzących działalność na tych terenach. W tym okresie świadczenia o charakterze środowiskowym związane z działalnością rolniczą nie stanowiły jeszcze wyodrębnionego celu polityki rolnej. Pierwotne instrumenty WPR wsparcia rolników powiązane z produkcją były przede wszystkim instrumentem stymulującym do zwiększenia produkcji.

Dopiero w latach 80. XX w. zmieniły się warunki gospodarcze w rolnictwie, pojawił się problem nadprodukcji żywności, konieczności jej magazynowania i eksportu na rynek światowy[60]. Takie podejście doprowadziło do nadprodukcji żywności i sztucznego wzrostu cen w sektorach wspieranych finansowo, a także ogromnego obciążenia budżetu EWG (60%). Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego EWG z nadwyżką stało się asumptem do poszukiwania instrumentów ograniczenia produkcji, a zarazem przyczynkiem do podjęcia działań na rzecz ochrony środowiska. Pierwsze postulaty w tym zakresie pojawiły się dopiero w *Zielonej księdze* (1985)[61], gdzie szczególny nacisk położono na regionalizację oddziaływania strukturalnego, połączonego z zabiegami korzystnymi dla ochrony środowiska naturalnego[62]. Autorzy tego dokumentu zachęcali także do dobrowolnego podejmowania programów rolnośrodowiskowych[63].

W latach 80. XX w. stopniowo zaczęto dostrzegać, że prowadzenie działalności rolniczej na obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych może

---

58 M.A. Król, *Ekologizacja wspólnej polityki rolnej*, [w:] P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe*, seria: System Prawa Unii Europejskiej, t. 18, Warszawa 2026, s. 452–453.

59 Council Directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas (Dz. Urz. WE L 128, s. 2).

60 A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE*, [w:] P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), op. cit., s. 27.

61 Perspectives for the Common Agricultural Policy – Green Paper, COM(85) 333 final, P/85/57, 1 July 1985, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/P_85_57 (data dostępu: 20.07.2026).

62 A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 858.

63 W momencie inicjowania programów rolnośrodowiskowych w latach 80. XX w., ale także jeszcze na początku lat 90. XX w., były one traktowane jako instrument innowacyjny i eksperymentalny, dlatego też stanowiły opcjonalnie stosowany środek przez państwa członkowskie. Szerzej na ten temat zob. M.A. Król, *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2012, nr 86, s. 67–92.

wiązać się z dodatkowymi kosztami lub ograniczeniami produkcji. Z tego względu wprowadzano instrumenty kompensujące rolnikom niekorzystne warunki gospodarowania jako instrumenty wsparcia finansowego dla rolników prowadzących działalność na obszarach górskich, uzależniające przyznanie świadczenia od wykonania zabiegów agrotechnicznych, które były utrzymywane w kolejnych okresach programowania WPR. Taki instrument pojawił się m.in. w art. 18 rozporządzenia nr 1257/1999 Rady (WE) z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)[64]. Innym przykładem było wprowadzenie systemu odłogowania gruntów (ang. *set-aside*) i zalesiania gruntów rolnych. Szczegółowe zasady stosowania programu zachęt do odłogowania gruntów ornych wprowadzono w rozporządzeniu Komisji (EWG) nr 1272/88 z dnia 29 kwietnia 1988 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania programu zachęt do odłogowania gruntów ornych[65], mającym na celu zapewnienie pewnych korzyści środowiskowych w związku ze znacznymi szkodami wyrządzonymi agroekosystemom na skutek intensyfikacji rolnictwa. Po raz pierwszy wprowadzono działania ukierunkowane na utrzymanie dobrych warunków agrotechnicznych gruntów wyłączonych z produkcji[66]. Na tym etapie płatność była przede wszystkim ekonomiczną rekompensatą za ograniczenie możliwości produkcyjnych.

