

## PRAWNE INSTRUMENTY OCHRONY KRAJOBRAZU WIEJSKIEGO W RAMACH SYSTEMÓW WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO DO GRUNTÓW ROLNYCH ORAZ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATACH 2014–2020

ANETA KAŹMIERSKA-PATRZYCZNA\*, MONIKA A. KRÓL\*\*

**Abstract:** **The Legal Regulation of Rural Landscape Protection and Instruments in Legislation Relating to Direct Payments to Farmers Under Support Scheme and Rural Development in the New Programming Period 2014–2020**

One of the distinguished types of landscapes are rural landscape. It is a kind of cultural landscape, resulting from human activities, including in the areas intensively used for agriculture, which is dominated by agro-ecosystem. The significance role of the rural landscape arises to the fact that rural areas in Poland occupy 93,1%, and agricultural areas are 51,55% of the country. The purpose of this paper is to present instruments of rural landscape protection. The conducting analysis leads to the conclusions that in Polish general legislation relating to nature protection, there is no direct regulation protecting the landscape against the negative impact from agricultural activities. On the other hand we can find the legal instruments in legislation relating to direct payments to farmers under support scheme and rural development in the new programming period 2014–2020. The greatest importance must be ascribed to the agri-environmental programs, afforestation of land, ecological farming, or support for LFA areas. In the next stage of the CAP special attention will be given to the new payment for environmental activities that will prevents the monocultures, which in consequence will be a very important element in shaping the landscape in rural areas.

**Keywords:** landscape, rural landscape, Natura 2000 sites, the Common Agricultural Policy, direct payments, payment for environmental practices, rural development program

**Słowa kluczowe:** Krajobraz, krajobraz wiejski, obszar Natura 2000, Wspólną Polityką Rolną UE, płatności za działania środowiskowe, Program rozwoju obszarów wiejskich

Krajobraz jest ważnym składnikiem otoczenia, warunkującym jakość życia ludzi.<sup>1</sup> Ma on konkretny wymiar społeczny, stąd też kształtowanie krajobrazu i gospodarowanie nim jest jednym z zadań współczesnego państwa z zakresu ochrony środowiska. Celem tych działań jest jego ochrona i racjonalne kształtowanie, mające swoje znaczenie w wymiarze społecznym (kulturowym), ekonomicznym i ekologicznym.

Podstawę kształtowania krajobrazu stanowi jego właściwe zdefiniowanie. Tymczasem pojęcie „krajobraz” jest jedną z tych (obok np. różnorodności biologicznej) wielo-

\* Dr Aneta Kaźmierska-Patrzyczna, WPiA UŁ.

\*\* Dr Monika A. Król, WPiA UŁ.

<sup>1</sup> Preambuła Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, zawartej we Florencji w 2000 r., ratyfikowanej przez Polskę 24 czerwca 2004 roku, Dz.U. z 2006, Nr 14, poz. 98, dalej cyt. jako: „Konwencja Krajobrazowa”.

znacznych kategorii trudnych do zdefiniowania.<sup>2</sup> W języku potocznym bywa utożsamiany najczęściej z widokiem lub przestrzenią widzianą ludzkim okiem z pewnego punktu.<sup>3</sup> W aktach międzynarodowych definicję krajobrazu wprowadziła po raz pierwszy Konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. Zgodnie z treścią art. 1 lit. a Konwencji, przez krajobraz rozumie się „obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”.

W prawie polskim pojęcie „krajobraz” nie zostało dotychczas zdefiniowane. Natomiast prawną definicję szczególnego typu krajobrazu, jakim jest „krajobraz kulturowy”, zawiera art. 3 pkt 14 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,<sup>4</sup> gdzie krajobraz został zdefiniowany jako: „przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka, zawierająca wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze”. Przepisy ustawy przewidują ochronę „wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi” poprzez tworzenie parków kulturowych. Może to być krajobraz kulturowy z historycznymi zabudowaniami wiejskimi, starodrzewami w dawnych parkach dworskich.

Trzeba w tym miejscu jednak zaznaczyć, że ustawodawca polski w art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody<sup>5</sup> zdefiniował pojęcie „walory krajobrazowe”, przez które rozumie „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związaną z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka”. Krajobraz stanowi też element konstrukcyjny pojęcia „środowisko przyrodnicze”, zdefiniowanego w art. 5 pkt 20 u.o.p., przez które rozumieć należy „krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi, z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami”. Natomiast „ochrona krajobrazowa” to na mocy art. 5 pkt 8 u.o.p. „zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu”.

Wprowadzenie normatywnej definicji przewiduje prezydencki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu,<sup>6</sup> który w projektowanym art. 3 pkt 8d ustawy z 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup> zakłada, iż „krajobraz to postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka.” W przypadku przyjęcia ustawy będzie to pierwsza definicja krajobrazu w systemie prawa polskiego, a jej wprowadzenie ma być zasadniczym krokiem w kierunku stworzenia kompleksowej ochrony krajobrazu jako samoistnej wartości.

W naukach przyrodniczych,<sup>8</sup> w zależności od stanu i stopnia zniszczenia krajobrazu, rozróżnia się: 1) krajobrazy pierwotne, w których istnieje samoregulacja, i w których

<sup>2</sup> Na ten temat SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody*. Warszawa, 2008, s. 86, czy SZCZĘŚNY, T.: *Ochrona przyrody i krajobrazu*. Warszawa, 1982, s. 108.

<sup>3</sup> Słownik Języka Polskiego PWN, <http://www.sjp.pwn.pl>.

<sup>4</sup> Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm, dalej cyt. jako „u.o.z.”.

<sup>5</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. z 2013, poz. 627 ze zm., dalej cyt. jako: „u.o.p.”.

<sup>6</sup> Prezydencki projekt ustawy wniesiony do łaski marszałkowskiej w dniu 1 lipca 2013 r., druk sejmowy nr 1525.

<sup>7</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej cyt. jako: „P.o.ś.”.

<sup>8</sup> ZIMNY, L.: *Encyklopedia ekologiczno-rolnicza*. Wrocław, 2003, s. 101.

człowiek nie wprowadził żadnych zmian; 2) krajobrazy naturalne, w których wprowadzono pewne zmiany, ale bez budownictwa i naruszenia mechanizmów samoregulacji; 3) krajobrazy kulturowe (gospodarcze, antropogeniczne), w których prowadzi się intensywną gospodarkę i budownictwo naruszające naturalną samoregulację; 4) krajobrazy zdewastowane, w których elementy naturalne zostały wyparte przez przemysł i budownictwo.

Jednym z wyróżnianych w piśmiennictwie typów krajobrazów jest krajobraz wiejski.<sup>9</sup> Jest to rodzaj krajobrazu kulturowego, powstałego na skutek działalności człowieka, także na terenach intensywnie użytkowanych rolniczo, w którym dominują agroekosystemy.<sup>10</sup> Znaczenie krajobrazu wiejskiego wynika z faktu, iż obszary wiejskie w Polsce zajmują 93,1%,<sup>11</sup> a powierzchnia użytków rolnych obejmuje 51,55% powierzchni kraju.<sup>12</sup> Jak wskazywał, w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, W. Radecki,<sup>13</sup> jednym z najważniejszych kierunków kształtowania krajobrazu wiejskiego jest dążenie do utrzymania jego względnego bogactwa. Z tego też względu, zdaniem Autora, system prawny powinien być tak skonstruowany, aby stymulować producentów rolnych do wprowadzania nowych zadrzewień i zakrzewień na obszarach wiejskich. Do tego postulatu należałoby dodać wymóg ochrony istniejących zadrzewień śródpolnych, nawet pojedynczych drzew owocowych na miedzach, oczek wodnych, miedz, czy elementów kultury materialnej.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie instrumentów ochrony szczególnego typu krajobrazu, jakim jest krajobraz wiejski. Powstaje pytanie, czy istnieją instrumenty ochrony tego szczególnego typu krajobrazu w polskim ustawodawstwie z zakresu ochrony przyrody oraz w regulacjach prawnych odnoszących się do wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich w nowym okresie programowania na lata 2014–2020. Z uwagi na określony temat, niezbędnym będzie wskazanie podstawowych założeń ochrony krajobrazu wiejskiego w przyjmowanych strategiach, dotyczących zarówno polityki ekologicznej, jak i polityki rolnej naszego państwa. Analiza ta zostanie poprzedzona krótkim ukazaniem podstawowych instrumentów ochrony krajobrazu w systemie prawa polskiego, zwłaszcza na położonych na terenach wiejskich obszarach Natura 2000.

