

PIOTR OTAWSKI

## **Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” – aspekty prawne**

1. Rolnictwo jest formą aktywności ludzkiej, której zależność od warunków środowiskowych jest oczywista. Przestrzeń produkcyjna rolnictwa jest określona przez warunki środowiskowe, a produkcja rolnicza opiera się na wykorzystaniu zasobów środowiska. Jednak powiązania pomiędzy działalnością rolniczą a środowiskiem przyrodniczym przebiegają na bardzo wielu płaszczyznach. Wpływ rolnictwa na środowisko nie zawsze jest jednoznacznie negatywny, rolnictwo kształtuje środowisko, ale może być też niezbędne dla zachowania pewnych jego walorów<sup>1</sup>. Znaczenie rolnictwa, jako siły współtworzącej środowisko, jest dobrze widoczne właśnie na obszarach państw europejskich, gdzie rolnictwo ma tysiącletnie tradycje, a wiele spośród obecnie istniejących ekosystemów kształtowanych było pod wpływem działalności rolniczej. Niektóre z obszarów, których wartość nie tylko krajobrazowa, ale także przyrodnicza uznawana jest za unikatową, nie powstałyby bez zabiegów agrotechnicznych prowadzonych nierzadko przez setki lat. W tym kontekście wskazać można zarówno na Bagna Biebrzańskie, jak i tatrzańskie hale.

Wspomiane powyżej, szczególnie cenne z przyrodniczego punktu widzenia tereny stały się ostatnio – wraz z wieloma innymi – przedmiotem ochrony w ramach unikatowego w skali światowej projektu ochrony bioróżnorodności całego kontynentu, a mianowicie europejskiej sieci ekologicznej „Natura 2000”. Podkreślić należy, że większość terenów już

---

<sup>1</sup> O związkach między rolnictwem a środowiskiem zob. np. A. Pankau, *Rolnictwo a środowisko. Ekologizacja praw rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego”, red. R. Budzinowski, Piła 2006, nr 1, s. 23 i n.

objętych lub przeznaczonych w przyszłości do objęcia siecią „Natura 2000” w Polsce to lasy lub grunty rolne. Oczywiście jest zatem, że warunki oraz sposób prowadzenia działalności rolniczej na tych obszarach będzie decydujący – sprzyjający bądź niekorzystny – dla osiągnięcia celów ochronnych. Uregulowania prawne dotyczące prowadzenia działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” mają więc istotne znaczenie, zarówno w zakresie określenia wymogów dotyczących prowadzenia działalności rolniczej, które gwarantowałyby jej nieszkodliwość dla zasobów środowiska, jak również stworzenia priorytetu dla takiej działalności rolniczej, która jest preferowana na obszarach „Natura 2000”.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza polskich regulacji prawnych w zakresie, w jakim kształtują one warunki prowadzenia działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000”, a zwłaszcza ocena uregulowań prawnych pod kątem tworzenia skutecznego systemu kontroli wpływu działalności rolniczej na zasoby chronione w ramach sieci „Natura 2000” (w tym sposobu reglamentacji działalności, która wpływa negatywnie na te zasoby) oraz rozwiązań prawnych mających sprzyjać łagodzeniu niedogodności związanych z ograniczeniami w prowadzeniu działalności rolniczej na tych obszarach i tworzeniu systemu preferencji dla działalności nakierowanej na zachowanie zasobów środowiska

2. Sieć „Natura 2000” jest obecnie najważniejszym instrumentem prawnej ochrony zasobów ożywionych na kontynencie europejskim i – co należy szczególnie podkreślić – niemającym swojego odpowiednika w innych częściach świata. Podstaw prawnych do tworzenia sieci „Natura 2000” dostarcza prawo Unii Europejskiej, a konkretnie stanowią je dwa akty prawne: dyrektywa Rady z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (79/409/EWG)<sup>2</sup> oraz dyrektywa Rady z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (92/43/EWG)<sup>3</sup>. Zważywszy na obecny wymiar przestrzenny Unii Europejskiej, powiększonej o Bułgarię i Rumunię, wydaje się, że nie będzie przesadą uznanie sieci za instrument pozwalający na ochronę ożywionych zasobów środowiska w skali całego kontynentu.

Na sieć „Natura 2000” składają się dwa rodzaje obszarów: tereny specjalnej ochrony ptaków i ochrony siedlisk, objęte w ustawie o ochronie przyrody wspólną nazwą obszarów „Natura 2000”. Nie przedstawiając

<sup>2</sup> Dz. Urz., L 103, z 25 kwietnia 1979 r., s. 1-18, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. Urz., L 206, z 22 lipca 1992 r., s. 7-52, ze zm.

w tym miejscu procedury typowania i wyznaczania poszczególnych terenów jako obszarów szczególnej ochrony ptaków lub specjalnych obszarów ochrony siedlisk, wskazać należy, że dokonuje się tego na podstawie kryteriów przyrodniczych opartych na występowaniu szczególnie cennych i zagrożonych w skali europejskiej gatunków roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych<sup>4</sup>.

Prawodawstwo wspólnotowe nie przewiduje jakiegось cenzusu powierzchni kraju objętego siecią „Natura 2000”, który poszczególne państwa członkowskie muszą osiągnąć. Powierzchnia kraju włączona do sieci powinna być natomiast odzwierciedleniem cenneści zasobów przyrodniczych znajdujących się na terenie danego państwa członkowskiego. Wprawdzie proces tworzenia sieci „Natura 2000” nie jest jeszcze zakończony, podkreślić należy, że i w tym aspekcie Polska pozostaje w „ogonie” Unii Europejskiej. Jak do tej pory, w Polsce wyznaczono 72 obszary szczególnej ochrony ptaków, stanowiące łącznie 7,8% lądowej powierzchni kraju, podczas gdy średnia dla dwudziestu pięciu państw członkowskich wynosi 9,6% powierzchni lądowej, a sąsiadująca z nami Słowacja, której zasoby przyrodnicze, a także potrzeby rozwoju infrastruktury kraju są zbliżone do naszych, utworzyła obszary szczególnej ochrony ptaków na ponad 25% powierzchni kraju. Sytuacja przedstawia się jeszcze gorzej w odniesieniu do specjalnych obszarów ochrony siedlisk. Do chwili obecnej Polska przedłożyła projekty utworzenia 192 takich obszarów (4,2% lądowej powierzchni kraju), co jest najskromniejszą propozycją wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Średnia dla całej Unii wynosi 12,2% terenów lądowych, a w przodującej w tym zakresie Słowenii obszary te stanowią ponad 31% powierzchni<sup>5</sup>. Należy wyjaśnić, że w większości przypadków tereny wyznaczane jako obszary szczególnej ochrony ptaków są równocześnie proponowane jako specjalne obszary ochrony siedlisk, tym samym łączna powierzchnia sieci „Natura 2000” w danym kraju nie jest sumą powierzchni obszarów specjalnej ochrony ptaków i specjalnych obszarów ochrony siedlisk. W rzeczywistości powierzchnia sieci w danym kraju jest nieznacznie większa niż po-

