

Prawna ochrona przyrody w działalności rolniczej prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody

dr hab. Monika A. Król
prof. Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Prawa i Administracji

Materiał pokonferencyjny z wydarzenia „Konferencja pn. Funkcja prewencyjna prawnych form ochrony przyrody przeznaczona dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego”. Projekt zrealizowany został dzięki dofinansowaniu ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

1. Użytkowa ochrona biosfery

Użytkowa ochrona przyrody odnosi się do ochrony biosfery podczas gospodarczego korzystania z zasobów przyrody. Można tu wyraźnie wskazać przepisy regulujące użytkową ochronę przyrody:

- 1) w **lasach** – oznacza ona nakaz racjonalnego użytkowania, a często także wymóg reglamentacji zasobów leśnych i łowieckich;
- 2) w **rybołówstwie, rybactwie i w rolnictwie** – oznacza ona nakaz racjonalnej gospodarki rolnej (m.in. ochrony gruntów rolnych i wód w gospodarce rolnej) czy ochrony różnorodności biologicznej w zakresie żywych zasobów morskich i gospodarce rybackiej.¹

Szczególne wpływy na stan biosfery mają trwałe, historyczne lasy, które mimo znacznych przekształceń nadal zachowują duży stopień naturalności, duże zróżnicowanie siedlisk i są ostoją wielu gatunków roślin i zwierząt, a także ogniwem

spajającym inne ekosystemy². Zasady korzystania z lasów i ich ochrony reguluje ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach³. Ochronę lasów oparto na kilku zasadach: powszechnej ochronie lasów, trwale zrównoważonej gospodarce leśnej, trwałości utrzymania lasów, powiększania zasobów leśnych.⁴

Do łowiectwa i racjonalnej gospodarki łowieckiej odnoszą się postanowienia ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁵. Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzęta) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Zwierzęta łowne w stanie wolnym, zostały uznane jako dobro ogólnonarodowe i stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2 p.1.). Z tego względu powinny podlegać szczególnej ochronie prawnej.

2 Krajowy program zwiększenia lesistości, dokument przyjęty uchwałą RM z 23.06.1995 r. wraz z aktualizacją z maja 2003 r. W 2014 r. Instytut Badawczy Leśnictwa dokonał kolejnej aktualizacji dokumentu.

3 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2129 z późn. zm., dalej cyt. jako: „u.l.”

4 D. Danecka, Zasady prawa leśnego [w:] Polskie prawo leśne, red. A. Habuda, Warszawa 2016, s. 131–165.

5 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2033 z późn. zm., dalej cyt. jako: „p.l.”

1 Prof. UŁ dr hab. Monika A. Król, WPIA, Zakład Prawa Ochrony Środowiska Szerzej na ten temat M.A. Król, Wybrane zagadnienia ochrony biosfery [w:] M. Stahl (red.), Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2016, s. 767.

Prawne środki ochrony zasobów żywych morza znajdują się w ustawie z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim⁶, zakładającej dbałość o stan zasobów i dążenie do zrównoważonej eksploatacji oraz określenie wielu ograniczeń i zakazów związanych z prowadzeniem połowów, a także nakazu ograniczania przyłowów.

Ochrona żywych zasobów wód śródlądowych została uregulowana w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁷, przede wszystkim poprzez zakazy wynikające z ochrony gatunkowej oraz uregulowania ochrony obszarowej, np. na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody.

Działalność rolnicza powoduje liczne zagrożenia dla biosfery.⁸ Dbałość o różnorodność biologiczną terenów wiejskich, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleby i stabilność klimatu w gospodarce rolnej jest przedmiotem wielu regulacji prawnych, m.in. ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym⁹, ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰, ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu¹¹, ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin¹², czy ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych¹³.

Trzeba w tym miejscu podkreślić znaczenie instrumentów prawnych wprowadzonych przepisami: ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹⁴ wraz z aktami wykonawczymi, a także ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁵ z aktami wykonawczymi. Do najważniejszych należy zaliczyć wymogi wzajemnej zgodności, płatność za działania środowiskowe, programy rolno-środowiskowo-klimatyczne.