## INSTRUMENTY PRAWNE OCHRONY KRAJOBRAZU

Jak wskazuje E. Symonides,<sup>14</sup> pomimo niejednoznaczności w rozumieniu krajobrazu i trudności z wyodrębnieniem tej jednostki w większej skali przestrzennej, stanowi on od dawna przedmiot współcześnie rozumianej ochrony przyrody. Można

<sup>9</sup> KOSTROWICKI, A. S.: Kształtowanie krajobrazu rolniczego Polski [w:] BUCHWALD, K. – ENGELHARDT, W. (red.): *Kształtowanie krajobrazu a ochrona przyrody*. Warszawa, 1975, s. 580 czy GAWLIKOWSKI, Z.: Tereny rolnicze w kształtowaniu krajobrazu. *Aura*, 1982, nr 9, s. 15–17.

<sup>10</sup> RADECKI, W.: *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*. Zielona Góra, 1996, s. 197.

<sup>11</sup> Dane z 2010 r. na podstawie Rocznika statystycznego. Obszary wiejskie. Spis rolny, GUS 2010, s. 27.

<sup>12</sup> Dane z 2013 r. na podstawie stanu geodezyjnego i kierunków wykorzystania powierzchni kraju, Rocznik statystyczny. Rolnictwo, GUS 2013, s. 75.

<sup>13</sup> RADECKI, W.: *Prawna ochrona...*, s. 198.

<sup>14</sup> SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody...*, s. 87.

w tym zakresie wskazać pierwsze niemieckie regulacje z początku XX w., których celem była ochrona krajobrazu przed degradacją.<sup>15</sup> Potrzebę ochrony, ale zarazem prawidłowego kształtowania krajobrazu dostrzegali także, już ponad sto lat temu, nestor prawa ochrony przyrody J. G. Pawlikowski.<sup>16</sup>

Współcześnie w wielu krajach członkowskich UE, na szczeblu krajowym lub w poszczególnych regionach, ochrona krajobrazu jest przedmiotem odrębnych regulacji prawnych.<sup>17</sup> Można w tym zakresie wskazać francuską ustawę z 8 stycznia 1993 r. o ochronie i dowartościowaniu krajobrazów,<sup>18</sup> katalońską ustawę z 8 czerwca 2005 r. o ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu,<sup>19</sup> czy jeden z najnowszych aktów prawnych w tym zakresie, jakim jest saksońska ustawa z 6 czerwca 2013 r. o ochronie przyrody i pielęgnowaniu krajobrazu.<sup>20</sup>

Zgodnie z prezentowanym w doktrynie przez W. Radeckiego,<sup>21</sup> podziałem instrumentów prawnych ochrony przyrody na szczególne i powszechne, w Polsce instrumenty ochrony krajobrazu należą do drugiej z wymienionych grup. Analiza regulacji prawnej prowadzi jednakże do wniosku, iż nadal brak jest całościowej ochrony krajobrazu, chronione są tylko poszczególne jego elementy. W ustawodawstwie istnieją szczałkowe i niezwykle rozproszone przepisy, których celem jest ochrona krajobrazu jako samoistnej wartości.

Krajobraz jest na mocy art. 3 pkt 39 P.o.ś., jednym z elementów środowiska i bezspornie ochrona środowiska obejmuje również jego ochronę. Jednakże na podstawie odesłania zawartego w art. 81 ust. 4 pkt 1 P.o.ś. oraz w związku z art. 1 u.o.p. krajobraz pozostaje przedmiotem prawnej ochrony przyrody i w tej regulacji znajdują się szczegółowe zasady dotyczące jego ochrony. Stąd też, w oparciu o art. 2 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 5 u.o.p., ochrona krajobrazu stanowi jeden z celów stawianych przed ochroną przyrody.

Ponadto, do ochrony krajobrazu odnoszą się także ustawy: o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,<sup>22</sup> o ochronie

---

<sup>15</sup> Ustawa pruska z 1907 r. regulująca kwestie zeszpecenia miejscowości i krajobrazów wybitnych okolic, ustawa bremeńska z 1909 r. o ochronie pomników budowlanych, ulic i krajobrazów, ustawa saska z 1909 r., która chroniła krajobraz przed zeszpeceniem przez szyldy, plakaty, cyt. za: SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody*, s. 87.

<sup>16</sup> PAWLIKOWSKI, J. G.: *Kultura a natura*, Lamus IV. Lwów-Warszawa, 1913, cyt. za SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody*, dz. cyt., s. 87.

<sup>17</sup> Szerzej na temat rozwiązań prawnych przyjętych we Francji, Portugalii, Hiszpanii, Belgii, a także Holandii i Szwajcarii zob. WOJCIECHOWSKI, K. H.: *Prokrajobrazowe instrumenty planistyczne we Francji, Belgii, Hiszpanii i Portugalii*. *Czasopismo Techniczne*, 2008, wyd. Politechniki Krakowskiej, z. 1-A, s. 171–179.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat przyjęcia ustawy: *Prawo Rolne*, 1993, z. 1, s. 99.

<sup>19</sup> Ustawa nr 8/2005 z 8 czerwca 2005 r. o ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu (Ilei de protecció, gestió i ordenació del paisatge), tekst: [http://www.catpaisatge.net/fixters/Llei\\_Paisatge\\_fr.pdf](http://www.catpaisatge.net/fixters/Llei_Paisatge_fr.pdf).

<sup>20</sup> Ustawa Wolnego Związkowego Kraju Saksonia z 6 czerwca 2013 r. o ochronie przyrody i pielęgnowaniu krajobrazu (SächsNatSchG), Saksoński Dziennik Ustaw i Rozporządzeń SächsGVBl, s. 451.

<sup>21</sup> RADECKI, W.: *Koncepcje powszechnej i szczególnej ochrony przyrody* [w:] RAKOCZY, B. – PCHAŁEK, M. (red.): *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*. Warszawa, 2010, s. 96–97.

<sup>22</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej: „u.p.z.p.”.

gruntów rolnych i leśnych,<sup>23</sup> o lasach,<sup>24</sup> jak również Prawo wodne,<sup>25</sup> Prawo budowlane,<sup>26</sup> Prawo geologiczne i górnicze.<sup>27</sup>

Ochrona krajobrazowa realizowana jest przede wszystkim poprzez ustanowienie obszarowych form ochrony przyrody: parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, czy zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, ale akcent tej regulacji położony jest przede wszystkim na ochronę walorów przyrodniczych. Do najważniejszych ograniczeń należą te, wynikające z wyznaczenia na danym obszarze jednej z prawnych form, gdyż na podstawie przepisu art. 73 ust. 1 P.o.ś. uwzględniane są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ochronie walorów krajobrazowych poza obszarami specjalnymi może służyć wskazanie zawarte w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; 2) walory architektoniczne i krajobrazowe; 3) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Szczególnymi instrumentami ochrony krajobrazu są także parki gminne i parki kulturowe. Park gminny na mocy art. 81 u.o.p. to teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie u.o.z., tworzony przez radę gminy, jeżeli teren stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela. Park gminny jest rodzajem obszaru specjalnego, tworzonym także z uwagi na ochronę walorów krajobrazowych, jego utworzenie nie jest jednak związane z ustanowieniem na tym terenie zakazów związanych z dozwolonym zachowaniem się użytkowników. Z kolei park kulturowy może być utworzony, na podstawie art. 16 u.o.z., w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

W obecnie obowiązującej regulacji prawnej można znaleźć bardzo nieliczne instrumenty prawne chroniące krajobraz poza wskazanymi obszarowymi formami. Można tu wymienić wymóg uzyskania, na podstawie art. 118 u.o.p., decyzji RDOŚ na prowadzenie robót polegających na regulacji wód, budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych czy innych robót zmieniających stosunki wodne – m.in. na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych.

Ochronie krajobrazu służy też, wskazany w przepisie art. 119 u.o.p., zakaz wzniesienia w pobliżu morza, jezior i innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów obiektów budowlanych uniemożliwiających lub utrudniających ludziom i dziko występującym zwierzętom dostęp do wody, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, go-

<sup>23</sup> Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. z 2013, poz. 1205 ze zm.

<sup>24</sup> Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

<sup>25</sup> Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.j. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

<sup>26</sup> Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>27</sup> Ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, t.j. z 2014 r., poz. 613 ze zm.

spodarcze wodnej lub rybackiej oraz związanych z bezpieczeństwem powszechnym i obronnością kraju. Ponadto linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe powinny być przeprowadzane i wykonywane w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym także ochronę walorów krajobrazowych (art. 73 ust. 2 P.o.ś.).

