

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

## Formy ochrony krajobrazu wiejskiego w świetle ustawy o ochronie przyrody

1. Polska należy do krajów o wysokiej na tle Europy różnorodności biologicznej, w tym również krajobrazowej. Obszary wiejskie, przede wszystkim rolne, pełnią zaś bardzo ważną rolę w utrzymaniu tego bogactwa. Jako jeden z istotnych czynników sprzyjających takiej sytuacji można wskazać tradycyjny, ekstensywny model gospodarki rolnej oraz związane z nim charakterystyczne cechy i formy przestrzenne, jak np.: rozdrobnienie gruntów i wynikająca z tego mozaikowość krajobrazowa, liczne ostoje naturalnych ekosystemów (oczek wodnych, zadrzewień śródpolnych, torfowisk).

Według ewidencji geodezyjnej użytki rolne obejmują 60%, a leśne – 31% powierzchni kraju. Z areалу użytków rolnych grunty orne zajmują 74%, trwałe użytki zielone 21%, sady ok. 2%<sup>1</sup>. Około 30% użytków rolnych zaś cechuje się wysokimi walorami przyrodniczymi – stanowi ostoję dla zagrożonych gatunków flory i fauny<sup>2</sup>. Przytoczone dane statystyczne obrazują zatem znaczenie obszarów wiejskich, a szczególnie główną rolę rolnictwa dla ochrony zasobów środowiska naturalnego i różnorodności przyrodniczej Polski.

Ostatnio coraz częściej jednak obserwuje się zjawiska wpływające na postępującą degradację polskich krajobrazów wiejskich. Są to czynniki związane z działalnością rolniczą, np. zmiana struktury agrarnej (uprawy monokulturowe i zwiększenie powierzchni pól), a w konsekwencji zanik takich elementów krajobrazu rolniczego, jak miedze, zadrzewienia śród-

---

<sup>1</sup> GUS, *Ochrona środowiska 2014*, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>2</sup> *Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Program działań na lata 2007-2013*, Załącznik do Uchwały nr 270/2007 Rady Ministrów z 26 października 2007 r., s. 3.

polne, oczka wodne; intensyfikacja i chemizacja rolnictwa; wypieranie pasterstwa przez hodowle zamknięte i związane z tym zmniejszenie powierzchni łąk; zalesianie siedlisk łąkowych; negatywne zjawiska w obszarze gospodarki wodnej obszarów rolniczych (regulacje cieków).

Nie tylko jednak rolnictwo negatywnie oddziałuje na krajobraz wiejski. Spośród innych czynników można wskazać: szczególnie intensywne i niebezpieczne zjawisko ekspansji zabudowy mieszkaniowej i towarzyszącej jej infrastruktury, zwłaszcza w sąsiedztwie miast, jak również zabudowy rekreacyjnej na obszarach w pobliżu terenów o wyjątkowych walorach przyrodniczych i krajobrazowych, chaotyczną i rozproszoną zabudowę, wycinanie drzew wzdłuż dróg.

Wszystko to sprawia, że wzrasta znaczenie ochrony krajobrazu wiejskiego. Należy przy tym zauważyć, że ochrona zagrożonej mozaiki ekosystemów leśnych, łąkowych i polnych oraz związanej z osadnictwem, oprócz funkcji ekologicznej, ma też znaczenie dla zachowania dziedzictwa kulturowego<sup>3</sup>.

Polski system prawny nie zawiera zintegrowanego, komplementarnego systemu ochrony krajobrazu, mimo że postulat taki wysuwany jest od dawna w doktrynie<sup>4</sup>. Przepisy regulujące to zagadnienie zasadniczo usytuowane są w trzech głównych grupach: dotyczących ochrony środowiska<sup>5</sup>, w tym przyrody<sup>6</sup>, ochrony zabytków<sup>7</sup> oraz planistyczno-budowlanych<sup>8</sup>. Sytuacja ta, potęgowana też przez niekoherencję celów działalności organów działających na podstawie poszczególnych ustaw, skutkuje niespójnością, a nieraz kolizją działań w obszarze ochrony krajobrazu<sup>9</sup>. Ustawa o ochronie przyrody jest jednym z aktów prawnych o największej doniosłości dla ochrony krajobrazu, zwłaszcza o wysokich walorach. Należy zaznaczyć,

<sup>3</sup> *Krajowa strategia ochrony...*, s. 17.

<sup>4</sup> Zob. np. K. Stanik-Filipowska, *Park krajobrazowy a park kulturowy – analiza administracyjno-prawna*, w: E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, Rzeszów 2010, s. 175-192 i literatura tam powołana.

<sup>5</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t. jedn. Dz. U. 2013, poz. 1232 ze zm. (dalej jako: Prawo o ochronie środowiska).

<sup>6</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm. (dalej jako: ustawa o ochronie przyrody).

<sup>7</sup> Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568 ze zm. (dalej jako: ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

<sup>8</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm. (dalej jako: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

<sup>9</sup> A. Fogel, *Planowanie przestrzenne a krajobraz*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 2, s. 70-71.

że ochrona krajobrazowa stanowi jeden z ustawowych celów ochrony przyrody (art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody).