2. Prawne podstawy ochrony biosfery w działalności rolniczej

Wymagania związane z uzyskaniem członkostwa Polski w UE wiązały się z koniecznością dostosowania wielu aktów normatywnych do regulacji prawnych Wspólnoty. Jednym z tych aktów jest uchwalona 16 kwietnia 2004 r. ustawa o ochronie przyrody¹⁶. Ustawa ta, będąc kolejnym polskim aktem prawnym w omawianym przedmiocie, stanowi wyraz kontynuacji dotychczasowych koncepcji ochrony środowiska przyrodniczego¹⁷, ale z silnym zaakcentowaniem koncepcji ochrony bioróżnorodności¹⁸. Potwierdza to treść art. 2 ust. 1 u.o.p., w którym określono zakres przedmiotowy tej ochrony jako: zachowanie, zrównoważone użytkowanie oraz odnawiane zasobów, tworów i składników przyrody oraz przepis art. 2 pkt 2 u.o.p. wskazujący zachowanie bioróżnorodności jako jeden z celów ustawy.

W tym ujęciu, przedmiotem prawnej ochrony przyrody pozostaje środowisko przyrodnicze człowieka, w którym odbywa się działalność człowieka. Odwołując się do treści wskazanego przepisu art. 2 u.o.p., działalność ta nie może naruszać zasady zrównoważonego użytkowania zasobów przyrody. Stąd też w konsekwencji w art. 3 pkt. 1 u.o.p. określony został obowiązek uwzględniania wymagań ochrony przyrody w działalności gospodarczej i inwestycyjnej. Przejawem zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, statutowanego w art. 5 Konstytucji RP¹⁹ w odniesieniu do ochrony przyrody, jest założenie zrównoważonego użytkowania tworów,

6 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 586 z późn. zm.

7 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1496 z późn. zm.

8 Szerzej na ten temat M.A. Król, Ochrona biosfery w działalności rolniczej [w:] M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2018, s. 792 i n.

9 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1353 z późn. zm.

10 Tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 z późn. zm.

11 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1259 z późn. zm.

12 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1310 z późn. zm.

13 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 706 z późn. zm.

14 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1312 z późn. zm.

15 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 627 z późn. zm.

16 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1618 z późn. zm. Ustawa ta dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożenia kilku dyrektyw WE m.in. dyrektywy Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.Urz. WE L 103 z 25.04.1979, s. 1 ze zm., czy dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r., w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7 ze zm. (dalej cyt. jako: „Dyrektywa Siedliskowa”).

17 W doktrynie mocno akcentowany jest konserwatorski, zachowawczy aspekt ochrony przyrody, tak: R. Paczuski, Prawo ochrony środowiska, Bydgoszcz, 2000, s. 438, czy M. Bar, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Podręcznik, Wrocław 2005, s. 859. Natomiast bardziej współczesny, planistyczny kierunek ochrony przyrody podkreślają: W. Radecki, J. Sommer, Prawne formy ochrony przyrody, Warszawa 1990, s. 8.

18 Tak wskazuje A. Habuda, Koncepcje ochrony przyrody w prawie polskim i wspólnotowym [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji, Wrocław 2008, s. 128. Natomiast W. Radecki uznaje, że koncepcja ochrony bioróżnorodności stanowi nowe rozumienie konserwatorskiej ochrony przyrody, D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o ochronie przyrody, Komentarz, Warszawa 2019, s. 49.

19 Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 43 ze zm.

zasobów i składników przyrody (art. 2 ust. 1 u.o.p.), zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej (art. 3 ust. 4 u.o.p.) i zrównoważonego wykorzystania użytków rolnych i leśnych (art. 24 ust. 1 pkt. 6 u.o.p.).²⁰

Wstępna analiza materiału normatywnego pozwala na twierdzenie, że regulacja prawna odnosząca się do ochrony biosfery w działalności rolniczej jest rozproszona. Podstawowym aktem prawnym ustanawiającym ograniczenia w prowadzeniu tej działalności są przepisy ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.: 1) wskazujące reżim prawny na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody; 2) regulujące gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody (rozd. 9 u.o.p.). Ponadto trzeba też stwierdzić, że rozwiązania prawne służące ochronie biosfery w działalności rolniczej, niezależnie od położenia obszaru, na którym ta działalność jest prowadzona, odnajdujemy w wielu innych aktach prawnych m.in. regulujących stosowanie środków ochrony roślin, czy nawozów.