Faktyczna ochrona krajobrazu w Polsce dotyczy jedynie wybranych obszarów kraju. Są to przede wszystkim obszary stanowiące obszarowe formy ochrony przyrody, które stanowią 32,5% powierzchni kraju.<sup>28</sup> Na ten system ochrony niejako nałożona została europejska sieć obszarów Natura 2000, stanowiąca obecnie 19,58% powierzchni Polski,<sup>29</sup> która utożsamiana jest z ostojami ginącego świata roślin i zwierząt oraz miejscem wypoczynku. Jest to nowy instrument ochrony krajobrazu, wprowadzony ustawą u.o.p. z 2004 r., służący utworzeniu na terenie Polski systemu obszarów chronionych wymaganego przepisami prawa unijnego. Podstawą w tym zakresie jest zwłaszcza dyrektywa 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – popularnie nazywana dyrektywą siedliskową lub habitatową,<sup>30</sup> której efektem ma być właśnie stworzenie spójnej europejskiej sieci ekologicznej specjalnych obszarów ochrony – Natura 2000. Zgodnie z dyrektywą siedliskową, sieć ta, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I do dyrektywy i siedliska gatunków wymienione w załączniku II do niej, ma umożliwić zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie. Sieć Natura 2000 powinna również objąć specjalne obszary ochrony ptaków sklasyfikowane przez państwa członkowskie UE zgodnie z dyrektywą 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.<sup>31</sup>

Zgodnie z postanowieniami dyrektyw sieć obszarów Natura 2000 w Polsce obejmuje wyznaczone na podstawie dyrektywy ptasiej – obszary specjalnej ochrony ptaków (o.s.o.), a także wyznaczone na podstawie dyrektywy siedliskowej – specjalne obszary ochrony siedlisk (s.o.o) oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (art. 25 ust. 1 u.o.p.).<sup>32</sup> Pomimo tego, że obszar Natura 2000 jest wskazany przez polskiego ustawodawcę jako odrębna forma ochrony przyrody, to w świetle art. 25 ust. 2 u.o.p. najczęściej obejmuje on część lub całość obszarów istotnych dla ochrony krajobrazu, podlegających już ochronie w formie parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Oznacza to, że obszar Natura 2000 zostaje wówczas objęty podwójnym reżimem prawnym – właściwym dla danej formy ochrony, istniejącej na tym terenie (np. dla parku narodowego, parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu) oraz reżimem przewidzianym przez ustawę o ochronie przyrody specjalnie dla

<sup>28</sup> Dane z 2012 r. na podstawie Rocznika statystycznego RP, GUS 2013, s. 114.

<sup>29</sup> Dane z 2013 r., Barometr Natura 2000 [w:] *Biuletyn o przyrodzie i różnorodności biologicznej Natura 2000*. Komisja Europejska, Nr 35, styczeń 2014, s. 9.

<sup>30</sup> Dz. Urz. UE L 206, s. 7 ze zm., dalej cyt. jako: „dyrektywa siedliskowa”.

<sup>31</sup> Dz. Urz. UE z 2010 r. L 20, s. 7 ze zm., dalej cyt. jako: „dyrektywa ptasia”. Dyrektywa ta zastąpiła dyrektywę Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 103, s. 1 ze zm.

<sup>32</sup> Szerzej na temat trybu wyznaczania obszarów Natura 2000 zob. HABUDA, A.: *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*. Warszawa, 2013, s. 46–73.

obszarów Natura 2000. Wynika to z faktu, że ograniczenia możliwe do wprowadzenia na terenie obszaru Natura 2000, wskazane w art. 33 ust. 1 u.o.p., są bardzo ogólne i zdecydowanie łagodniejsze niż ograniczenia przewidywane dla pozostałych form ochrony (wyliczone odpowiednio w art. 15 ust. 1, 17, 24 oraz 45 u.o.p.), przepis stanowi bowiem tylko o zakazie podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.<sup>33</sup> Odniesienia do problematyki krajobrazowej znajdziemy również w planistycznych instrumentach zarządzania obszarami Natura 2000. Albowiem, tak jak w przypadku parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, dla obszarów Natura 2000 polski ustawodawca wprowadził również obowiązek opracowania planów ochrony, w których pojawiają się wskazania dotyczące kwestii krajobrazu (art. 29 ust. 9 pkt 6 u.o.p.).<sup>34</sup>

Jak podkreślono w literaturze przedmiotu, krajobraz pozostałych obszarów praktycznie nie jest chroniony.<sup>35</sup> Dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie ochrony krajobrazu są rozproszone i przez to mało skuteczne. Jak wskazuje J. Zalewski katalog potencjalnych do ustanowienia form ochrony przyrody, poprzez które można chronić krajobraz jest obszerny, to jednak w ślad za ilością nie podąża skuteczność. Wynika to w dużej mierze z konfliktu między wartościami przyrodniczymi i kulturowymi krajobrazu a ekonomicznymi i społecznymi racjami lokalizacji nowych inwestycji.<sup>36</sup>

Istnieje też wyraźna potrzeba kompleksowego podejścia do ochrony krajobrazu, którego podstawowym krokiem powinno być wprowadzenie normatywnej definicji krajobrazu i określenie jego typów, co w dalszej kolejności pozwoliłoby na dobór odpowiednich instrumentów prawnych służących powszechnej jego ochronie. Jak podkreśla K. Wolski krajobraz powinien pełnić rolę spoiwa w procesie zrównoważonego rozwoju, powinien być „linią diagonalną” przecinającą zarówno wszystkie sektory związane z gospodarką przestrzenną, jak i poszczególne skale działań przestrzennych, od skali kraju, regionu, miasta, obszaru wiejskiego, po skalę miejsc.<sup>37</sup>

## KRAJOBRAZ WIEJSKI I JEGO ZAGROŻENIA

Szczególnym typem krajobrazu jest krajobraz wiejski (rolniczy).<sup>38</sup> W literaturze przedmiotu<sup>39</sup> utożsamia się ten typ krajobrazu z jakimś obszarem, wycinkiem

<sup>33</sup> Szerzej na temat reżimu prawnego obszarów Natura 2000 zob. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A.: Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne [w:] KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A. – KRÓL, M. A.: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Szczecin-Lódź-Poznań, 2013, s. 51–53.

<sup>34</sup> Dla obszarów Natura 2000 ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. wymaga opracowania, przyjęcia i realizacji planów ochrony lub planów zadań ochronnych, o których szerzej zob. HABUDA, A.: *Obszary Natura 2000...*, s. 79–104 oraz KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A.: Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej [w:] GÓRSKI, M. – MIŁKOWSKA-RĘBOWSKA, J.: *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*. Warszawa, 2013, s. 118–122.

<sup>35</sup> WOLSKI, P.: Szkic do polityki..., s. 18.

<sup>36</sup> ZALEWSKI, J.: Tezy wystąpienia [w:] *Ochrona krajobrazu przyrodniczego i kulturowego a rozwój cywilizacyjny*. Materiały konferencyjne. Kancelaria Prezydenta. Warszawa, 2011, s. 11.

<sup>37</sup> WOLSKI, P.: Szkic do polityki..., s. 18.

<sup>38</sup> Krajobraz wiejski jest wyróżniony w art. 2 Konwencji Krajobrazowej.

<sup>39</sup> KOSTROWICKI, A. S.: Kształtowanie krajobrazu rolniczego..., s. 580 czy GAWLIKOWSKI, Z.: Tereny rolnicze..., s. 15–17.

powierzchni ziemi, składającym się z ziem rolniczo użytkowanych, czy też obszarem o różnorodnych funkcjach użytkowania, spośród których na plan pierwszy wysuwa się rolnictwo. Często terminu tego używa się do wyodrębnienia obszarów o biogenicznych funkcjach użytkowania. Pierwsze ujęcie powoduje zawężenie tego pojęcia poprzez utożsamienie krajobrazu rolniczego z użytkami rolnymi. Drugie, szersze ujęcie utożsamia krajobraz wiejski jako wszystko, co nie jest miejskie i pierwotne. W ten sposób pojęcie to staje się synonimem krajobrazu naturalnego, zatracając swoją specyfikę i strukturalno-funkcjonalną niezależność.

Ten terminologiczny dualizm widoczny jest zarówno w literaturze przedmiotu,<sup>40</sup> jak i w dokumentach strategicznych,<sup>41</sup> które odnoszą się do ochrony tego szczególnego typu krajobrazu.

Zdaniem M. A. Król należałoby odróżnić pojęcie krajobrazu rolniczego od pojęcia krajobrazu wiejskiego.<sup>42</sup> Krajobrazem rolniczym będzie obszar powierzchni ziemskiej, którego dominująca funkcja jest związana z prowadzeniem działalności wytwórczej w rolnictwie. Natomiast krajobraz wiejski będzie zespołem przestrzennie i funkcjonalnie powiązanych ekosystemów użytków rolnych (agroekosystemów), użytków leśnych, użytków ekologicznych, nieużytków oraz układów biocenotycznych zabudowy wiejskiej.<sup>43</sup> Stąd też krajobraz rolniczy (przy założeniu zrównoważonego rolnictwa) to typ krajobrazu naturalnego, natomiast krajobraz wiejski będzie zawierał w sobie elementy krajobrazu kulturowego, z zachowanymi składnikami kultury ludowej (tradycyjne dla danego regionu wiejskie zagrody) oraz kultury sakralnej (wiejskie kościoły, kapliczki).