Kolejnym krokiem było odejście od wyłącznie kompensacyjnego charakteru wsparcia. Reforma MacSharry'ego[67] wprowadziła, zapowiadane w *Zielonej księdze*, programy rolnośrodowiskowe[68], jako jeden z tzw. środków towarzyszących, ale już obligatoryjne dla państw członkowskich, mające na celu stymulowanie do konwersji i ekstensyfikacji produkcji. Jak podkreślał Andrzej Stelmachowski[69], punktem wyjścia było założenie, że rolnik może i powinien pełnić funkcję strażnika środowiska. Programy były instrumentem finansowo-prawnym, dzięki którym wprowadzono po raz pierwszy płatności dla producentów rolnych za świadczenie usług środowiskowych[70]. Płatność związała się z realizacją konkretnych zobowiązań, takich jak ochrona siedlisk i gatunków, utrzymywanie ekstensywnego sposobu gospodarowania, zachowanie trwałych użytków zielonych, ochrona gleb i wód, ograniczenie

64 Dz. Urz. UE L 160 z 26.6.1999, s. 1.

65 Dz. Urz. WE L 121, s. 36.

66 M.A. Król, *Ekologizacja wspólnej*..., s. 454–455.

67 COM(1991) 100, 1.2.1991 „The Development and Future of the Common Agricultural Policy".

68 M.A. Król, *Rola programów*..., s. 67–91.

69 A. Stelmachowski, *Modele prawnych instrumentów polityki rolnej*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2003, s. 48.

70 Wprowadzono je w art. 3 rozporządzenia Rady EWG 2078/92 w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony środowiska i zachowania obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE L 215, 30.7.1992, s. 85–90).

stosowania środków chemicznych. Nastąpiło zatem przejście od rekompensowania ograniczeń do wynagradzania określonych działań.

Wynikiem recypowania zasady zrównoważonego rozwoju, od drugiej połowy lat 90. XX w., w założeniach politycznych jeszcze silniej zaakcentowano potrzebę wzmocnienia regulacji prawnej w ochronie środowiska w rolnictwie. Kolejny etap to przyjęcie koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich[71]. W motywie 1 deklaracji z Cork z 1996 r.[72] podkreślono, że z uwagi na ogromne znaczenie obszarów wiejskich, jako cennego zasobu przyrodniczego UE, zrównoważony rozwój tych obszarów musi być jednym z najważniejszych zadań Wspólnoty. Podkreślono też konieczność uwzględnienia ochrony środowiska naturalnego obszarów wiejskich oraz dbałości o poprawę jego poziomu we wszystkich strategiach związanych z rozwojem tych obszarów. Postulowano, by polityka wobec wsi promowała taki model rozwoju, który nie narusza charakteru i uroku wiejskiego krajobrazu Europy (motyw 4 deklaracji). Podkreślono także przypisaną rolnikom funkcję zarządców środowiska (motyw 3). Rolnik zaczął być postrzegany nie tylko jako producent żywności, lecz także jako podmiot współtworzący dobra i usługi środowiskowe. WPR zaczęła uwzględniać fakt, że rolnictwo pełni nie tylko funkcję produkcyjną; od tego momentu gospodarstwa rolne postrzegano jako element systemu ekologicznego, który może dostarczać również usług regulacyjnych, wspierających, kulturowych czy związanych z ochroną różnorodności biologicznej.

Okres ten kończy przyjęcie w grudniu 1999 r. Agendy 2000[73], tzw. reformy Fischlera, strategii integracji wymiaru środowiskowego z WPR. Po raz pierwszy zrównoważony rozwój został statuowany jako cel II filaru WPR, czyli rozwoju obszarów wiejskich. Rozszerzono instrumenty ekonomicznego wsparcia dla programów rolnośrodowiskowych, płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, działań związanych z ochroną środowiska. W 2000 r. nastąpiło rozpoczęcie wdrażania sieci Natura 2000 w związku z dyrektywą Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[74] i dyrektywą Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa[75]. Pojawiła się potrzeba rekompensowania rolnikom ograniczeń wynikających z ochrony przyrody na obszarach Natura 2000. Płatności zaczęły być związane

---

71 M.A. Król, *Ekologizacja wspólnej*…, s. 460.

72 I Deklaracja z Cork podjęta w trakcie irlandzkiej prezydencji w wyniku ustaleń europejskiej konferencji w sprawie rozwoju wsi, Cork, Irlandia, 7–9 listopada 1996 r.