3. Prawne podstawy reglamentacji działalności rolniczej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody

Pierwsze ograniczenia działalności rolniczej na terenach objętych jedną z form ochrony przyrody pojawiły się w ustawie o ochronie przyrody z 1991 r.²¹ Ustawodawca wprowadził możliwość ustanowienia, w drodze rozporządzenia wojewody, zakazów odnoszących się do prowadzenia działalności rolniczej lub ograniczeń stosowania m.in. środków chemicznych w gospodarce rolnej, prowadzonej na obszarze parku narodowego lub rezerwatu przyrody (art. 37 ust. 1 pkt 10, 11 u.o.p. z 1991 r.). W przypadku dopuszczenia możliwości prowadzenia działalności rolniczej na tych obszarach musiała ona być podporządkowana ochronie przyrody, której nadano pierwszeństwo (art. 14 ust. 2 u.o.p. z 1991 r.). Zmiana sposobu wykorzystywania gruntów, także rolnych, niezależnie od procedury określonej w przepisach zagospodarowania przestrzennego, wymagała zgody dyrektora parku. Pozostawiono możliwość gospodarczego wykorzystania gruntów rolnych

znajdujących się w granicach parku krajobrazowego, ale przy zachowaniu ochrony wartości przyrodniczych i warunków racjonalnego gospodarowania (art. 24 ust. 1 i 2 u.o.p. z 1991 r.).

Ustanowiono także po raz pierwszy niezmiernie istotny zakaz wypalania roślinności na łąkach i pastwiskach (art. 45 u.o.p. z 1991 r.). Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody z 2000 r.²² wprowadziła na obszarach rezerwatów i parków narodowych zakaz wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych (art. 23a pkt 23 u.o.p. z 1991 r.), a na obszarach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu zakaz wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia własnych gruntów i zakaz organizowania ośrodków chowu i hodowli zwierząt posługujących się metodą bezściółkową (art. 26a ust. 5 i 6 u.o.p. z 1991 r.).

Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. mimo jeszcze silniejszego wielokrotnego, akcentowania konieczności ochrony różnorodności biologicznej, nie wprowadza w tym zakresie radykalnych zmian. Jak wskazuje J. Ciechanowicz-McLean rygoryzm przepisów ochronnych na obszarze określonej formy ochrony przyrody uzależniony jest od jej celów i funkcji. Rygorystyczna ochrona uzasadniona jest na obszarze parków narodowych, rezerwatów przyrody, czy obszarach Natura 2000. Tam też zakazy mają charakter obligatoryjny. W pozostałych formach ochrony przyrody ograniczenia i zakazy są łagodzone przez fakultatywną możliwość ich ustanowienia.²³ Także sama możliwość i warunki prowadzenia działalności w rolnictwie zależą od prawnej formy ochrony przyrody ustanowionej na danym obszarze.

Ochrona bioróżnorodności jest jednym z podstawowych celów utworzenia parku narodowego (art. 8 ust. 2 u.o.p.), a także mimo braku wskazania *expressis verbis* rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 1 u.o.p.). Te dwie najstarsze w systemie polskiego prawa formy ochrony przyrody służą zachowaniu najcenniejszych ekosystemów i siedlisk przyrodniczych występujących na obszarach wyróżniających się szczególnymi wartościami przyrodniczymi i krajobrazowymi. Na podstawie art. 20 ust. 3 pkt 1 cele ochrony przyrody danego parku narodowego, czy rezerwatu przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji określa plan ochrony. Co do zasady prowadzenie działalności rolniczej w parkach i rezerwach przyrody jest zabronione, z wyłączeniem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (art. 15 ust. 1 pkt 11 i art. 20 ust. 3 pkt 6 u.o.p.).

Zachodzi jednak pytanie czy jest możliwe prowadzenie działalności rolniczej na gruntach położonych na terenie

20 Szerzej na ten temat D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o ochronie przyrody..., s. 62-64, J. Ciechanowicz-McLean, Polskie prawo ochrony przyrody, Warszawa 2006, s. 33-34, J. Sommer [w:] Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, W. Radecki (red.), Wrocław 2006, s. 100, czy Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009, s. 482-483.

21 Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, tekst pierwotny Dz. U. z 1991 r. Nr 114, poz. 492 z późn. zm.