Przedmiotem niniejszych rozważań są formy ochrony krajobrazu wiejskiego w ustawie o ochronie przyrody<sup>10</sup>. Powierzchnia obszarów objętych prawnymi formami ochrony przyrody w Polsce wynosiła w końcu 2013 r. ponad 10,1 mln ha, co stanowiło 32,5% powierzchni kraju<sup>11</sup>. Tereny rolne tworzą znaczącą część tych obszarów. Przykładowo w 2013 r. grunty rolne zajmowały 14,2% ogólnej powierzchni parków narodowych (udział ten jest szczególnie wysoki tam, gdzie użytki rolne tworzą główny przedmiot ochrony, np. w Parku Narodowym Ujście Warty wartość ta wynosi 76%). Z kolei w parkach krajobrazowych użytki rolne wynosiły 31,5% ich ogólnej powierzchni<sup>12</sup>. Jak wynika z powyższych danych statystycznych, problem ochrony krajobrazu wiejskiego w kontekście regulacji prawnej dotyczącej ochrony przyrody ma istotne znaczenie praktyczne.

Związek ochrony różnorodności biologicznej z działalnością rolniczą widoczny jest także w prawodawstwie Unii Europejskiej dotyczącym zarówno Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), jak i ochrony środowiska, co szczególnie zaakcentowane zostało w nowej WPR po 2013 r.<sup>13</sup> Stąd zagadnienie form ochrony krajobrazu, a zwłaszcza uregulowania prawne w tym zakresie stanowią istotny problem zarówno z punktu widzenia skutecznej ochrony przyrody, jak i funkcjonowania obszarów wiejskich.

Celem opracowania jest ocena, w jakiej mierze przewidziane w ustawie o ochronie przyrody formy ochrony przyrody tworzą skuteczny system ochrony krajobrazu wiejskiego i są adekwatne do charakteru tego przedmiotu ochrony.

W literaturze prawna problematyka ochrony przyrody badana jest przede wszystkim w aspekcie jej poszczególnych form<sup>14</sup>. Problem ochro-

<sup>10</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm.

<sup>11</sup> Ochrona środowiska 2014, GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Zob. np. K. Kokoszka, *Ochrona środowiska na terenach wiejskich w świetle nowej perspektywy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej 2014-2020*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 166: *Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu*, s. 139-148.

<sup>14</sup> D. Lebowa, *Podstawy prawne funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce*, w: M. Górski et al., *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 176-191; A. Lipiński, *Z problematyki tworzenia niektórych form ochrony przyrody*, w: E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), op. cit., s. 159-174; J. Ciechanowicz-McLean, *Parki narodowe w prawnym systemie ochrony przyrody*, w: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 117-124; M. Roliński, *Par-*

ny krajobrazowej poruszany jest w tym kontekście rzadko, w szczególności brakuje opracowań tego typu w odniesieniu do obszarów wiejskich.

2. „Krajobraz” jest pojęciem wieloznacznym i interdyscyplinarnym. Punktem odniesienia definicji krajobrazu wiejskiego jako przedmiotu ochrony na gruncie nauk prawnych<sup>15</sup> jest Europejska konwencja krajobrazowa<sup>16</sup>. Zgodnie z art. 1 EKK krajobraz to „znaczny obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Definicja ta oddaje istotę tego terminu ujmowanego holistycznie, dynamicznie oraz w relacji z człowiekiem. Z kolei formułowanie pojęcia krajobrazu wiejskiego należy oprzeć na delimitacji obszarów wiejskich zgodnie z obiektywnym, uwarunkowanym przesłankami prawnymi, kryterium Głównego Urzędu Statystycznego. Definicja ta oparta na podziale jednostek administracyjnych, zastosowanym w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego kraju TERYT<sup>17</sup>, wyznacza obszary wiejskie jako tereny położone poza granicami administracyjnymi miast – obszary gmin wiejskich oraz część wiejską gminy miejsko-wiejskiej (leżącą poza miastem i wyodrębnioną przez odrębny identyfikator terytorialny).

Podstawowym aktem prawnym w dziedzinie ochrony środowiska regulującym problematykę ochrony krajobrazu jest ustawa o ochronie przyrody. Wynika to z przyjętej w polskim porządku prawnym koncepcji legislacyjnej ochrony środowiska<sup>18</sup>, w której Prawo ochrony środowiska

---

*ki narodowe w Polsce – aspekty administracyjnoprawne*, w: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), op. cit., s. 153-164; P. Nastaj, *Specjalna regulacja prawna wymogów ochrony środowiska na obszarze ochronionego krajobrazu*, „Zeszyty Naukowe WSIZiA” 2012, nr 3, s. 161-169; D. Lebowa, *Obszar chroniony krajobrazu – aspekty prawne*, „Rzeszowskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1, s. 372-383; A. Habuda, *Obszary Natura 2000*, Warszawa 2013; G. Dobrowolski, *Obszar Natura 2000 jako prawna forma ochrony przyrody*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 5, s. 26-40.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat J. Goździewicz-Biechońska, *Z prawnej problematyki ochrony krajobrazu na obszarach wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 1, s. 73-91.

<sup>16</sup> Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji 20 października 2000 r., ratyfikowana przez Polskę 21 września 2005 r., Dz. U. 2006, Nr 14, poz. 98 (dalej jako: EKK).

<sup>17</sup> Krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.