73 Agenda 2000 – Vol. I: *For a stronger and wider Union*, Vol. II: *The challenge of enlargement*, COM(97) 2000 final.

74 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206, s. 7).

75 Dz. Urz. WE L 103, s. 1 ze zm., zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. o tym samym tytule (Dz. Urz. UE L 20, s. 7).

nie tylko z samym faktem prowadzenia działalności rolniczej, lecz także z podejmowaniem konkretnych zobowiązań środowiskowych.

Jeszcze większa integracja celów środowiskowych z podstawowymi instrumentami WPR nastąpiła po 2003 r. W tym etapie można wyznaczyć dwa podokresy programowania: pierwszy, obejmujący dekadę 2003–2013, i drugi – w latach 2013–2020.

Cele środowiskowe na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników[76] oraz rozporządzenia nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[77] zostały stopniowo włączone do głównego nurtu WPR, zwłaszcza przez powiązanie płatności obszarowych do gruntów z wymogami działań na rzecz środowiska – wymogi wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*)[78] oraz płatności realizujące założenia II filaru WPR związanej z wsparciem rozwoju obszarów wiejskich. Do nich zaliczono[79]: płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich oraz na obszarach innych niż obszary górskie, płatności dla obszarów włączonych do sieci Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe, płatności z tytułu dobrostanu zwierząt, płatności leśnośrodowiskowe, płatności z tytułu pierwszego zalesiania gruntów rolnych i gruntów nierolniczych, płatności z tytułu pierwszego zakładania systemów rolno-leśnych na gruntach rolnych.

Na mocy rozporządzenia nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników[80], które utrzymało warunek środowiskowy w płatnościach obszarowych na mocy art. 5 i art. 6, wprowadzono zasadę wzajemnej zgodności jako istotny warunek otrzymywania płatności bezpośrednich. Działania na rzecz ochrony środowiska zaczęły być powiązane nie tylko z dodatkowymi programami, ale

---

76 Dz. Urz. L 270 z 21.10.2003, s. 1–69.

77 Dz. Urz. L 277 z 21.10.2005, s. 1.

78 Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. Urz. L 270 z 21.10.2003, s. 1–69) wsparcie finansowe dla rolników powiązano z wypełnieniem wymogów wzajemnej zgodności. Szerzej: M.A. Król, *Ekologizacji wspólnej*…, s. 462.

79 M. Bocheński, J. Zięba, *Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 98.

80 Dz. Urz. UE L 30, s. 16. Szerzej na temat rozwiązań prawnych przyjętych na mocy rozporządzenia nr 73/2009: M.A. Król, *„Zasada wzajemnej zgodności" – nowy instrument ochrony środowiska*, [w:] M. Ruciński, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 280–287; B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady „cross-compliance" w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13, s. 35–50.

również z warunkami otrzymywania podstawowego wsparcia WPR. Ochrona środowiska przestała być wyłącznie domeną dodatkowych, dobrowolnych programów, a dopełniającym elementem polityki rolnej. Nastąpiło przejście do modelu wsparcia, w którym ochrona agroekosystemów stała się integralnym warunkiem otrzymywania świadczenia.

