

Racjonalna gospodarka rolna na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody

Uchwalenie w 2004 r. ustawy o ochronie przyrody², stanowiącej kolejny akt prawny w systemie prawa polskiego w omawianym przedmiocie³, wiązało się z koniecznością dostosowania wielu rozwiązań normatywnych do regulacji prawnych Unii Europejskiej⁴. Wstępna analiza przepisów ustawy wskazuje na poszerzenie katalogu prawnych form ochrony przyrody o obszary Natura 2000, ustanawianych ze względu na ochronę siedlisk przyrodniczych na obszarach specjalnej ochrony ptaków i siedlisk oraz ochronę innych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty. Jednakże przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne wskazują również na położenie silniejszego akcentu na ochronę bioróżnorodności⁵. Wskazana teza znajduje potwierdzenie w treści art. 2 ust. 1 u.o.p., w którym określono zakres przedmiotowy tej ochrony jako: zachowanie, zrównoważone użytkowanie oraz odnawiane zasobów, tworów i składników przyrody oraz w art. 2 pkt 2, który wskazuje obowiązek zachowania bioróżnorodności jako jeden z podstawowych celów ustawy.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej rolnictwo wciąż stanowi dominujący sposób użytkowania gruntów, bowiem działalność rolnicza prowadzona jest na niemal połowie terytorium. Obszary cenne ze względów przyrodniczych są w prze-

1 Uniwersytet Łódzki.

2 Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 (dalej cyt. jako u.o.p.).

3 Były nimi kolejno: ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody, Dz.U. R.P. Nr 31, poz. 274; ustawa z 4 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.; ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm. (dalej cyt. jako ustawa z 1991 r.).

4 Ustawa ta dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożenia kilku dyrektyw WE, m.in. dyrektywy Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. WE L 103 z 25.04.1979, s. 1 ze zm., (obecnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest dyrektywa 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r., Dz.Urz. WE L 20 z 26.01.2010 r.), czy dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7 ze zm.

5 Zgodnie z postanowieniami konwencji o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro z 5 czerwca 1992 r., ratyfikowanej przez Polskę w 1995 r., Dz.U. Nr 118, poz. 565, ochrona bioróżnorodności jest jednym z podstawowych zadań w ochronie środowiska. Tekst konwencji: Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532). W doktrynie wyrażono pogląd o pojawieniu się nowego kierunku ochrony przyrody opartego na ochronie bioróżnorodności, tak: A. Habuda, *Koncepcje ochrony przyrody w prawie polskim i wspólnotowym*, (w:) J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 128. Natomiast W. Radecki uznaje, że koncepcja ochrony bioróżnorodności stanowi nowe rozumienie konserwatorskiej ochrony przyrody, tenże, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 2008, s. 49.

ważącej mierze terenami rolnymi i leśnymi. Z tego też względu działalność rolnicza i leśna ma znaczące oddziaływanie na ochronę cennych zasobów przyrodniczych, a także na stan i poziom ochrony bioróżnorodności. Wezwanie do zintegrowania celów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej z działalnością rolniczą widoczne jest w wielu dokumentach⁶ i aktach prawnych UE⁷, odnoszących się zarówno do ochrony zasobów przyrodniczych, jak i do wspólnej polityki rolnej UE⁸.

Na obszarach, na których ustanowiono jedną z prawnych form ochrony przyrody, dopuszczono, choć w ograniczonym zakresie, prowadzenie działalności rolniczej, leśnej, rybackiej czy łowieckiej. Ograniczenie działalności rolniczej stanowi temat niezmiernie istotny z punktu widzenia ocen społeczno-gospodarczych, szczególnie ze względu na rozszerzenie w ostatnich latach katalogu prawnych form ochrony przyrody, m.in. o parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, a zwłaszcza obszary Natura 2000. Wprowadzając odstępstwa od ustanowionych na obszarach ochrony przyrody zakazów, ustawodawca wielokrotnie posługuje się pojęciem „racjonalna gospodarka rolna”, jak również „racjonalna gospodarka leśna, rybacka, łowiecka”, nie definiując w ustawie żadnego z tych pojęć.

Celem niniejszego opracowania jest próba wyjaśnienia znaczenia pojęcia nieodookreślonego „racjonalna gospodarka rolna”, wskazania kryteriów oceny spełnienia wymogu racjonalności. Opracowywane zagadnienie dotyczy też możliwości i stopnia ingerencji ustawodawcy w sposób wykonywania działalności rolniczej na obszarach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, a w konsekwencji stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy regulacja prawna działalności rolniczej prowadzonej na tych terenach jest wystarczająca i czy spełnia wymogi zakładanego przez ustawodawcę „zrównoważonego użytkowania” zasobów przyrody. Kolejnym pytaniem jest kwestia zachowania spójności wskazanych instrumentów prawnych ochrony przyrody z instrumentami ochrony środowiska, służącymi wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, czy też z wymogami wzajemnej zgodności, uzależniającymi możliwość przyznania płatności obszarowych od spełnienia wielu wymagań z zakresu ochrony środowiska.

6 M.in. Unijny Plan Działania na Rzecz Różnorodności Biologicznej, Komunikat Komisji Europejskiej z 22 maja 2006 r., Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. i w przyszłości. Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka, COM (2006) 216, Unijny plan działania na rzecz bioróżnorodności. Ocena z 2010 r., dokument Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej do Spraw Środowiska, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2010, s. 6–7 oraz Komunikat Komisji Europejskiej z 3 maja 2011 r., Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – Unijna Strategia Ochrony Bioróżnorodności do 2020 r., COM (2011) 244.

7 M.in. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r. sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, 2011/2051(INI).

8 Szerzej na ten temat: M.A. Król, Prawna ochrona bioróżnorodności w działalności prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody, (w:) M. Górski (red.), Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza, Łódź–Poznań 2011, s. 279–283.

1. Ograniczenia działalności rolniczej ze względu na ochronę przyrody

1.1. Swoboda działalności gospodarczej, wskazana w art. 20 i 22 Konstytucji RP⁹, pomimo iż wyraża ustrojową zasadę wolności gospodarczej¹⁰, nie ma charakteru absolutnego – tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawana przez ustawodawcę ograniczeniom.¹¹ Determinantę granic tej swobody stanowi interes publiczny.¹² Zgodnie z przepisem art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej ograniczenia tej swobody mogą zostać ustanowione tylko w drodze ustawowej i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wymienionych w tym przepisie wysoko cenionych wartości. Jak wskazał TK, w kilku orzeczeniach wydanych w latach dziewięćdziesiątych¹³, ograniczenia działalności gospodarczej mogą być wprowadzone tylko w zakresie niezbędnym i traktowane muszą być w kategorii wyjątków. Trybunał podkreślił, że ograniczenie jest dopuszczalne, gdy działalność wykonywana swobodnie godziłaby w interes uznany przez ustawodawcę za zasługujący na obronę, jednakże u podstaw tych ograniczeń muszą leżeć racjonalne względy i muszą one być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej, rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczeń.¹⁴ Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie konieczności zachowania proporcji między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie¹⁵.

Jedną z wartości wskazanych *expressis verbis* w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, uzasadniających ustanowienie ograniczenia swobody działalności gospodarczej, jest ochrona środowiska. Konieczność ochrony środowiska jest niekwestionowanym nakazem, wynikającym z kilku przepisów konstytucyjnych (art. 5, 31, 68 i 74). W literaturze przedmiotu postawiono problem określenia zakresu działalności gospodarczej, jaki prawo uznaje za bezpieczny dla środowiska. Zdaniem J. Ciechanowicz–McLean zakres ten wyznacza Konstytucja w art. 5, odwołując się do koncepcji zrównoważonego rozwoju.¹⁶ Z tego też względu, podejmując i prowadząc działalność gospodarczą, z uwagi na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa ekolo-

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

10 M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997; C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, (w:) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2005; A. Walaszek–Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków 1994, s. 12; T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 126.