<sup>18</sup> Abstrahuję w tym miejscu od problemu autonomii prawa ochrony przyrody i jego relacji do prawa ochrony środowiska, co wykracza poza zakres tematyczny niniejszego opracowania. W kwestii tej zob. np. A. Habuda, *Autonomia prawa ochrony przyrody. Fakt czy postulat?*,

stanowi w zasadzie ustawę „emisyjną”, uzupełnioną przepisami o zasobach przyrody (w formie hasłowej) oraz o środkach finansowych i odpowiedzialności w ochronie środowiska, a główne instrumenty horyzontalne (dostęp do informacji, udział społeczeństwa i oceny oddziaływania na środowisko) regulowane są w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>19</sup>.

Choć ustawa o ochronie przyrody nie zawiera legalnej definicji krajobrazu, termin ten pojawia się kilkakrotnie w ustawie. Walory krajobrazowe określone są w niej jako wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbą terenu twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka (art. 5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody). Z kolei przez ochronę krajobrazową rozumie się zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu (art. 5 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody). Wreszcie termin ten występuje w definicji środowiska przyrodniczego, które oznacza krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami (art. 5 pkt 20).

Już samo sformułowanie powyższych definicji jest w literaturze przedmiotu krytykowane. Można im bowiem zarzucić niekonsekwencję w zakresie elementów, które mogą tworzyć walory krajobrazowe. Wątpliwości budzi też relacja pomiędzy cytowanymi przepisami, kryteria wyróżnienia cech charakterystycznych krajobrazu oraz brak powiązania z przesłanką ich szczególnej wartości<sup>20</sup>. Należy bowiem podkreślić, że ustawa o ochronie przyrody zawiera regulację względem wszystkich komponentów środowiska, jednak pod kątem ich szczególnej wartości<sup>21</sup>.

**3. Obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony stanowi jeden ze sposobów osiągania celów ochrony przyrody (art. 3 pkt 2 ustawy). Przyjęcie za W. Radeckim, że forma ochrony przy-**

---

w: E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny (red.), op. cit., s. 128-139; W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 90-92; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony przyrody w systemie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 1, s. 22.

<sup>19</sup> T jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.; W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 74-75.

<sup>20</sup> M. Kistowski, *Problemy ochrony walorów krajobrazowych parków krajobrazowych*, w: *Krajobrazy Polski – nasze dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na przykładzie opolskich parków krajobrazowych. Materiały konferencyjne*, Góra Św. Anny 2008, s. 16.

<sup>21</sup> W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 92.

rody to „normatywny kształt nadany ochronie przyrody jako całości bądź też wyodrębnionym częściom lub elementom przyrody”<sup>22</sup>, pozwala rozróżnić na dwóch poziomach: pierwszym – ochronę powszechną i ochronę specjalną (szczególną) oraz drugim (w ramach tej ostatniej) – ochronę obszarową i gatunkową oraz przejściową między nimi formę ochrony obiektowej.

Artykuł 6 ustawy o ochronie przyrody wskazuje dziesięć form ochrony przyrody: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Powyższy katalog, poza ostatnią pozycją, tworzą formy ochrony obszarowej (pięć pierwszych) i obiektowej (pozostałe cztery), jednakże rozróżnienie między nimi nie jest precyzyjne (użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe zawsze są obszarami, pomniki przyrody i stanowiska dokumentacyjne zaś mogą nimi być)<sup>23</sup>.

Swoistą formą ochrony jest ponadto park gminny regulowany w art. 81 ustawy o ochronie przyrody<sup>24</sup>, uzupełnia on formy ochrony wynikające z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w odniesieniu do terenów pokrytych drzewostanem.

Ochrona obszarowa (zespołowa) polega na wyznaczeniu fragmentów przestrzeni przejawiających wartość ze względu na występujące gatunki roślin, zwierząt oraz ich układy biocenotyczne, a także walory krajobrazowe, jako poddanych dodatkowym rygorom prawnym, przeważnie w postaci zakazów, mających zabezpieczyć przetrwanie tak określonych przedmiotów ochrony<sup>25</sup>.

Obszarowe formy ochrony przyrody to obszary specjalne o charakterze ekologicznym. Pojęcie obszaru specjalnego ma swoją genezę właśnie w instytucjach prawa ochrony środowiska. Oznacza ono powiązanie wy-

<sup>22</sup> Ibidem, s. 135.

<sup>23</sup> W. Radecki, *Koncepcje powszechnej i szczególnej ochrony przyrody*, w: B. Rakoczy, M. Pchalek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 97-98.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 81 ustawy o ochronie przyrody „teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela”.

<sup>25</sup> P. Otawski, *Obszary ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce*, w: S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, Lublin 2007, s. 130.

odrębnionej części terytorium ze swoistą regulacją prawną dotyczącą zachowania w obrębie tej przestrzeni<sup>26</sup>. Istotą funkcjonowania obszaru specjalnego jest obowiązywanie określonego, specjalnego reżimu prawnego, wyłączającego lub ograniczającego powszechny porządek prawny w postaci co najmniej zakazów (zwykle o charakterze administracyjnoprawnym). Regulacja prawna ustanawiająca w strefie specjalnej zasady i sposoby korzystania z terenów zastępuje część porządku prawnego bądź poszerza go o pewne przepisy szczególne<sup>27</sup>. Powyższa konstrukcja prawna obszarów specjalnych powoduje ograniczenia inwestycyjne i w prowadzonej działalności gospodarczej, dlatego ochronie podlegają wyjątkowo cenne wartości przyrodnicze oraz wartości krajobrazowe<sup>28</sup>.