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat zob. P. Otawski, *Wdrażanie sieci „Natura 2000” w Polsce – aspekty prawne*, w: *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, red. R. Budzinowski, Poznań 2004; tenże, *„Natura 2000” w Polsce – stan wdrażania w rok po akcesji*, „Prawo i Administracja”, red. R. Budzinowski, t. IV. Piła 2005.

<sup>5</sup> Dane pochodzą z „Natura 2000” barometer” dostępnego na witrynie internetowej Komisji Europejskiej; [www.europa.eu.int/comm/environment/nature/nature\\_conservation/useful\\_info/barometer/barometer.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/barometer.htm).

wierzchnia wszystkich obszarów specjalnej ochrony ptaków lub wszystkich specjalnych obszarów ochrony siedlisk, w zależności od tego, którego z dwóch typów obszarów wyznaczono w danym kraju więcej.

3. Działalność rolnicza jest pojęciem prawnym, które stanowi jedną z podstawowych kategorii prawa rolnego<sup>6</sup>. Zauważyć jednak należy, że ustawodawca wprowadza wiele definicji działalności rolniczej, znajdujących się w różnych aktach prawnych, a także pojęcia pokrewne, których zakres treściowy jest każdorazowo nieco inny. Nie przeprowadzając tu analizy pojęcia i odsyłając w tym zakresie do literatury tematu<sup>7</sup>, dla potrzeb niniejszego artykułu przyjmuje się definicję działalności rolniczej zawartą w ustawie o podatku rolnym<sup>8</sup>. Działalnością rolniczą jest zatem, w rozumieniu wskazanej ustawy, produkcja roślinna lub zwierzęca, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza, roślin ozdobnych i grzybów uprawnych, sadownictwo, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz chów i hodowla ryb<sup>9</sup>. Definicja jest bardzo szeroka, a zatem obejmuje swym zakresem także te przejawy działalności rolniczej, które mogą negatywnie oddziaływać na zasoby środowiska chronione w ramach sieci „Natura 2000”. W związku z tym w niniejszym artykule pojęcie działalności rolniczej rozszerzone jest na działania, które same w sobie nie są prowadzeniem działalności rolniczej, ale zmierzają do jej zmiany, intensyfikacji bądź realizacji związanych z nią zamierzeń. Będą to zatem te przejawy aktywności gospodarczej, w efekcie których nastąpi przekształcenie lub powiększenie produkcji, a co za tym idzie – zmiana oddziaływania na środowisko.

4. W stosunku do dotychczas znanych polskiemu prawu ochrony środowiska obszarowych form ochrony przyrody, obszary „Natura 2000” cechują się pewnymi odmiennosciami. Koncepcja sieci oparta jest na założeniu, że tam, gdzie jest to możliwe, należy integrować ochronę przyro-

<sup>6</sup> R. Budzinowski, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” red. R. Budzinowski, t. II, Piła 2003, s. 167.

<sup>7</sup> Zwłaszcza R. Budzinowski, *ibidem*, przedstawia w poglądowy sposób zagadnienia działalności rolniczej, wskazując przy tym na konieczność wprowadzenia nowoczesnego, szerokiego rozumienia tego terminu.

<sup>8</sup> Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. 2006, Nr 136, poz. 969.

<sup>9</sup> Art. 2 ust. 2 ustawy o podatku rolnym.

dy z dotychczas prowadzonymi formami działalności ludzkiej, jeśli ta nie zagraża celom, dla których obszary te zostały wyodrębnione. Uzasadnieniem takiego podejścia jest nie tylko dążenie do zwiększenia społecznej akceptacji działań związanych z ochroną przyrody, ale także konieczność kontynuacji działalności rolniczej na określonych terenach dla zapewnienia przetrwania wybranym gatunkom roślin i zwierząt oraz siedlisk przyrodniczych. Wyrazem takich intencji w polskim prawie jest art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi: „Na obszarach ‘Natura 2000’, z zastrzeżeniem ust. 2, nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybna, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie zagrażają one zachowaniu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin i zwierząt, ani nie wpływają w sposób istotny negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar ‘Natura 2000’”.

Przejawem tego nieco odmiennego podejścia do ochrony zasobów żywnościowych środowiska jest brak ustawowo wskazanych ograniczeń i zakazów odnoszących się do działań, jakie mogą być prowadzone na terenie objętym ochroną. Ustawa o ochronie przyrody zawiera obligatoryjną listę zakazów obowiązujących na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody<sup>10</sup>. Ustawa ta zawiera także osobne listy zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych i na obszarach chronionego krajobrazu oraz wspólną listę zakazów obowiązujących w odniesieniu do pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz użytków ekologicznych<sup>11</sup>. W tym przypadku listy zakazów nie są obligatoryjne, a organ tworzący daną formę ochrony przyrody wskazuje te spośród zakazów znajdujących się na stosownych listach, które mają zastosowanie w konkretnym przypadku.

Odejście od koncepcji określania zakazów obowiązujących na terenie objętym siecią „Natura 2000” rodzi pytanie, jak wobec tego zapewnić ochronę przyrody na takim obszarze? Znaczenie cytowanego już przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody może być *a contrario* interpretowane w taki sposób, że jeżeli działalność rolna, leśna, łowiecka lub inna z wymienionych w tym przepisie zagraża zachowaniu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin i zwierząt, albo w istotny sposób wpływa negatywnie na zachowanie gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony

<sup>10</sup> Art. 15 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; Dz. U. Nr 92 poz. 880 ze zm.