Reformą WPR z 2013 r. wprowadzono kolejny instrument ochrony agroekosystemów tzw. zazielenienie (ang. *greening*), co oznaczało, że część płatności bezpośrednich została powiązana z praktykami korzystnymi dla środowiska, m.in.: dywersyfikacją upraw, utrzymaniem trwałych użytków zielonych, utrzymaniem obszarów proekologicznych. Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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[81] nastąpiło dalsze przejście od dobrowolnych programów środowiskowych do obowiązkowych wymogów związanych z otrzymywaniem części wsparcia. W tym okresie ochrona środowiska stała się integralnym elementem WPR, a nie jedynie uzupełnieniem jej podstawowych celów produkcyjnych[82]. Płatności za działania środowiskowe, przyznawane obok podstawowej płatności obszarowej, zostały uzależnione od spełnienia przez rolników dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska, zahamowaniu spadkowi różnorodności biologicznej i zapobieganiu zmianom klimatu (art. 43–45 rozporządzenia 1307/2013)[83]. Rozporządzeniem nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia Rozwoju Obszarów Wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[84] przekształcono programy rolnośrodowiskowe w programy rolno-środowiskowo-klimatyczne (ang. *agri-environment-climate commitments* – AECC). Dla producenta rolnego program rolno-środowiskowo-klimatyczny stanowi dobrowolne zobowiązanie, które podejmuje on na oznaczony okres (5–7 lat) w zamian za świadczenia finansowe. Programy rolno-środowiskowo-klimatyczne pełnią przede wszystkim funkcję ekologiczną, polegającą na promocji systemów produkcji rolnej prowadzonej w sposób zgodny z wymogami ochrony różnorodności biologicznej, ochroną wód, przeciwdziałaniem erozji gleb oraz adaptacji do zmian klimatu.

Konkludując, można stwierdzić, że przeprowadzona analiza ewolucji instrumentów WPR w zakresie wynagradzania za dostarczane usługi ekosystemowe przebiegała od modelu rekompensaty za ograniczenia środowiskowe do modelu wynagradzania za aktywne świadczenie usług ekosystemowych.

---

[81] Dz. Urz. UE L 347, s. 608 ze zm.
[82] M.A. Król, *Ekologizacja wspólnej*…, s. 467.
[83] Ibidem, s. 469.
[84] Dz. Urz. UE L 347, s. 487 ze zm.

Współczesny model płatności za usługi ekosystemowe w WPR

W czasie ostatnich 50 lat płatności za usługi ekosystemowe wdrożono w wielu regionach na całym świecie. Przykładami skutecznie wdrożonych schematów PES są krajowe programy ochrony lasów w Kostaryce (gdzie wprowadzono PES po raz pierwszy), Ekwadorze, Meksyku, a mniej efektywne PES w Boliwii czy w Wietnamie. Można też wskazać chiński program przekształcania terenów pochyłych, a także polityki rolnośrodowiskowe w USA i w UE[85]. Programy te stanowią dla użytkowników gruntów zachętę do ochrony lub poprawy świadczenia usług ekologicznych lub środowiskowych[86].

Klasyczny południowoamerykański czy azjatycki model płatności za usługi ekosystemowe S. Wundera[87] oparty był na umowach między producentami rolnymi, dostarczającymi co najmniej jednej z czterech podstawowych kategorii usług ekosystemowych a podmiotami, które za te usługi płacili[88].

Model północno-amerykański przyjęty w USA (wprowadzony po raz pierwszy w Farm Bill 2002[89]) opiera się na założeniach polityki rolnośrodowiskowej, która jest w większym stopniu ukierunkowana na osiąganie konkretnych, mierzalnych rezultatów środowiskowych, w przypadku PES przede wszystkim na ograniczaniu negatywnych efektów zewnętrznych działalności rolniczej, takich jak erozja gleby czy zanieczyszczenie wód. W USA większe znaczenie ma efekt środowiskowy osiągnięty dzięki działaniom rolnika, a programy są bardziej precyzyjnie ukierunkowane przestrzennie i ekonomicznie[90]. Tymczasem w UE PES jest częściej związana z zastosowaniem określonej praktyki rolniczej. W wielu programach UE rolnik otrzymuje płatność za zastosowanie określonej praktyki, ale nie zawsze istnieje pewność, że praktyka ta doprowadzi do osiągnięcia

---

85 J. Börner i in., *The effectiveness of payments for environmental services*, „World Development" 2017, vol. 96, s. 359.