Z przepisów ustawy o ochronie przyrody regulujących poszczególne, wskazane wyżej, formy ochrony przyrody wynika, że problematyka ochrony walorów krajobrazowych występuje w większości z nich (uregulowania takie zawierają definicje form ochrony: parku narodowego – art. 8; rezerwatu przyrody – art. 13; parku krajobrazowego – art. 16; obszaru chronionego krajobrazu – art. 23; pomnika przyrody – art. 40; zespołu przyrodniczo-krajobrazowego – art. 43). Na podstawie wskazanych powyżej przepisów uprawnione jest twierdzenie, że poszczególne formy ochrony przyrody nie odbiegają od siebie pod względem przedmiotu ochrony w zakresie problematyki ochrony krajobrazu, choć oczywiście różny jest stopień nasilenia ochrony krajobrazu w zależności przede wszystkim od celów poszczególnych form ochrony.

Parki narodowe tworzy się w celu zachowania i restytucji środowiska przyrodniczego dla obecnych i przyszłych pokoleń<sup>29</sup>. Podobne dążenia związane są z rezerwatami przyrody. Warto wspomnieć, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 30 marca 2005 r.<sup>30</sup> wyróżnia się krajobrazowy rodzaj rezerwatu przyrody, którego przedmiotem ochrony są krajobrazy o cechach naturalnych, charakterystyczne dla poszczególnych

---

<sup>26</sup> L. Zacharko, *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 791.

<sup>27</sup> S. Pieprzny, *Rodzaje stref specjalnych*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 13, 2011, s. 233.

<sup>28</sup> M. A. Król, *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, w: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), op. cit., s. 54.

<sup>29</sup> J. Ciecchanowicz-McLean, *Parki narodowe...*, s. 116.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody, Dz. U. 2005, Nr 60, poz. 533.

regionów geograficznych, często z występującymi zabytkami. Celem parku krajobrazowego jest zachowanie, popularyzacja jego wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Z kolei obszar chronionego krajobrazu tworzy się ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem bądź funkcję korytarzy ekologicznych. Znaczenie krajobrazowe, oprócz naukowego i estetycznego, stanowi zaś przesłankę uznawania twórców przyrody nieożywionej za pomnik przyrody.

Natomiast obszary Natura 2000 i użytki ekologiczne, mimo że koncentrują się na innych celach ochronnych (gatunki i siedliska – Natura 2000 oraz zachowanie różnorodności biologicznej – użytki ekologiczne<sup>31</sup>), niejako przy okazji pełnią też funkcję ochronną w zakresie walorów krajobrazowych. Funkcjonowanie zespołów przyrodniczo-krajobrazowych podyktowane jest względami ochrony walorów widokowych i estetycznych. Powyższe niewielkie formy ochrony przestrzennej (obok użytków ekologicznych), mają na celu ochronę i zachowanie fragmentów naturalnych lub półnaturalnych zespołów przyrodniczych, a także obszarów naturalnych lub antropogenicznych ze względu na ich walory kulturowe i estetyczne. Formy te, w założeniu, powoływane są lokalnie, jako uzupełnienie podstawowych form ochrony przyrody<sup>32</sup>.

Istotne odmienności występują natomiast w obrębie zagadnienia reżimu prawnego form ochrony przyrody. Można je klasyfikować ze względu na sposób wyznaczenia reżimu ochronnego: czy są one objęte systemem zakazów określonych: 1) wprost w ustawie (parki narodowe i rezerваты przyrody) czy 2) w aktach kreujących, dla których przepisy ustawy stanowią granice i wzorzec (parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe)<sup>33</sup>.

Rygoryzm regulacji związanej z określoną formą ochrony przyrody uzależniony jest od jej celów i funkcji. Konsekwencją tego jest obligatoryjny charakter obostrzeń na obszarze parków narodowych, rezerwatów przyrody i obszarach Natura 2000 i fakultatywny w pozostałych formach ochrony przyrody<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Odpowiednio art. 25 i art. 42 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>32</sup> J. Radziejowski, *Obszary chronionej przyrody. Historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*, Warszawa 2011, s. 189.

<sup>33</sup> W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 179.

<sup>34</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody*, „Studia Iuridica Agraria” 4, 2005, s. 253.

W tym kontekście istotną kategorię pojęć tworzą też: ochrona ścisła, częściowa i krajobrazowa. Na obszarze objętym ochroną ścisłą trwale i całkowicie nie dopuszcza się bezpośredniej ingerencji człowieka w przyrodę (art. 5 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody). Ochrona częściowa oznacza natomiast pozostawienie natury samej sobie z dopuszczeniem redukcji liczebności populacji i pozyskiwania osobników chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów (art. 5 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody). Z kolei ochrona krajobrazowa stanowi zezwolenie na działanie prowadzące do zrównoważonego rozwoju, jednak z zachowaniem charakterystycznych cech danego krajobrazu<sup>35</sup>.