<sup>11</sup> Odpowiednio art. 17, 24 i 45 ustawy o ochronie przyrody.

został wyznaczony obszar „Natura 2000”, to działalność tego typu podlega ograniczeniom. Powyższa interpretacja tej ogólnej dyrektywy rodzi jednak szereg wątpliwości. Najważniejszą kwestią jest to, kto i przy użyciu jakich kryteriów ma oceniać wpływ prowadzonej działalności. W literaturze pojawiają się sugestie, iż opinia, jakiego rodzaju działania mogą negatywnie wpływać na składniki środowiska przyrodniczego, dla których ochrony wyznaczony został obszar „Natura 2000”, powinna znaleźć swe odzwierciedlenie w planie ochrony dla obszarów „Natura 2000”<sup>12</sup>.

Obszary „Natura 2000” wyznaczane są rozporządzeniem Ministra Środowiska<sup>13</sup>, w takiej formie sporządzany jest również plan ochrony dla obszaru „Natura 2000”<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 29 ustawy o ochronie przyrody, plan ochrony obszaru „Natura 2000” ma być głównym dokumentem określającym w perspektywie dwudziestoletniej zagrożenia oraz zadania ochronne dla obszaru „Natura 2000”. Z analizy treści rozporządzenia Ministra Środowiska z 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków „Natura 2000”<sup>15</sup>, w którym wyznaczono wszystkie 72 obszary specjalnej ochrony ptaków w Polsce, a także rozporządzenia Ministra Środowiska z 30 marca 2005 r. w sprawie trybu i zakresu opracowania planu ochrony dla obszaru „Natura 2000”<sup>16</sup> wynika, że w aktach tych brak odniesień do ewentualnych ograniczeń w prowadzeniu działalności rolniczej, czy w ogóle jakiegokolwiek działalności mogącej negatywnie oddziaływać na gatunki roślin i zwierząt oraz siedliska przyrodnicze, dla których obszar „Natura 2000” został utworzony.

Rozporządzenie w sprawie trybu i zakresu opracowania planu ochrony dla obszaru „Natura 2000”, wydane na podstawie art. 30 ustawy o ochronie przyrody, w odniesieniu do sposobów ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków roślin i zwierząt zawiera jedynie ogólne dyrektywy, pogrupowane w 15 punktach. Mogą one spełniać rolę wskazówek dla organów odpowiedzialnych za zarządzanie poszczególnymi obszarami „Natura 2000”, nie precyzują jednak rzeczywistych zadań ochronnych. Z redakcji odnośnych przepisów ustawy oraz wymienionego rozporządzenia trudno również wywnioskować, czy sposoby ochrony wskazane w tych 15 punktach mogą być w planach ochrony dla poszczególnych obszarów „Natura 2000”

<sup>12</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 177.

<sup>13</sup> Art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>14</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 229 poz. 2313.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 549.

rozwinęte, czy też spośród nich należy wybrać te, za pomocą których ochrona będzie realizowana. Ogólnikowość wskazanych w omawianym rozporządzeniu sposobów ochrony (np. zgodnie z § 5 pkt 4 ochrona ma polegać na tworzeniu dogodnych warunków występowania i rozwoju gatunkom roślin i zwierząt) rodzi wątpliwości co do zasadności tworzenia tego typu przepisów prawnych. Treść omawianego aktu prawnego budzi też uzasadnione obawy co do merytorycznej zawartości tworzonych w przyszłości planów ochrony obszarów „Natura 2000” oraz możliwości wprowadzenia w taki sposób jakichkolwiek ograniczeń działalności mogącej negatywnie oddziaływać na obszar „Natura 2000”, zwłaszcza że w przepisach ustawy o ochronie przyrody brak wyrażonego *expressis verbis* upoważnienia do wprowadzania ograniczeń poprzez plany ochrony. W związku z pięcioletnim terminem ustalonym przez ustawę na sporządzenie projektu planu ochrony obszaru „Natura 2000”<sup>17</sup>, brak w obecnym stanie prawnym rozporządzeń określających plany ochrony dla poszczególnych obszarów „Natura 2000”, a tym samym trudno przewidzieć, jaki ostatecznie kształt zostanie im nadany.

Wydaje się, że podstawowych gwarancji dla zachowania stanu zasobów środowiska na terenach wyznaczonych jako obszary „Natura 2000” należy upatrywać w przepisach art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Podkreślić jednak należy, że przepisy tego artykułu, mimo iż w dość krótkim czasie obowiązywania ustawy były już nowelizowane, nadal mogą budzić wątpliwości interpretacyjne.

Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, zabrania się podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony wyznaczony został obszar „Natura 2000”. Tak wskazana ochrona, poprzez regulację zawartą w ustępie drugim, rozciągnięta jest również na obszary, które formalnie jeszcze nie zostały wyznaczone jako obszar „Natura 2000”, ale są w fazie projektowania.

Treść kolejnego, trzeciego ustępu art. 33 ustawy o ochronie przyrody odrywa się niejako od konstrukcji przepisów dwóch pierwszych ustępów i ogranicza do kwestii związanych z projektami planów oraz planowanymi przedsięwzięciami, które mogą znacząco wpływać na obszary „Natura 2000”, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną istniejących lub projektowanych terenów sieci. Łącznikiem jest tu ostatni fragment

<sup>17</sup> Art. 29 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

przepisu zawartego w ustępie pierwszym, który w przypadku realizacji planów i przedsięwzięć zastrzega możliwość podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków, dla których obszar został wyznaczony, przy spełnieniu warunków określonych w art. 34 ustawy. W tym miejscu można nieco zawęzić krąg rozważań i skoncentrować się na zagadnieniu planowanych przedsięwzięć, pomijając kwestie związane z projektami planów. W tym ostatnim przypadku bowiem adresatami powstających obowiązków są organy administracji publicznej różnych szczebli, nie zaś bezpośrednio podmioty zaangażowane w prowadzenie działalności rolniczej.