86 G.C. Daily, P.A. Matson, P.M. Vitousek, *Ecosystem services supplied by soil*, [w:] G.C. Daily (red.), op. cit., s. 113–132.

87 S. Wunder, *Payments for environmental…*, s. 2.

88 Autor podaje kilka przykładów: 1) firma energetyczna płacąca rolnikom za sadzenie i pielęgnację dodatkowych drzew (sekwestracja i magazynowanie dwutlenku węgla); 2) darczyńcy zajmujący się ochroną przyrody płacący lokalnej ludności za wyłączenie z użytkowania lub naturalną rekultywację obszarów w celu stworzenia korytarza biologicznego (ochrona różnorodności biologicznej); 3) użytkownicy wody płacący rolnikom z górnego biegu za stosowanie sposobów użytkowania gruntów, które ograniczają wylesianie, erozję gleby, ryzyko powodzi (ochrona zlewni); 4) operatorzy turystyczni płacący lokalnej społeczności za powstrzymanie się od polowań w lesie wykorzystywanym przez turystów do obserwacji dzikiej przyrody (piękno krajobrazu).

89 Farm Security and Rural Investment Act of 2002, Public Law 107–171, May 13, 2002, 116 Stat. 134 wprowadził płatności za aktywne działania środowiskowe, często określane mianem „zielonych płatności" (ang. *green payments*).

90 K. Baylis i in., *Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison*, „Ecological Economics" 2008, vol. 65, nr 4, s. 753–754.

konkretnego rezultatu środowiskowego[91]. W latach 2023–2027, na podstawie rozporządzenie (UE) 2021/2115 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[92], wdrażany jest nowy model WPR. Polega on na ustanowieniu trzech poziomów płatności w ramach WPR: 1) podstawowy poziom ochrony środowiska w ramach wymogów warunkowości (poprzednio określanych jako *cross-compliance* z elementami wymogów zazielenienia), bez dodatkowego wynagrodzenia, ale warunkujący przyznanie płatności bezpośrednich (podstawowy, obowiązkowy element płatności); 2) ekoschematy, dobrowolne praktyki środowiskowe wynagradzane w ramach I filaru; 3) działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, wieloletnie zobowiązania i płatności za bardziej zaawansowane działania środowiskowe.

Nie każda płatność środowiskowa w ramach WPR jest klasyczną płatnością PES. W tym modelu podstawowy poziom, określony jako warunkowość działań na rzecz środowiska, nie jest klasyczną „usługą" dodatkowo wynagradzaną, lecz stanowi warunek otrzymania podstawowego wsparcia. Natomiast ekoschematy stanowią kluczowy instrument płatności za usługi ekosystemowe, dobrowolne dla rolnika, lecz finansowane ze środków I filaru WPR, systemy wsparcia za realizację praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska. Mogą obejmować działania związane m.in. z ochroną różnorodności biologicznej, poprawą jakości gleby, ochroną zasobów wodnych, ograniczaniem emisji, zwiększaniem sekwestracji węgla. W ramach II filaru WPR rolnicy mogą też podejmować wieloletnie zobowiązania, w ramach działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, wykraczające poza podstawowe wymogi przyznania płatności obszarowych. Płatność jest związana z realizacją określonych praktyk i zobowiązań, które przyczyniają się do ochrony siedlisk i gatunków, zachowania różnorodności biologicznej, ochrony zasobów wodnych, poprawy jakości gleby, przeciwdziałania zmianie klimatu i adaptacji do jej skutków.