11 C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 19.

12 T. Kocowski, *op. cit.*, s. 155–167.

13 Orzeczenie TK z 12 lutego 1991 r., K. 6/90, OTK 1991, s. 22; orzeczenie TK z 9 kwietnia 1991 r. U. 9/90, OTK 1991, s. 147; orzeczenie TK z 17 grudnia 1991 r., U. 2/91, OTK 1991, s. 160; uchwała TK z 2 czerwca 1993 r., W 17/92, OTK 1993, s. 430; uchwała TK z 2 marca 1994 r., W. 3/93, OTK 1994, s. 158–159; orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, z. 1, s. 12.

14 Orzeczenie TK z 20 sierpnia 1992, K. 24/92, OTK 1992, cz. II, s. 22 oraz uchwała TK z 2 czerwca 1993 r., W 7/92, OTK 1993, s. 430.

15 Orzeczenie K 11/94 powołane powyżej.

16 J. Ciechanowicz–McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13.

gicznego, podmioty gospodarcze mogą być ograniczone przez przepisy prawa. Jak stwierdza C. Kosikowski, nakazy i zakazy nakładane na przedsiębiorców, zapobiegające zagrożeniom m.in. dla życia, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego czy środowiska naturalnego, określane są jako „policja gospodarcza”. Jak wskazuje Autor, statuowane nakazy i zakazy, będące elementem kontroli na działalnością gospodarczą, na ogół nie stanowią o ograniczeniu swobody działalności gospodarczej, lecz ich funkcja w gospodarce polega na ustanowieniu wzorców zachowań zapobiegających zagrożeniom.¹⁷ Wprowadzone przez prawo wymogi mogą dotyczyć obowiązku uzyskania przed rozpoczęciem działalności gospodarczej aktu administracyjnego, uprawniającego do podjęcia i prowadzenia określonej formy działalności gospodarczej, np. zezwolenia w przypadku działalności, w wyniku której powstają odpady niebezpieczne¹⁸. Wskazany pogląd wydaje się wyrażać słuszne stanowisko, iż określone przez prawo obowiązki służące ochronie środowiska są treścią prawa działalności gospodarczej, a nie jej ograniczeniem.

1.2. Nakazy i zakazy dotyczące działalności gospodarczej mogą być ustanowione także ze względu na ochronę przyrody, mimo braku wyraźnego wskazania przyrody wśród wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Jednakże należy zauważyć, iż ochrona środowiska, zgodnie z treścią art. 3 pkt 13 Prawa ochrony środowiska¹⁹, oznacza podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta w szczególności polega na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, czy przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Pojęcie „przyroda” nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Nie można go utożsamiać z pojęciem „środowisko”, zdefiniowanym w art. 3 pkt 39 p.o.ś.,²⁰ z uwagi na znacznie szerszy przedmiotowy zakres tego drugiego pojęcia²¹. Jednakże z postanowień wskazanego przepisu wynika, że przyroda jest elementem środowiska w ujęciu normatywnym²². W konsekwencji na ochronę środowiska składają się również rozwiązania w zakresie ochrony przyrody.²³ Co więcej, w doktrynie

17 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 194–195. Autor wskazuje, że działalność policji gospodarczej jest związana m.in. z kontrolą przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska: ustawy Prawa ochrony środowiska i ustawy o ochronie przyrody.

18 E. Kliszcz, *Prawne ograniczenia zasady wolności gospodarczej w ujęciu ekologicznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. 7, s. 262.

19 Ustawa z 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. (dalej cyt. jako: p.o.ś.).

20 Środowisko, zgodnie ze wskazanym przepisem, to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności [...] pozostałe elementy różnorodności przyrodniczej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami.

21 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 253.

22 J. Ciechanowicz–McLean, (w:) J. Ciechanowicz–McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 11.

23 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 12.

stwierdzono, iż ochrona przyrody sytuuje się w ramach szerszej koncepcji ochrony środowiska²⁴ lub jest częścią działań ochrony środowiska.²⁵ Stąd też w literaturze przedmiotu ukształtowało się stanowisko, że prawo ochrony przyrody jest częścią składową prawa ochrony środowiska²⁶, co oznacza, że przy dokonywaniu wykładni postanowień ustawy o ochronie przyrody, należy uwzględniać reguły wynikające z Prawa ochrony środowiska.²⁷ Z tego też względu w prawie ochrony przyrody mają także zastosowanie zasady ogólne zawarte w p.o.ś., aczkolwiek ich znaczenie praktyczne zależy od treści poszczególnych zasad²⁸. Szczególne znaczenie, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie ETS²⁹, TK³⁰ oraz NSA³¹, będzie należało przypisać zasadzie prewencji z klauzulą przezorności, a także zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Konkludując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż ograniczenia swobody działalności gospodarczej mogą wynikać z konieczności ochrony przyrody, z uwagi na potrzebę ochrony szczególnie cennych przyrodniczo obszarów i obiektów oraz ochronę gatunkową roślin i zwierząt. Ograniczenia będą wynikały z konieczności respektowania norm regulujących reżim prawny terenów, na których ustanowiono jedną z prawnych form ochrony przyrody.

1.3. Zarówno w orzecznictwie³², jak i w doktrynie prawa³³ wyłoniło się zagadnienie prawne budzące wątpliwość, czy prowadzenie działalności rolniczej (działalności wytwórczej w rolnictwie) jest prowadzeniem działalności gospodarczej. Wskazana wątpliwość powstała na gruncie art. 3 ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁴, który wyłączył możliwość stosowania przepisów ustawy do działalności wytwórczej w rolnictwie oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także do wynajmowania przez

24 W. Radecki, *op. cit.*, s. 37.

25 J. Ciechanowicz–McLean, *Polskie prawo...*, s. 11.

26 W. Radecki, *op. cit.*, s. 37–38 oraz tenże, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „*Studia Prawnicze*” 2001, z. 3–4, s. 228–230.

27 K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 12.

28 J. Sommer, *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, (w:) W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 95.

29 Wyrok ETS z 7 września 2004 r., sprawa C–127/02, ECR 2004/8–9A/I–07405, w którym sąd odniósł zasadę przezorności do ochrony przyrody, Szerzej na ten temat J. Sommer, *op. cit.*, s. 98.

30 Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK–A 2006, z. 6, poz. 62 z aprobującą glosą B. Rakoczego, „*Państwo i Prawo*” 2009, z. 4, s. 130, w którym sąd odniósł się do zasady zrównoważonego rozwoju, wskazując, iż w jej ramach mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale także troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury.

31 Wyrok NSA z 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06, Lex nr 275511.

32 M.in. wyrok SN z 18 marca 1991 r., III CZP 9/91, OSN 1991, nr 8–9, poz. 98.

33 B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 101–115; R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, RPEiS 2002, z. 3, s. 111 i n. *Konsekwencje uznania rolnika za przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą*, w postaci obciążenia opłatami za gospodarcze korzystanie ze środowiska, omawiał G. Dobrowolski, *Rolnik indywidualny jako jednostka organizacyjna w rozumieniu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „*Samorząd Terytorialny*” 2000, z. 1–2, s. 153–156.

34 Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów (tzw. agroturystyki), a także wyrobu wina przez producentów będących rolnikami w ilościach nieprzemysłowych.

Jednakże, jak wskazał NSA w uchwale z 2007 r.,³⁵ dokonane wyłączenie nie przesądza, że prowadzenie gospodarstwa rolnego nie jest działalnością gospodarczą, lecz jedynie o tym, że działalność ta nie podlega określonej w art. 1 ustawy regulacji w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, m.in. nie wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców, czy ewidencji działalności gospodarczej. Działalność w rolnictwie mieści się natomiast w definicji działalności gospodarczej określonej w art. 2 ustawy, bowiem jak wskazał NSA, działalność tę przepis charakteryzuje jako zarobkową oraz wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły.