Możliwość przeprowadzenia przedsięwzięcia na obszarach „Natura 2000”, jeżeli nie jest ono związane bezpośrednio z jego ochroną, uzależniona jest od wyniku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, a ponadto, zgodnie z dodanym art. 35a ustawy, wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Instytucja ta, jak również całość postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, uregulowana jest w ustawie – Prawo ochrony środowiska (tytuł I, dział VI, rozdział 2)<sup>18</sup>. Zanim jednak zostanie ona poddana analizie, konieczne jest wskazanie dodatkowych warunków determinujących dopuszczalność takiego przedsięwzięcia, wskazanych przez samą ustawę o ochronie przyrody. Zgodnie z przepisem art. 34 tej ustawy, jeśli planowane przedsięwzięcie może mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczonych obszar „Natura 2000”, wówczas realizacja takiego przedsięwzięcia jest możliwa tylko w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i gdy za jego realizacją przemawiają konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego oraz przy zapewnieniu wykonania kompensacji przyrodniczej, niezbędnej dla zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów „Natura 2000”. Ponadto w przypadku, gdy na obszarze „Natura 2000” występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym dla Wspólnoty, wprowadzane są ograniczenia w definiowaniu „nadrzędnego interesu publicznego”. Standardowo pojęcie to obejmuje wymogi natury społecznej i gospodarczej, w przypadku występowania gatunków lub siedlisk priorytetowych – ograniczone jest do ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierw-

---

<sup>18</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2006, Nr 129, poz. 902.



szorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego. W innych przypadkach konieczne jest uzyskanie opinii Komisji Europejskiej.

Analiza uregulowań związanych z postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko zawartych w omawianej ustawie rodzi jednak wątpliwości, czy jest to wystarczający środek dla zapewnienia poziomu ochrony wyznaczonego przez art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oraz przez prawodawstwo unijne. Początkowo przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska były tak skonstruowane, iż obowiązek przeprowadzenia postępowania oceny oddziaływania na środowisko ograniczony był do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a enumeratywnie wymienionych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy<sup>19</sup>. Takie brzmienie tego przepisu było jednak niezgodne z dyrektywą w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (92/43/EWG), zawierającej wymóg wykonania oceny oddziaływania w przypadku każdego przedsięwzięcia mogącego negatywnie wpływać na obszar „Natura 2000” i nie przewidywała możliwości ich ograniczenia poprzez regulacje krajowe<sup>20</sup>. Nowelą do ustawy – Prawo ochrony środowiska z 2005 r.<sup>21</sup> wprowadzone zostały zmiany, które miały usunąć tę niezgodność z prawem wspólnotowym.

Obecnie obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia dotyczy nie tylko inwestycji, które są enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy – Prawo ochrony środowiska, ale także innych przedsięwzięć, jeśli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru „Natura 2000”, a mogą znacząco oddziaływać na ten obszar.

Czy oznacza to jednak, że każde przedsięwzięcie wpływające negatywnie na obszar „Natura 2000” objęte jest obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia? Tak nie jest, co wynika z definicji przedsięwzięcia zawartej w art. 46 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tą regulacją,

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

<sup>20</sup> Taka interpretacja postanowień dyrektywy potwierdzona została orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości; zob. np. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości WE z 20 marca 2003 r., sprawa C-143/02, *KE v. Włochy* [2003] ECR I-2877.

<sup>21</sup> Ustawa z 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2005, Nr 113, poz. 954.

przez przedsięwzięcie rozumie się zamierzenia budowlane lub inną ingerencję w środowisko przyrodnicze polegającą na przekształceniu lub zmianie wykorzystania terenu, wymagającą decyzji lub zgłoszenia w myśl ust. 4 i 4a tego artykułu. Przepisy tych dwóch ustępów wymieniają szereg zamierzeń, które objęte są koniecznością uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia<sup>22</sup>. Jednak i w tym przypadku mamy do czynienia z enumeratywnie wskazaną liczbą przedsięwzięć, których obowiązek uzyskania takiej decyzji dotyczy. Tym

<sup>22</sup> Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 4 i ust. 4a, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia następuje przed wydaniem:

– decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych – na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. 2003, Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.;

– decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych – na podstawie ustawy, o której mowa w pkt 2;

– koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, na wydobywanie kopalin ze złóż, na bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych – na podstawie ustawy z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze;

– pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych – na podstawie ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne;

– decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód oraz budowie wałów przeciwpowodziowych, a także robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne 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, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk, przepławek i miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych – na podstawie przepisów ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;

– decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów – na podstawie ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, Dz. U. 2003, Nr 178, poz. 1749 oraz Dz. U. 2004, Nr 116, poz. 1206;

– decyzji o zmianie lasu na użytek rolny – na podstawie ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. 2005, Nr 45, poz. 435 z późn. zm.;

– decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady – na podstawie ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2571; Dz. U. 2004, Nr 273, poz. 2703; Dz. U. 2005, Nr 155, poz. 1297; Dz. U. 2005, Nr 172, poz. 1440; Dz. U. 2006, Nr 12, poz. 61;

– decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej – na podstawie ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych; Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 721 z późn. zm.;

– oraz przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonywania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – na podstawie ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

samym doszło do ograniczenia zakresu przedmiotowego przedsięwzięć, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania, co jest niezgodne z uregulowaniami dyrektywy 92/43/EEC<sup>23</sup>.

W związku z prowadzeniem działalności rolniczej nietrudno znaleźć przykłady działań, które w znaczący sposób pogarszają stan siedliska przyrodniczego lub siedliska gatunku, dla którego ochrony obszar został wyznaczony, które ponadto odpowiadają definicji przedsięwzięcia zawartej w art. 46 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, ale które nie są wymienione w ust. 4 i 4a tego artykułu, a tym samym nie wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Takim przykładem może być zamiana sposobu wykorzystania gruntu rolnego, np. zmiana łąki lub pastwiska na grunt orny. Zupełnie realna jest zatem sytuacja, w której obszar „Natura 2000” utworzony został ze względu na występowanie siedliska przyrodniczego lub gatunku rośliny, a przeznaczenie łąki na grunt orny doprowadzi do pogorszenia stanu tego siedliska, lub nawet do jego całkowitej destrukcji.