Omawiany typ krajobrazu charakteryzuje się dużymi otwartymi przestrzeniami, płaską lub pofałdowaną powierzchnią terenu, sezonową zmiennością pokrycia terenu, niską i rozproszoną zabudową i słabym zaludnieniem. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu<sup>44</sup> różnorodność krajobrazu wiejskiego stanowi w naszym kraju przyrodnicze bogactwo, a wyjątkowa biologiczna różnorodność użytków rolnych może wielokrotnie przewyższać bioróżnorodność lasów. Jest to bowiem typ krajobrazu otwartego, stwarzającego warunki do występowania setek gatunków dzikich roślin i zwierząt.

E. Symonides<sup>45</sup> do najistotniejszych składników modelu gospodarki rolnej korzystnych dla zachowania swoistych elementów krajobrazu zalicza: 1) przestrzenną strukturę

<sup>40</sup> SYMONIDES, E.: Znaczenie powiązań ekologicznych w krajobrazie rolniczym. *Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie*, 2010, t. 10, z. 4, s. 249. Natomiast W. Radecki używa tych terminów zamiennie, zob.: RADECKI, W.: Prawna ochrona..., s. 197–198.

<sup>41</sup> Terminem krajobraz rolniczy posługuje się Strategia „Zrównoważony rozwój wsi, rolnictwa i rybactwa”, przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 163 z 25 kwietnia 2012 r., M. P. z 2012 r., p. 839, dalej cyt. jako: „Strategia ZRWRR” oraz Strategia „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko – perspektywa do 2020”, przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 58 z 15 kwietnia 2014 r., M. P. z 2014 r., poz. 469, dalej cyt. jako: „Strategia BEŚ”. Natomiast terminem krajobraz wiejski posługuje się projekt Programu *Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 15 kwietnia 2014 r. oraz zmieniony uchwałą z 1 lipca 2014 r.

<sup>42</sup> Szerzej na ten temat: KRÓL, M. A.: Prawna ochrona krajobrazu wiejskiego w kontekście integracji europejskiej. *Samorząd Terytorialny*, 2000, z. 10, s. 57.

<sup>43</sup> KARPINSKI, J.: Geodezja a krajobraz naturalny. *Aura*, 1989, z. 10, s. 13.

<sup>44</sup> STANISZEWSKA, M.: Krajobraz wiejski – nasze dziedzictwo przyrodniczo-kulturowe [w:] *Ochrona krajobrazu przyrodniczego i kulturowego a rozwój cywilizacyjny*. Materiały konferencyjne. Kancelaria Prezydenta, Warszawa, 2011, s. 11.

<sup>45</sup> SYMONIDES, E.: *Ochrona przyrody...*, s. 316.



gruntów, charakteryzująca się drobnopowierzchniową mozaiką pól, łąk, miedz, śródpolnych zadrzewień i zakrzewień, śródpolnych oczek wodnych, niewielkich torfowisk i bagien, czy siedlisk marginalnych z unikatową florą i fauną; 2) nadal niewielkie, w porównaniu do krajów Europy Zachodniej zużycie nawozów i środków ochrony roślin; 3) kontynuowanie w niektórych regionach kraju uprawy starych rodzimych odmian roślin oraz hodowli tradycyjnych ras zwierząt gospodarskich o dużym znaczeniu dla ochrony różnorodności genetycznej; 4) stosunkowo niski stopień fizycznej degradacji gleb, uwarunkowany technologią upraw.

Współcześnie tradycyjny krajobraz wiejski podlega głębokim przemianom. W literaturze przedmiotu<sup>46</sup> wskazuje się zanik zróżnicowania regionalnego i lokalnego, rosnącą homogeniczność struktur przestrzennych, zerwanie ciągłości kulturowej oraz zachwianie stabilności ekologicznej. Jak podkreśla E. Symonides doprowadzić to może do całkowitego rozpadu sieci powiązań ekologicznych.<sup>47</sup> Przerwywaniu powiązań ekologicznych w krajobrazie sprzyja narastanie liczby barier, głównie w postaci drogowych szlaków komunikacyjnych, chaotyczna i rozproszona zabudowa mieszkalna, ale też grodzenie pastwisk i upraw leśnych.<sup>48</sup>

Powolne zmiany w krajobrazie wiejskim przypisuje się także wprowadzeniu w Polsce systemu dopłat, promujących intensyfikację produkcji zwierzęcej, jak i roślinnej, która prowadzi do monokultur. Stanowi to poważne zagrożenie dla różnorodności biologicznej, ale straty ponosi również krajobraz: znikają oczka wodne, zadrzewienia śródpolne i żywopłoty. Z drugiej strony szkodliwa jest ekstensyfikacja rolnictwa. Porzucenie ziemi uprawnej inicjuje proces sukcesji lasu, której ostatnią fazą jest zadrzewienie.<sup>49</sup>

## KSZTAŁTOWANIE KRAJOBRAZU WIEJSKIEGO

Krajobraz jest tworem materialnym kształtowanym w procesie rozwoju cywilizacyjnego. W zaleceniach nr 3 z 2008 r. Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie wytycznych dotyczących wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej<sup>50</sup> wskazano, iż krajobraz jest przedmiotem zmian, które w pewnych granicach, muszą być akceptowane. Jednakże jak zaakcentowano celem wprowadzanych środków ochronnych nie musi być przywrócenie nieistniejących naturalnych, pierwotnych cech danego krajobrazu. Ich rolą jest kierowanie zmianami, tak aby móc zachować konkretne, materialne i niematerialne cechy przyszłym pokoleniom. W zaleceniach podkreślono także, że swoiste cechy krajobrazu zależą od czynników gospodarczych, społecznych, ekologicznych, kulturowych i historycznych, których pochodzenie często

<sup>46</sup> RASZEJA, E.: Interpretacja krajobrazu wiejskiego – między teorią a praktyką. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, z. 5-A/2007, z. 10, Wyd. Politechniki Krakowskiej, s. 75.

<sup>47</sup> SYMONIDES, E.: Znaczenie powiązań..., s. 250.

<sup>48</sup> DEMBEK, W.: Problemy ochrony polskiej przyrody w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej. *Woda-Środowisko-Obszary wiejskie*, 2012, t. 12, z. 4, s. 112.

<sup>49</sup> STANISZEWSKA, M.: Krajobraz wiejski..., s. 11.

<sup>50</sup> Punkt I.5 „Działania w Krajobrazie” zaleceń CM/Rec (2008)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie wytycznych dotyczących wdrażania Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, dokument przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 6 lutego 2008 r. na 1017 posiedzeniu.

znajduje się poza danymi obszarami. Stąd też rolą instrumentów ochronnych krajobrazu jest ochrona krajobrazu także od czynników zewnętrznych.

Kształtowanie krajobrazu to kształtowanie powłoki krajobrazowej, którą tworzą: troposfera, hydrosfera, litosfera i biosfera wraz z antroposferą.<sup>51</sup> Jest to nieustanny proces mający na celu kierowanie działaniami, które mogą zmienić krajobraz. Proces ten musi objąć także planowanie społeczno-gospodarcze, które rozwija się w miarę rozwoju potrzeb społeczeństwa, dostosowuje się do zmian kulturowych oraz dostępu do zasobów naturalnych.

Projektowane w polskich założeniach z zakresu polityki ekologicznej działania w niewielkim stopniu dotychczas odnosiły się do ochrony i kształtowania krajobrazu wiejskiego.

W Polityce Ekologicznej Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010<sup>52</sup> wskazano, iż utrzymanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej związane jest z ochroną zasobów przyrody na całym obszarze kraju, niezależnie od formalnego statusu ochronnego konkretnych terenów i sposobu ich użytkowania. Dlatego też wśród średniookresowych celów wskazano utrzymanie urozmaiconego krajobrazu rolniczego z gospodarstwami średniej wielkości oraz zwiększenie wsparcia i rozwój form rolnictwa stosującego metody produkcji nienaruszające równowagi przyrodniczej, przede wszystkim rolnictwa ekologicznego i zintegrowanego.

Niestety nie położono szczególnego akcentu na kwestie odnoszące się do ochrony krajobrazu wiejskiego w Polityce Ekologicznej Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016.<sup>53</sup> W niewielkim zakresie uwzględniono też ochronę tego typu krajobrazu w dokumentach o charakterze strategicznym, przyjmowanych w drugiej dekadzie obecnego stulecia m.in. w Strategii „*Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko*” (BEŚ) oraz Strategii „*Zrównoważony rozwój wsi, rolnictwa i rybactwa*” (ZRWRR), które na mocy *Planu uporządkowania strategii rozwoju*<sup>54</sup> są dwiema spośród dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju naszego kraju w okresie do 2020 r.