Konsekwencją uznania działalności rolniczej za szczególny rodzaj działalności gospodarczej jest możliwość jej ograniczenia z uwagi na potrzebę ochrony zasobów, tworów i składników przyrody. Z uwagi na zróżnicowanie prawne poszczególnych form, uzależnione od celów podejmowanych działań ochronnych, szerszego omówienia wymaga możliwość i sposób wykonywania działalności rolniczej. W szczególności ograniczenia te będą wynikały nie tylko z katalogu zakazów przewidzianych dla danej formy, ale także z zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochrony, ustanowionych dla danego obszaru objętego ochroną.

2. Prawne podstawy działalności rolniczej na terenach objętych prawnymi formami ochrony przyrody

Obowiązek uwzględnienia wymagań zrównoważonego użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody w działalności rolniczej wynika z przepisów ustawy o ochronie przyrody:

- 1) wskazujących reżim prawny na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody lub na których ustanowiono jedną z form obiektowej ochrony przyrody (rozd. 2 u.o.p.);
- 2) regulujących gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody (rozd. 9 u.o.p.).

2.1. Zdaniem przedstawicieli doktryny³⁶ skuteczna ochrona przyrody wymaga zwiększonej ingerencji państwa w obszary objęte jedną z form ochrony, daje możliwość zastosowania instrumentów administracyjnoprawnych, a co za tym idzie, staje

35 Uchwała NSA podjęta w składzie siedmiu sędziów z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07, ONSAiWSA 2007, z. 3, poz. 62.

36 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony..., s. 255.

się podstawą uprawnionej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Objęcie danego terenu formami ochrony przyrody ma znaczący wpływ na prowadzoną na tym terenie działalność gospodarczą oraz wykonywanie przysługującego właścicielowi prawa własności³⁷.

Jak wskazuje J. Ciechanowicz–McLean rygorystyczny przepisów ochronnych, związany z określoną formą ochrony przyrody, uzależniony jest od jej celów i funkcji. Rygorystyczna ochrona uzasadniona jest na obszarze parków narodowych, rezerwatów przyrody, czy obszarach Natura 2000. Tam też zakazy mają charakter obligatoryjny. W pozostałych formach ochrony przyrody ograniczenia i zakazy są łagodzone przez fakultatywną możliwość ich ustanowienia.³⁸ Stąd też możliwość i warunki prowadzenia działalności w rolnictwie zależą od prawnej formy ochrony przyrody ustanowionej na danym obszarze.

Po raz pierwszy ograniczenia działalności rolniczej na terenach objętych jedną z form ochrony przyrody pojawiły się w ustawie z 1991 r. Ustawodawca wprowadził możliwość ustanowienia, w drodze rozporządzenia wojewody, zakazów odnoszących się do prowadzenia działalności rolniczej, ograniczeń stosowania m.in. środków chemicznych w gospodarce rolnej, prowadzonej na obszarze parku narodowego lub rezerwatu przyrody. W przypadku dopuszczenia możliwości prowadzenia działalności rolniczej na tych obszarach, musiała ona być podporządkowana ochronie przyrody, której nadano pierwszeństwo, a zmiana sposobu wykorzystywania gruntów rolnych wymagała zgody dyrektora parku. Pozostawiono możliwość gospodarczego wykorzystania gruntów rolnych znajdujących się w granicach parku krajobrazowego, ale przy zachowaniu ochrony wartości przyrodniczych i warunków racjonalnego gospodarowania. Ustanowiono także po raz pierwszy niezmiernie istotny zakaz wypalania roślinności na łąkach i pastwiskach. Nowelizacja ustawy z 1991 r., dokonana po dziesięciu latach jej obowiązywania³⁹, wprowadziła na obszarach rezerwatów i parków narodowych zakaz wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych, a na obszarach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, ograniczenia nawożenia nawozami naturalnymi, a także zakaz organizowania ośrodków chowu i hodowli zwierząt.

Ustawa o ochronie przyrody z 2004 r., mimo jeszcze silniejszego, wielokrotnego wskazania konieczności ochrony zasobów, tworów i składników przyrody, a także ochrony bioróżnorodności, nie wprowadziła zasadniczych zmian w tym zakresie. Ochrona wartości przyrodniczych jest jednym z podstawowych celów utworzenia parku narodowego (art. 8 ust. 2 u.o.p.), jak również, mimo braku wskazania *expres-*

37 K. Gruszecki, z 2010 r., s. 39.

38 J. Ciechanowicz–McLean, Obrót nieruchomościami rolnymi na obszarach prawnej ochrony przyrody, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 4, s. 253 oraz M. Walas, Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody, (w:) M. Górski (red.), Prawo ochrony..., s. 441–442.

39 Ustawa z 7 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 3, poz. 21.

sis verbis, rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 1 u.o.p.). Te dwie, w systemie polskiego prawa najstarsze formy ochrony przyrody, służą zachowaniu najcenniejszych ekosystemów i siedlisk przyrodniczych, występujących na obszarach wyróżniających się szczególnymi wartościami przyrodniczymi i krajobrazowymi.

Co do zasady prowadzenie działalności rolniczej w parkach i rezerwach przyrody jest zabronione, z wyłączeniem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (art. 15 ust. 1 pkt 11 i art. 20 ust. 3 pkt 6 u.o.p.), który zawiera wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań realizacji celów tej ochrony. W przypadku zastosowania w parku narodowym reguł ochrony ścisłej zabroniona jest jakakolwiek ingerencja człowieka w procesy przyrodnicze na tym terenie, z dopuszczeniem jedynie obserwacji procesów przyrodniczych. Natomiast na obszarach parku objętych ochroną częściową możliwe jest dokonywanie zabiegów pielęgnacyjno–ochronnych, celem zachowania substancji przyrodniczej (np. wykaszanie traw z łąk). Działalność rolnicza będzie mogła być prowadzona jedynie na terenie parku objętym ochroną krajobrazową⁴⁰, gdzie dopuszczone są działania prowadzące do zrównoważonego rozwoju, jednak przy zachowaniu cech charakterystycznych dla danego krajobrazu. Podobnie w rezerwach, tylko na obszarze objętym ochroną częściową dopuszczalne jest dokonywanie prac gospodarczych, koniecznych dla osiągnięcia wyznaczonych celów ochrony rezerwatowej⁴¹.

Wskazane zasady będą dotyczyły także możliwości prowadzenia działalności rolniczej na gruntach stanowiących własność osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych położonych na terenie parku narodowego lub rezerwatu (art. 15 ust. 2 pkt 5). Przepis ten wyłącza ustanowione w art. 15 ust. 1 zakazy na obszarach objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystania oraz wykonywania prawa własności. Treść normatywna wskazanego przepisu rodzi duże problemy interpretacyjne, wyrażone zarówno w poglądach doktryny⁴², jak i orzecznictwie NSA. Sąd w wyroku z 2010 r.⁴³ wskazał, że działalność objęta zakazami, dokonywana na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli jest kontynuacją dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu.

Wskazane stanowisko upoważnia do wyrażenia poglądu, iż możliwe jest dopuszczenie prowadzenia działalności rolniczej przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarach objętych jedynie ochroną krajobrazową w parkach narodowych i rezerwach przyrody, o ile nie będzie to powodowało konieczności

40 Jak wskazuje K. Gruszecki, jeśli konkretna część parku lub rezerwatu korzysta również z innej formy niż krajobrazowa, to zwolnienie nie będzie miało już miejsca, tenże, z 2010 r., s. 90.