Taka zmiana sposobu wykorzystania gruntu rolnego nie wymaga uprzedniego uzyskania decyzji lub zawiadomienia odpowiedniego organu administracji. I owszem, na podstawie przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne właściciel takiego gruntu lub inne osoby fizyczne lub prawne władające gruntami państwowymi lub samorządowymi są obowiązane zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni od dnia powstania zmian<sup>24</sup>, jednak zgłoszenie tych zmian ma jedynie charakter deklaratoryjny, a obowiązek aktualizuje się po dokonaniu zmiany. Samo faktyczne przekształcenie łąki lub pastwiska w grunt orny nie jest równoznaczne z obowiązkiem organu do dokonania zmian w ewidencji. Muszą one być poprzedzone procedurą klasyfikacji gruntów przeprowadzoną przez klasyfikatora, na podstawie rozporządzenia z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów<sup>25</sup>. Nawet jednak w przypadku odmowy zaklasyfikowania przekształconej łąki lub pastwiska w grunt orny ma to przede wszystkim znaczenie fiskalne (dla określenia podstawy naliczania podat-

<sup>23</sup> Zob. J. Jerzmański, *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym i europejskim*, w: *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 421.

<sup>24</sup> Art. 22 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów, Dz. U. Nr 19, poz. 97.

ku rolnego) i wpływa na wysokość dopłat do gruntów rolnych, nie ma jednak żadnego wpływu na samą możliwość zmiany sposobu wykorzystania gruntu rolnego. Również w przypadku niezgłoszenia staroście w wymaganym terminie faktu dokonania zmiany sposobu wykorzystania gruntu konsekwencje nie są zbyt daleko idące, ograniczają się bowiem do możliwości nałożenia kary grzywny na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, pozostając jednak bez związku i znaczenia dla ochrony przed negatywnym wpływem działań na obszar „Natura 2000” wyrażonego w art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Jak obrazuje powyższy przykład, istnieją sytuacje, w których działania związane z prowadzeniem działalności rolniczej na terenach obszarów „Natura 2000” negatywnie wpływające na gatunki lub siedliska, dla których obszar ten został wyznaczony, wymykają się obowiązkowi uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Część tego typu działań będzie jednak wymagała uzyskania takiej decyzji, co może oznaczać konieczność sporządzenia raportu oceny oddziaływania na środowisko. O tym, czy przedłożenie raportu będzie konieczne, decyduje kilka przesłanek.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na różnice dotyczące powstania obowiązku przedłożenia raportu oraz jego zakresu w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, jeśli może ono wpływać na obszar „Natura 2000”. Pierwsza sytuacja dotyczyć będzie takich przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, a podstawą prawną obowiązku sporządzenia raportu jest w ich przypadku art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska (enumeratywną listę takich przedsięwzięć określa § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko<sup>26</sup>). W tym przypadku sporządzenie raportu jest obligatoryjne i obejmuje obowiązek sporządzenia pełnego raportu oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z przepisem art. 52 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w tym również analizy wpływu planowanego przedsięwzięcia na siedliska oraz gatunki, dla których obszar „Natura 2000” został utworzony. Obowiązek uwzględnienia w raporcie wpływu przedsięwzięcia na takie gatunki i siedliska wynika bezpośrednio z przepisu art. 52 ust. 1b ustawy.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 25, poz. 2573 ze zm.

Przedsięwzięciem związanym bezpośrednio z prowadzeniem działalności rolniczej, wobec którego sporządzenie raportu oceny oddziaływania na środowisko jest obligatoryjne, jest chów lub hodowla zwierząt w liczbie nie niższej niż 210 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza<sup>27</sup>. Obowiązek sporządzenia raportu zachodził będzie również w przypadku zwiększenia istniejącego chowu lub hodowli, jeśli te przed powiększeniem liczyły co najmniej 210 dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza, a zwiększenie liczby inwentarza spowoduje wzrost emisji lub wzrost zużycia surowców (w tym wody), materiałów, paliw lub energii przynajmniej o 20%<sup>28</sup>.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do tych przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu wynika z przepisu art. 51 ust. 1 pkt 2, tj. takich, dla których, obowiązek ten jest fakultatywny i zależy od rozstrzygnięcia (podejmowanego w formie postanowienia) organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Listę przedsięwzięć, wobec których obowiązek sporządzenia raportu zależy jest od uznania organu administracji, zawiera § 3 wymienionego powyżej rozporządzenia. W sumie na liście tej znajdują się 92 rodzaje przedsięwzięć, z których część może być pośrednio związana z prowadzeniem działalności rolniczej, część zaś bezpośrednio (np. gospodarowanie wodą w rolnictwie, w tym melioracje, na obszarze nie mniejszym niż 20 ha, zamiana lasu lub nieużytku na użytek rolny, o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha). Należy podkreślić, że swoboda decyzji, jaką dysponuje organ w ocenie, czy w konkretnym przypadku przedsięwzięcie wymaga sporządzenia raportu oceny oddziaływania na środowisko, jest ograniczona przez wymienione w § 5 rozporządzenia szczegółowe uwarunkowania, jakie z mocy prawa organ musi brać pod uwagę przy kwalifikowaniu przedsięwzięcia pod kątem obowiązku sporządzenia raportu.

W przypadku, gdy organ postanowi nałożyć na inwestora planowanego przedsięwzięcia obowiązek sporządzenia raportu oceny oddziaływania na środowisko, raport ten obligatoryjnie musi zawierać również ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na siedliska i gatunki, dla których obszar

<sup>27</sup> § 2 ust. 1 pkt 43 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

<sup>28</sup> § 2 ust. 2 cytowanego wyżej rozporządzenia.

„Natura 2000” został utworzony. Teoretycznie istnieje jednak możliwość, że organ administracyjny dojdzie do przekonania, iż w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia położonego w granicach obszaru „Natura 2000” nie jest konieczne nałożenie obowiązku sporządzenia raportu oceny oddziaływania na środowisko. W takim przypadku pozostają dwie możliwości:

1) obowiązek sporządzenia raportu oceny oddziaływania w zakresie ograniczonym do określenia oddziaływania przedsięwzięcia w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar „Natura 2000”,

2) brak obowiązku nawet w tym zakresie (zobacz poniższe uwagi dotyczące przedsięwzięć nieznajdujących się na listach § 2 i § 3 omawianego rozporządzenia)

Wydaje się, że sytuacja, w której organ postanowi o braku obowiązku przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia, dla którego sporządzenie raportu jest fakultatywne, a położonego w granicach obszaru „Natura 2000”, jest tylko teoretyczna. Wskazać należy, iż jedną z przesłanek nałożenia obowiązku sporządzenia raportu dla tego typu przedsięwzięć jest usytuowanie przedsięwzięcia w granicach obszaru „Natura 2000”<sup>29</sup>. W świetle przepisu art. 33 ust. 1 o ochronie przyrody, który zabrania podejmować działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub wpłynąć negatywnie na gatunki roślin i zwierząt oraz faktu, iż dany typ przedsięwzięcia znajduje się na liście sporządzonej przez ustawodawcę, jako lista przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, za bezprawne należy uznać nienałożenie przez organ obowiązku sporządzenia raportu oceny oddziaływania na środowisko, przynajmniej w zakresie oceny wpływu takiego przedsięwzięcia na siedliska oraz gatunki, dla których obszar „Natura 2000” został utworzony.