Rozróżnienie tych pojęć ma szczególne znaczenie w odniesieniu do działalności rolniczej w parkach i rezerwach przyrody. Co do zasady prowadzenie takiej aktywności jest zabronione w parkach i rezerwach przyrody, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (art. 15 ust. 1 pkt 11 i art. 20 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody). Na podstawie wyłączenia zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego i rezerwatu przyrody nie wiążą na obszarach objętych ochroną krajobrazową. Działalność rolnicza możliwa jest tylko w części parku objętej wyłącznie ochroną krajobrazową w trakcie jej gospodarczego wykorzystania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Ponadto zwolnienie to ma miejsce tylko wtedy, gdy realizowany jest jeden z celów określonych w tym przepisie, a ich urzeczywistnienie dodatkowo jest poddane ograniczeniom wynikającym z rozdz. 9 ustawy o ochronie przyrody<sup>36</sup>.

Odmianą koncepcję dotyczącą działalności rolniczej przedstawił ustawodawca w odniesieniu do parków krajobrazowych. Grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości w granicach parku pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody), oczywiście z zachowaniem wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i walorów krajobrazowych, w warunkach zrównoważonego rozwoju (art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Również konstrukcja reżimu prawnego tej strefy ochronnej kształtuje się inaczej. Katalog zakazów nie zawiera wielu ograniczeń, a ich wprowadzenie jest fakultatywne (organ tworzący

<sup>35</sup> K. Biernat, w: J. Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 44.

<sup>36</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Lex 2013, Komentarz do art. 15. Zob. również M. A. Król, *Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody*, „*Studia Iuridica Agraria*” 9, 2011, s. 313-314.

park wyznacza zakazy, które obowiązują w danym przypadku). Ponadto niektóre z nich (określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy o ochronie przyrody) mogą być objęte odstępstwem ze względu na wykonywanie czynności w ramach racjonalnej gospodarki rolnej<sup>37</sup>.

Podobnie sformułowany został reżim prawny obszarów chronionego krajobrazu (art. 24 ustawy o ochronie przyrody) w zakresie katalogu zakazów i ich fakultatywności (ust. 1) oraz wyjątków ze względu na racjonalną gospodarkę rolną (ust. 1 pkt 1, 8) lub zrównoważone wykorzystanie użytków rolnych (ust. 1 pkt 6). Także w odniesieniu do takich form ochrony, jak pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny i zespół przyrodniczy, ustawa wskazuje fakultatywny katalog zakazów, chociaż niektóre z nich mogą być wyłączone ze względu na racjonalną gospodarkę rolną (art. 45 ustawy o ochronie przyrody).

Porównanie dwóch form ochrony: park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu, pozwala zauważyć, że ten ostatni obejmuje rozleglejsze tereny, stanowiące pełne jednostki środowiska naturalnego. Ma on charakter rekreacyjno-wypoczynkowy, a działalność gospodarcza podlega tu niewielkim ograniczeniom<sup>38</sup>. Stąd wskazuje się na mało znaczącą rolę obszaru chronionego krajobrazu jako formy ochrony<sup>39</sup>.

Park krajobrazowy natomiast posiada plan ochrony oraz własną strukturę instytucjonalną – organy ochrony przyrody. Trzeba jednak nadmienić, że w ostatnich latach nastąpiły istotne zmiany organizacyjne przesuwające kompetencje z administracji rządowej do samorządowej. Pierwsza z nich, związana z wejściem w życie ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, mająca miejsce 15 listopada 2008 r., wprowadzała szereg istotnych zmian. Przede wszystkim: utworzenie generalnej i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska na czele i przejęcie przez nich znacznej części kompetencji od wojewody, a także związane z tym przesunięcia kadrowe i majątkowe. Dalsza reorganizacja nastąpiła 1 sierpnia 2009 r. wraz z wejściem w życie ustawy z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie<sup>40</sup>. Akt ten przesunął dalsze kompetencje z ad-

<sup>37</sup> Na temat pojęcia „racjonalnej gospodarki rolnej” zob. M. A. Król, *Racjonalna gospodarka...*, s. 313-326.

<sup>38</sup> Zob. P. Nastaj, op. cit., s. 168.

<sup>39</sup> M. Gwiazdowicz, *Środowisko przyrodnicze na obszarach wiejskich – zagrożenia i szanse*, „Studia BAS” 2010, nr 4(24), s. 251.

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 92, poz. 753 ze zm.

ministracji rządowej do samorządowej, w szczególności obejmujące rozszerzenie kompetencji samorządów wojewódzkich w tym zakresie. Zmiany te istotnie wpłynęły na funkcjonowanie parków krajobrazowych i utrudniły właściwą organizację ich działalności, a co za tym idzie – osiągnięcie podstawowych celów<sup>41</sup>.

W porównaniu z omawianymi powyżej formami ochrony przyrody konstrukcja prawna obszarów Natura 2000 jest odmienna. Jej głównym założeniem jest bowiem integracja ochrony przyrody z prowadzoną tam działalnością ludzką, jeśli nie zagraża ona celom, dla których obszary te zostały wyodrębnione (art. 36 ustawy o ochronie przyrody). Wynika to przede wszystkim z okoliczności, że kontynuacja działalności rolniczej zapewnia przetrwanie wielu gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych<sup>42</sup>. W konsekwencji w ustawie nie określono zakazów ani ograniczeń obowiązujących na tych obszarach. Jednakże, jak wskazano w art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, gdy obszary Natura 2000 pokrywają się z terenem parku narodowego lub rezerwatu przyrody, obowiązuje surowszy reżim prawny tych ostatnich (możliwość pokrywania się obszaru Natura 2000 z inną formą ochrony przyrody dopuszcza art. 25 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Warto przy tym wspomnieć, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na kontrowersyjność tego podwójnego reżimu ochrony przyrody na terenach stanowiących jednocześnie obszary Natura 2000 i parki narodowe<sup>43</sup>. Ten dualizm regulacji prawnej rodzi bowiem szereg problemów interpretacyjnych i praktycznych w funkcjonowaniu obszarów objętych tymi formami ochrony.