41 Szerzej: J. Ciechanowicz–McLean, (w:) J. Ciechanowicz–McLean (red.), Polskie prawo..., s. 44–46.

42 M.in. W. Radecki, Ustawa o ochronie..., s. 96–98; K. Gruszecki, z 2010 r., s. 89–90.

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

wznoszenia budowli, zmiany przeznaczenia gruntów, niszczenia gleby, czy stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Potwierdzeniem prezentowanego stanowiska może być fragment uzasadnienia przyjętej w 2011 r. nowelizacji ustawy o ochronie przyrody⁴⁴, w której dopuszczono możliwość wykonywania działalności gospodarczej przez parki narodowe z ograniczeniami wynikającymi z ustawy (art. 8b ust. 2 u.o.p.). W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, iż: „działalność rolnicza w parku narodowym jest prowadzona wyłącznie w celu ochrony przyrody i dotyczy utrzymania siedlisk nieleśnych (łąki, murawy kserotermiczne itp.). W związku z koniecznością wykonywania zabiegów ochronnych umożliwiających utrzymanie tych siedlisk (m.in. koszenie) możliwe jest także otrzymywanie płatności z programów rolnośrodowiskowych, które powinny stanowić dochód parku narodowego”.

Inne założenie przyjęte zostało w przypadku parku krajobrazowego, gdzie ustawodawca wyraźnie wskazuje na konieczność zachowania wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych, ale prowadzonych w warunkach zrównoważonego rozwoju. Stąd w konsekwencji prowadzi to do postanowienia zawartego w ustawie, iż grunty rolne i leśne znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 1 i 6 u.o.p.). Działalność rolnicza na terenie parku krajobrazowego doznaje bardzo niewielu ograniczeń i to ustanawianych fakultatywnie na mocy art. 17 ust. 1, a dotyczących nawożenia nawozami naturalnymi wyłącznie własnych gruntów rolnych, ograniczenia niektórych metod chowu i hodowli zwierząt, czy niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych. Natomiast wykonywanie czynności racjonalnej gospodarki rolnej może stanowić uzasadnienie odstępstwa od zakazu zmiany stosunków wodnych, czy zakazu umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor, legowisk.

Podobne ograniczenia dotyczą działalności rolniczej prowadzonej na obszarach chronionego krajobrazu (art. 24 ust. 1 pkt 1, 3, 6). Dodatkowo w odniesieniu do obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej wyłączony może zostać zakaz lokalizacji obiektów budowlanych w pasie linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych (art. 26 ust. 1 pkt 8).

Możliwość prowadzenia działalności rolniczej w przypadku obszarów Natura 2000 zależy m.in. od tego, czy obszar ten pokrywa się w całości lub części z wcześniej ustanowionymi innymi formami obszarowej ochrony przyrody (np. parkami narodowymi) oraz formami ochrony przyrody obiektowej (np. użytkami ekologicznymi), czy też jest ustanowiony niezależnie od innej prawnej formy ochrony przyrody.

44 Ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 224, poz. 1337.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się ochronę statyczną tych obszarów, realizowaną poprzez ich wskazanie i obwarowanie licznymi zakazami oraz ochronę dynamiczną, przejawiającą się w ograniczeniach możliwości realizowania, na obszarach wrażliwych ekologicznie, działalności gospodarczej i inwestycyjnej.⁴⁵ Z uwagi, iż założeniem powołania obszarów Natura 2000 jest zachowanie w stanie niezmiennym występujących na danym obszarze elementów przyrody, co do zasady pozostawia się dotychczasową działalność rolniczą czy leśną, chyba że naruszałoby to zakazy obowiązujące na terenie parków narodowych oraz rezerwatów przyrody wchodzących w skład obszaru Natura 2000 (art. 36 ust. 1 i 2 u.o.p.). Natomiast zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności pogarszać stan siedlisk przyrodniczych, wpływać negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, czy pogarszać integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.⁴⁶ Ograniczeniu, chociażby w zakresie modernizacji istniejących czy tworzenia nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, będzie też podlegała działalność wytwórcza w rolnictwie. Z drugiej zaś strony, jak wskazano w literaturze ekonomicznej⁴⁷, obszary te warunkują określone rodzaje działalności gospodarczej, wykorzystującej walory przyrodnicze, np. agroturystykę, produkty rolnictwa ekologicznego, co może przynieść także wymierne efekty ekonomiczne.

W stosunku do form obiektowych ochrony przyrody (zwłaszcza użytków ekologicznych, czy zespołów przyrodniczo–krajobrazowych) mogą być wprowadzone zakazy, wymienione w art. 45 ust. 1 u.o.p. Podobnie jak w przypadku parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu, wykonywanie czynności racjonalnej gospodarki rolnej może stanowić uzasadnienie odstępstwa od zakazu zmiany stosunków wodnych, czy zakazu umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia nor i legowisk.

Należy także zauważyć, iż ustawodawca przewidział odstępstwa od zakazów ustanowionych w art. 51 ust. 1 u.o.p. w stosunku do gatunków dziko występujących roślin i grzybów objętych ochroną gatunkową, uzasadnionych wykonywaniem czynności związanych z prowadzeniem racjonalnej gospodarki rolnej (również leśnej lub rybackiej), jeżeli technologia prac uniemożliwia przestrzeganie zakazów.

45 J. Ciechanowicz–McLean, T. Bojar–Fijałkowski, Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000, (w:) J. Jendrośka, M. Bar (red.), Wspólnotowe prawo ochrony..., s. 147.

46 Jak wskazuje K. Gruszecki, z powyższego zestawienia wynika, iż prawo własności na obszarach Natura 2000 ulega bardzo dużemu ograniczeniu, tenże, z 2010 r., s. 201. Szeroko na ten temat też D. Trzcina, Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości, (w:) B. Rakoczy, M. Pchalek (red.), Wybrane problemy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2010, s. 153–162.

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

2.2. W przepisach regulujących gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody znajdujemy wyłączenie od ustanowionego zakazu wprowadzania do środowiska przyrodniczego oraz przemieszczania w tym środowisku roślin gatunków obcych, jeżeli te rośliny są wykorzystywane w ramach racjonalnej gospodarki leśnej i rolnej, pod warunkiem, że gatunki te nie zagrażą gatunkom rodzimym i siedliskom przyrodniczym (art. 120 ust. 4. pkt 2 u.o.p.).

Przeprowadzona analiza upoważnia do wniosku, iż ograniczenia działalności rolniczej, z uwagi na ochronę zasobów przyrody, mogą polegać na:

- 1) ustanowieniu zakazu podejmowania i prowadzenia działalności rolniczej na niektórych obszarach (np. w parkach narodowych i rezerwatach przyrody, w części objętej ochroną ścisłą i częściową),
- 2) wprowadzeniu ograniczeń w prowadzonej produkcji rolniczej (np. zakazu używania środków chemicznych) lub nałożeniu dodatkowych obowiązków na producentów rolnych (np. obowiązku wykaszania traw),
- 3) konieczności dostosowania działalności rolniczej do wymogów ochrony niektórych obszarów chronionych (np. na obszarach Natura 2000 ze względu na siedliska ptaków),
- 4) dopuszczeniu odstępstw od ustanowionych zakazów dla działalności rolniczej prowadzonej na cennych przyrodniczo obszarach, ale uzasadnionych względami jej prowadzenia zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki rolnej.

Zachodzi jednak pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem „racjonalna gospodarka rolna”, jakie kryteria racjonalności prowadzonej działalności gospodarczej należy zastosować. Z uwagi na postawione pytanie zasadnym wydaje się bliższe wyjaśnienie tego pojęcia.

3. Racjonalna gospodarka rolna

3.1. Przymiotnik „racjonalny”, zgodnie z językowym znaczeniem tego słowa, oznacza „oparty na nowoczesnych, naukowych metodach, dobrze zaplanowany i dający dobre wyniki, kierujący się rozumem, logiką”.⁴⁸ Ustawodawca w ustawie o ochronie przyrody wielokrotnie (m.in. art. 17 ust. 1 pkt 6, art. 24 ust. 1 pkt 1 i 8, czy w art. 45 ust. 1 pkt 4 i 9) posługuje się terminem „racjonalna gospodarka rolna”, który mimo obszernego słowniczka terminologicznego, zawartego w art. 5 ustawy, nie został zdefiniowany.