Może też zaistnieć trzecia sytuacja, jeśli planowane przedsięwzięcie, zlokalizowane w granicach obszaru „Natura 2000”, nie będzie figurowało na żadnej z list zamieszczonych w § 2 i § 3 wymienianego rozporządzenia. Grupę taką będą tworzyły wszystkie przedsięwzięcia, które wymagają uzyskania decyzji lub dokonania zgłoszenia wymienionych w art. 40 ust. 4

---

<sup>29</sup> § 5 pkt 2e rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

i ust. 4a ustawy – Prawo ochrony środowiska, ale które nie odpowiadają warunkom wskazanym w § 2 i § 3 rozporządzenia. Również w tym przypadku o obowiązku sporządzenia raportu rozstrzyga organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. W przypadku, gdy organ postanowi o obowiązku sporządzenia raportu, ten powinien być ograniczony do określenia oddziaływania przedsięwzięcia w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar „Natura 2000”. Ustawodawca nie określił tym razem szczegółowych uwarunkowań, które organ powinien uwzględnić rozstrzygając o obowiązku sporządzenia raportu w ramach uznania administracyjnego. Oczywiście jest jednak, że uznanie administracyjne nie oznacza dowolności w podejmowaniu rozstrzygnięcia, a przesłanki o charakterze przyrodniczym powinny mieć w tym przypadku pierwszeństwo.

Zamykając rozważania dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć położonych na obszarach „Natura 2000”, należy podkreślić, iż sporządzenie raportu oceny oddziaływania jest tylko instrumentem, który ma dostarczyć organowi podejmującemu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia materiałów pozwalających na zapoznanie się z wpływem planowanego przedsięwzięcia. Samo przedsięwzięcie, którego przewidziane oddziaływanie na obszar „Natura 2000” ustalone w toku procedury jest znaczne, jest dopuszczalne tylko wobec nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za jego realizacją, braku rozwiązań alternatywnych oraz zapewnieniu kompensacji przyrodniczej. Wydaje się, że przedsięwzięcia podejmowane w zakresie działalności rolniczej, które mogłyby w istotnym stopniu negatywnie oddziaływać na obszar „Natura 2000”, tylko w wyjątkowych przypadkach mogą wypełnić tak wskazane kryteria.

5. Prowadzący działalność rolniczą na obszarach „Natura 2000”, oprócz potencjalnych ograniczeń, mogą spodziewać się również pomocy ze strony państwa. Pomoc ta, przybierająca przede wszystkim formę dopłat do prowadzonej działalności, ma być swoistą rekompensatą za ograniczenia, jakie prowadzenie tej działalności napotyka. Uwagi zawarte w tej części artykułu muszą zostać jednak opatrzone zastrzeżeniem, że są konstruowane na niepełnym materiale normatywnym. Braki te wynikają z opóźnień w pracach nad Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (który wprawdzie został zatwierdzony przez Radę Mi-

nistrów, ale – jak do tej pory – nie uzyskał jeszcze akceptacji Komisji Europejskiej) oraz nad polskimi rozporządzeniami, które mają określać szczegółowe warunki uzyskiwania wsparcia przewidzianego przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>30</sup>. Z tych powodów zamieszczone uwagi nie mogą być pełne oraz szczegółowe.

Pierwszy rodzaj wsparcia (płatności), o jakie mogą się ubiegać prowadzący działalność rolniczą na obszarach „Natura 2000”, udzielany jest w ramach działań zakwalifikowanych do osi II priorytetowych kierunków wsparcia obszarów wiejskich UE, tj. „Poprawy środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”. Wspólnotową podstawą prawną jest w tym zakresie art. 38 rozporządzenia Rady (WE) w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zmiana rozporządzenia ustalającego zasady wsparcia dla obszarów wiejskich, poprzez którą wyodrębniono osobną płatność dla gruntów położonych na obszarach „Natura 2000”, znalazła również swoje odbicie w polskim projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Ten nowy typ płatności, posiadający wspólne uregulowania z płatnościami związanymi z wdrażaniem Ramowej Dyrektywy Wodnej, jest w polskich warunkach tylko modyfikacją wcześniejszych płatności realizowanych w ramach wspierania przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt. Według stanu prawnego obowiązującego do końca 2006 r., za zobowiązania podejmowane w ramach tzw. programów rolnośrodowiskowych realizowanych na terenach znajdujących się w granicach obszarów „Natura 2000” płatności mogły być podwyższone do 120% stawki podstawowej płatności<sup>31</sup>.

W obecnym ustawodawstwie nadal brak rozporządzenia, które ustalałoby szczegółowe warunki uzyskiwania tego typu pomocy, a nawet jego projektu. Z koncepcji zaprezentowanej w projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>32</sup> wynika, iż w przypadku tego typu wsparcia warunki otrzymywania płatność lokują się pomiędzy płatnościami dla Obsza-

<sup>30</sup> Dz. Urz., L 368, z 23 grudnia 2006 r., s. 15-73.

<sup>31</sup> § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. Nr 174, poz. 1809 ze zm.