Podstawowym przepisem dotyczącym warunków i ograniczeń działalności na obszarach Natura 2000 jest art. 33 ustawy o ochronie przyrody zawierający generalny zakaz (z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w art. 34 ustawy o ochronie przyrody) podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony tych obszarów. Poza wyłączeniem wyrażonym w art. 33 oraz regulacją art. 36 ustawy o ochronie przyrody reżim prawny obszaru 2000 wyznaczają też plan zadań

---

<sup>41</sup> Zob. np. M. Kistowski, J. Kowalczyk, *Wpływ transformacji modelu zarządzania parkami krajobrazowymi na skuteczność realizacji ich funkcji w przestrzeni Polski*, Warszawa 2011; Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych. Informacja o wynikach kontroli*, P/11/111, Warszawa 2012, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

<sup>42</sup> P. Otawski, *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000”*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 97.

<sup>43</sup> P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Natura 2000 a parki narodowe – wybrane problemy prawne*, w: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), op. cit., s. 101-116.

ochronnych oraz plan ochrony (odpowiednio art. 28 i art. 29 ustawy o ochronie przyrody).

Poszczególne formy ochrony różnią się także między sobą w takich kwestiach, jak: sporządzanie planu ochrony (dokumenty takie opracowuje się dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000), a także posiadanie statusu odrębnej jednostki organizacyjnej (parki narodowe i krajobrazowe) i wyznaczenie otuliny (obowiązkowo dla parków narodowych i fakultatywnie dla rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych).

Otulina stanowi istotny element obszarów ochronnych pozwalający na ograniczanie negatywnego wpływu na nie, przez wyznaczenie obszaru pośredniego pomiędzy obszarami chronionymi a niechronionymi oraz ustanowienie tam ograniczeń prawnych<sup>44</sup>. Została ona zdefiniowana w art. 5 ust. 14 ustawy o ochronie przyrody, a następnie uregulowana w art. 11, 13 i 16 ustawy o ochronie przyrody. Ze względu na lakoniczną regulację w tym zakresie ten instrument prawny nie wydaje się dostatecznie wykorzystywany<sup>45</sup>, szczególnie w aspekcie ochrony krajobrazowej.

**4.** Ochrona powszechna krajobrazu nie została przewidziana w ustawie o ochronie przyrody. Mimo że rozwiązanie takie zawarte było w poprzednio obowiązującym akcie prawnym<sup>46</sup>, obecnie walory krajobrazowe nie podlegają ochronie, poza szczególnymi formami ochrony przyrody. Namiastką ochrony powszechnej w tym zakresie jest jedynie art. 119 ustawy o ochronie przyrody, który odnosi się jednak tylko do terenów w pobliżu zbiorników wodnych<sup>47</sup>.

Nieustanowienie powszechnej ochrony krajobrazu wiejskiego nie oznacza braku prawnej ochrony krajobrazu na terenach wiejskich poza obszarami specjalnymi. Instrumenty prawne tego typu usytuowane są jednak poza ustawą o ochronie przyrody. Obejmują one przede wszystkim dwie grupy regulacji dotyczących:

---

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat zob. np.: K. Różewicz, *Problematyka pojęcia „otuliny” w polskim systemie prawnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 4, s. 147-173.

<sup>45</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Lex 2013, Komentarz do art. 11 i 16.

<sup>46</sup> Art. 47a ust. 1 ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, t.jedn.: Dz. U. 2001, Nr 99, poz. 1079. Przepis ten został dodany przez art. 47 pkt 14 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2001, Nr 100, poz. 1085) z dniem 1 października 2001 r.

<sup>47</sup> W. Radecki, *Prawna ochrona...*, s. 153.

1) planowania i zagospodarowania przestrzennego. W odróżnieniu od sytuacji historycznej, gdy głównym czynnikiem kształtowania krajobrazu wiejskiego były ograniczenia przyrodnicze, współcześnie planowanie przestrzenne stanowi dziedzinę o decydującym znaczeniu dla ochrony krajobrazu wiejskiego<sup>48</sup>. Wskazuje na to również brzmienie art. 47a ustawy z 1991 r. o ochronie przyrody w brzmieniu z 2001 r. – w ust. 2 wskazano, że walory krajobrazowe uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;

2) wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE. W tym kontekście można wymienić przede wszystkim następujące instrumenty i mechanizmy prawne: wymogi wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), powiązanie wymogów ochrony środowiska z płatnościami obszarowymi, programy rozwoju obszarów wiejskich, wsparcie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, programy rolno-środowiskowe oraz wsparcie rolnictwa ekologicznego<sup>49</sup>.