Analiza materiału normatywnego pozwala na stwierdzenie, że pojęcie „racjonalna gospodarka rolna” jest klauzulą generalną używaną przez ustawodawcę pol-

48 Uniwersalny słownik języka polskiego PWN, t. 4, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 9.

skiego od dawna. W latach czterdziestych i pięćdziesiątych ubiegłego stulecia termin ten występował w kilku aktach prawnych. W ustawie z 1949 r. o wymianie gruntów⁴⁹ oraz w ustawie z 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa⁵⁰, uzależniano możliwość wymiany gruntów lub przeprowadzenie melioracji wodnych od względów racjonalnej gospodarki rolnej. Pojęcie racjonalnej gospodarki rolnej zastosowano również w odniesieniu do zasad eksploatacji złóż torfowych w przepisach rozporządzenia z 1953 r. w sprawie zasad prawidłowego gospodarowania złożem torfowym⁵¹.

W latach siedemdziesiątych, wraz z wprowadzeniem art. 12 ust. 2 konstytucji PRL⁵², w którym zapewniono ochronę i „racjonalne” kształtowanie środowiska naturalnego, stanowiącego dobro ogólnonarodowe, w doktrynie pojęcie „racjonalna gospodarka” zaczęto odnosić również do zasobów naturalnych, do racjonalnej gospodarki kopalinami, wodą, racjonalnego wykorzystania gleby, racjonalnej gospodarki w lasach.⁵³ Współcześnie, odnosząc się do pojęć użytych w definicji terminu „ochrona środowiska” w art. 3 pkt. 13 p.o.ś., M. Górski podkreśla, że racjonalne kształtowanie środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami oznacza takie kształtowanie i gospodarowanie, które jest zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Powinno ono być oparte na podejściu systemowym, uwzględniającym różne czynniki i ich wzajemne powiązania oraz oparte na racjonalnym planowaniu.⁵⁴

3.2. Jak zostało powyżej wskazane, pojęcie „racjonalna gospodarka rolna” stanowi klauzulę generalną. Klauzule generalne wprowadzone są jako celowy zabieg ustawodawcy, służący pewnej swobodzie w dostosowaniu sztywnych reguł ustawowych do potrzeb konkretnych przypadków, których ustawodawca nie mógł przewidzieć i unormować w abstrakcyjnie ujętych normach prawnych⁵⁵. Mogą służyć jako odwołanie do norm zawartych w przepisach prawa pozytywnego, ale także do pozaprawnych kryteriów społeczno-ekonomicznych, ocenianych przez organ stosujący prawo, w konkretnym przypadku, z punktu widzenia spełnienia zasad preferowanego modelu tych stosunków.⁵⁶ Stanowią konstrukcję wskazującą adresatom tych norm potrzebę wzięcia pod uwagę kryteriów pozaprawnych, a organ stosują-

49 Art. 1 ustawy z 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów, Dz.U. Nr 48, poz. 367 ze zm.

50 Ustawa z 22 maja 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa tekst jedn. Dz.U. z 1963 r. Nr 42, poz. 237 ze zm.

51 Przepis § 8 rozporządzenia RM z 24 czerwca 1953 r. w sprawie zasad prawidłowego gospodarowania złożem torfowym, Dz.U. Nr 33, poz. 140.

52 Tekst jedn. z 1976 r. Dz.U. Nr 5, poz. 29 ze zm.

53 L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 32–33, 76–87; tenże, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 100, 215; A. Jaroszyński, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972, s. 129–141.

54 M. Górski, (w:) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, W. Radecki, M. Pchalek i in., Warszawa 2011, s. 81.

55 T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 134.

56 Z. Ziemiński, *Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 3, s. 15–18. O roli klauzul generalnych szerzej także W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 125.

cy prawo upoważniają do wykorzystywania w procesie decyzyjnym kryteriów, które w przepisach prawnych nie są określone od strony konkretnych preferencji.⁵⁷ Organ ocenia słuszność takiego czy innego rozstrzygnięcia w danej konkretnej sytuacji w odniesieniu do jakiegoś zespołu wartości pozaprawnych, bezpośrednio niewyznaczonych w samym tekście prawnym⁵⁸. Jak zostało powyżej wskazane, w przypadku klauzuli racjonalnej gospodarki rolnej ustawodawca odsyła do technologii prac rolniczych uniemożliwiających przestrzeganie zakazów związanych z ochroną zasobów przyrodniczych (art. 51 ust. 2 pkt 1 u.o.p.)

Ponadto klauzule nie są kategorią obiektywną, ich treść jest zmienna i zależy wyłącznie od ocen, a wszystkie rozstrzygnięcia dotyczą jedynie konkretnych, zachodzących w danym czasie i miejscu przypadków.⁵⁹ Wskazane w doktrynie poglądy wydaje się podzielać także orzecznictwo. W odniesieniu do klauzuli „racjonalnej gospodarki rolnej” WSA wyroku z 2008⁶⁰ wskazuje, iż rolą organu orzekającego w każdej konkretnej sprawie jest ustalenie normatywnego zakresu znaczeniowego pojęcia „racjonalna gospodarka rolna”.

3.3. Termin „racjonalna gospodarka rolna” pojawił się w regulacji prawnej odnoszącej się do ochrony przyrody po raz pierwszy w ustawie z 1991 r. W obecnie obowiązującym akcie z 2004 r. termin ten występuje wielokrotnie m.in. w art. 17 ust. 1 pkt. 2, 6, czy w art. 24 ust. 1 pkt 1, 8. Jednakże w ustawie brak jest wyraźnego wymogu prowadzenia racjonalnej gospodarki rolnej na obszarach objętych jedną z form ochrony przyrody. Ustawodawca zastosował rozwiązanie odmienne, ustanawiając kazuistyczne zakazy określonych działań, a wyjątkowo dopuszczając możliwość odstępstw od nich, jeżeli jest to uzasadnione względami racjonalnej gospodarki rolnej.

W ustawie o ochronie przyrody określenie „racjonalny” pojawia się także w odniesieniu do innych form działalności gospodarczej – gospodarki łowieckiej, leśnej i rybackiej (art. 17 ust. 1 pkt 2, 6 czy art. 17 ust. 4 u.o.p.). Rzetelność prowadzonych rozważań wymaga analizy przepisów regulujących wskazane dziedziny gospodarcze w celu wyjaśnienia użytych przez ustawodawcę pojęć.

W ustawie z 1985 r. o rybnictwie śródlądowym⁶¹ ustawodawca posłużył się i zdefiniował w art. 6 ust. 2 pojęcie „racjonalna gospodarka rybacka”. Zgodnie z treścią tego przepisu polega ona na wykorzystaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybnictwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równo-

57 L. Leszczyński, Stosowanie generalnych klauzul odsyłających, Kraków 2001, s. 21.

58 W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 125.

59 M. Pawełczyk, Uwagi o odsyłającym charakterze klauzul generalnych, „Studia Iuridica Silesiana” 1984, z. 19, s. 95.

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

61 Ustawa z 18 kwietnia 1985 r. o rybnictwie śródlądowym, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.

wadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie przyszłym uprawnionym do rybactwa. Treść wskazanego pojęcia wyraźnie nawiązuje do koncepcji zrównoważonego rozwoju i jest zbieżna z zasadami zachowania różnorodności biologicznej oraz stabilności ekosystemów. Co więcej, racjonalne gospodarowanie zasobami, poprzez podejmowanie działań służących utrzymaniu, odtwarzaniu lub przywracaniu właściwego ich stanu i relacji przyrodniczych pomiędzy poszczególnymi ich elementami, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, realizuje założenie ochrony i odbudowy zasobów ryb w wodach (art. 2a). Stąd nasuwa się wniosek, że na gruncie analizowanych przepisów racjonalna gospodarka rybacka stanowi wyraźnie przejaw realizacji założenia gospodarowania tymi zasobami przyrody, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca oprócz samego pojęcia stworzył także instrumenty prawne służące jego realizacji. W przepisach rozporządzenia MRiRW z 2003 r.⁶² określone zostały zasady i zakres oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Obowiązki te obejmują m.in. wymogi odtwarzania eksploatowanych zasobów obwodu rybackiego, regulowania wielkości i struktury populacji, dokonywania zabiegów w celu ochrony i poprawy warunków bytowania zasobów ryb i raków w wodach obwodu rybackiego (§ 2 ust. 3 i 4). Ustawodawca przewidział także warunki i tryb przeprowadzenia oceny wypełnienia ustanowionych wymogów oraz sprawdzenia zgodności podejmowanych działań z założeniami zawartymi w operacie rybackim, która jest na mocy art. 6 ust. 2a dokonywana co najmniej raz na 5 lat.