<sup>32</sup> Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Projekt W-07/XII/06, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, grudzień 2006.



rów o Niekorzystnych Warunkach Gospodarowania (ONW) a płatnościami w ramach programów rolnośrodowiskowych. W tym pierwszym przypadku możliwość uzyskania płatności wynika z samego faktu położenia co najmniej 1 ha gruntów rolnych na terenie wyznaczonym jako ONW, zobowiązania do prowadzenia działalności rolniczej na gruntach rolnych, na które uzyskano pomoc oraz przestrzegania tzw. minimalnych wymagań. Minimalne wymagania to obowiązki nałożone na prowadzącego działalność rolniczą przez normy ustanowione innymi aktami prawodawstwa wspólnotowego – wykaz tych aktów prawnych zawarty jest w załączniku III do rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r.<sup>33</sup> – oraz zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska<sup>34</sup>. To ostatnie pojęcie zastępuje pojęcie zasad „zwykłej dobrej praktyki rolniczej”, używane na gruncie stanu prawnego, na podstawie którego płatności przyznawane były do końca 2006 r., a których wykaz znajdował się w załączniku I do rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich<sup>35</sup>.

Uzyskanie płatności z tytułu przystąpienia do realizacji programów rolnośrodowiskowych uzależnione jest od zobowiązania do wypełniania oraz faktycznego wypełniania obowiązków szczegółowo określonych w poszczególnych pakietach rolnośrodowiskowych, które podnoszą wymagania wobec prowadzonej działalności rolniczej ze względu na minimalizację niekorzystnego oddziaływania tej działalności na środowisko lub mają na celu zachowanie określonych wartości przyrodniczych. Uzyskanie tego typu płatności nie jest natomiast uzależnione od położenia gruntu i jest możliwe na terenie całego kraju.

<sup>33</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001.

<sup>34</sup> Do zasad dobrej kultury rolnej odnosi się art. 5 wyżej wymienionego rozporządzenia oraz załącznik IV do tego aktu.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. Nr 73, poz. 657 ze zm.

W przypadku omawianych płatności dla obszarów „Natura 2000” projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich wprowadza warunek terytorialny, a więc posiadanie gospodarstwa rolnego o wielkości co najmniej 1 ha na terenie wyznaczonym jako obszar „Natura 2000”, połączony z wymogiem przestrzegania minimalnych wymagań. Ponadto posiadający takie gospodarstwo producent rolny musi zobowiązać się do realizacji przez 5 lat zobowiązań wynikających z wcześniej przygotowanej dokumentacji siedliska i dokumentacji ornitologicznej oraz przestrzegania wymagań wynikających z jednego z dwóch pakietów opracowanych dla tej płatności. Szczegóły zobowiązań określonych przez pakiety nie są zdefiniowane w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich, na ukierunkowanie działań wskazują jedynie nazwy pakietów (pakiet „Ekstensywne trwałe użytki zielone” oraz pakiet „Ochrona cennych siedlisk przyrodniczych”).

Wysokość przyznanego wsparcia wypłacanego corocznie w ramach płatności dla obszarów „Natura 2000”, wynikająca ze stawek za wykonanie określonego zestawu działań, może być jednorazowo powiększona o sumę kosztów transakcyjnych związanych z przystąpieniem do realizacji pakietu. Za koszty transakcyjne w przypadku tej płatności uznaje się przy tym koszty sporządzenia dokumentacji siedliska oraz dokumentacji ornitologicznej. Dodatkowa kwota, wypłacana corocznie w okresie realizacji pakietu, może być przyznana za poniesione koszty prowadzenia monitoringu przyrodniczego. Elementem zwiększającym poziom płatności w stosunku do sumy wynikającej z kalkulacji stawek płatności za wykonanie określonego zestawu działań jest powiększenie tak uzyskanej sumy o 20% jako rekompensaty za utracony dochód wynikający ze spadku wartości gruntów rolnych włączonych do obszarów „Natura 2000”.

Przyjęta w projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 koncepcja płatności dla obszarów „Natura 2000” może budzić wątpliwości. Wskazać należy, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, które stanowi wspólnotową podstawę prawną dla wprowadzenia tego rodzaju płatności, stawia tylko dwa wymagania – grunt, którego dotyczy płatność musi być wykorzystywanym użytkowaniem rolnym i znajdować się w granicach obszaru „Natura 2000”. Rozporządzenie nie zawiera wymogu wprowadzenia dodatkowych zobowiązań jako warunku uzyskania płatności, wskazując wprost, że płatność ta ma być rekompensatą poniesionych kosztów i utraconych dochodów wynikających z niedogodności na danych obszarach. W konsekwencji przyjęte w polskim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich kryteria przyznania płatności mogą być postrzegane jako wprowadzenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych w uzyski-

waniu płatności. Wydaje się, że zabiegiem mogącym zwiększyć społeczną akceptację dla tworzenia sieci „Natura 2000” w Polsce byłyby zminimalizowanie barier w uzyskiwaniu płatności na terenach objętych siecią.

Założenia przyjęte dla płatności związanych z programem „Natura 2000” wymagają od producenta rolnego istotnego nakładu środków organizacyjnych dla ich uzyskania. Można więc przypuszczać, że ilość producentów rolnych zainteresowanych skorzystaniem z tego typu płatności będzie ograniczona. W praktyce będzie to oznaczało niewykorzystanie potencjału oddziaływania na świadomość społeczną tego rodzaju płatności, przy niewielkim efekcie środowiskowym związanym z niską partycypacją. Wydaje się, że dużo korzystniejszym rozwiązaniem byłoby poprzestanie na tych wymogach, które określa rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005. Oczywiście należałoby się zastanowić, w jaki sposób zminimalizować ryzyko negatywnego oddziaływania produkcji rolnej na obszarach „Natura 2000” w sytuacji, gdy całość produkcji rolnej na obszarach „Natura 2000” byłaby dodatkowo subsydiowana. Wydaje się, że narzędziem, które mogłoby posłużyć temu celowi, byłyby plany ochrony dla obszarów „Natura 2000”. Ustanawiane w drodze rozporządzenia mogłyby zawierać listę działań nakazanych lub zakazanych na konkretnym obszarze „Natura 2000” lub nawet jego wybranym fragmencie, do których prowadzący działalność rolniczą musiałyby się dostosować, zaś płatność – uzależniona tylko od położenia gruntu w granicach obszaru „Natura 2000” – stanowiłaby rekompensatę wprowadzanych ograniczeń. Taka konstrukcja wymagałaby jednak jak najszybszego ustanowienia planu ochrony dla obszaru „Natura 2000”; w obecnym stanie prawnym organ sprawujący nadzór na obszarze „Natura 2000” ma 5 lat na opracowanie jego projektu. Ponadto wątpliwe jest, czy obecne uregulowania ustawy o ochronie przyrody pozwalają na przyjęcie takiego rozwiązania.