W kontekście tym warto też wspomnieć o koncepcji sieci obszarów o wysokich wartościach przyrodniczych (*high nature value* – HNV), występującej w prawodawstwie Unii Europejskiej i odnoszącej się do systemów produkcji rolniczej o niskiej intensywności, niskim nakładzie oraz często wysokim zróżnicowaniu strukturalnym. Mimo że europejska regulacja prawna dotycząca wsparcia rolnictwa nie przewiduje odrębnego instrumentu prawnego skierowanego do podmiotów prowadzących działalność na obszarach HNV, utrzymanie systemów rolnictwa tego typu jest jednym z istotnych celów UE, łączącym działania polityczne w zakresie ochrony różnorodności biologicznej i rozwoju obszarów wiejskich<sup>50</sup>.

5. Przeprowadzone rozważania upoważniają do sformułowania oceny dotyczącej skuteczności ochrony krajobrazu wiejskiego w ustawie o ochronie przyrody. Nie ulega wątpliwości, że większość najbardziej wartościowych pod względem krajobrazowym fragmentów kraju jest objęta różnymi formami ochrony prawnej. Jednakże nadal poza system obszarów chronionych pozostaje część terenów o wysokich walorach przyrodniczych (w tym krajobrazowych), co w połączeniu z niską akceptacją społeczną dla tworzenia nowych obszarów chronionych rodzi obawy o skuteczne możliwości przeciwdziałania ich degradacji i zagrożeniom.

<sup>48</sup> Zob. np. K. Dubel, *Obszary cenne przyrodniczo w krajobrazie terenów wiejskich*, „Przeгляд Komunalny” 2004, z. 4, s. 56-57; M. Kistowski, op. cit., s. 21.

<sup>49</sup> M. Gwiazdowicz, op. cit., s. 247-272.

<sup>50</sup> Szerzej na ten temat, zob. M. A. Król, *Obszary...*, s. 57-58.

Niestety również regulację prawną ochrony przyrody należy ocenić jako niewystarczająco efektywną w zakresie ochrony krajobrazu. W odniesieniu do parków krajobrazowych brakuje prawnych rozwiązań pozwalających na skuteczne zapobieganie degradacji krajobrazu. W szczególności nie ma prawnych możliwości jego ochrony w wymiarze fizjonomicznym. Charakter zakazów określony w art. 17 ustawy o ochronie przyrody zorientowany jest przede wszystkim na aspekty ochrony przyrody, a nie krajobrazowe. Celowe zatem wydaje się rozszerzenie regulacji w tym zakresie. Ponadto należy podkreślić, że dla ochrony krajobrazu istotna jest nie tylko ochrona wnętrza krajobrazowego, lecz także jego przedpola i otoczenia, atrakcyjność krajobrazu ma bowiem źródło głównie w jego dostrzegalności, która jest największa z zewnątrz obszarów najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo<sup>51</sup>. Tam właśnie występuje też najpoważniejsza antropopresja oraz opór wobec rozszerzania ochrony, a nawet dążenie do znoszenia ograniczeń przez samorządy wojewódzkie. Tymczasem przepisy ustawy dotyczące otuliny czynią ją mało efektywnym instrumentem prawnym ochrony.

Niestety zauważalna jest też tendencja ewolucji regulacji prawnej w kierunku obniżenia rangi parków krajobrazowych: niemalże zrównanie katalogu zakazów, które mogą być wprowadzone w parku krajobrazowym i obszarze chronionego krajobrazu, zmiany organizacyjne służb ochrony przyrody w 2009 r. przesuwające kompetencje w tym zakresie z administracji rządowej do samorządowej czy wcześniejsze oddzielenie planowania przestrzennego od planowania ochrony w parku krajobrazowym. Zmiany te skutkowały niewydolnością ochrony parków krajobrazowych w obliczu presji inwestycyjnej i osadniczej. Świadczą też, że samorządy zarządzające parkami preferują bardziej rozwój gospodarczy regionu niż dbałość o walory przyrodnicze i krajobrazowe<sup>52</sup>.

Z kolei słaby reżim prawny obszarów chronionego krajobrazu, mimo ich znaczącej powierzchni (22,4% powierzchni ogólnej kraju), czyni w praktyce ochronę tych terenów bardzo ograniczoną.

Ustawa o ochronie przyrody przewiduje w niewielkim zakresie możliwości wpływania na kształtowanie i gospodarowanie krajobrazem. W szczególności wskazać tu trzeba poważny niedobór w zakresie podstaw prawnych zapobiegania jednemu z najpoważniejszych zagrożeń dla krajo-

<sup>51</sup> M. Kistowski, op. cit., s. 18.

<sup>52</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych. Informacja o wynikach kontroli*, P/11/111, Warszawa 2012, [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).

brazu wiejskiego, jakim jest ekspansja zabudowy mieszkaniowej, turystyczno-wypoczynkowej i towarzyszącej jej infrastruktury. Wpływa na to przede wszystkim ogólny charakter planów ochrony parków krajobrazowych oraz faktyczny brak odzwierciedlenia ich zapisów prawnych w instrumentach planowania i zagospodarowania przestrzennego (mała ilość obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów parków i brak formalnej możliwości oparcia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy na zapisach planów ochrony). Generalnie za niewystarczające należy uznać egzekwowanie wymogów i włączenie problematyki ochrony krajobrazu czy przyrody w planowaniu przestrzennym, lecz również w działaniach politycznych, strategiach i programach.