22 Ustawa z 7 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21, dalej jako: „u.o.p. z 1991 r.”.

23 J. Ciechanowicz-McLean, Obrót nieruchomością rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 253.

parku narodowego lub rezerwatu, a stanowiących własność osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. Przepis ten wyłącza ustanowione w art. 15 ust. 1 u.o.p. zakazy na obszarach objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystania oraz wykonywania prawa własności. Przepis ten rodzi duże problemy interpretacyjne, a liczne wątpliwości zostały wyrażone w poglądach doktryny²⁴. Analiza wskazanego przepisu pozwala na przyjęcie stanowiska, iż ustawodawca dopuszcza prowadzenie przez właścicieli na ich gruntach położonych w granicach parku narodowego lub rezerwatu działalności rolniczej, jeśli znajdują się one na tej części, która korzysta jedynie z ochrony krajobrazowej.²⁵

Jak wskazał NSA w wyroku z 2010 r.²⁶, celem powyższej regulacji jest zachowanie walorów krajobrazowych, czyli wartości ekologicznych, estetycznych lub kulturowych obszaru oraz związanej z nim rzeźby terenu, tworów i składników przyrody, ukształtowanych przez siły przyrody lub działalność człowieka. Oznacza to, że działalność objęta zakazami dokonywana przez człowieka na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli jest kontynuacją dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu na tym obszarze. Ponadto, jak stwierdził NSA przepis art. 15 ust 2 pkt 5 u.o.p. w zakresie wykonywania prawa własności, nie stanowi samodzielnej podstawy do uchylecia zakazów określonych w art. 15 ust. 1 u.o.p., lecz odsyła w tym zakresie do stosownych przepisów kodeksu cywilnego. m.in. art. 140 KC, zgodnie z którym działalność prowadzona przez właściciela przy wykonywaniu jego prawa odbywa się w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, a także zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W przypadku gruntów zlokalizowanych na obszarze chronionym parku narodowego, granice ustawowego korzystania przez właściciela z jego nieruchomości wyznaczać będzie art. 15 ust. 1 u.o.p., ustanawiający m.in. zakaz budowy i rozbudowy obiektów budowlanych, niszczenia gleby, zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów, stosowania środków chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin oraz nawozów, wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Z tego też względu wydaje się możliwe dopuszczenie prowadzenia działalności rolniczej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarach objętych jedynie ochroną krajo-

brazową w parkach narodowych i rezerwach przyrody, o ile nie będzie to powodowało konieczności wznoszenia budowli, zmiany przeznaczenia gruntów, niszczenia gleby, czy stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Wskazane ograniczenia uzasadniają twierdzenie, że najwłaściwszym byłoby w tym przypadku zastosowanie metod rolnictwa ekologicznego lub ekstensywna działalność rolnicza np. produkcja ziół.

Natomiast w przypadku parku krajobrazowego ustawodawca wyraźnie wskazuje na konieczność zachowania wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych, ale prowadzonych w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1 u.o.p.). Stąd w konsekwencji prowadzi to do postanowienia zawartego w art. 16 ust. 6 u.o.p., iż grunty rolne i leśne znajdujące się w granicach parku narodowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6 u.o.p.).

Działalność rolnicza na terenie parku krajobrazowego doznaje bardzo niewielu ograniczeń. Fakultatywnie ustanawiane na mocy art. 17 ust. 1 zakazy dotyczą: 1) wylewania gnojowicy, chyba że służy nawożeniu własnych gruntów rolnych, 2) chowu i hodowli zwierząt metodą bezściółkową, 3) niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych. Natomiast jeśli ustanowione zostaną na terenie parku zakazy zmiany stosunków wodnych, ze względu na ochronę przyrody, czy zakaz umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor, legowisk, to zakazy te nie dotyczą wykonywania czynności racjonalnej gospodarki rolnej.

Podobny reżim prawny wprowadzający ograniczenia w działalności rolniczej może być ustanowiony na obszarach chronionego krajobrazu (art. 24 ust. 1 pkt. 1,3,6 u.o.p.). Dodatkowo w przypadku wprowadzenia zakazu lokalizacji obiektów budowlanych w pasie linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych ograniczenie to jest wyłączone w odniesieniu do obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej (art. 26 ust. 1 pkt 8 u.o.p.).