Z kolei w ustawie z 1995 r. Prawo łowieckie⁶³ pojęcie „racjonalna gospodarka łowiecka” nie zostało zdefiniowane. Ustawodawca używa określenia „gospodarka łowiecka”, a z kwantyfikatorem „racjonalna” jedynie jako kryterium uzasadniającym utworzenie obwodu łowieckiego o mniejszej powierzchni (art. 23 ust. 2). Pomimo braku wyraźnego wskazania, pojęcie racjonalna gospodarka łowiecka będzie mogło być odnoszone do ustanowionych w ustawie zasad gospodarki łowieckiej, mających na celu ochronę zwierzyny, poprzez tworzenie warunków jej bezpiecznego bytowania, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych (art. 3 i art. 9 ust. 1). W tym miejscu trzeba także nadmienić, że ustawodawca we wskazanej ustawie posłużył się pojęciem „racjonalna gospodarka” w odniesieniu do działalności prowadzonej w rolnictwie i leśnictwie – art. 1 i 11 ust. 2 pł.

Natomiast w ustawie z 1991 r. o lasach⁶⁴ ustawodawca nie posługuje się w ogóle pojęciem „racjonalna gospodarka leśna”. Zasadniczym dla ustawy terminem jest

62 Rozporządzenie MRiRW z 30 września 2003 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, Dz.U. Nr 180, poz. 1765 ze zm.

63 Ustawa z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm., (dalej cyt. jako pł.).

64 Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm. (dalej cyt. jako u.l.).

pojęcie „trwale zrównoważona gospodarka leśna”, które odnosi się do działalności służącej gospodarczemu wykorzystaniu potencjału lasów, zapewniającej trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego i potencjału regeneracyjnego (art. 6 ust. 1 pkt 1a)⁶⁵ oraz zrównoważonemu wykorzystaniu wszystkich funkcji lasów (art. 8 pkt 3 u.l.). Pojęcie to wyraźnie nawiązuje do koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca zauważa nie tylko funkcje gospodarcze lasów, ale również funkcje ekologiczne i społeczne.

3.4. Natomiast brak w ustawodawstwie polskim dookreślenia pojęcia „racjonalna gospodarka rolna” rodzi konieczność ustalenia jego zakresu przedmiotowego na mocy obowiązujących przepisów, odnoszących się do sposobu prowadzenia działalności rolniczej. Współcześnie pod pojęciem „racjonalna gospodarka rolna” należałoby rozumieć racjonalne działania ekonomiczne producenta rolnego, gospodarkę rolną opartą na nowoczesnych naukowych metodach, zasadach i technologiach, wskazanych jako dobre praktyki rolnicze i spełniającą wymogi wzajemnej zgodności, zgodnie z zasadami ochrony środowiska. Termin ten powinien być odnoszony do takiego sposobu prowadzenia działalności w rolnictwie, który nie stoi w sprzeczności z celami ochronnymi ustanowionymi w przewidzianej przez prawo formie na danym obszarze.

Powstaje pytanie, jakie są aktualne kryteria uznania działalności rolniczej za racjonalną. Na początku lat dziewięćdziesiątych, wprowadzając klauzulę racjonalnej gospodarki rolnej do ustawy o ochronie przyrody, ustawodawca musiał odwołać się do pozaprawnych kryteriów oceny działań podejmowanych przez producentów rolnych z uwagi na znikomość regulacji prawnej w tym zakresie. Brak było bowiem norm prawnych odnoszących się do stosowania środków ochrony roślin, nawozów czy zasad utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Współcześnie rozwiązania prawne odnoszące się do ochrony zasobów przyrody w działalności rolniczej, i to niezależnie od położenia obszaru, na którym ta działalność jest prowadzona, odnajdujemy w wielu aktach prawnych. Zasadnicze znaczenie mają przepisy: ustawy o nawozach i nawożeniu⁶⁶, ustawy o ochronie roślin⁶⁷, ustawy o ochronie zwierząt⁶⁸ i ustawy o ochronie zdrowia zwierząt⁶⁹, ustawy o rolnictwie ekologicznym⁷⁰, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷¹, ustawy o lasach, ustawy o wspieraniu roz-

65 Wezwanie do wdrożenia długofalowego programu ochrony polskich lasów i racjonalnej gospodarki leśnej zawiera uchwała Sejmu RP z 1 marca 1996 r. w sprawie kompleksowej ochrony lasów i racjonalnej gospodarki leśnej, M.P. Nr 18, poz. 220.

66 Ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz.U. Nr 147, poz. 1033 ze zm.

67 Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 ze zm.

68 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.

69 Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 ze zm.

70 Ustawa z 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz.U. Nr 116, poz. 975.

71 Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

woju obszarów wiejskich⁷² wraz z aktami wykonawczymi, zwłaszcza odnoszącymi się do zalesiania gruntów rolnych⁷³ i programów rolnośrodowiskowych⁷⁴, ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁷⁵ wraz z aktami wykonawczymi⁷⁶, czy ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych⁷⁷.

W odniesieniu do kryteriów prawnych ocena racjonalności gospodarki rolnej dokonywana będzie przede wszystkim z punktu widzenia spełnienia wymogów wskazanych w wymienionych powyżej ustawach, odnoszących się do zasad prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Ponadto trzeba zauważyć, iż w związku z uzyskaniem członkostwa w UE pojawiły się w obowiązującej regulacji prawnej zbiory zasad odnoszących się do działalności rolniczej: zasady dobrej praktyki rolniczej i wymogi wzajemnej zgodności. Zachodzi więc pytanie, czy współcześnie należy także odnieść ocenę racjonalności do spełnienia kryteriów dobrej praktyki rolniczej, czy też może racjonalna gospodarka rolna to gospodarka spełniająca wymogi wzajemnej zgodności. Z tego względu należy ustalić stosunek pojęcia „racjonalna gospodarka rolna” do terminów występujących w innych aktach prawnych.

4. Racjonalna gospodarka rolna a dobre praktyki rolnicze

Współcześnie przyjętym standardem odnoszącym się do prowadzenia działalności rolniczej są zasady określone jako „dobre praktyki rolnicze”. Sama idea dobrych praktyk rolniczych wiąże się z opracowanym przez Komisję Wspólną FAO/WHO Kodeksem Żywnościowym (Codex Alimentarius)⁷⁸, w ramach którego stworzone zostały standardy odnoszące się do działalności rolniczej. Zalecenia te, mimo braku wiążącego charakteru, wyznaczają standardy stanowiące podstawę do ustalenia poziomu dopuszczalnych norm dotyczących żywności.⁷⁹ W promowaniu idei dobrych praktyk rolniczych największe znaczenie należy przypisać zobowiązaniu,

72 Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz.U. Nr 64, poz. 247 ze zm.

73 Rozporządzenie MRiRW z 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 48, poz. 390 ze zm.

74 Rozporządzenie MRiRW z 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm.

75 Ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 ze zm. (dalej cyt. jako: „u.p.r.s.w.b.”).

76 Rozporządzenie MRiRW z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm, Dz.U. Nr 39, poz. 211.

77 Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 ze zm.

78 Codex Alimentarius Commission. Joint FAO/WHO Food Standards Programme, Rome 2001. Szerzej na ten temat M.A. Król, Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, z. 1, s. 48–50 i wskazana tam literatura.