Negatywnie trzeba też ocenić rezygnację z ujęcia w ustawie o ochronie przyrody powszechnej ochrony krajobrazu, zwłaszcza że rozwiązania takie funkcjonowały już w polskim systemie prawnym. Szczególnie jest to istotne wobec wspomnianej niewydolności prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce, a także braku zintegrowanego systemu ochrony krajobrazu zgodnie ze standardami wyznaczonymi w Europejskiej konwencji krajobrazowej. W rezultacie obecnie w Polsce ochrona walorów krajobrazowych, poza szczególnymi formami ochrony przyrody, jest dalece niewystarczająca. Niestety podjęte inicjatywy ustawodawcze w tym zakresie<sup>53</sup>, mające charakter doraźny i fragmentaryczny, raczej nie rodzą nadziei na poprawę jakości krajobrazu wiejskiego w Polsce.

Jak wskazano powyżej, niezwykle istotną funkcję w zachowaniu walorów krajobrazowych pełni rolnictwo. Dlatego regulacja dotycząca wymogów prowadzenia działalności rolniczej jest bardzo istotna z punktu widzenia ochrony krajobrazu wiejskiego (nie tylko na terenach objętych ochroną).

Tymczasem przepisy ustawy o ochronie przyrody w znikomym zakresie zawierają rozwiązania pozwalające na skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom dla krajobrazu związanym z gospodarką rolną oraz wspieranie pozytywnego oddziaływania tej działalności na zachowanie wartości krajobrazowych. W odniesieniu do parku krajobrazowego oraz obszaru chronionego krajobrazu, poza zakazami (uzupełnionymi wyjątkami ze względu na wykonywanie czynności w ramach racjonalnej gospodarki rolnej oraz zrównoważonego wykorzystania użytków rolnych i leśnych), właś-

---

<sup>53</sup> Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tzw. ustawa krajobrazowa). Druk nr 1525.

ciwie nie określono wymogów bądź nakazów dotyczących zrównoważonej gospodarki rolnej (w zasadzie oprócz lakonicznej regulacji art. 117 ustawy o ochronie przyrody).

Negatywnie należy też ocenić brak powiązania przepisów ustawy o ochronie przyrody z prawnymi instrumentami służącymi ochronie środowiska w działalności rolniczej, szczególnie związanych ze wsparciem rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

**6.** W konkluzji zatem można stwierdzić, że rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o ochronie przyrody nie są w pełni przystosowane do zadania i wyzwania, jakim jest współcześnie skuteczna ochrona krajobrazu wiejskiego. Jak wskazano powyżej, w założeniu, ochrona krajobrazu stanowi ważny element koncepcji prawnej ochrony przyrody w ustawie. Niestety nie pociąga to za sobą sformułowania spójnego systemu prawnego ochrony walorów krajobrazowych na obszarach wiejskich. Co więcej, ewolucja przepisów prawnych zdaje się świadczyć o niedocenieniu rangi tego przedmiotu ochrony i ograniczania możliwości praktycznego stosowania instrumentów prawnych w tym zakresie.

Wydaje się więc, że zmiany legislacyjne wzmacniające skuteczność ochrony krajobrazu są nieuniknione. Szczególnie wobec nasilania się negatywnych tendencji zmian w tym obszarze. W obliczu tych zagrożeń tym bardziej konieczne jest stworzenie efektywnych prawnych podstaw działań ukierunkowanych na zachowanie, wciąż istniejących, najcenniejszych przyrodniczo obszarów wiejskich.

Należy jednak podkreślić, że waga zagadnienia i stopień presji, jakiej poddany jest obecnie krajobraz wiejski, wymagają działań systemowych oraz powiązania regulacji prawnej ochrony przyrody, planowania przestrzennego i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Tylko takie podejście pozwoli na zintegrowane, dynamiczne i zrównoważone zarządzanie krajobrazem wiejskim ze skuteczną ochroną jego najcenniejszych fragmentów.

## **FORMS OF RURAL LANDSCAPE PROTECTION IN LIGHT OF THE NATURE PROTECTION LAW**

### **S u m m a r y**

This paper seeks to establish whether, and to what extent, the instruments provided for in the nature protection law are adequate and constitute an efficient system of rural land-

scape protection. In the author's opinion the regulation fails to provide satisfactory protection of rural landscape, particularly in relation to landscape parks. Thus, a more systemic approach and more complex solutions are postulated.

## **FORME DI TUTELA DEL PAESAGGIO RURALE ALLA LUCE DELLA LEGGE SULLA TUTELA DELLA NATURA**

### Riassunto

Lo scopo dell'articolo è di valutare in quale misura gli strumenti previsti nella legge sulla tutela della natura costituiscano un sistema efficace di tutela del paesaggio rurale e siano adeguati all'oggetto della tutela. L'autrice puntualizza che la regolazione giuridica riguardo alla tutela della natura dovrebbe essere considerata come non sufficientemente efficace in materia di tutela del paesaggio. Per quanto riguarda i parchi naturali postula di estendere la regolazione ricorrendo ai divieti di carattere paesaggistico. Inoltre richiama l'attenzione sulla scarsa efficacia dello strumento di tutela delle zone di rispetto e sull'evoluzione delle norme che tendono a diminuire l'importanza dei parchi naturali, ed anche sulla debolezza del regime giuridico delle zone paesaggistiche protette. Sottolinea che l'importanza della questione e il grado di pressione legato al paesaggio rurale richiede un'azione sistemica in materia.