Ochronie bioróżnorodności służą wprowadzone do naszego systemu prawa w 2004 r. obszary Natura 2000²⁷. Jest to rodzaj europejskiej sieci ekologicznej, której celem jest zachowanie siedlisk przyrodniczych na obszarach specjalnej ochrony ptaków, siedlisk i innych obszarach mających znaczenie dla Wspólnoty. Obszary te, na mocy art. 10 Dyrektywy Siedliskowej, powinny być połączone w miarę możliwości fragmentami obszarów cennych ze względu na walory krajobrazu, zagospodarowanymi w sposób umożliwiający migrację, rozprzestrzenianie się i wymianę genetyczną dzikich gatunków. Specyfika tej formy polega na tym, że obszary te mogą pokrywać się w całości lub części z wcześ-

24 M.in. D. Danecka, W. Radecki, Ustawa o ochronie ..., s. 159 – 168, czy K. Gruszecki, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2010, s. 89-90.

25 Jak wskazuje K. Gruszecki jeśli konkretna część parku lub rezerwatu korzysta również z innej formy niż krajobrazowa to zwolnienie nie będzie miało już miejsca, K. Gruszecki, Ustawa o ochronie ..., s. 90.

26 Wyrok NSA z 10 czerwca 2010 r., II OSK 970/09, CBOSA.

27 Dyrektywa siedliskowa oraz obecnie obowiązująca w zakresie ochrony dzikiego ptactwa dyrektywa 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r., Dz.Urz. WE L 20 z 26.01.2010 r., (dalej cyt. jako: „dyrektywa ptasia”).

niej ustanowionymi innymi formami ochrony przyrody (np. parkami narodowymi) oraz formami ochrony przyrody obiektowej (np. użytkami ekologicznymi). Z uwagi, iż założeniem powołania obszarów Natura 2000 jest zachowanie w stanie niezmiennym występujących na danym obszarze elementów przyrody, co do zasady pozostawia się dotychczasową działalność rolniczą, czy leśną chyba, że naruszałoby to zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych oraz rezerwatów przyrody wchodzących w skład obszaru Natura 2000 (art. 36 ust. 1 i 2 u.o.p.). Natomiast zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności pogarszania stanu siedlisk przyrodniczych, wpływania negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, czy pogarszania integralności obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Jak podkreśla K. Gruszecki w przypadku każdego obszaru Natura 2000 niezbędne jest rozważenie, jakiego rodzaju działania mogą znacząco negatywnie oddziaływać na składniki środowiska przyrodniczego, dla których ochrony wyznaczony został obszar Natura 2000. Nie da się więc w tym zakresie określić jednoznacznych reguł znajdujących zastosowanie w każdym przypadku. Powinny one natomiast znajdować swoje odzwierciedlenie w planie ochrony sporządzanym dla obszaru Natura 2000. Na podstawie art. 29 ust. 8 pkt 3 lit. e) u.o.p. plan ten powinien zawierać określenie warunków utrzymania lub odtwarzania właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, zachowania integralności obszaru Natura 2000 oraz spójności sieci obszarów Natura 2000 odnoszących się w szczególności gospodarki rolnej, leśnej, rybackiej.

Ponadto możliwość prowadzenia działalności rolniczej w przypadku obszarów Natura 2000 zależy m.in. od tego, czy obszar ten pokrywa się w całości lub części z wcześniej ustanowionymi innymi formami obszarowej ochrony przyrody (np. parkami narodowymi) oraz formami ochrony przyrody obiektowej (np. użytkami ekologicznymi), czy też jest ustanowiony niezależnie od innej prawnej formy ochrony przyrody. W tym pierwszym przypadku obowiązuje znacznie ostrzejszy reżim prawny przewidziany w art. 15 u.o.p., który z mocy art. 36 ust. 2 wyznacza ramy dozwolonej działalności także na obszarze Natura 2000.

Jak wskazuje K. Gruszecki z powyższego zestawienia wynika, iż prawo własności na obszarach Natura 2000 ulega bardzo dużemu ograniczeniu²⁸, chociażby w zakresie modernizacji istniejących czy tworzenia nowych przedsięwzięć

inwestycyjnych, będzie też podlegała działalność produkcyjna w rolnictwie. Z drugiej zaś strony, jak wskazano w literaturze ekonomicznej²⁹, obszary te warunkują określone rodzaje działalności gospodarczej wykorzystującej walory przyrodnicze np. agroturystykę, produkty rolnictwa ekologicznego, co może przynieść także wymierne efekty ekonomiczne.