Podsumowanie

Podsumowując, należy przyjąć, że istota płatności za usługi ekosystemowe nie sprowadza się wyłącznie do ekonomicznego wynagradzania określonych

[91] Europejski Trybunał Obrachunkowy wielokrotnie podkreślał brak skuteczności poszczególnych płatności. Zob. m.in. Sprawozdanie specjalne ETO nr 21/2017 z dnia 2 grudnia 2017 r. pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym", s. 8.

[92] Dz. Urz. UE L 435 z 6.12.2021, s. 1–186.

działań lub efektów środowiskowych. W tym znaczeniu ich rozwój odzwierciedla szerszy proces transformacji współczesnego prawa ochrony środowiska i prawa rolnego – od modelu skoncentrowanego przede wszystkim na zakazach i ograniczeniach w kierunku bardziej złożonych, hybrydowych mechanizmów łączących regulację prawną, bodźce ekonomiczne oraz realizację celów środowiskowych i klimatycznych.

Płatności za usługi ekosystemowe, tradycyjnie postrzegane jako instrument ekonomiczny, ewoluują w kierunku konstrukcji wykorzystywanej do realizacji publicznych celów ochrony środowiska, polityki klimatycznej oraz bezpieczeństwa żywnościowego. Proces ten wpisuje się w przekształcenie współczesnych metod ochrony dóbr prawnie chronionych, w tym ekosystemów i świadczonych przez nie usług. Przejście od abstrakcyjnej idei do skutecznego instrumentu polityki publicznej obejmuje kolejne etapy: od kształtowania koncepcji i jej podstaw aksjologicznych, społecznych, kulturowych oraz politycznych, przez opracowanie i wdrożenie mechanizmów ekonomicznych z wykorzystaniem instrumentów prawnych prawa prywatnego, aż po ich jurydyzację i powstanie instrumentu prawa publicznego.

Przeprowadzone analizy wykazały, że operacjonalizacja koncepcji usług ekosystemowych jest procesem wieloetapowym, obejmującym zarówno działania pozaprawne, jak i prawne. W pierwszej fazie dochodzi do ukształtowania samej idei, jej konceptualizacji oraz stopniowej zmiany sposobu postrzegania relacji między człowiekiem a środowiskiem. W dalszej kolejności następuje proces ekonomizacji tej koncepcji, między innymi poprzez opracowanie metod identyfikacji, pomiaru i wyceny usług świadczonych przez ekosystemy. Płatności za usługi ekosystemowe, szczególnie w rolnictwie, stanowią następnie instrument służący praktycznej operacjonalizacji tej koncepcji poprzez powiązanie określonych działań lub efektów środowiskowych z mechanizmem świadczenia wzajemnego w ramach WPR.

Trzecim etapem jest normatywizacja, obejmująca tworzenie podstaw prawnych dla stosowania tego rodzaju instrumentów, ich wdrażanie oraz funkcjonowanie w ramach krajowych i ponadnarodowych systemów ochrony środowiska i polityki rolnej. Płatności za usługi ekosystemowe w klasycznej postaci (Kostaryka, Ekwador) były oparte na stosunkach umownych (umowa PES), dominowała zatem sfera prawa prywatnego. W miarę rozwoju i upowszechnienia się płatności w ramach polityki rolnej doszło do włączenia rozwiązań prawnych typowych dla polityk publicznych i prawa publicznego. W dalszej kolejności proces ten prowadzi do stworzenia instytucjonalnych i prawnych podstaw ochrony ekosystemów oraz wspierania działań przyczyniających się do utrzymania lub odtwarzania świadczonych przez nie usług. Przykładem takiej ewolucji są rozwiązania wdrażane zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Unii Europejskiej, choć w obu systemach przyjmują one odmienne formy instytucjonalne i prawne.

Nie oznacza to jednak, że płatności za usługi ekosystemowe stanowią autonomiczną i jednolitą konstrukcję prawną. PES nie powinny być ujmowane wyłącznie jako instrument ekonomiczny ani jako autonomiczna instytucja prawna, należy raczej postrzegać jako mechanizm o charakterze hybrydowym, którego podstawą jest koncepcja ekonomiczna, natomiast skuteczne funkcjonowanie wymaga wykorzystania odpowiednich instrumentów prawnych. Płatności za usługi ekosystemowe mogą być realizowane z wykorzystaniem istniejących instytucji prawa publicznego, w szczególności instrumentów polityki rolnej i ochrony środowiska, a także – w określonych modelach – instytucji prawa cywilnego, zwłaszcza stosunków umownych. Ich charakter prawny zależy zatem od przyjętego modelu instytucjonalnego oraz od podstawy prawnej, na której opiera się konkretny mechanizm płatności. W dalszym etapie może to także przyczynić się do powstawania i ewolucji nowych instrumentów służących realizacji celów ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatu oraz zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi.

Wykaz literatury

Bader A., Riegert C., *Interdisciplinarity in 19th and early 20th century: reflections on ecosystem services of forest*, „Rupkatha Journal of Interdisciplinary Studies in Humanities" 2011, nr 3.

Baylis K. i in., *Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison*, „Ecological Economics" 2008, vol. 65, nr 4.

Bayon R., *Making environmental markets work: lessons from early experience with sulphur, carbon and wetlands*, Forest Trends, Washington (DC) 2004.

Bocheński M., Zięba J., *Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, EuroPrawo, Warszawa 2010.

Borek R., Smreczak B., Jędrejek A., Kozak M., Radzikowski P., *Usługi agroekosystemów*, [w:] M. Stępniewska, Mizgajski A. (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań 2023.

Bouwma I. i in., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies*, „Ecosystem Services" 2018.

Börner J. i in., *The effectiveness of payments for environmental services*, „World Development" 2017, vol. 96.

Colls A., Ash N., Ikkala N., *Ecosystem-based Adaptation: a natural response to climate change*, IUCN, Gland 2009.

Costanza R. i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, vol. 387, nr 6630.

Costanza R. i in., *Twenty years of ecosystem services: how far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, t. 28.

Daily G. (red.), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington (DC) 1997.

Danowska-Prokop B., *Poglądy Adama Smitha, Tomasza Roberta Malthusa i Davida Ricardo na kwestie ludnościowe*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2017, nr 309.

Derissen S., Lätacz-Lohmann U., *What are PES? A review of definitions and an extension*, „Ecosystem Services" 2013, vol. 6.
Ferraro P., Kiss A., *Direct payments to conserve biodiversity*, „Science" 2002, vol. 298.
Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy ekonomiczne, społeczne i prawne*, PWE, Warszawa 2001.
Haines-Young R., Potschin M., *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES): update*, Report to the European Environmental Agency, Nottingham 2011.
Harris M., *Cultural materialism: the struggle for a science of culture*, Random House, New York 1979.
Hillel D., *Out of the earth: civilization and the life of the soil*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1992.
Holling C.S., *Resilience and stability of ecological systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics" 1973, nr 4.
Holling C.S. (red.), *Adaptive environmental assessment and management*, John Wiley & Sons, London 1978.
Jeżyńska B., *Płatności prośrodowiskowe jako instrument ochrony użytkowej biosfery w rolnictwie*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, t. 29, nr 2.
Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady „cross-compliance" w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13.
Jurcewicz A., Włodarczyk B., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE*, [w:] P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe*, seria: System Prawa Unii Europejskiej, t. 18, C.H. Beck, Warszawa 2026.
Kaimowitz D., *Forest and water: a policy perspective*, „Journal for Forest Research" 2004, vol. 9.
Król M.A., *Ekologizacja wspólnej polityki rolnej*, [w:] P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe*, seria: System Prawa Unii Europejskiej, t. 18, C.H. Beck, Warszawa 2026.
Król M.A., *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria" 2015.
Król M.A., *Ocena modelu prawnego ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, nr 1.
Król M.A., *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2012, nr 86.
Król M.A., *Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2023, t. 61, nr 4.
Król M.A., *„Zasada wzajemnej zgodności" – nowy instrument ochrony środowiska*, [w:] M. Ruciński, A. Hałady, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Wyd. KUL, Lublin 2011.
Król M.A., Bańkowska K., *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] M. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2014.
Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
Liżewski B., *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Studium teoretycznoprawne*, Wyd. UMCS, Lublin 2015.
Liżewski B., *Teoretycznoprawne aspekty operacjonalizacji ochrony praw człowieka w państwie z perspektywy globalnego systemu prawa (zarys problematyki)*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna" 2015, t. 4, nr 1.

Lorek A.A., *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, z. 2(313).
Millennium ecosystem assessment 2005. Ecosystems and human well-being: synthesis, Island Press, Washington (DC) 2005.
Mizgajski A., Stępniewska M., *Uwarunkowania i wyzwania wdrażania koncepcji usług ekosystemowych do praktyki*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań 2023.
Newton P.C.D., Carran R.A., Edwards G.R., Niklaus P.A., *Agroecosystems in a changing climate*, Taylor & Francis Group, Boca Raton 2007.
Odum E.P., *The strategy of ecosystem development. An understanding of ecological succession provides a basis for resolving man's conflict with nature*, „Science" 1969, t. 164.
Poskrobko B., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, PWE, Warszawa 2007.
Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change, Secretariat of the Convention on Biological Diversity Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation, Montreal, „Technical Series" 2009, nr 41.
Ricardo D., *On the principles of political economy, and taxation*, originally published in 1817, Cambridge University Press, Cambridge 2015.
Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010.
Sokolow A.D., Zurbrugg A., *A national view of agricultural easement programs, Davis (CA),* Center for Agriculture in the Environment, American Farmland Trust 2003.
Stelmachowski A., *Modele prawnych instrumentów polityki rolnej*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
Westman W.E., *How much are nature's services worth? Measuring the social benefits of ecosystem functioning is both controversial and illuminating*, „Science" 1977, vol. 197, nr 4307.
Wunder S., *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper nr 42, Center for International Forestry Research 2005.
Wunder S., *Revisiting the concept of payments for environmental services*, „Ecological Economics" 2015, vol. 117.

Summary

Payments for ecosystem services – between an economic model and a legal instrument

Keywords: Nature Restoration Law, agroecosystems, ecosystem services, operationalisation, Common Agricultural Policy.

This article aims to answer the question of whether payments for ecosystem services (PES), which are traditionally viewed as an economic instrument, are evolving into a distinct legal framework designed to achieve objectives relating to environmental protection, climate policy and food security. In this context, it analyses the development of the PES concept and its incorporation into the instruments of the Common Agricultural Policy (CAP),

with a particular focus on payments linked to environmental and climate commitments in rural areas. Another specific objective of the study was to evaluate the extent to which the concept of ecosystem services had been incorporated into EU legislation. Prior to conducting the research, the concept was analysed within the framework of economic theory, with a particular focus on agroecosystems.

Research has shown that the concept of ecosystem services is gradually becoming more operationalised. It is evolving from an abstract scientific concept to economic valuation and, ultimately, the adoption of specific public policies and legal instruments. One of the fundamental mechanisms of this process is payments for ecosystem services (PES), which are traditionally considered an economic tool. They link specific environmental actions or outcomes to a system of financial payments. The development of PES reflects the transition from a scientific concept to institutional and legal solutions designed to protect the environment, combat climate change, manage natural resources sustainably, and ensure food security. However, PES do not constitute a uniform, autonomous legal framework. Instead, they are hybrid in nature and based on an economic mechanism whose effectiveness depends on the appropriate use of public, and in certain models civil, law instruments. In this context, PES should be viewed not merely as an economic or legal instrument, but as part of the broader process of translating the concept of ecosystem services into tangible economic mechanisms, public policy instruments and regulatory solutions.