Pierwsza z wymienionych strategii odnosi się w znacznej części do zagadnień zachowania bogactwa różnorodności biologicznej, podkreślając, iż rozwój zabudowy na terenach pełniących funkcje korytarzy ekologicznych prowadzi do drastycznych zaburzeń środowiska. Istotnym dla realizacji tego kierunku jest zgodne z dobrymi praktykami rolnicze użytkowanie gruntów i zachowanie unikalnych form krajobrazu obszarów wiejskich. Ponadto w Strategii podkreślono znaczenie stosowania zasad dobrej kultury rolnej dla ochrony gleby przed erozją, zakwaszaniem, spadkiem zawartości organicznej i zanieczyszczeniem metalami ciężkimi. W odniesieniu do zachowania unikalnych form krajobrazu rolniczego Strategia BEŚ pełni rolę wspierającą (kierunek interwencji 5.2.1.).

W szerszym ujęciu do ochrony krajobrazu rolniczego odnosi się Strategia ZRWRR, gdyż (zgodnie z kierunkiem interwencji 5.2.1.) w tym zakresie pełni ona rolę wiodącą. Zgodnie z nakreśloną wizją obszarów wiejskich w 2020 r. będą one atrakcyjnym miej-

<sup>51</sup> WOLSKI, P.: Szkic do polityki..., s. 18.

<sup>52</sup> Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010, przyjęta uchwałą Sejmu RP z 8 maja 2003 r., M.P. Nr 33, poz. 433.

<sup>53</sup> Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016, przyjęta uchwałą Sejmu RP z 22 maja 2009 r., M.P. Nr 34, poz. 501.

<sup>54</sup> Plan uporządkowania strategii rozwoju przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2009 r.

scem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności: rolniczej lub pozarolniczej, które w sposób komplementarny przyczynią się do wzrostu gospodarczego. Ponadto obszary te będą dostarczały dóbr publicznych i rynkowych z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych dla przyszłych pokoleń.

W części diagnostycznej Strategii podkreślono, że rolnictwo pełni ważną rolę w zakresie ochrony krajobrazu, zachowania żyzności gleb, a także tradycji i dziedzictwa kulturowego. Zauważono również, że tradycyjne formy użytkowania ziemi, z wiejską zabudową, tworzą swoisty krajobraz kulturowy, który niestety szybko ulega degradacji. Ocenia się, że do degradacji krajobrazu rolniczego w wielu regionach kraju przyczynia się niska jakość przestrzeni produkcyjnej, co rodzi w konsekwencji szereg niekorzystnych następstw w wymiarze gospodarczym i środowiskowym, prowadzi bowiem potencjalnie do odłogowania gruntów.<sup>55</sup> Z drugiej zaś strony zauważono, że intensyfikacja produkcji rolnej, wynikająca z presji na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa, prowadzi do zwiększenia oddziaływania na środowisko, ma negatywny wpływ na walory krajobrazowe i zachowanie zasobów dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich.<sup>56</sup>

Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich to jeden z pięciu celów szczegółowych Strategii ZRWRR, którym zostały przypisane priorytety i kierunki interwencji. Priorytet 5.2. odnosi się do kształtowania przestrzeni wiejskiej z uwzględnieniem ochrony krajobrazu i ładu przestrzennego, a kierunek interwencji 5.2.1. poświęcony został zachowaniu unikalnych form krajobrazu rolniczego.

Zapewnieniu realizacji wskazanych założeń mają służyć:

- zrównoważone wykorzystanie zasobów przestrzennych na obszarach wiejskich;
- zagwarantowanie planowania przestrzennego z udziałem społeczności lokalnych, uwzględniające zróżnicowane potrzeby społeczne, gospodarcze, kulturalne i środowiskowe;
- poprawa warunków produkcji rolnej (m.in. poprzez wykonanie prac scaleniowych);
- wzmocnienie systemu zarządzania obszarami wiejskimi poprzez oddolne konstruowanie wizji, strategii i planów danego terenu.

Reasumując należy wskazać wyraźne zaakcentowanie potrzeby ochrony i kształtowania krajobrazu rolniczego (czy szerzej wiejskiego) w podstawowych dokumentach strategicznych. Jednakże przewidywane środki do jego realizacji wydają się mieć charakter nader ogólny lub odwołują się do obowiązujących od wielu lat uregulowań prawnych w systemie naszego prawa.

## ŚRODOWISKOWY WYMIAR WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W OKRESIE PROGRAMOWANIA 2014–2020

Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) nie jest trendem ostatniej dekady, lecz konsekwentnie realizowaną od połowy lat 80. XX w. polityką, w której coraz większy akcent kładzie się na rolnictwo pozwalające na zachowanie i polepszenie

<sup>55</sup> Strategia ZRWRR, s. 8–10.

<sup>56</sup> Strategia ZRWRR, s. 16.

stanu środowiska oraz wytwarzanie produktów żywnościowych o wysokiej jakości.<sup>57</sup> Jak podkreśla I. Duer<sup>58</sup> specyfika rolnictwa i jego kompleksowe powiązanie ze środowiskiem, a ponadto zróżnicowanie lokalnych warunków i systemów produkcji były powodem włączenia wymiaru środowiskowego do WPR. Początkowo celem wprowadzanych zmian było przejście od polityki wspierającej produkcję i podtrzymującej ceny do bezpośredniego wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Rozwój środowiskowego wymiaru tej polityki w ostatnim dziesięcioleciu doprowadził do przyjęcia koncepcji „rolnictwa społecznie zrównoważonego”, ujmowanej jako nowa filozofia gospodarowania i życia w środowisku wiejskim,<sup>59</sup> opartej na założeniu wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Ponadto jak zauważono w doktrynie,<sup>60</sup> reformowanie WPR zarówno w aspekcie rynkowym, jak i strukturalnym, zmierza do rozwoju wsi nie tylko jako miejsca produkcji rolniczej, ale również poprawy warunków życia jej mieszkańców, jakości produktów rolnych, zapewnienia ochrony środowiska naturalnego i zachowania krajobrazu wiejskiego wraz z jego bioróżnorodnością.

Kolejny etap reformy WPR musi być zsynchronizowany z celami *Unijnej strategii wzrostu gospodarczego Europa 2020*,<sup>61</sup> która wskazuje imperatyw efektywnego korzystania z zasobów naturalnych, gospodarke bardziej przyjazną środowisku, niskoemisyjną i przeciwdziałającą zmianom klimatu, ale przede wszystkim zakładającą wdrożenie europejskiego modelu wzrostu gospodarczego i stworzenie warunków, dzięki którym będzie on bardziej inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu.

Przyjęty w grudniu 2013 r. pakiet legislacyjny,<sup>62</sup> stanowiący artykulację prawną założeń WPR w kolejnym okresie programowania zakłada realizację trzech przekrojowych celów: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich.

Jednym z zasadniczych aktów prawnych w omawianym zakresie jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1305/2013 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich.<sup>63</sup> Wśród sześciu unijnych priorytetów rozwoju obszarów wiejskich wskazanych w przepisach art. 5 rozp. 1305/2013, dwa dotyczą ochrony środowiska. Należą do

<sup>57</sup> Szerzej na temat ewolucji środowiskowego aspektu WPR zob.: KRÓL, M. A.: *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne. Polityki Europejskie. Finanse i Marketing*, 2013, z. 10, s. 417.

<sup>58</sup> DUER, I.: *Integracja ochrony środowiska ze Wspólną Polityką Rolną UE oraz wskaźniki do oceny wpływu rolnictwa na środowisko. Studia i Raporty IUNG-PIB*, 2007, z. 4, s. 10.

<sup>59</sup> WOŚ, A. – ZEGAR, J. St.: *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 9.

<sup>60</sup> DUER, I.: *Integracja ochrony...*, s. 10.

<sup>61</sup> Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r., *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020, wersja ostateczna oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2010 r. w sprawie strategii UE 2020, Dz.Urz. UE C 349E, p. 30.

<sup>62</sup> Pakiet legislacyjny Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 wraz z zasadami przejściowymi, obowiązującymi w roku 2014 został przyjęty na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa Parlamentu Europejskiego w dniu 16 grudnia 2013 r. Pakiet objął reformą kilka obszarów: wspólną organizację rynków, płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i finansowanie WPR.

<sup>63</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. WE L 347 z 20. 12. 2013, s. 487, dalej cyt. jako: „rozp. 1305/2013”.

nich: 1) odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa – art. 5 pkt 4 rozp. 1305/2013; 2) wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami oraz przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym – art. 5 pkt 5 rozp. 1305/2013. Realizacji tych priorytetów będą służyły przede wszystkim istniejące od lat 90. XX w. instrumenty prawne, m.in. rolnictwo ekologiczne czy programy rolnośrodowiskowe, może tylko z położeniem większego akcentu na działania przeciwdziałające zmianom klimatu.

W tym miejscu trzeba jednak podkreślić, iż prawodawca europejski wyraźnie zaakcentował znaczenie krajobrazu wiejskiego wskazując, iż pierwszy z omawianych priorytetów będzie realizowany poprzez: odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej, poprawiające stan europejskich krajobrazów (art. 5 pkt 4 lit. a rozp. 1305/2013), a także poprzez poprawę gospodarki wodnej i gospodarowanie glebą (art. 5 pkt 4 lit. c rozp. 1305/2013).

#### INSTRUMENTY OCHRONY KRAJOBRAZU W RAMACH SYSTEMU WSPARCIA BEZPOŚREDNIEGO DO GRUNTÓW ROLNYCH

Poprawa efektów działalności środowiskowej realizowana jest m.in. poprzez obowiązkowy element ekologiczny, zawarty w płatnościach bezpośrednich, który będzie wspierał praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska. Zgodnie z treścią rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej,<sup>64</sup> polityka ta po roku 2013 stać się ma bardziej proekologiczna. Wprowadzone określenie „zazielenienie” (ang. określenie „greening”) odnosi się do nowego instrumentu finansowego, określanego jako płatność za działania środowiskowe, przyznawanego obok podstawowej płatności bezpośredniej dla rolników, a uzależnionego od spełniania przez nich dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska. Głównym zakładanym celem, jaki realizować będzie ten instrument, ma być zahamowanie spadku różnorodności biologicznej i zapobieganie zmianom klimatu, ale niewątpliwie skutki wdrożenia tego instrumentu będą miały ogromny wpływ na krajobraz.

Płatności za działania środowiskowe będą przyznawane za obowiązkowe praktyki rolnicze, polegające na prostych, ogólnych, pozaumownych i rocznych działaniach związanych z rolnictwem, ale wykraczających poza wymogi wzajemnej zgodności (ang. cross-compliance). Wśród działań tych w art. 43 ust. 2 rozp. 1307/2013 wskazano:

- 1) dywersyfikację upraw;
- 2) utrzymywanie trwałych użytków zielonych;

<sup>64</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz. Urz. WE L 347 z 20. 12. 2013, s. 608, dalej cyt. jako: „rozp. 1307/2013”.

### 3) utrzymywanie obszarów proekologicznych.

Dywersyfikacja upraw na mocy art. 44 rozp. 1307/2013, polega na konieczności prowadzenia kilku różnych upraw w liczbie uzależnionej od powierzchni gospodarstwa (z tym, że obowiązek ten nie dotyczy małych gospodarstw rolnych do 10 ha.) Instrument ten ma przeciwdziałać monokulturom, co w konsekwencji jest bardzo ważnym elementem służącym kształtowaniu krajobrazu na obszarach wiejskich.

Podtrzymano także, zgodnie z treścią art. 45 ust. 2 rozp. 1307/2013, obowiązek utrzymania dotychczasowego areálu trwałych użytków zielonych, który dotyczy naturalnie wykształconych łąk i pastwisk, często na terenach podmokłych. Trwałe użytki zielone charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem gatunkowym roślin i zwierząt, istniejącym dzięki naturalnemu procesowi ich wieloletniej ekspansji na tych gruntach. Ponadto pełnią także znaczącą rolę w zachowaniu istniejącego na tych obszarach krajobrazu. Przede wszystkim instrument ten ma być stosowany na obszarach Natura 2000 wyznaczonych zgodnie z przepisami dyrektywy siedliskowej lub ptasiej, ale może być także na podstawie art. 45 ust. 1 zd. 2 rozp. 1307/2013 stosowany poza nimi.

Kolejnym dodatkowym wymogiem, ustanowionym w ramach płatności za działania środowiskowe ma być zachowanie tzw. obszarów proekologicznych, na powierzchni nie mniejszej niż 5% areálu gospodarstwa (art. 46 rozp. 1307/2013).<sup>65</sup> Obszary proekologiczne to m.in. miedze, tarasy, strefy buforowe, zadrzewienia i zakrzaczenia, oczka wodne, czyli wszystkie te elementy krajobrazu, które w naukach przyrodniczych są określane jako tzw. wyspy środowiskowe w otoczeniu agroekosystemów.<sup>66</sup> Ich obecność ma kluczowe znaczenie nie tylko dla różnorodności biologicznej, ale także stanowi niezbędny element struktury krajobrazu wiejskiego, przesądzający o jego różnorodności.

Elementami wpływającymi na skuteczność wdrożenia tego instrumentu mają być:

- 1) obowiązkowy charakter – na mocy art. 43 ust. 1 rozp. 1307/2013 rolnicy uprawnieni do płatności na wszystkich kwalifikujących się gruntach będą zobowiązani do przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu lub alternatywnie będą mogli dokonywać tzw. praktyk równoważnych (wymienionych w załączniku nr IX do rozporządzenia<sup>67</sup>), które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści środowiskowych;
- 2) sankcja finansowa za nieprzebranie wymogów „ekologizacji” przez producentów rolnych, w postaci możliwości cofnięcia w całości lub części przyznanej pomocy.<sup>68</sup> Płatności mają charakter administracyjnoprawny i ich przyznanie na-

<sup>65</sup> Odsetek ten może zostać podwyższony przez Komisję Europejską po 2017 r. do 7%.

<sup>66</sup> SYMONIDES, E.: Znaczenie powiązań..., s. 250.

<sup>67</sup> W zakresie: 1) dywersyfikacji upraw: płodozmian, zimowa pokrywa glebowa, międzyplony; 2) w zakresie utrzymania trwałych użytków zielonych: gospodarowanie łąkami lub pastwiskami z zachowaniem wymogu utrzymywanie trwałych użytków zielonych, ekstensywny system wypasu; 3) w zakresie utrzymania obszarów proekologicznych stosowanie którejkolwiek z następujących praktyk: m.in. odłogowanie ekologiczne; tworzenie „stref buforowych” dla obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej, obszarów Natura 2000 lub innych miejsc ochrony różnorodności biologicznej; gospodarowanie nieuprawianymi strefami buforowymi i miedzami śródpolnymi; gospodarowanie, odbudowa cech krajobrazu (drzew, żywopłotów, roślinności lasów nadbrzeżnych, kamiennych murów – tarasów, rowów, stawów).

<sup>68</sup> Na podstawie art. 63 i n. rozporządzenia Parlamenty Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 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 347 z 20. 12. 2013, s. 549.

stępuje na podstawie decyzji administracyjnoprawnej w trybie określonej procedury. Niedopełnienie wymogów gospodarowania zgodnie z ustanowionymi zasadami (praktyki rolnicze korzystne dla środowiska i klimatu) będzie powodowało zmniejszenie wysokości przyznanej płatności;

- 3) zagwarantowanie, w art. 47 rozp. 1307/2013, na ten cel 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie. W ten sposób przyznanie niemalże jednej trzeciej środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie będzie uzależnione od spełnienia przez państwo członkowskie bardziej elastycznych i wprowadzanych stopniowo wymogów związanych z ochroną środowiska.

Analiza ustanowionych rozwiązań prawnych w zakresie płatności bezpośrednich pozwala stwierdzić, że pomimo zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie utrzymania na odpowiednim poziomie dochodów rolniczych,<sup>69</sup> nowy model wsparcia bezpośredniego ma służyć również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych. Ustanowione środki prawne odnoszą się zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio do ochrony krajobrazu poprzez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych, czy stosowanie praktyk równoważnych obejmujących m.in. gospodarowanie elementami krajobrazu, poprzez działania wymienione w pkt III. 5 załącznika.

## ROLA PROGRAMU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATA 2014–2020 W OCHRONIE I KSZTAŁTOWANIU KRAJOBRAZU WIEJSKIEGO

Program rozwoju obszarów wiejskich (PROW) jest podstawowym instrumentem polityki rozwoju obszarów wiejskich danego państwa członkowskiego UE, dostosowującym założenia WPR do warunków i potrzeb danego państwa członkowskiego. Należy on do prawnych form działania administracji stanowiących kategorię aktów planowania, do której zaliczane są programy, plany i strategie.<sup>70</sup> PROW stanowi rodzaj powiązania między unijnym i polskim systemem prawa. Powiązanie to, jak wskazuje M. Górski,<sup>71</sup> może polegać na rozwinięciu aktem wewnętrznym postanowień odpowiednich aktów planowania przyjętych na szczeblu UE, przyjęciu wewnętrznych aktów planowania jako wykonania zobowiązań (wymagających przyjęcia tego aktu) ustalonych w aktach prawa unijnego, przyjmowaniu takich aktów w celu umożliwienia przeprowadzenia pewnych działań opierając się na unijnych środkach finansowych.

<sup>69</sup> Chociaż i to jest przedmiotem obaw części doktryny ekonomicznej: CZUBAK, W. – POCZTA, W. – SADOWSKI, A.: Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 r. na sytuację polskiego rolnictwa. *Więś i Rolnictwo*, 2011, z. 4, s. 78–81.

<sup>70</sup> DUNIEWSKA, Z. – GÓRSKI, M. – JAWORSKA-DĘBSKA, B. – OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, E. – STAHL, M.: Plan, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*. Studia i materiały konferencji jubileuszowej profesora E. Ochendowskiego. Toruń, 2005, s. 142.

<sup>71</sup> GÓRSKI, M. – KIERZKOWSKA, J.: Strategie plany i programy [w:] HAUSER, R. – NIEWIADOMSKI, Z. – WRÓBEL, A. (red.): *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa, 2012, s. 184–185.

Zdaniem D. Łobos-Kotowskiej<sup>72</sup> jest to forma zarządzania rozwojem kraju pozwalająca na programowanie długookresowych i średniookresowych przedsięwzięć, których realizacja spowodować ma stały rozwój, w tym również rozwój obszarów wiejskich.

Zasadniczą cechą programów rozwoju obszarów wiejskich, przyjmowanych dla poszczególnych krajów UE jest ich elastyczność, oznaczająca możliwość doboru instrumentów prawnych w zależności od zróżnicowanych potrzeb danego państwa członkowskiego.<sup>73</sup> Z tego też względu, jak wskazano w literaturze przedmiotu<sup>74</sup> dobór instrumentów jest wyrazem kompromisu pomiędzy tradycyjnymi, produkcyjnymi funkcjami polityki rolnej (bezpieczeństwo żywności, poprawa struktury agrarnej), a funkcjami pozaprodukcyjnymi, związanymi z ochroną zasobów naturalnych.

Projekt PROW na lata 2014–2020<sup>75</sup> został opracowany na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1305/2013, ale z uwagi na konieczność powiązania podstawowych dokumentów w zakresie WPR z zasadami inwestowania z funduszy UE, musi spełnić warunek spójności z innymi dokumentami strategicznymi polityki rozwoju kraju, w szczególności poprzez mechanizm tzw. Umowy Partnerstwa.<sup>76</sup> PROW, podobnie jak i inne akty o charakterze strategii, planów czy programów, nie ma charakteru normatywnego. Nie może zawierać obowiązków adresowanych bezpośrednio do adresatów znajdujących się poza systemem administracji publicznej.<sup>77</sup> Jednakże, jak podkreśla D. Łobos-Kotowska<sup>78</sup> przez fakt wymogu zatwierdzenia PROW przez Komisję Europejską w drodze decyzji, staje się on aktem prawa unijnego. Ponadto, jak podkreślono w doktrynie prawa,<sup>79</sup> akty te stanowią nie tylko prognozę rozwoju, lecz wstępny projekt porządku normatywnego, przez to są podstawą do dalszych działań proceduralnych i materialnoprawnych. Postanowienia zawarte w PROW będą podstawą do unormowań zawartych w ustawie odnoszącej się do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i wydanych z jej upoważnienia rozporządzeń wykonawczych. Z tego względu PROW jest wstępnym projektem porządku normatywnego w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Ustanowione przepisami rozp. nr 1305/2013 zmiany w rozwiązaniach prawnych w zakresie instrumentów prawnych ochrony środowiska w ramach II filara WPR nie mają charakteru radykalnych.

<sup>72</sup> ŁOBOS-KOTOWSKA, D.: *Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*. Warszawa, 2013, s. 38–39.

<sup>73</sup> Pozostawienie coraz większej swobody w wyborze środków prawnych do realizacji założeń zreformowanej WPR w doktrynie włoskiej określono jako „renacjonalizacja” polityki rolnej UE, a artykułujące ją akty prawne rozporządzeniami „à la carte”, zob. CASTATO, L.: Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne. *Przegląd Prawa Rolnego*, 2007, z. 1, s. 18.

<sup>74</sup> TOMKIEWICZ, E. – BOCHENSKI, M.: Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań. *Studia Iuridica Agraria*, t. X, s. 249.

<sup>75</sup> Projekt PROW na lata 2014–2020, wersja z 7 kwietnia 2014 r. przedstawiona do zatwierdzenia Komisji Europejskiej, tekst: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>.

<sup>76</sup> Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 – Umowa Partnerstwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 9 stycznia 2014 r., zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji z 23 maja 2014 r. Umowa określa strategię wykorzystania środków UE na rzecz realizacji celów określonych w Unijnej strategii „Europa 2020”.

<sup>77</sup> GÓRSKI, M. – KIERZKOWSKA, J.: Strategie, plany..., s. 186.

<sup>78</sup> ŁOBOS-KOTOWSKA, D. Umowa przyznania..., s. 40.

<sup>79</sup> GÓRSKI, M. – KIERZKOWSKA, J.: Strategie, plany... s. 186.



płatności rolnośrodowiskowe (art. 28 rozp. 1305/2013), stanowiące od lat obowiązkowy instrument rozwoju obszarów wiejskich, ale wciąż dobrowolne dla rolników,<sup>80</sup> zyskują dodatkowy element służący przeciwdziałaniu zmianom klimatu, co jest zgodne z postawionym priorytetem tej polityki, ze względu na spodziewany wpływ oddziaływania klimatu i potrzeby działań adaptacyjnych. W art. 30 rozp. 1305/2013 wyodrębnione zostało wsparcie dla obszarów Natura 2000 i obszarów wrażliwych, ustanowionych zgodnie z przepisami ramowej dyrektywy wodnej.<sup>81</sup> Do odrębnego działania wydzielono również (art. 29 rozp. 1305/2013) wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, co było od dawna przedmiotem postulatów doktryny.<sup>82</sup> Natomiast analiza pozostałych unormowań statuujących płatności w zakresie usług leśno-środowiskowych i ochrony lasów nie wskazuje zasadniczych zmian w nowej perspektywie programowej. Krytyczne poglądy wobec przyjętych rozwiązań wyrażono w tym zakresie zarówno w literaturze ekonomicznej,<sup>83</sup> jak i prawniczej.<sup>84</sup>

Analiza treści projektu PROW pozwala zauważyć zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię ochrony krajobrazu wiejskiego. W części diagnostycznej projektu PROW, jako „Potrzeba 6. Odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach o utrudnieniach naturalnych”, wskazano konieczność, ze względu na ochronę krajobrazu, ochrony czy restytucji siedlisk związanych z ekosystemami przyrodniczymi. Zaakcentowano ponadto, iż niezbędna jest ochrona potencjału środowiskowego obszarów wiejskich z uwagi na zróżnicowanie ekosystemów naturalnych, które tworzą w polskim krajobrazie strukturę mozaikową. Jako sposoby rozwiązania związanych z tym problemów wymieniono: 1) utrzymanie rolniczego użytkowania gruntów na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które poprzez ekstensywną strukturę użytkowania ziemi przyczyniają się do zachowania walorów krajobrazowych i sprzyjają różnorodności biologicznej obszarów wiejskich; 2) tworzenie korytarzy i enklaw ekologicznych, w celu ułatwienia migracji zwierząt i ochrony różnorodności biologicznej (które także przyczyniają się do zwiększenia retencji wodnej, poprawy mikroklimatu i ograniczenia procesów erozyjnych). Środkiem do realizacji

<sup>80</sup> Szerzej na temat programów rolnośrodowiskowych: KRÓL, M. A.: Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych ze względów przyrodniczych. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 2012, t. 86, s. 67, 77.

<sup>81</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy dla działań Wspólnoty w zakresie polityki wodnej, Dz.Urz. UE L 327 z 22. 12. 2000, s. 1. Pozytywna ocena wyodrębnienia płatności dla obszarów Natura 2000 została wyrażona przez KRÓL, M. A.: Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000 [w:] KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A. – KRÓL, M. A. (red.): *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*. Szczecin-Lódź-Poznań, 2013, s. 708.

<sup>82</sup> Zob. KRÓL, M. A.: Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007 [w:] JEŻYŃSKA, B. (red.): *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*. Lublin, 2009, s. 98 i 105.

<sup>83</sup> DRYGAS, M.: Główne kierunki reformy WPR na lata 2014–2020. *Wies i Rolnictwo*, 2013, z. 4, s. 28, NURZYŃSKA, I.: Europejska polityka spójności po 2014 roku a rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Założenia, możliwe rozwiązania, potencjalne skutki. *Wies i Rolnictwo*, 2013, z. 4, s. 98 i n.

<sup>84</sup> JEŻYŃSKA, B. – PASTUSZKO, R.: *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i ekspertyzy OE – 186*, s. 19, czy JEŻYŃSKA, B.: Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Studia Iuridica Agraria*, 2012, t. X, s. 257, a także TOMKIEWICZ, E. – BOCHENSKI, M.: Polityka rozwoju..., s. 249.

tego celu może być racjonalne zalesianie marginalnych gleb, zachowanie elementów krajobrazu nieużytkowanych rolniczo, stanowiących ostoje dzikiej przyrody.

Ochronie krajobrazu wiejskiego ma służyć kilka działań i poddziałań Programu. Należą do nich przede wszystkim działania: rolnośrodowiskowo-klimatyczne, zalesianie i tworzenie terenu zalesionego, rolnictwo ekologiczne oraz płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (obszary ONW).

Jak zostało powyżej zaznaczone, zgodnie z art. 5 pkt 4 rozp. 1305/2013, wskazano konieczność odtwarzania, ochrony i wzbogacania różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW), oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów. Powyższy cel szczegółowy będzie realizowany poprzez wspieranie odpowiednich systemów użytkowania cennych siedlisk z uwzględnieniem procesów i zjawisk wynikających ze zmian klimatu (np. utrzymanie wsparcia dla siedlisk mokradłowych szczególnie wrażliwych na przesuszenie) realizowanych w szczególności w ramach pakietów przyrodniczych „Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne”. Cel ten będzie również realizowany w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” oraz „Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych”.

Działania rolnośrodowiskowo-klimatyczne ukierunkowane są przede wszystkim na zrównoważone gospodarowanie nawozami, działania zapobiegające erozji gleb i przyczyniające się do ochrony gleb i wód. Majone na celu także zachowanie i ochronę cennych siedlisk przyrodniczych oraz zagrożonych gatunków roślin i zwierząt, zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, przez co są istotnym instrumentem oddziałującym na różnorodności krajobrazu. Wsparcie w ramach tego działania PROW obejmuje następujące poddziałania:

1. Płatności w ramach zobowiązań rolnośrodowiskowo-klimatycznych (poddziałanie 10.1). Wsparcie będzie udzielane na:
  - a) praktyki agrotechniczne promujące zrównoważony system gospodarowania, w tym racjonalne nawożenie oraz ochronę wód przed zanieczyszczeniami, odpowiednie użytkowanie gleb poprzez przeciwdziałanie utracie substancji organicznej w glebie;
  - b) działania służące ochronie różnorodności biologicznej obszarów wiejskich, w tym ochronę cennych siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000 oraz poza nimi;
  - c) zachowanie tradycyjnych odmian i gatunków drzew owocowych.

Wsparcie udzielane będzie w ramach pięciu typów operacji (pakietów): 1) rolnictwo zrównoważone; 2) ochrona gleb i wód; 3) zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych; 4) cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000; 5) cenne siedliska poza obszarami Natura 2000.

2. Wsparcie ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie (poddziałanie 10.2) m.in. poprzez zachowanie lokalnych odmian roślin uprawnych oraz ochronę szczególnie cennych ras zwierząt gospodarskich, w przypadku których niska lub malejąca liczebność stwarza zagrożenie ich wyginięcia.

Trzeba także zaznaczyć iż na terenie całego gospodarstwa objętego działaniem rolnośrodowiskowo-klimatycznym, będzie istniał obowiązek zachowania wszystkich trwałych użytków zielonych i elementów krajobrazu nieużytkowanych rolniczo, stanowiących ostoje dzikiej przyrody.

Jednym z zasadniczych instrumentów PROW w omawianym zakresie jest znane od wielu lat w systemie prawa polskiego scalanie gruntów, przewidziane do wsparcia w ramach działania „Inwestycje w środki trwałe”, poddziałanie 3 „Scalanie gruntów”. Podstawą prawną do przeprowadzania postępowania scaleniowego są przepisy ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów.<sup>85</sup> Wsparcie w ramach PROW ma polegać na udzielaniu pomocy na inwestycje poprawiające strukturę obszarową gospodarstw rolnych i gruntów leśnych, pozwalające na racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Ponadto scalanie gruntów przyczynić się ma do zachowania lub poprawy walorów przyrodniczo-krajobrazowych oraz zmniejszenia nasilenia procesów erozyjnych gleb. Trzeba także podkreślić, że w zakresie kryteriów wyboru projektów, przewiduje się preferencje w przyznawaniu pomocy na projekty scaleń składane przez starostów, które będą miały pozytywny wpływ na poprawę stanu środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych.

Z punktu widzenia ochrony krajobrazu duże znaczenie będą miały badania i inwestycje związane z utrzymaniem, odbudową i poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi, krajobrazu wiejskiego i miejsc o wysokiej wartości przyrodniczej, w tym dotyczące powiązanych aspektów społeczno-gospodarczych oraz środków w zakresie świadomości środowiskowej, przewidziane w ramach Poddziałania 7.8.2. W tym zakresie przewiduje się wsparcie dla działań związanych z odbudową i poprawą stanu zabytkowych obiektów budowlanych oraz dla budowy tradycyjnych dla danego regionu obiektów z przeznaczeniem na cele publiczne. Trzeba też wskazać, że preferencje będą miały działania podejmowane na terenach o potencjale turystycznym. Natomiast w ramach Poddziałania 7.8.3.1 w zakresie wsparcia inwestycji w obiekty pełniące funkcje kulturalne wsparciem będą objęte działania związane z budową, przebudową lub modernizacją obiektów budowlanych oraz związane z kształtowaniem przestrzeni.

## PODSUMOWANIE

Zgodnie z koncepcją ochrony krajobrazu przyjętą przez polskiego ustawodawcę stanowi on jeden z elementów środowiska, dla którego ochrony, mimo wysuwanych postulatów w doktrynie,<sup>86</sup> nie przewidziano odrębnej regulacji prawnej. W naszym systemie prawa instrumenty ochrony krajobrazu należą do instrumentów powszechnej ochrony zasobów przyrodniczych. Oznacza to, iż krajobraz jest niezmiernie ważnym elementem działań konserwatorskich w ramach obszarowych form ochrony przyrody, ochronie krajobrazu poświęcono dwie szczególne formy – park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu, lecz można także wskazać przykłady rozwiązań prawnych,

<sup>85</sup> Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, t.j. z Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749, ze zm.

<sup>86</sup> Zob. RADECKI, W.: Koncepcje powszechnej..., s. 100.

choć nie są one liczne, chroniących walory krajobrazowe poza prawnymi formami ochrony przyrody.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, iż w przepisach ogólnych odnoszących się do ochrony przyrody brak jest regulacji bezpośrednio chroniącej krajobraz przed negatywnym oddziaływaniem ze strony działalności rolniczej, jak to uczynił przykładowo ustawodawca saksoński, który w art. 5 SächsNatSchG<sup>87</sup> wprowadził zakaz zaorywania trwałych użytków zielonych. Natomiast znajdujemy wiele rozwiązań prawnych służących ochronie szczególnego typu krajobrazu, jakim jest krajobraz wiejski, w regulacji prawnej UE odnoszącej się do wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych oraz rozwoju obszarów wiejskich. W Polsce od momentu uzyskania członkostwa w UE wzrasta znaczenie programów rolnośrodowiskowych, zalesiania gruntów, rolnictwa ekologicznego, czy wsparcia na obszarach ONW. W kolejnym etapie programowania WPR szczególnego podkreślenia wymaga wprowadzenie nowej płatności za działania środowiskowe, która w założeniach będzie służyła przeciwdziałaniu monokulturze, co w konsekwencji jest bardzo ważnym elementem kształtowania krajobrazu na obszarach wiejskich. Będzie ona przyczyniała się do ochrony naturalnie wykształconych łąk i pastwisk, często na terenach podmokłych, co może zapewnić bardziej skuteczną ochronę siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000. Prawidłowe wdrożenie tego instrumentu będzie służyło także ochronie tzw. wysp środowiskowych w otoczeniu agroekosystemów w krajobrazie wiejskim. Ich obecność ma kluczowe znaczenie nie tylko dla różnorodności biologicznej, ale także stanowi niezbędny element struktury krajobrazu wiejskiego, przesądzający o jego różnorodności. Z tego też względu należy wskazać, iż nowy model wsparcia bezpośredniego do gruntów rolnych będzie służyć wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych, przyczyniających się również do ochrony krajobrazu wiejskiego.

---

<sup>87</sup> Ustawa przywołana w przypisie 20.