Przepisy wykonawcze³⁰ wydane na podstawie art. 60 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³¹, zawierają wykaz przedsięwzięć mogących zawsze znacząco i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których przeprowadza się procedurę oceny na obszar Natura 2000. Do pierwszej kategorii w § 2 ust. 1 pkt 51 rozporządzenia z 2010 r. zaliczono chów lub hodowlę zwierząt w liczbie nie mniejszej niż 210 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP). Prowadzący działalność rolniczą we wskazanym zakresie będzie musiał się liczyć z przeprowadzeniem obligatoryjnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, gdyż jest przedsięwzięcie związane z zarówno z dużym użyciem energii i wzrostem emisji. Do drugiej kategorii zaliczono kilkadziesiąt przedsięwzięć w zakresie działalności rolniczej, wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 85 – 107 rozporządzenia z 2010 r. Z uwagi na ramy opracowania nie jest możliwa szersza analiza wszystkich wymienionych kilkadziesiąt kategorii przedsięwzięć rolniczych uznanych za potencjalnie znacząco oddziaływające na środowisko, których realizacja wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

4. Racjonalna gospodarka rolna

Ustawodawca dopuszczając działalność rolniczą na cennych przyrodniczo obszarach objętych ochroną prawną wprowadza wymóg jej prowadzenia zgodnie z „racjonalną gospodarką rolną”. W ustawie o ochronie przyrody nie zdefiniowano terminu „racjonalna gospodarka rolna”. Przymiotnik „racjo-

29 M. Niedziółka, *Ekonomiczne konsekwencje programu natura 2000* [w:] J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec (red.) *Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony przyrody, gospodarki leśnej, łowieckiej oraz ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 93, 103, czy A. Bałtomiuk, *Wpływ sieci Natura 2000 na rozwój obszarów wiejskich w Polsce* [w:] M. Stany, M. Drygas (red.), *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2010, s. 138 – 140.

30 Rozporządzenie RM z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 71 ze zm., dalej cyt. jako: „rozporządzenie z 2010 r.”.

31 Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2018 r., poz. 2081 ze zm.

28 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie ...*, s. 201. Szeroko na ten temat też D. Trzcńska, *Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości* [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.) *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 153-162.

nalny”, zgodnie z językowym znaczeniem tego słowa, oznacza „oparty na nowoczesnych, naukowych metodach, dobrze zaplanowany i dający dobre wyniki, kierujący się rozumem, logiką”.³²

Termin „racjonalna gospodarka rolna” pojawił się po raz pierwszy w ustawie o ochronie przyrody z 1991 r., i był, podobnie jak i w obecnie obowiązującej regulacji prawnej z 2004 r., odnoszony do takiego sposobu prowadzenia działalności w rolnictwie, który nie stoi w sprzeczności z celami ochronnymi ustanowionymi w przewidzianej przez prawo formie na danym obszarze (art. 17 ust. 1 pkt. 2, 6 czy art. 24 ust. 1 pkt 1, 8 u.o.p.). Termin ten odnosi się do technologii prac rolniczych umożliwiających przestrzeganie zakazów związanych z ochroną zasobów przyrodniczych.

Wprowadzone tego pojęcia uznano jako celowy zabieg ustawodawcy, służący pewnej swobodzie w dostosowaniu sztywnych reguł ustawowych do potrzeb konkretnych przypadków, których ustawodawca nie mógł przewidzieć i unormować w abstrakcyjnie ujętych normach prawnych³³. Pogląd ten podziela WSA w wyroku z 2008³⁴, wskazując, iż rolą organu orzekającego w każdej konkretnej sprawie jest ustalenie normatywnego zakresu. Rodzi to konieczność ustalenia jego zakresu przedmiotowego na mocy obowiązujących przepisów, odnoszących się sposobu prowadzenia działalności rolniczej. Współcześnie pod pojęciem „racjonalna gospodarka rolna” – należałoby rozumieć racjonalne działania ekonomiczne producenta rolnego, gospodarkę rolą opartą na nowoczesnych naukowych metodach, zasadach wskazanych w kodeksie dobrej praktyki rolniczej, spełniającą wymogi wzajemnej zgodności, bez uszczerbku dla środowiska.³⁵