79 Zob. odwołania do zaleceń Kodeksu w motywie 1, 16 i 33 rozporządzenia Komisji WE Nr 1881/2006 z 19 grudnia 2006 r. ustanawiającego najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych, Dz.U. WE L 364 z 20.12.2006, p. 5.

wprowadzonemu w art. 4 dyrektywy Rady 91/676/EWG (Dyrektywa Azotanowa)⁸⁰, do opracowania przez poszczególne państwa członkowskie zbiorów dobrych praktyk rolniczych. Jak wskazał ETS w wyroku z 1999 r.,⁸¹ przyjęte rozwiązanie, polegające na pozostawieniu elastyczności państwom członkowskim w wyborze środków prawnych, było przejawem możliwości różnicowania prawnego oddziaływania, w zależności od potrzeb, różnych warunków fizycznych, geologicznych i klimatycznych, panujących w poszczególnych regionach Wspólnoty. Podkreślenia wymaga fakt, że stosowanie tych zasad przez rolników, z założenia przyjętego na podstawie dyrektywy, ma mieć charakter dobrowolny i nie daje żadnej podstawy do egzekwowania tych obowiązków.

Z chwilą uzyskania członkostwa w UE Polska została zobowiązana do implementacji norm Dyrektywy Azotanowej, co wiązało się z koniecznością harmonizacji przepisów polskiego systemu prawa w tym zakresie. Transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nastąpiła przede wszystkim poprzez dostosowanie przepisów ustawy Prawo wodne⁸², a także ustawy o nawozach i nawożeniu.

Ustawodawca w art. 47 ust. 1 pw. nałożył na producentów rolnych obowiązek prowadzenia produkcji rolnej w sposób ograniczający i zapobiegający zanieczyszczaniu wód związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Natomiast w art. 47 ust. 2 pw. nałożył na ministrów właściwych do spraw rolnictwa i środowiska obowiązek opracowania zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej oraz obowiązek upowszechniania tych zasad, w szczególności w drodze organizowania szkoleń dla rolników. Z uwagi na brak określenia prawnej formy, w jakiej ma być przyjęty zbiór zasad, opracowany został w 2004 r., niemający charakteru normatywnego, Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej (KDPR)⁸³. Zbiór, będący merytorycznym poradnikiem, zawiera postanowienia odnoszące się odpowiednio do praktyk rolniczych służących ochronie wód, gruntów rolnych, powietrza, krajobrazu, bioróżnorodności, a także ogólnych zasad zarządzania gospodarstwem rolnym w rolnictwie zrównoważonym.

Niewątpliwie postępowanie zgodne z opracowanymi przez specjalistów z zakresu ekonomiki rolnictwa zasadami spełnia kryteria „racjonalnej gospodarki rolnej”, odnoszone jest bowiem do takiego sposobu prowadzenia działalności w rolnictwie, który nie stoi w sprzeczności z celami ochronnymi obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych. Realizacja założeń przyjętych w zbiorze przyczynia się

80 Dyrektywa Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.U. WE L 375 z 31.12.1991 r., s. 1.

81 Jak wskazał ETS w wyroku z 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-293/97, orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division – Zjednoczone Królestwo, ECR 1999/4/I-02603 oraz w wyroku z 2 października 2003 r., C-322/00, Komisja v. Królestwo Niderlandów, ECR 2003/10A/I-11267.

82 Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm. (dalej cyt. jako p.w.).

83 Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.

do wyeliminowania lub co najmniej ograniczenia negatywnego oddziaływania produkcji rolniczej na środowisko. Jednakże z uwagi na brak normatywnego charakteru omawianych reguł, odwołanie do zasad dobrej praktyki rolniczej nadal stanowi odwołanie do kryteriów pozaprawnych.

5. Racjonalna gospodarka rolna a wymogi zasady wzajemnej zgodności

Inny charakter od zbioru dobrych praktyk rolniczych mają wymogi ustanowione w ramach „zasady wzajemnej zgodności”. Są to prawne wymagania stawiane obecnie producentom rolnym w zakresie spełnienia obowiązków związanych z ochroną środowiska, zdrowiem publicznym i dobrostanem zwierząt. Pojęcie „zasada wzajemnej zgodności” zostało wprowadzone w art. 5 i art. 6 rozporządzenia Rady 73/2009⁸⁴, a dookreślone w art. 2 pkt 31 rozporządzenia Komisji 1122/2009⁸⁵.

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego umożliwia możliwość przyznania jednolitej płatności obszarowej do będącej w posiadaniu rolnika powierzchni gruntów rolnych od spełnienia podstawowych zasad zarządzania w gospodarstwie rolnym oraz utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Zakres obowiązków określonych jako wymogi wzajemnej zgodności jest bardzo szeroki, oznacza wymóg respektowania nakazów i zakazów określonych jako:

- 1) podstawowe wymogi z zakresu zarządzania, na które składają się istniejące w systemie prawa normy z zakresu ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt;
- 2) zasady utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej, na które składają się nakazy i zakazy, w znacznej części nieznane dotąd w ustawodawstwie polskim.

Ad 1. Wypełnienie podstawowych obowiązków w zakresie zarządzania oznacza konieczność przestrzegania 18 podstawowych wymogów zawartych w załączniku II rozporządzenia Rady 73/2009. Wymogi z tego zakresu nie ustanawiają żadnych nowych reguł w zakresie ochrony środowiska, zdrowia publicznego czy dobrostanu zwierząt, lecz stanowią formę zestawienia norm zawartych w obowiązku-

84 Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, Dz.U. UE L nr 30 z 31.01.2009, s. 16.

85 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Rady (WE) 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, Dz.U. UE L 316, z 2.12. 2009 r., s. 65.

jących od lat dyrektywach i rozporządzeniach UE. Wskazać tu można m.in. przepisy art. 4 i 5 Dyrektywy Azotanowej, czy art. 3 dyrektywy 86/278/EWG w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie⁸⁶. Ustanowione w przepisach UE nakazy i zakazy implementowane są w wielu krajowych aktach, m.in. w ustawie o ochronie przyrody, w ustawie Prawo wodne, czy w ustawie o odpadach⁸⁷. W państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., mechanizm ten był początkowo ograniczony do kontroli przestrzegania obowiązku utrzymywania gruntów zgodnie z zasadami dobrej kultury rolnej, a kolejne wymagania wdrażane były trójstopniowo. Dotychczas w Polsce wprowadzone zostały wymogi w zakresie ochrony środowiska, identyfikacji zwierząt, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt oraz zdrowia roślin. Od 2013 r. wymogi w ramach zasady wzajemnej zgodności obejmować będą dodatkowo obowiązki w zakresie dobrostanu zwierząt.

Ad 2. Zasady dobrej kultury rolnej, zgodnie z treścią art. 6 rozporządzenia Rady 73/2009, służą zapewnieniu, by wszystkie grunty rolne, a w szczególności te, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska. Katalog zasad określany jest przez poszczególne państwa członkowskie na podstawie wytycznych określających „minimalne wymogi”, zawartych w Załączniku III do wskazanego rozporządzenia. Jak wskazano w literaturze ekonomicznej, wytyczne te ukierunkowane zostały z jednej strony na niektóre specyficzne problemy środowiskowe wywołane intensyfikacją i specjalizacją w rolnictwie, z drugiej zaś marginalizacją i wyłączeniem gruntów rolnych z użytkowania.⁸⁸

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.r.s.w.b. przepisy wykonawcze uwzględniać mają „minimalne wymogi”, a także warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, wykorzystanie gruntów rolnych, metody upraw i strukturę gospodarstw rolnych. Obowiązki wskazane w przepisach rozporządzenia MRiRW z 2010 r. w sprawie minimalnych norm można pogrupować na dwie kategorie:

- pierwszą grupę stanowią nakazy i zakazy będące przedmiotem uregulowań prawnych w ustawie o ochronie przyrody i ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak m.in.: zakaz niszczenia siedlisk roślin i zwierząt objętych ochroną gatunkową oraz siedlisk przyrodniczych położonych na obszarach objętych formami ochrony przyrody, zakaz wypalania traw na gruntach rolnych, czy wycinania drzew będących pomnikami przyrody, a także zakaz niszczenia oczek wodnych, o powierzchni mniejszej niż 100 m²,

86 Dz.U. WE L 181 z 4.07.1986, s. 6 ze zm.

87 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

88 I. Duer, Zasada wzajemnej zgodności (cross-compliance) – nowym elementem Wspólnej Polityki Rolnej, „Studia i Raporty IUNG-PIB” 2009, z. 15, s. 193.

- drugą grupę stanowią nakazy nieznanne dotychczas w ustawodawstwie polskim, jak m.in. nakaz zmianowania, koszenia okrywy roślinnej na łąkach i pastwiskach, reguły odnoszące się do sposobów wykorzystywania gruntów ornych położonych na stokach o nachyleniu powyżej 20^o, czy zasada utrzymania minimalnej okrywy glebowej na gruntach zagrożonych erozją wodną.

Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 2009 r.⁸⁹ wskazał, że państwa członkowskie mogą do standardów w zakresie zasad dobrej kultury rolnej włączyć także wymogi dotyczące utrzymania elementów infrastruktury drogowej na terenach wiejskich, jeśli utrzymanie ich przyczyni się do zachowania istotnych cech krajobrazu lub będzie przeciwdziałać niszczeniu siedlisk naturalnych. Sąd podkreślił ponadto, że państwa członkowskie, określając wymogi dobrej kultury rolnej, mogą realizować nie tylko cele rolnośrodowiskowe, ale także mogą wchodzić w zakres obszaru środowisko i podejmować działania w celu ochrony krajobrazu. Taka wykładnia omawianych przepisów pozwala na wprowadzenie w ramach zasad dobrej kultury rolnej unormowań służących ochronie zasobów, tworów i elementów przyrody. Rozszerzenie katalogu tych norm pozwoliłoby na szersze wykorzystanie tego instrumentu na obszarach objętych formami obszarowymi ochrony przyrody, zwłaszcza na obszarach chronionego krajobrazu w parkach krajobrazowych czy obszarach Natura 2000.

Pomimo iż część obowiązków ustanowionych w ramach zasad dobrej kultury rolnej jest znana od lat w ustawodawstwie polskim (np. zakaz wypalania traw), to ich znaczenie w ramach wprowadzonego instrumentu polega na zwiększeniu skuteczności wynikającej z: 1) prowadzonych w tym zakresie działań edukacyjnych dla rolników; 2) ustanowionej kontroli przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności.

Wprowadzenie tego instrumentu służy przede wszystkim ochronie gruntów rolnych (utrzymaniu gruntów w dobrej kultury rolnej, przeciwdziałaniu porzucaniu gruntów) i ochronie wód (gospodarowaniu racjonalnym zużyciem wody, ochronie zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami). Ze względu na funkcje środowiskowe instrument ten promuje koncepcję zrównoważonego rolnictwa.

6. Podsumowanie

Prowadzone rozważania upoważniają do kilku wniosków. Regulacja prawna działalności rolniczej na obszarach objętych jedną z prawnych form ochrony przyrody jest niewystarczająca i nie zapewnia zrównoważonego użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody na terenach cennych ze względów przyrodniczych. Jak wynika z dokonanej analizy przepisów odnoszących się do reżimu prawne-

89 Wyrok ETS z 16 lipca 2009 r., C-428/07, Dz.U. WE C 220 z 12.09.2009, p. 0004.

go prowadzenia działalności rolniczej na tych obszarach, brak jest w ustawie jakiegokolwiek odesłania do instrumentów prawnych służących ochronie środowiska w działalności rolniczej.

Brak jest także spójności omawianej regulacji prawnej z przedsięwzięciami podejmowanymi w ramach instrumentów wspierania rozwoju obszarów wiejskich, a zwłaszcza z programem rolnośrodowiskowym, którego głównym zadaniem jest ograniczenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko i zwiększenie jego pozytywnego oddziaływania na różnorodność biologiczną i krajobraz obszarów wiejskich.⁹⁰

Konstruując reżim prawny obszarowych form ochrony przyrody, ustawodawca powinien, oprócz wyznaczenia zbiorów zakazów i wyjątków od nich, wprowadzić w stosunku do działalności rolniczej nakaz podejmowania zobowiązań wynikających z systemów gospodarki ekstensywnej, rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego.

W ustawie o ochronie przyrody brak jest wymogu prowadzenia działalności rolniczej na obszarach objętych formami ochrony przyrody w sposób racjonalny. Pojęcie „racjonalna gospodarka rolna” służy jako kryterium oceny możliwości odstępstwa od ustanowionych na obszarach cennych przyrodniczo zakazów.

Ponadto brak jest w ustawie o ochronie przyrody spójności używanej przez ustawodawcę siatki pojęciowej z ustawami szczególnymi: prawem łowieckim, ustawą o lasach, ustawą o rybactwie śródlądowym. Ustawodawca wprowadza chaos terminologiczny, gdyż w niektórych aktach prawnych posługuje się pojęciem racjonalnej gospodarki, w innych używa bardziej dostosowanego do współczesnej terminologii pojęcia zrównoważonej gospodarki.

Konkludując, należy stwierdzić, iż klauzula racjonalnej gospodarki ma, moim zdaniem, charakter archaiczny. Porządkując tę terminologię i dostosowując ją do współczesnej siatki pojęciowej z zakresu ochrony środowiska, na wzór regulacji leśnej, należałoby termin „racjonalna gospodarka rolna” zastąpić pojęciem „zrównoważona gospodarka rolna”, nawiązującym do współczesnych koncepcji stałego rozwoju społeczno-gospodarczego, uwzględniających potrzeby ochrony środowiska. Należałoby także przy próbie dookreślenia tego pojęcia odwołać się do istniejącego katalogu norm dotyczących ochrony środowiska w działalności rolniczej, jakimi są wymogi wzajemnej zgodności. Niezależnie jednak od przyjętej terminologii klauzula racjonalnej czy zrównoważonej gospodarki rolnej odnoszona być powinna od spełnienia wymogów wzajemnej zgodności.

90 Program rolnośrodowiskowy obejmuje 9 pakietów: rolnictwo zrównoważone, rolnictwo ekologiczne, ekstensywne trwale użytki zielone, ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 oraz na obszarach Natura 2000, zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin i zwierząt w rolnictwie, ochrona gleb i wód, a także strefy buforowe.

Rational agriculture in the areas covered by legal forms of nature conservation

Key words: agricultural activity, rational agriculture, sustainable agriculture

The subject of this paper is to attempt to assess the legal regulation relating to the conservation of the resources, formations and elements of the nature in the agricultural activity carried out in the areas covered by one of the forms of the nature conservation. The analysis of the Nature Conservation Act of 2004 demonstrates that the legislature put in place a few limitations of the agricultural activity, related to the use of resources and elements of nature in the valuable areas due to the natural values. The scope of the prohibitions and restrictions laid down in the specific form of nature conservation depends on its objectives and functions. The subject of the analysis was the legal term “rational agriculture” with respect to the intended sustainable use of the natural resources. In the present Act, one claimed lack of specific instruments introducing requirement or even encouraging the making, in areas covered by conservation area, including agricultural activities, which helps to maintain high nature value. Ordering the terminology and adapting it to modern concepts of environmental protection, regulation of forest management, it would be time to replace the term “rational agriculture” to “sustainable agriculture”, referring to the modern concept of sustainable socio-economic development, the needs of environmental protection. It should be more precisely defined in relation to the term of the existing legal standards for environmental protection in agricultural activities, such as cross-compliance requirements. Regardless of the adopted terminology the legal term rational or sustainable farming should be referenced to the cross compliance requirements.