W odniesieniu do wyżej poruszonego problemu należy również interpretować możliwość zastosowania przepisu art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru „Natura 2000”, na którym nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, wojewoda może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru zawierającą wykaz niezbędnych działań, sposoby i termin ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. Zawarty w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich schemat

płatności dla obszarów „Natura 2000” przewiduje objęcie tym rodzajem wsparcia wszystkich obszarów „Natura 2000”. W konsekwencji oznacza to, że wojewoda nie będzie mógł korzystać z kompetencji przewidzianych w przepisach art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody w odniesieniu do działalności rolniczej, nawet w przypadku bardzo niskiego poziomu partycypacji osób prowadzących działalność rolniczą.

Podmioty prowadzące działalność rolniczą na obszarach „Natura 2000” mogą korzystać również z innego rodzaju wsparcia przewidzianego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a mianowicie płatności w ramach działania „modernizacja gospodarstw rolnych”<sup>36</sup>. Wprawdzie nie jest to rodzaj wsparcia bezpośrednio skonstruowanego na potrzeby obszarów „Natura 2000”, ale poprzez podwyższenie stawek płatności na obszarach sieci ma ono stanowić dodatkowy bodziec do inwestycji ograniczających negatywny wpływ na środowisko prowadzonej działalności rolniczej.

Nie opisując w szczególności wszystkich warunków uzyskania tego typu płatności, wskazać należy, iż pomoc może zostać przyznana dla inwestycji, które przyczyniają się do wzrostu wartości dodanej w gospodarstwie, poprawy sytuacji w gospodarstwie w zakresie ochrony środowiska, warunków utrzymania zwierząt, higieny i bezpieczeństwa produkcji oraz w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. W ramach tej płatności refundacji podlegają poniesione koszty kwalifikowane, które przewiduje załącznik do rozporządzenia określającego szczegółowe warunki uzyskiwania tego rodzaju płatności. Standardowy poziom refundacji kosztów kwalifikowanych inwestycji to 40%, natomiast na terenach w granicach obszarów „Natura 2000” poziom refundacji kosztów kwalifikowanych wynosi 50%. Poziom ten ulega dalszemu podwyższeniu do 60% w przypadku, gdy inwestycja jest realizowana przez młodego rolnika, czyli osobę, która w dniu składania wniosku o przyznanie pomocy nie ukończyła 40 roku życia.

Dla uznania, że inwestycja realizowana jest na obszarze „Natura 2000”, wystarczające jest, jeśli połowa użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa położona jest w granicach obszaru „Natura 2000”. Aby ubiegać się o przyznanie podwyższonego poziomu pomocy, obszar

---

<sup>36</sup> Uwagi oparte na projekcie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, dostępnego na witrynie internetowej Ministerstwa.

„Natura 2000”, na terenie którego realizowana jest inwestycja, musi być objęty siecią „Natura 2000” w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy. Oznacza to, że wsparcie skierowane jest tylko do obszarów już wyznaczonych rozporządzeniem jako obszary szczególnej ochrony ptaków lub szczególne obszary ochrony siedlisk, nie dotyczy zaś obszarów projektowanych, choć w stosunku do tych ostatnich obowiązuje część reżimu prawnego przewidzianego dla obszarów „Natura 2000”.

6. Podsumowując poruszane w artykule zagadnienia związane z prawnymi uwarunkowaniami prowadzenia działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” trudno nie dojść do konkluzji, iż obecne regulacje prawne nie są przystosowane do realizacji zadań, jakie związane są z ochroną i zarządzaniem siecią „Natura 2000” w związku z prowadzeniem działalności rolniczej. Poziomu ochrony, jaki wymagany jest prawodawstwem unijnym dla obszarów „Natura 2000”, nie są w stanie zapewnić przyjęte rozwiązania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko. Tymczasem to właśnie tę procedurę polski ustawodawca uczynił głównym instrumentem ochrony środowiska na terenach obszarów „Natura 2000”. Niejasne są również możliwości ochrony, jakie dają przewidziane ustawą plany ochrony dla obszaru „Natura 2000”, a aktualnie obowiązujące przepisy nie pozwalają na zbyt daleko idący optymizm w tym zakresie. Najważniejsze zaś, że takich planów nie ma i przez najbliższych kilka lat jeszcze nie będzie. Duże wątpliwości budzi również zaproponowana konstrukcja wsparcia finansowego dla działalności rolniczej prowadzonej na obszarach „Natura 2000”. Wybrana forma zagwarantowania, aby dotowana produkcja rolna pozostawała w zgodzie z wymogami ochrony środowiska, może doprowadzić nie tylko do faktycznego braku wsparcia, ale również ograniczy możliwości prowadzenia działań ochronnych. Taka sytuacja nie tylko nie zwiększy akceptacji społecznej dla sieci „Natura 2000”, ale poprzez porzucanie działalności rolniczej w miejscach, gdzie jest ona nieopłacalna, ale konieczna dla zachowania stanu siedlisk i gatunków, sprawi, że przyjęte rozwiązania przyczynią się do narastania negatywnych oddziaływań na zasoby chronione w ramach sieci „Natura 2000”. Na przebiegający z dużymi trudnościami proces tworzenia sieci „Natura 2000” w Polsce nakładają się więc także istotne problemy jakości prawa, które ma stanowić o funkcjonowaniu utworzonej już sieci. Z całokształtu zaś rysuje się pesymistyczny obraz przyszłości sieci „Natura 2000” w Polsce, wynikający przede wszystkim z braku spójnej koncepcji oraz niedoceniaenia wagi ochrony zasobów przyrody.

## ENGAGING IN AGRICULTURAL ACTIVITIES IN THE "NATURA 2000" AREAS – LEGAL ASPECTS

### Summary

Agricultural activity is the most common way in which man may influence the environment in areas designated as parts of "Natura 2000" network. Therefore, appropriate rules regulating agricultural activity within the European ecological network "Natura 2000" create an imperative condition for the success of the European project which aims at conservation of the natural resources on the European continent. The paper is an attempt to analyse and evaluate that part of Polish legislation which should provide for legal protection of habitats and species in special areas of conservation and special protection areas, as well as secure a system of financial support for the types of agricultural activity that are recommended for those areas.