5. Wnioski

Jak wynika z dokonanej analizy przepisów odnoszących się do reżimu prawnego prowadzenia działalności rolniczej na terenach objętych jedną z form ochrony przyrody brak jest w ustawie jakiegokolwiek odesłania do instrumentów prawnych służących ochronie środowiska w działalności rolniczej. Ustawodawca ogranicza się do ustanowienia zakazu stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów, ale tylko na obszarach parków narodowych i re-

zerwatów przyrody. Na terenach objętych jedną z pozostałych obszarowych form ochrony przyrody brak jest natomiast odwołania do stosowania instrumentów służących ochronie biosfery np. wymogów wzajemnej zgodności³⁶, czy preferencji konwersji na produkcję ekologiczną. Jednakże przede wszystkim brak jest spójności omawianej regulacji prawnej z przedsięwzięciami „Programu rolno-środowiskowo-klimatycznego” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.³⁷ Głównym zadaniem programów rolnośrodowiskowych jest ograniczenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko i zwiększenie jego pozytywnego oddziaływania na różnorodność biologiczną i krajobraz obszarów wiejskich.³⁸ Konstruując reżim prawny obszarowych form ochrony przyrody ustawodawca powinien, oprócz wyznaczania systemów zakazów i wyjątków od nich wprowadzić w stosunku do działalności rolniczej nakaz podejmowania zobowiązań rolnośrodowiskowych, zgodnie z wymaganiami systemów gospodarki ekstensywnej, rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego.

Literatura

- A. Bałtromiuk**, Wpływ sieci Natura 2000 na rozwój obszarów wiejskich w Polsce [w:] M. Stany, M. Drygas (red.), *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa 2010
- M. Bar, J. Jendrośka**, *Prawo ochrony środowiska*. Podręcznik, Wrocław 2005
- Z. Bukowski**, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009
- J. Ciechanowicz-McLean**, Obrót nieruchomości rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV
- J. Ciechanowicz-McLean**, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006
- D. Danecka**, *Zasady prawa leśnego* [w:] *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Warszawa 2016

36 Art. 93 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L z 20.12.2013, p. 549.

37 Rozporządzenie 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, Dz. U. poz. 415, z późn. zm.

38 Szerzej na ten temat: M.A. Król, Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*”, t. LXXXVI, 2012, s. 67–91.

32 Uniwersalny słownik języka polskiego PWN, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, t. IV, s. 9.

33 T. Zieliński, Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym, PIP 1997, z.11-12, s. 134.

34 Wyrok WSA w Warszawie z 23 stycznia 2008 r., IV SA/Wa 2293/07, Lex 491351.

35 Szerzej na ten temat: M.A. Król, Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, t. IX, s. 306 i n.

- D. Danecka, W. Radecki**, Ustawa o ochronie przyrody, Komentarz, Warszawa 2019
- K. Gruszecki**, Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz, Warszawa 2010
- A. Habuda**, Koncepcje ochrony przyrody w prawie polskim i wspólnotowym [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji, Wrocław 2008
- Krajowy program zwiększenia lesistości**, dokument przyjęty uchwałą RM z 23.06.1995 r. wraz z aktualizacją z maja 2003 r.
- M.A. Król**, Ochrona biosfery w działalności rolniczej [w:] M. Górski (red.), Prawo
- M.A. Król**, Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX
- M.A. Król**, Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LXXXVI, 2012
- M.A. Król**, Wybrane zagadnienia ochrony biosfery [w:] M. Stahl (red.), Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2016
- M. Niedziółka**, Ekonomiczne konsekwencje programu natura 2000 [w:] J. Bucieńska, M. Niedziółka, R. Stec (red.) Zadania organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie ochrony przyrody, gospodarki leśnej, łowieckiej oraz ochrony środowiska, Warszawa 2009
- R. Paczuski**, Prawo ochrony środowiska, Bydgoszcz, 2000
- W. Radecki, J. Sommer**, Prawne formy ochrony przyrody, Warszawa 1990
- J. Sommer** [w:] Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody, W. Radecki (red.), Wrocław 2006
- D. Trzcińska**, Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.) Wybrane problemy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2010
- Uniwersalny słownik języka polskiego PWN**, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, t. IV
- T. Zieliński**, Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym, PiP 1997, z.11-12



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl