

Monika A. KRÓL*

ROLA PROGRAMÓW ROLNOŚRODOWISKOWYCH W OCHRONIE OBSZARÓW CENNYCH POD WZGLĘDEM PRZYRODNICZYM

Postępujący od kilkudziesięciu lat proces ekologizacji wkracza w kolejne sfery życia społecznego, a towarzysząca temu jurydyzacja oznacza pojawienie się w regulacjach prawnych nowych instrumentów służących ochronie środowiska. Taką dziedziną społeczno-gospodarczą, w której zjawisko to występuje ostatnio z dużym natężeniem, jest gospodarka rolna. Nasilenie tej tendencji w naszym kraju wiąże się z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej, kiedy w systemie prawa pojawiło się wiele nieznanych dotąd rozwiązań służących ochronie środowiska w działalności rolniczej, prowadzonej m.in. na obszarach cennych pod względem przyrodniczym. Jednym z nowych instrumentów są programy rolnośrodowiskowe, stanowiące dobrowolne zobowiązanie rolników, składane w zamian za otrzymywane wsparcie finansowe, do podejmowania działań mających na celu: ograniczenie negatywnych skutków dla środowiska wynikających z procesu produkcyjnego, ochronę różnorodności biologicznej, zachowanie zasobów genowych odmian roślin i gatunków zwierząt w rolnictwie, a także walorów krajobrazowych obszarów wiejskich.

Umocnienie pozycji programów rolnośrodowiskowych wśród katalogu zasadniczych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej UE (WPR) jest wyrazem kontynuacji reform tej polityki, które zmierzają do urynkowania sektora rolnego oraz zwiększenia znaczenia ochrony środowiska przyrodniczego¹.

* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Zakład Prawa Ochrony Środowiska, Uniwersytet Łódzki, e-mail: ikakrol@uni.lodz.pl

¹ C. Varela-Ortega, J. Calatrava, *Evaluation of cross compliance: perspectives and implementation EU concerted action: developing cross compliance in the EU: background, lessons and opportunities*, Report of Seminar 4: Granada, Spain, 19–20 April 2004, s. 5.

Programy rolnośrodowiskowe są obowiązkowym instrumentem w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich wszystkich państw członkowskich, przede wszystkim ze względu na ich duże znaczenie dla ochrony przyrody i dla wdrażania europejskiej sieci Natura 2000. Zapewniają integrację rozwoju gospodarki rolnej z ochroną środowiska, poprzez maksymalizację pozytywnych efektów działalności rolniczej i minimalizację jej negatywnych skutków.

Niniejsze opracowanie jest poświęcone roli programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym. Analizą objęto genezę i cel wprowadzenia tego instrumentu oraz podstawowe rozwiązania prawne w tym zakresie. Rozważania służą refleksji nad kwestią skuteczności wdrożenia tego instrumentu oraz roli programów rolnośrodowiskowych jako instrumentu ochrony środowiska – zarówno na terenach objętych jedną z prawnych form ochrony przyrody, jak i poza nimi, na pozostałych terenach wiejskich, cennych pod względem przyrodniczym.

Z uwagi na ramy i temat pracy nie jest możliwe szersze omówienie pojęcia „obszary cenne pod względem przyrodniczym”. Z tego względu zasadniczy nurt rozważań zostanie poprzedzony tylko krótkim wprowadzeniem do tematu badawczego będącego przedmiotem odrębnego opracowania².

1. Obszary cenne pod względem przyrodniczym

Określenie „obszary cenne pod względem przyrodniczym” jest pojęciem normatywnym, chociaż w tym zakresie występuje duże zamieszanie terminologiczne. Ustawodawca posługuje się kilkoma bliskoznacznymi pojęciami: „obszary cenne pod względem przyrodniczym”, „obszary wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi” czy „obszary cenne przyrodniczo” (art. 6 ust. 2, art. 8 ust. 1, art. 13 ust. 1 czy art. 14 ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody³), ale bez ich dookreślenia. Obszary cechujące się znacznymi wartościami przyrodniczymi, zagrożone przekształceniami lub wrażliwe na

² Szerzej na ten temat **M.A. Król**, *Obszary cenne pod względem przyrodniczym i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, referat wygłoszony na konferencji nt. *Administracja publiczna a ochrona przyrody – zagadnienia społeczne, ekonomiczne oraz prawne*, Urszulin, 25–27 października 2012 r.

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. z 2009 r., Dz.U. Nr 151, poz. 1220, ze zm. [dalej: **u.o.p.**].

przekształcenia, poddane są ochronie poprzez ustanowienie jednej z prawnych form, jednak ta materialnoprawna przesłanka jest określona w sposób dość ogólny.

Zdefiniowanie pojęcia „obszary cenne pod względem przyrodniczym” stwarza duże trudności. Z jednej strony – termin ten występuje zarówno w języku potocznym, w terminologii normatywnej oraz w praktyce stosowania prawa⁴, z drugiej – brak jest jednak ścisłej i spójnej terminologii w naukach przyrodniczych czy ekonomicznych.

Pomimo istnienia wielu określeń, w powszechnym rozumieniu pojęcie „obszar cenny pod względem przyrodniczym” jest utożsamiane z terminem „obszar chroniony”⁵. Takie synonimiczne ujęcie spotykamy także w poglądach niektórych przedstawicieli nauk ekonomicznych⁶. Natomiast w naukach przyrodniczych dominuje szersze rozumienie tego pojęcia: terenami cennymi przyrodniczo są obszary cechujące się znacznymi wartościami przyrodniczymi, pełniące główne funkcje przyrodnicze, kluczowe dla zachowania równowagi ekologicznej⁷. Wskazane cechy dotyczą obszarów znacznie wykraczających poza administracyjne tereny poddane prawnej ochronie⁸. Z tego też względu pojęcie obszarów cennych pod względem przyrodniczym jest szersze od zakresu pojęciowego terminu obszarów chronionych, bowiem nie wszystkie obszary wartościowe przyrodniczo poddaje się ochronie prawnej, poprzez ustanowienie jednej z form ochrony przyrody.

Obszary cenne pod względem przyrodniczym to w przeważającej większości tereny wiejskie. W całkowitej powierzchni obszarów o szczególnych

⁴ Zob. uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 21 lutego 2012 r. (II OSK 2544/11), niepubl., LEX nr 1138181, czy wyrok z dnia 16 lutego 2012 r. WSA w Poznaniu (IVSA/PO 1152/11), niepubl., tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

⁵ **A. Ciszewska**, *Zachowanie terenów cennych przyrodniczo w kształtowaniu struktury krajobrazu na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Problemy ekologii krajobrazu. Struktura i funkcjonowanie systemów krajobrazowych: meta-analizy, modele, teorie i ich zastosowania*, t. XXI, red. T. Chmielewski, Lublin 2008, s. 239 i wskazana tam literatura.

⁶ Por. **A. Zielińska**, *Konkurencyjny model funkcjonowania obszarów przyrodniczo cennych*, [w:] *Rola innowacji w budowaniu konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw*, Gospodarka a Środowisko, nr 10, red. A. Rapacz, Pr. Nauk. Uniw. Ek. we Wrocławiu 2008/29, s. 161.

⁷ **A. Ciszewska**, *Zachowanie terenów...*, s. 240.

⁸ **M. Kistowski**, *Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na terenach cennych ze względów przyrodniczych*, Czasopismo Techniczne [dalej: **Cz. Tech.**] 2007/7-A, s. 250–251.

walorach przyrodniczych dominujący udział stanowią grunty użytkowane rolniczo. Zachowanie bioróżnorodności na tych obszarach wiąże się nie tylko z utrzymaniem czy powiększaniem istniejących form ochrony przyrody, ale także z ochroną cennych zasobów biologicznych poza tymi formami, m.in. poprzez upowszechnienie metod rolnictwa służącego zachowaniu wartości przyrodniczych, rolnictwa zrównoważonego i ekologicznego.

Z tego też względu w decyzji Rady WE 144/2006⁹ w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich, jako jeden z priorytetowych celów wskazano ochronę różnorodności biologicznej, ochronę i rozwój systemów rolnictwa oraz leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych, ochronę krajobrazów wiejskich.

Termin „wysoka wartość przyrodnicza” (ang. *high nature value* – HNV), którym posłużył się ustawodawca europejski, przyjęty został na początku lat 90., jako wskaźnik odzwierciedlający związek między pewnymi rodzajami działalności rolniczej a wartościami przyrodniczymi¹⁰. Termin ten służy do wyodrębnienia pojęcia „obszary rolne o wysokiej wartości przyrodniczej”, za które przyjmuje się te obszary w Europie, gdzie rolnictwo stanowi główny sposób użytkowania gruntów i gdzie przyczynia się ono do wysokiej różnorodności gatunków i siedlisk. Cechą podstawową tych obszarów jest ich półnaturalny charakter oraz istnienie cech krajobrazu wiejskiego, wynikającego z tradycyjnych metod gospodarowania.

W preambule (motyw 37) rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹¹ ustawodawca europejski wskazał na potrzebę wsparcia inwestycji niedochodowych podjętych w ramach systemów rolnośrodowiskowych lub służących poprawie na terenie gospodarstwa rolnego, użyteczności publicznej obszarów Natura 2000 i innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej. W odniesieniu do postawionego

⁹ Decyzja Rady 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich. Okres programowania 2007–2013, Dz.Urz. UE L 55 z 25.02.2006 r., zm. Dz.Urz. UE L 30 z 31.01.2009 r.

¹⁰ **D. Baldock, G. Beaufoy, G. Bennett, J. Clark**, *Nature Conservation and New Directions in the Common Agricultural Policy*, Institute of European Environmental Policy, London 1993.

¹¹ Rozporządzenie Rady nr 1698/2005/WE z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., p. 1 [dalej: **rozp. 1698/2005**].

celu ustanowiono instrument polegający na możliwości przyznania wsparcia (płatności rolnośrodowiskowe) na inwestycje nieprodukcyjne na terenie gospodarstwa rolnego, które podwyższają użyteczność publiczną obszaru Natura 2000 lub innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej (art. 41 lit. b) rozp. 1698/2005) oraz środki wsparcia związane z poprawą stanu dziedzictwa wsi, przyznawane na sporządzenie planów ochrony i zarządzania obszarami Natura 2000 oraz innymi miejscami o dużej wartości przyrodniczej (art. 57 lit. a) rozp. 1698/2005).

W Polsce znaczenie obszarów cennych pod względem przyrodniczym podkreślono w Polityce Ekologicznej Państwa na lata 2009–2012, z perspektywą do roku 2016¹². W dokumencie tym zaakcentowano znaczącą rolę wyznaczenia obszarów cennych przyrodniczo (HNV) oraz opartego na ich pomiarach wskaźnika w monitorowaniu realizacji instrumentów polityki ochrony różnorodności biologicznej na obszarach rolnych i leśnych, w tym zwłaszcza programu rozwoju obszarów wiejskich.

Reasumując: wszystkie prawnie chronione obszary są terenami cennymi pod względem przyrodniczym, ale nie wszystkie tereny cenne przyrodniczo są objęte ochroną. Takimi terenami są wartościowe przyrodniczo obszary wiejskie, tylko częściowo poddane ochronie poprzez ustanowienie jednej z prawnych form ochrony przyrody. Dlatego instrumentów prawnej ochrony zasobów przyrody poza prawnie chronionymi terenami należy poszukiwać wśród: (1) instrumentów prawnych zagospodarowania przestrzennego i (2) instrumentów prawnych wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Z uwagi na ramy opracowania, szerszemu omówieniu poddany zostanie jeden ze środków z drugiej grupy wskazanych instrumentów – programy rolnośrodowiskowe.

2. Ewolucja regulacji prawnej w zakresie programów rolnośrodowiskowych

Programy rolnośrodowiskowe to działania na rzecz środowiska, które przyczyniają się do pełniejszej ochrony i zachowania różnorodności siedlisk przyrodniczych oraz walorów krajobrazowych obszarów wiejskich.

¹² Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do 2016 r., przyjęta uchwałą sejmiku z dnia 22 maja 2009 r., M.P. Nr 34, poz. 501.

Pierwowzorem programów rolnośrodowiskowych były rozwiązania stosowane w Stanach Zjednoczonych. Zgodnie z przyjętymi założeniami, programy przyjmowały tam postać dobrowolnych porozumień z rolnikami na rzecz ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych, inicjowanych przez organizacje ekologiczne oraz władze lokalne. Z uwagi na monokulturowy i przemysłowy charakter gospodarki rolnej, u podstaw amerykańskiej koncepcji programów rolnośrodowiskowych znajduje się założenie o sprzeczności między tą gospodarką a zachowaniem walorów środowiska przyrodniczego. Celem programów jest przywrócenie terenów rolniczych do stanu naturalnego, stąd nastawione są na rozwiązywanie konkretnych problemów środowiskowych i osiągnięcie wymiernych efektów¹³.

W ustawodawstwie Wspólnot Europejskich programy rolnośrodowiskowe pojawiły się po raz pierwszy w *Zielonej Księdze* z 1985 r.¹⁴ – dokumencie ukazującym projektowane instrumenty prawne artykułujące założenia WPR. W momencie ich inicjowania w latach 80., ale także jeszcze na początku lat 90. traktowane były jako instrument innowacyjny i eksperymentalny¹⁵. W art. 19 rozporządzenia Rady EWG 797/85¹⁶ statuowano stworzenie specjalnych narodowych programów dla rolników prowadzących działalność na „obszarach wrażliwych ekologicznie”, przez które rozumiano obszary o uznanym ekologicznym znaczeniu z punktu widzenia ochrony środowiska i ochrony krajobrazu. W art. 19 ust. 3 zd. 2 wskazano obowiązek ustanowienia wymogów odnoszących się do prowadzonej działalności rolniczej, dostosowanych do potrzeb ochrony każdego z tych terenów oraz przekazania listy terenów, na których będą ustanowione poszczególne programy. Jednakże instrument ten w przepisach rozporządzenia z 1985 r. – podobnie jak w przepisie art. 19, 19a–19c rozporządzenia Rady EWG 1760/87¹⁷ – był środkiem stosowanym przez państwa członkowskie opcjonalnie. Przykładowo: w Anglii, w drugiej połowie lat 80., pierwsze porozumienia zo-

¹³ **A. Kucharska**, *Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym*, [w:] *Biblioteczka programu rolnośrodowiskowego*, MRiRW, Warszawa 2010, s. 13.

¹⁴ *Zielona Księga*, oficjalny dokument Wspólnoty przyjęty przez Radę dnia 15 marca 1985 r., Dz.Urz. WE C 332 z 15.07.1985 r., wyrażający założenia polityczne dla nowego etapu polityki strukturalnej w rolnictwie uwzględniającej aspekty ochrony środowiska.

¹⁵ **A. Klisowska**, *Miejsce programów rolnośrodowiskowych w polityce rolnej po integracji Polski z Unią Europejską*, *Więś i Rolnictwo* [dalej: **Więś i Rol.**] 2001/3, s. 74.

¹⁶ Rozporządzenie Rady nr 797/85/EWG z dnia 12 marca 1985 r. w sprawie poprawy efektywności struktur rolnych, Dz.Urz. WE L 93 z 30.03.1985 r., s. 1–18.

¹⁷ Rozporządzenie Rady nr 1760/87/EWG z dnia 15 czerwca 1987 r. zmieniające rozporządzenia nr 797/85, nr 270/79, nr 1360/78 i nr 355/77 w odniesieniu do struktur rolnych, dostosowania

stały zainicjowane przez Rządowe Centrum Doradztwa do spraw Środowiska „Natural England”, w imieniu administracji rządowej – Departamentu Ochrony Środowiska, Żywności i Spraw Rolnych „Defra”¹⁸.

Dopiero w art. 3 rozporządzenia Rady EWG 2078/92¹⁹ programy rolnośrodowiskowe ustanowiono jako jeden z tzw. środków towarzyszących, ale już o charakterze obligatoryjnym dla państw członkowskich. Podobnie art. 22 rozporządzenia Rady WE 1257/99²⁰ ustanowił zasadę obligatoryjności programów, zobowiązując państwa członkowskie do wdrożenia ich na swoim obszarze. Zgodnie z obowiązującą obecnie regulacją prawną – art. 39 rozp. 1698/2005 – państwa członkowskie są zobowiązane wdrażać programy rolnośrodowiskowe obligatoryjnie na terenie całego kraju, natomiast pozostawia się im określenie szczegółowych celów, wybór poszczególnych pakietów, warunki uczestnictwa w poszczególnych pakietach programu czy ustalenie poziomu płatności. Dla rolników program rolnośrodowiskowy ma nadal charakter dobrowolnego zobowiązania, które podejmują na oznaczony okres, w zamian za świadczenia finansowe.

3. Cele i funkcje programów rolnośrodowiskowych

Celem programów rolnośrodowiskowych jest ochrona istniejących ekosystemów przyrodniczych na obszarach wiejskich, przywracanie walorów lub utrzymanie stanu cennych siedlisk użytkowanych rolniczo oraz zachowanie różnorodności biologicznej, poprzez: promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, odpowiednie użytkowanie gleb i ochronę wód oraz ochronę zagrożonych lokalnych ras zwierząt gospodarskich i lokalnych odmian roślin uprawnych²¹.

rolnictwa do nowej sytuacji rynkowej i zachowania obszarów wiejskich, Dz.Urz. WE L 167 z 26.06.1987 r., s. 1.

¹⁸ Farming in Nature, Agri-environment schemes in action, Natural England 2009, s. 3.

¹⁹ Rozporządzenie Rady nr 2078/1992/EWG z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony środowiska i zachowania obszarów wiejskich, Dz.Urz. UE L 215 z 30.06.1992 r., s. 85.

²⁰ Rozporządzenie Rady nr 1257/1999/WE z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), nowelizującego i uchylającego niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE L 160 z 26.06.1999 r., ze zm.

²¹ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Okres programowania 2007–2013, wersja Programu z lipca 2011 r. uwzględniająca zmiany proponowane przez Komisję Europejską z 18 kwietnia

W literaturze przedmiotu wyróżniono dwie podstawowe funkcje programów rolnośrodowiskowych: ekologiczną i wspierania dochodów rolniczych²². Moim zdaniem, instrument ten jest ważny również z punktu widzenia funkcji w zakresie edukacji ekologicznej, szczególnie z uwagi na prekursorski charakter tego instrumentu w ramach WPR.

Funkcja ekologiczna programów rolnośrodowiskowych polega na promocii systemów produkcji rolnej prowadzonej w sposób zgodny z wymogami ochrony środowiska, ochroną wód i przeciwdziałaniem erozji gleb. W ustawodawstwie europejskim podkreślono wzrastający popyt na usługi środowiskowe oraz rolę programów we wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (motyw 35 preambuły rozp. 1698/2005).

Zakładane podstawowe, pozytywne efekty ekologiczne programów rolnośrodowiskowych mają dotyczyć przede wszystkim:

- 1) ochrony różnorodności biologicznej – poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych, ochronę dzikiego ptactwa, wsparcie wdrożenia europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 (motyw 31, 34 preambuły rozp. 1698/2005). Programy rolnośrodowiskowe dają możliwość: (a) dostosowania zakresu ochrony do cennych siedlisk przyrodniczych i gatunków roślin oraz zwierząt objętych ochroną na podstawie Dyrektywy siedliskowej i Dyrektywy ptasiej; (b) lepszej identyfikacji tychże siedlisk na terenie kraju oraz zapewnienia ich monitoringu; (c) stopniowej restytucji przyrodniczej siedlisk będących w stanie niezadowolającym;
- 2) zachowania zasobów genetycznych w rolnictwie – poprzez ochronę tradycyjnych odmian roślin uprawianych w danym regionie, hodowlę lokalnych ras zwierząt zagrożonych wyginięciem (motyw 35 preambuły rozp. 1698/2005);
- 3) minimalizacji negatywnych skutków działalności rolniczej dla środowiska – poprzez zmniejszenie zużycia: (a) nawozów mineralnych, w tym głównie azotowych, co pozostaje w zgodności z postanowieniami dyrektywy EWG 676/91 – tzw. Dyrektywa azotanowa²³, oraz (b) środków ochrony roślin,

2011 r. Nowelizacja Programu ogłoszona w M.P. Nr 65, poz. 654. Tekst programu: <http://www.minrol.gov.pl>.

²² S. Balcerak, *Programy rolnośrodowiskowe, jako prawny instrument rozwoju obszarów wiejskich*, PiA 2005/IV, s. 27.

²³ Dyrektywa Rady 676/1991/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.Urz. WE L 375 z 31.12.1991 r., s. 1.

- co pozostaje w zgodności z postanowieniami dyrektywy WE 128/2009 w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów²⁴ (motyw 31 rozp. 1698/2005);
- 4) ochrony gruntów rolnych przed erozją – m.in. poprzez stosowanie międzyplonów i utrzymanie urządzeń przeciwoerozyjnych (motyw 31 preambuły rozp. 1698/2005);
 - 5) ochrony wód – realizowanej poprzez poprawę ich jakości wskutek zmniejszenia zanieczyszczenia azotanami i pestycydami. Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu zasad rolniczego wykorzystania ścieków czy komunalnych osadów ściekowych w gospodarstwie (motyw 31, 34 preambuły rozp. 1698/2005);
 - 6) łagodzenia zmian klimatu oraz ochrony mozaiki krajobrazu wiejskiego z zachowaniem odrębności regionalnych (motyw 31, 35 preambuły rozp. 1698/2005).

Funkcja podniesienia dochodowości polega na przyznaniu płatności rolnośrodowiskowej w okresie, na który producent podejmuje zobowiązanie – zazwyczaj 5–7 lat, ale z możliwością przedłużenia (art. 39 ust. 3 zd. 2 rozp. 1698/2005). W założeniach służy to rekompensacie za utracone dochody w wyniku ekstensyfikacji produkcji i wynagrodzenia za dodatkowe zabiegi pielęgnacyjno-ochronne (art. 39 ust. 4 rozp. 1698/2005). Uzasadnieniem ustanowienia tej płatności jest założenie wynagradzania producentów rolnych za dostarczane dobra publiczne na rzecz społeczeństwa²⁵. Jest to także ważny instrument regionalizacji oddziaływania w ustawodawstwie wspólnotowym, z uwagi na to, iż umożliwi wsparcie finansowe producentów rolnych w regionach, w których ze względu na warunki, m.in. geoklimatyczne czy środowiskowe, prowadzona była ekstensywna produkcja rolna.

Ze względu na pełnioną funkcję wspierania dochodowości rolniczej, pomimo zróżnicowania rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od regionalnych warunków, w ramach programów rolnośrodowiskowych można wyróżnić trzy typy działań: (1) działania obligatoryjne, mające charakter nieodpłatny – obejmujące podstawowe wymogi

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 128/2009/WE z 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów, Dz.Urz. UE L 309 z 24.11.2009 r., s. 71.

²⁵ Szerzej **M.A. Król**, „Zasada wzajemnej zgodności” – nowy instrument ochrony środowiska, [w:] **M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj**, *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 288–292.

dotyczące ochrony środowiska, wprowadzane przez ustawodawcę na szczeblu regulacji wspólnotowej, a dookreślone przez ustawodawstwo poszczególnych państw członkowskich; (2) działania podstawowe, uzależnione od wybranego pakietu, z ustanowioną płatnością rolnośrodowiskową – obejmujące różne działania w zależności od strategii ochrony w danym kraju, np. pakiet „Rolnictwo ekologiczne” czy „Rolnictwo zrównoważone”; (3) działania dodatkowe, obejmujące m.in. działania w ramach poprawy gospodarowania na gruntach rolnych, za które ustanowione są płatności dodatkowe²⁶. Artykuł 27 ust. 5 rozporządzenia Komisji WE 1974/2006²⁷ wprowadza regułę, iż różne zobowiązania agrośrodowiskowe mogą być łączone między sobą, pod warunkiem, że się uzupełniają i są zgodne. W przypadku takiego połączenia środków agrośrodowiskowych poziom wsparcia uwzględnia utratę dochodu i dodatkowe koszty wynikające z połączenia.

Jak wskazano w preambule (motyw 35) rozp. 1698/2005, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, płatności rolnośrodowiskowe powinny pokrywać jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza właściwe normy obowiązkowe. Artykuł 39 ust. 3 rozp. 1698/2005 statuuje, iż płatności pokrywają zobowiązania wykraczające poza ustanowione w ustawodawstwie UE wymogi zasady wzajemnej zgodności, minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz inne odpowiednie wymogi określone w przepisach krajowych. Niedopełnienie tych wymogów środowiskowych powoduje zmniejszenie lub wykluczenie płatności²⁸. Przyjęcie takiego rozwiązania świadczy o dominacji funkcji ekologicznej programów rolnośrodowiskowych nad funkcją wspierania dochodowości producentów rolnych podejmujących zobowiązanie rolnośrodowiskowe.

²⁶ Dodatkowe środki można otrzymać m.in.: za ograniczenie nawożenia azotem, wprowadzenie plodozmianu, wsianie poplonu, co zapobiega erozji gleb. Promowane są działania na rzecz ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem, zob.: **A. Klisowska**, *Miejsce programów...*, s. 75.

²⁷ Rozporządzenie Komisji nr 1974/2006/WE z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady nr 1698/2005/WE w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. WE L 368 z 23.12.2006 r., s. 65, ze zm.

²⁸ Zasady zmniejszenia płatności ze względu na stwierdzone niezgodności w wyniku zaniebdania rolnika lub celowego niedopełnienia wymogów określa art. 71 i 72 rozporządzenia Komisji nr 1122/2009/WE z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 73/2009/WE, Dz.Urz. UE L 316 z 2.12.2009 r., s. 65.

Funkcja edukacyjna programów rolnośrodowiskowych polega na podniesieniu świadomości ekologicznej producentów rolnych. Realizowana jest poprzez włączenie kadr naukowych i zaangażowanie wysoko wyspecjalizowanych kadr doradczych do współpracy w ochronie środowiska z producentami rolnymi oraz system szkoleń dla rolników. Zgodnie z celem ustanowienia programów rolnośrodowiskowych (motyw 35 preambuły rozp. 1698/2005), powinny one dodatkowo zachęcać rolników i inne osoby gospodarujące gruntami do służenia społeczeństwu jako całości, poprzez wprowadzanie lub dalsze stosowanie metod produkcji rolnej zgodnej z ochroną i poprawą stanu środowiska naturalnego, krajobrazu i jego właściwości, zasobów naturalnych, gleby i różnorodności genetycznej. Znaczący wymiar edukacyjny należy przypisać upowszechnieniu zasad dobrej praktyki rolniczej, stanowiących poziom wymogów obligatoryjnych programów rolnośrodowiskowych realizowanych w Polsce w latach 2004–2006. Podniesienie świadomości ekologicznej producentów rolnych ma obecnie wpływ na podwyższenie skuteczności wdrażania wymogów wzajemnej zgodności, stanowiących warunek przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

Wprowadzaniu i realizowaniu programów rolnośrodowiskowych towarzyszą cztery podstawowe zasady:

1. Zasada dobrowolności – polegająca na dobrowolności podjęcia zobowiązania przez producentów rolnych do udziału w programie (art. 39 ust. 2 rozp. 1698/2005). Jednakże istnieje w tym zakresie negatywna przesłanka przedmiotowa, gdyż programy rolnośrodowiskowe nie mogą być realizowane na obszarach, na których występują ograniczenia wynikające z prawa krajowego. Oznacza to, iż na terenach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, na których istnieje zakaz prowadzenia działalności rolniczej (ustanowiony na obszarach parków narodowych czy rezerwatów przyrody, ze względu na objęcie ich ochroną ścisłą – na mocy art. 15 ust. 1 pkt 11 w zw. z art. 20 ust. 3 pkt 3, 4, 6 u.o.p. – działalność rolnicza nie może być prowadzona), rolnicy nie będą mogli podejmować zobowiązań rolnośrodowiskowych i uzyskiwać dodatkowych płatności z tytułu wykonywania określonych działań. Ponadto – na mocy § 12 rozporządzenia MRiRW z 2009 r. w sprawie warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy”²⁹ – płatność rolnośrodowiskowa

²⁹ Rozporządzenie MRiRW z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowisko-

- nie przysługuje do działek rolnych za realizację zobowiązania rolnośrodowiskowego w ramach określonych pakietów lub wariantów, jeżeli wymogi tych pakietów lub wariantów są objęte programami działań mającymi na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych na obszarach szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu, zgodnie z przepisami art. 47 ust. 3 i 7 ustawy z 2001 r. – Prawo wodne³⁰.
2. Zasada kompleksowości – opiera się na założeniu, iż rolnik, wdrażając program rolnośrodowiskowy tylko na części gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstwa, musi stosować podstawowe wymogi obowiązkowe na terenie całego gospodarstwa (art. 51 ust. 3 rozp. 1698/2005 r.); przykładowo: musi on utrzymywać na terenie całego gospodarstwa zasady dobrej kultury rolnej.
 3. Zasada określenia poziomu referencyjnego (poziomu odniesienia) – polega na stosowaniu podstawowych wymogów obowiązkowych dotyczących zasad gospodarowania w gospodarstwie rolnym zgodnie z wymogami ochrony środowiska (dawniej określanych jako „zasady dobrej praktyki rolniczej”, a w obowiązującej regulacji prawnej jako „podstawowe wymogi obowiązkowe” – art. 39 ust. 3 rozp. 1698/2005). Podmiot podejmujący zobowiązanie do realizacji programu musi przestrzegać wskazanych wymogów obowiązkowych, nie otrzymując za to dodatkowych płatności.
 4. Zasada korzystania z wiedzy i usług doradczych – opiera się na założeniu, iż przystąpienie do programu musi być poprzedzone przygotowaniem planu rolnośrodowiskowego dla danego gospodarstwa, obejmującego działania i warunki ich realizacji. Ze względu na to, iż przygotowanie planu dokonywane jest przy udziale podmiotu prowadzącego działalność w zakresie doradztwa (§ 2 ust. 2 rozp. z 2009 r.), wymaga fachowej wiedzy rolniczej (doradca rolnośrodowiskowy), a także wiedzy przyrodniczej (ekspert przyrodnik) do oceny siedlisk przyrodniczych i miejsc lęgowych ptaków na trwałych użytkach zielonych gospodarstwa. Rolnicy są też zachęceni do uczestnictwa w programach szkoleniowych.

wy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. Nr 33, poz. 262, ze zm. [dalej: **rozp. z 2009 r.**].

³⁰ Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 145.

4. Podstawy prawne i typologia programów rolnośrodowiskowych

W obowiązującej regulacji prawnej podstawę prawną ustanowienia programów rolnośrodowiskowych stanowi art. 36 lit. a) pkt iv i art. 39 rozp. 1698/2005. Postanowienia tych przepisów zostały dookreślone w art. 27 oraz zał. II (pkt 5.3.2.1.4) rozporządzenia Komisji WE 1974/2006³¹. W Polsce wyrazem implementacji tych przepisów są unormowania zawarte w ustawie z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³² oraz wydanego na podstawie art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy powołanego powyżej rozporządzenia MRiRW z 2009 r.³³ Natomiast wymagane elementy wniosku o przyznanie płatności regulują przepisy rozporządzenia MRiRW z 11 marca 2010 r.³⁴

Na podstawie przepisu art. 39 ust. 1 w zw. z art. 36 lit. a) pkt iv rozp. 1698/2005 każde państwo członkowskie UE opracowuje własne warunki uczestnictwa w ramach wybranych pakietów rolnośrodowiskowych, zgodnie ze swoimi szczególnymi potrzebami. Analiza przyjętych rozwiązań prawnych pozwala na dokonanie typologii programów rolnośrodowiskowych. Przyjmując kryterium przedmiotu ochrony, w literaturze³⁵ wyróżniono dwa typy programów rolnośrodowiskowych realizowanych w krajach członkowskich UE.

1. Programy strefowe – zakresem przedmiotowym obejmujące przyrodniczo wydzielone strefy (*Environmentally Sensitive Areas* – ESA). Programy te są zawężone do ściśle określonych celów związanych z ochroną bioróżnorodności, np. prawne formy ochrony przyrody: parki krajobrazowe czy obszary Natura 2000. W Polsce w latach 2004–2006 niektóre pakiety

³¹ Rozporządzenie Komisji 1974/2006/WE z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady 1698/2005/WE w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE L 368 z 23.12.2006 r., s. 15.

³² Dz.U. Nr 64, poz. 427, ze zm.

³³ Rozporządzenie powołane w przyp. 29.

³⁴ Rozporządzenie MRiRW z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt oraz zawartości tego działania, Dz.U. Nr 39, poz. 210, [dalej: **rozp. z 2010 r.**].

³⁵ **A. Klisowska**, *Miejsce programów...*, s. 74, czy **K. Brodzińska**, *Program rolnośrodowiskowy i jego zakres realizacji w aspekcie rozwoju rolnictwa i ochrony środowiska*, Zesz. Nauk. SGGW 2008, Problemy Rolnictwa Światowego, t. 4, s. 84–86.

ograniczone były przedmiotowo i mogły być realizowane na obszarze 69 wydzielonych geograficznie stref priorytetowych, których obszar obejmował 32% kraju.

2. Programy horyzontalne – realizowane na całym obszarze poszczególnych państw członkowskich, dotyczą m.in. rolnictwa ekologicznego, rolnictwa zrównoważonego czy gospodarowania na trwałych użytkach zielonych.

Ze względu na pełnione funkcje ekologiczne, w ramach programów rolnośrodowiskowych wyróżnia się³⁶: (1) pakiety podstawowe, zawierające tzw. minimum środowiskowe – zadania o charakterze pasywnym (ograniczenie stosowania środków chemicznych) oraz alternatywnie zadania o charakterze aktywnym (odtworzenie elementów kulturowych, krajobrazu wiejskiego); (2) pakiety systemowe – działania rolnicze, wykraczające poza minimum rolnośrodowiskowe, mające na celu wprowadzenie zrównoważonego gospodarowania oraz rolnictwo ekologiczne; (3) pakiety przyrodnicze, których głównym celem jest przestrzeganie zaleceń dyrektywy ptasiej i siedliskowej na terenie sieci ekologicznej Natura 2000 i innych obszarach cennych przyrodniczo; (4) pakiety środowiskowe, mające za cel ochronę środowiska przyrodniczego i kulturowego, a także ochronę krajobrazu obszarów wiejskich, m.in. poprzez ochronę oczek wodnych, kontynuację ekstensywnych metod produkcji, wykorzystanie lokalnych ras i odmian służących ochronie zasobów genetycznych w rolnictwie; (5) pakiety uzupełniające, służące poprawie gospodarowania na gruntach rolnych, w tym np. działania służące niszczeniu inwazyjnej roślinności.

5. Podmiotowy i przedmiotowy zakres zobowiązań rolnośrodowiskowych

Podmiotem uprawnionym do otrzymania płatności rolnośrodowiskowej (określonym jako rolnik) jest osoba fizyczna lub prawna, a także grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, oraz która prowadzi działalność rolniczą. Wymogi

³⁶ S. Kozłowski, *Rola obszarów chronionych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania terenów wiejskich*, Biul. Kom. Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN 2001/198, s. 15–36.

formalnoprawne określone zostały w przepisie § 2 rozp. z 2009 r. i dotyczą m.in. posiadania numeru ewidencyjnego gospodarstwa, posiadania działek rolnych o powierzchni co najmniej 1 ha, sporządzenia planu działalności rolnośrodowiskowej przez podmiot prowadzący działalność w zakresie doradztwa, podjęcia pięcioletniego zobowiązania do wypełnienia wymogów rolnośrodowiskowych, spełnienia warunków przyznania płatności w ramach określonych pakietów lub wariantów. Rolnik zobowiązany jest także zachować występujące w gospodarstwie rolnym trwałe użytki zielone oraz elementy krajobrazu rolniczego nieużytkowane rolniczo, a stanowiące ostoje dzikiej przyrody (§ 4 rozp. z 2009 r.).

Na podstawie § 4 ust. 1 rozp. z 2009 r. zobowiązania rolnośrodowiskowe są realizowane w ramach co najmniej jednego z dziewięciu pakietów³⁷. W ramach każdego z pakietów przewidziano możliwość różnych wariantów rolnośrodowiskowych. Na podstawie § 6 rozp. z 2009 r. płatność może być przyznawana w ramach dowolnej liczby pakietów, jednakże z poczynionymi przez ustawodawcę zastrzeżeniami. Nie mogą być łączone pakiety: rolnictwo ekologiczne, rolnictwo zrównoważone czy ochrona gleb i wód. Ponadto nie mogą być realizowane na tej samej powierzchni pakiety: ekstensywne trwałe użytki zielone, ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000 oraz ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk na obszarach Natura 2000.

Płatności za działania rolnośrodowiskowe mają charakter rekompensacyjny, są wyrazem zaakcentowania przez ustawodawcę funkcji wspierania dochodowości producentów rolnych, gospodarujących na obszarach o obniżonym potencjale produkcyjnym, na słabych klasach bonitacyjnych, w regionach o trudnych warunkach klimatycznych, na obszarach o cennych walorach przyrodniczych. W ramach omawianego instrumentu ustawodawca polski zdecydował się jednak na zastosowanie degresywności przyznawanych płatności dla kilku pakietów, m.in.: rolnictwo zrównoważone, rolnictwo ekologiczne, ochrona gleb i wód, co oznacza, że wysokość pomocy uzależniona jest od wielkości powierzchni objętej wsparciem. W przypadku tych pakietów – na

³⁷ Pakiet 1. rolnictwo zrównoważone; pakiet 2. rolnictwo ekologiczne; pakiet 3. ekstensywne trwałe użytki zielone; pakiet 4. ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000; pakiet 5. ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000; pakiet 6. zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie; pakiet 7. zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie; pakiet 8. ochrona gleb i wód; pakiet 9. strefy buforowe.

podstawie § 14 ust. 1 rozp. z 2009 r. – płatność w pełnej wysokości przyznana jest do działek rolnych, których powierzchnia nie przekracza 100 ha, wynosi połowę płatności przy powierzchni między 100 ha a 200 ha, a jest zredukowana do 10% przy powierzchni powyżej 200 ha. Przyczyn takiego rozwiązania należy upatrywać w przeciwdziałaniu potencjalnym próbom wykorzystania wsparcia przez posiadaczy wielkoobszarowych nieruchomości rolnych, nieprowadzących działalności rolniczej, a posiadających grunty w celach inwestycyjnych.

Jednakże z uwagi na konieczność wzmocnienia funkcji ekologicznej płatności na obszarach Natura 2000, w wyniku nowelizacji z 2011 r.³⁸ wskazanego powyżej rozp. z 2009 r., zniesiono degresywność w naliczaniu płatności dla wariantu 3.1 „Ekstensywne trwałe użytki zielone” realizowanego na obszarach Natura 2000. Uchylono także ograniczenie powierzchniowe realizacji wariantu 6.4 „sady tradycyjne”, co ma służyć zachowaniu różnorodności biologicznej rodzimych zasobów genowych roślin uprawnych. Świadczy to o silniejszym zaakcentowaniu przez prawodawcę konieczności wsparcia rolników większych gospodarstw prowadzących działalność na cennych przyrodniczo obszarach Natura 2000, w związku z licznymi ograniczeniami inwestycyjnymi w prowadzonej działalności oraz potrzebie silniejszej ochrony bioróżnorodności – rodzimych zasobów genowych tradycyjnie uprawianych odmian w sadach. Przyjęte rozwiązania świadczą o konieczności wyważenia różnych wartości: z jednej strony – przeciwdziałania wykorzystywaniu tego instrumentu do wspierania z publicznych środków właścicieli wielkoobszarowych działek rolnych, które często nie służą prowadzeniu żadnej działalności rolniczej, a z drugiej strony – potrzeby wsparcia ochrony bioróżnorodności na obszarach cennych ze względów przyrodniczych.

Zgodnie z treścią art. 39 ust. 3 rozp. 1698/2005, płatności rolnośrodowiskowe obejmują jedynie te zobowiązania które wykraczają poza odpowiednie normy obowiązkowe ustanowione zgodnie z art. 4 i 5 oraz zał. III i IV rozporządzenia Rady WE 1782/2003³⁹, jak również minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin oraz inne odpowiednie wymogi obowiązkowe ustanowione ustawodawstwem krajowym i określone w programie.

³⁸ Dz.U. Nr 96, poz. 560.

³⁹ Obecnie w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Rady 73/2009/WE z dnia 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 r., s.16, ze zm.

Stosownie do treści art. 19 ust. 1 rozporządzenia Komisji WE 65/2011⁴⁰, wymogi „zasady wzajemnej zgodności” oznaczają zgodność z podstawowymi wymogami w zakresie zarządzania oraz zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz minimalnymi wymogami dotyczącymi stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Oznacza to dodatkowe obowiązki dla podmiotów podejmujących zobowiązanie rolnośrodowiskowe określone jako „wymogi wzajemnej zgodności” w stosunku do wymogów określanych tym samym terminem, stawianych posiadaczom gruntów rolnych otrzymujących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Różnica sprowadza się do obowiązku przestrzegania minimalnych wymogów dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin, ustanowionych w przepisach poszczególnych państw członkowskich.

W Polsce – zgodnie z przepisem § 3 rozp. z 2009 r. – „podstawowymi wymaganiami” są: (1) wymogi i normy określone w przepisach o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, czyli podstawowe wymogi w zakresie zarządzania oraz zasady dobrej kultury rolnej; (2) minimalne wymogi dotyczące stosowania nawozów i środków ochrony roślin wymienione w zał. 2 do rozporządzenia, i (3) inne odpowiednie wymogi obowiązkowe wymienione w zał. 2 do rozporządzenia.

Z uwagi na ramy opracowania nie jest możliwa szczegółowa analiza przyjętych w tym zakresie rozwiązań prawnych. Z tego względu trzeba ograniczyć się do stwierdzenia, iż ustanowione wymagania podstawowe można podzielić na dwie wyraźne grupy. Pierwszą grupę stanowią nakazy i zakazy będące przedmiotem obowiązujących w Polsce unormowań prawnych, m.in. w regulacjach odnoszących się do ochrony przyrody, ochrony gruntów rolnych i leśnych, utrzymania czystości i porządku w gminach, regulacji dotyczącej nawozów i nawożenia czy ochrony roślin. Natomiast drugą grupę stanowią nakazy i zakazy określone jako „zasady dobrej kultury rolnej”, nieznanne dotychczas w ustawodawstwie polskim, ustanowione przez każde państwo członkowskie odnośnie do swoich szczególnych, regionalnych warunków. W Polsce jest to zbiór norm ustanowiony na mocy rozporządzenia MRiRW

⁴⁰ Rozporządzenie Komisji nr 65/2011/WE z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady nr 1698/2006/WE w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, Dz.Urz. UE L 25 z 28.01.2011 r., s. 8.

z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm⁴¹, 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°, czy zasada utrzymania minimalnej okrywy glebowej na gruntach zagrożonych erozją wodną. Normy te z jednej strony przeciwdziałają intensyfikacji użytkowania gruntów, z drugiej zaś – 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.

6. Skuteczność wdrożenia programów rolnośrodowiskowych

Długoterminowe skutki społeczno-ekonomiczne i środowiskowe, takie jak odwrócenie spadku różnorodności biologicznej, zmiany w populacji ptaków na obszarach rolniczych, poprawa jakości stanu wody, zachowanie gruntów o wysokich wartościach przyrodniczych na obszarach wiejskich czy przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, zauważalne są w dłuższej perspektywie czasu. Z tego też względu, a także z uwagi na brak jednoznacznych kryteriów oceny skuteczności programów rolnośrodowiskowych, rolą ustawodawcy było wyznaczenie innych mierników miary tej skuteczności. Jednym z parametrów przyjętych dla oceny programów jest poziom wdrożenia tego instrumentu w danym kraju (wskaźniki rezultatu), ponadto wyniki przeprowadzanych kontroli spełnienia ustanowionych w tym zakresie wymogów.

W krajach członkowskich UE poziom wdrożenia programów jest zróżnicowany. Pod koniec lat 90. wśród krajów UE-15 programy rolnośrodowiskowe były najskuteczniej wdrożone w Austrii, Finlandii i Szwecji⁴². W Irlandii i Francji programami rolnośrodowiskowymi objętych było tylko 20% użytków rolnych. Natomiast najniższy poziom wdrożenia, związane z dużą rezerwą

⁴¹ Dz.U. Nr 39, poz. 211. Wytyczne do ustanowienia minimalnych wymogów zawarte zostały w zał. III do rozporządzenia Rady nr 73/2009/WE.

⁴² Poziom wdrożenia programów rolnośrodowiskowych w poszczególnych krajach: Austria – 78% rolników i 68% użytków rolnych, Finlandia – 77% rolników i 87% użytków rolnych, czy Szwecja – 64% rolników i 57% użytków rolnych. Dane na podstawie: F. Fay, *Impact of agri-environment measures. Report: Agriculture, environment, rural development. Facts and figures*, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Brussels 1999.

producentów rolnych, zanotowano w krajach Beneluksu⁴³. Wydatki z budżetu UE na finansowanie programów rolnośrodowiskowych wzrosły gwałtownie na początku pierwszej dekady XX w., ale poziom wykorzystania w poszczególnych krajach jest zróżnicowany. Przykładowo: w latach 2000–2006 wydatki na programy rolnośrodowiskowe stanowiły średnio 46,7% środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, przy czym w Szwecji (82,8%), Austrii, Włoszech, Danii, Finlandii i Niemczech wydatki na programy rolnośrodowiskowe były wyższe niż średnia obliczona dla całej UE-15, podczas gdy w Belgii, Francji i Portugalii osiągały niewiele ponad 30%. Najniższy odsetek środków na programy rolnośrodowiskowe przeznaczono w Hiszpanii (23,6%), Holandii (22,6%) i Grecji (15,8%)⁴⁴. W krajach z niskim poziomem wdrożenia omawianego środka prawnego oraz w państwach, które uzyskały członkostwo w UE po 2004 r., w okresie programowania 2007–2013 sytuacja musiała ulec zmianie na skutek prawnego prognozy ustanowionej w art. 17 rozporządzenia 1698/2005. Zgodnie z powołanym przepisem, wkład finansowy UE na realizację środków przewidzianych w ramach osi 2: „Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich” wynosi co najmniej 25% całkowitego wkładu Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Uwzględniając ten prawny wymóg, poszczególne państwa członkowskie zmuszone były przeznaczyć co najmniej ¼ wydatków na środki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, ale nadal z dużym zróżnicowaniem: Słowenia – 52%, Polska – 32%, Łotwa 28%, Bułgaria, Rumunia – 25%. Ustanowienie minimalnego poziomu wydatkowania środków na działania osi 2 powoduje jednocześnie zwiększenie środków na działania rolnośrodowiskowe.

W Polsce w 2006 r. program rolnośrodowiskowy realizowany był w 4% ogółu gospodarstw, na obszarze 6,32% powierzchni użytków rolnych⁴⁵. Oceniając skalę realizacji działań rolnośrodowiskowych w latach 2004–2006⁴⁶

⁴³ We Włoszech: 7% rolników i 14% użytków, w Holandii: 6% rolników i 2% użytków, w Belgii: odpowiednio niecałe 3% rolników i niecałe 2% użytków rolnych, *ibidem*.

⁴⁴ Dane na podstawie: *Agri-environment measures, Overview on general principles, types of measures, and application*, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Evaluation of Measures applied to Agriculture, Studies 2005.

⁴⁵ Dane: **K. Brodzińska**, *Program rolnośrodowiskowy...*, s. 86.

⁴⁶ Zainteresowanie poszczególnymi pakietami działań rolnośrodowiskowych w latach 2004–2006 było zróżnicowane. W 2004 r. w województwie podkarpackim składano tylko wnioski dotyczące rolnictwa ekologicznego. W kolejnych dwóch latach liczba wniosków wzrosła i najczęściej złożono w ramach pakietów: ochrona gleb i wód (1658), utrzymanie łąk ekstensywnych (1639) oraz rolnictwo ekologiczne (1102).

oraz na podstawie obowiązującej regulacji prawnej, wskazuje się na duże zróżnicowanie zainteresowania rolników poszczególnymi pakietami rolnośrodowiskowymi. Najwyższy poziom wdrożenia zyskały pakiety: rolnictwo ekologiczne (31%), utrzymanie łąk ekstensywnych (20%), ochrona gleb i wód (19,5%). Różnice wynikają z odmiennej struktury agrarnej gospodarstw rolnych i nadmiaru siły roboczej na obszarach wiejskich, a także z dużego udziału łąk i pastwisk w użytkach rolnych na niektórych obszarach kraju. Natomiast znikomy poziom wdrożenia uzyskał pakiet strefy buforowe (0,1%). Zróżnicowane zainteresowanie obserwowano również w poszczególnych regionach kraju. Największe jest w woj. lubelskim, mazowieckim, kujawsko-pomorskim, najmniejsze w woj. śląskim, opolskim, lubuskim, dolnośląskim. Dane dotyczące liczby gospodarstw rolnych oraz powierzchni gruntów objętych programami wskazują na nieznaczny wzrost zainteresowania tym instrumentem w stosunku do poprzedniego okresu programowania⁴⁷. Wpływa na to – moim zdaniem – nie tylko poprawa świadomości ekologicznej rolników, ale także zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na realizację zobowiązań w ramach poszczególnych pakietów programu.

Istotnym elementem wdrożenia programów rolnośrodowiskowych są rozwiązania prawne w zakresie monitoringu i kontroli. Płatności rolnośrodowiskowe należą do typu płatności bezpośrednich, objętych zintegrowanym systemem kontroli w rolnictwie (IACS), obejmujących 5% gospodarstw. Stwierdzone zaniechania lub celowe niezgodności są podstawą do zmniejszenia lub redukcji płatności⁴⁸.

Europejski Trybunał Obrachunkowy w Sprawozdaniu specjalnym z 2011 r.⁴⁹ dokonał oceny przyjętych rozwiązań legislacyjnych w zakresie programów rolnośrodowiskowych – zarówno w ustawodawstwie europejskim, jak i w poszczególnych państwach członkowskich, a także skuteczności ich wdrożenia. Trybunał uznał, iż wsparcie rolnośrodowiskowe jest kluczowym elementem

⁴⁷ Programy rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2004–2006, realizowane od 2004 r. do 2012 r., objęły 71 358 gospodarstw i powierzchnię 1 104 580 ha. Natomiast programy rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007–2013, realizowane od 2008 r., objęły 79 229 gospodarstw (co stanowi 5% gospodarstw rolnych powyżej 1 ha) i powierzchnię 1 485 035 ha (co stanowi 8,5% użytków rolnych). Dane MRiRW na koniec 2011 r.

⁴⁸ W tym zakresie por. uwagi zawarte w przyp. 28.

⁴⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne: Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i zarządza się nim odpowiednio?*, Luksemburg 2011/7.

polityki UE, a także jest odpowiedzią na wzrastający w społeczeństwie popyt na usługi związane ze środowiskiem. Z tego też względu – w ocenie Trybunału – uzasadniona jest kwota 2,5 mld euro wydatkowana rocznie w skali UE. Jednakże cele określone przez państwa członkowskie są zbyt liczne i niewystarczająco zdefiniowane, by móc ocenić, czy zostały osiągnięte; brak też skupienia uwagi na konkretnych problemach rolnośrodowiskowych. Oznacza to, iż Trybunał podał w wątpliwość możliwość pełnej oceny skuteczności tego instrumentu, z uwagi na zbytnią ogólnikowość wyznaczonych celów. Ponadto w ocenie Trybunału producenci rolni odgrywają kluczową rolę w realizacji płatności rolnośrodowiskowych i istotne jest, aby otrzymywali odpowiednie wsparcie – zarówno finansowe, jak i w formie doradztwa. Z tego też względu w kolejnym okresie programowania WPR powinno się położyć większy nacisk na promocję i edukację w zakresie działań rolnośrodowiskowych. Jako istotne działanie Komisji wskazano: ocenę kluczowych elementów w pakietach programów rolnośrodowiskowych planowanych do realizacji w poszczególnych państwach członkowskich, np. ustanowienie jasnego podziału na podstawowe i dodatkowe działania rolnośrodowiskowe⁵⁰, oraz ocenę ukierunkowania wydatków rolnośrodowiskowych (m.in. ustanowienie wyższego wskaźnika wkładu ze środków wspólnotowych UE dla pakietów i wariantów o wyższym potencjale środowiskowym oraz bardziej aktywną rolę państw członkowskich w zarządzaniu płatnościami rolnośrodowiskowymi). Rada UE przyjęła zalecenia Trybunału, zaznaczając jednak przy tym, że pełna ocena skuteczności programów rolnośrodowiskowych będzie możliwa dopiero po kilkunastu latach, bowiem faktyczne korzyści dla środowiska wynikające z tych działań będą dostrzegalne dopiero po pewnym czasie od ich wdrożenia. Podkreślono także, że celem tych instrumentów jest nie tylko upowszechnianie dobrych praktyk rolniczych, lecz również edukacja w zakresie działań przyjaznych dla środowiska⁵¹.

⁵⁰ Taki podział występuje w regulacji prawnej obowiązującej w Wielkiej Brytanii, *ibidem*, s. 23.

⁵¹ Rada UE 5586/1/12 REV 1(OR.) Presse 16 PR CO 1/3140, Posiedzenie Rady Rolnictwo i Rybołówstwo.

7. Podsumowanie

Zasada zrównoważonego rozwoju nabiera szczególnego znaczenia na obszarach wiejskich cennych ze względów przyrodniczych. Realizacja tej zasady pozwala zachować walory środowiska przyrodniczego, różnorodność biologiczną, przy równoczesnej możliwości wykorzystania tych zasobów w sferze społecznej i ekonomicznej, zwłaszcza w rolnictwie i leśnictwie.

Programy rolnośrodowiskowe są jednym z podstawowych instrumentów prawnych ochrony przyrody w działalności rolniczej, prowadzonej zarówno na obszarach objętych jedną z prawnych form ochrony przyrody, jak i na nieobjętych tymi formami obszarach wiejskich cennych pod względem przyrodniczym. Zasadnicza rola programów polega na ochronie bioróżnorodności; służą one wdrożeniu Dyrektywy siedliskowej i Dyrektywy ptasiej. Pakiety i warianty programu dostosowane są do możliwości prowadzenia działalności rolniczej na terenach objętych jedną z prawnych form ochrony przyrody, m.in. działania w ramach pakietu 5. (Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000) czy pakietu 3. (Ekstensywnie trwale użytki zielone), którego wymogi są dostosowane do cennych przyrodniczo obszarów objętych ochroną na terenie parków narodowych, parków krajobrazowych czy obszarów Natura 2000. Są to również działania podejmowane w ramach pakietu 4. (Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych poza obszarami Natura 2000) nie tylko poprzez ochronę istniejących siedlisk, ale także poprzez możliwość identyfikacji nowych. Przygotowanie planu działalności środowiskowej przy udziale ekspertów przyrodników daje bowiem możliwość dalszego wskazania cennych siedlisk przyrodniczych na terenie kraju. Oznacza to, że programy rolnośrodowiskowe można zaliczyć do instrumentów prawnych powszechnej ochrony przyrody, służą bowiem jej ochronie, bez względu na istnienie na danym obszarze prawnej formy ochrony przyrody. Dają one również możliwość stopniowej restytucji siedlisk przyrodniczych będących w stanie niezadowolającym.

Ponadto programy rolnośrodowiskowe pełnią w ochronie środowiska niezmiernie ważną rolę w działalności rolniczej prowadzonej na obszarach cennych pod względem przyrodniczym: (1) służą przeciwdziałaniu nadmiernej chemizacji środowiska, poprzez nałożenie obowiązku przestrzegania minimalnych wymagań stosowania środków ochrony roślin i nawozów w działalności rolniczej. Jak zostało podkreślone, wprowadzenie tych obowiązków do kanonu

wymagań podstawowych programów rolnośrodowiskowych zwiększa zakres obowiązków określonych jako „zasada wzajemnej zgodności” w stosunku do pozostałych producentów rolnych objętych płatnościami bezpośrednimi; (2) służą racjonalnej gospodarce zasobami wodnymi i poprawie jakości wód, poprzez zmniejszenie zanieczyszczenia azotanami i pestycydami. Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu zasad rolniczego wykorzystania ścieków czy komunalnych osadów ściekowych w gospodarstwie⁵²; (3) służą wdrożeniu zasad gospodarki odpadami komunalnymi na tych obszarach, poprzez wprowadzenie, jako wymogu podstawowego programu, obowiązku utrzymania czystości i porządku na obszarze gospodarstwa rolnego, w szczególności przez wyposażenie nieruchomości w urządzenia przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych⁵³; (4) pełnią ogromną rolę edukacyjną, służą podnoszeniu świadomości ekologicznej producentów rolnych, zaangażowaniu kadr doradczych.

W Polsce nadal jednak niedostateczny jest udział producentów rolnych w programach i mała powierzchnia użytków, na których program jest realizowany, co przesądza o niskim stopniu wdrożenia tego instrumentu, a zatem i niedostatecznej jego skuteczności. Szansy na poprawę tej sytuacji należy upatrywać w stworzeniu sieci obszarów rolniczych o wysokich wartościach przyrodniczych (tzw. obszary HNV), na których można by wprowadzić chociażby obowiązek spełnienia wymogów podstawowych, ale także specjalne środki stymulujące rolników do podejmowania zobowiązań rolnośrodowiskowych⁵⁴.

Należy podkreślić również ogromną rolę państw członkowskich, które implementując regulacje wspólnotowe, nadają ostateczny kształt normatywny krajowym programom rolnośrodowiskowym, dostosowując je do warunków i potrzeb przyrodniczych danego kraju poprzez: (1) określenie typu programu, ich liczby, rodzaju, stawki płatności za poszczególne działania w oparciu o wspólnotowe wskaźniki; (2) określenie podstawowych wymogów, do których są zobligowani rolnicy podejmujący zobowiązania rolnośrodowiskowe, w tym zasad dobrej kultury rolnej, minimalnych wymogów stosowania nawozów i środków ochrony roślin czy wprowadzenie podstawowych zasad gospodarki odpadami komunalnymi, co wpływa także na walory estetyczne i krajobrazowe.

⁵² Szerzej na ten temat zob.: **K. Rószczka**, *Program rolnośrodowiskowy jako instrument prawnej ochrony wód w rolnictwie*, Pr. i Środ. 2008/3, s. 72–83.

⁵³ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. z 2012 r., Dz.U., poz. 391 w zw. z § 3 pkt 3 rozp. z 2009 r.

⁵⁴ W tym zakresie szerzej: **M.A. Król**, *Obszary cenne...*

Należy zatem wysunąć postulat zarówno pod adresem europejskiego, jak i polskiego prawodawcy, by w następnym okresie programowania WPR projektowane programy rolnośrodowiskowo-klimatyczne⁵⁵ stały jeszcze bardziej skutecznym instrumentem gospodarowania gruntami, gospodarki wodami, stwarzały możliwość przeciwdziałania zmianom klimatu oraz służyły upowszechnieniu ochrony obszarów cennych pod względem przyrodniczym.

Bibliografia

- Agri-environment measures, *Overview on general principles, types of measures, and application*, European Commission, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Evaluation of Measures applied to Agriculture, Studies 2005.
- Balcerak S.**, *Programy rolnośrodowiskowe, jako prawny instrument rozwoju obszarów wiejskich*, PiA 2005/IV.
- Baldock D., Beaufoy G., Bennett G., Clark J.**, *Nature Conservation and New Directions in the Common Agricultural Policy*, Institute of European Environmental Policy, London 1993.
- Brodzińska K.**, *Program rolnośrodowiskowy i jego zakres realizacji w aspekcie rozwoju rolnictwa i ochrony środowiska*, Zesz. Nauk. SGGW 2008, Problemy Rolnictwa Światowego, t. 4.
- Ciszewska A.**, *Zachowanie terenów cennych przyrodniczo w kształtowaniu struktury krajobrazu na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Problemy ekologii krajobrazu. Struktura i funkcjonowanie systemów krajobrazowych: meta-analizy, modele, teorie i ich zastosowania*, t. XXI, red. T. Chmielewski, Lublin 2008.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne: Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i zarządza się nim odpowiednio?*, Luksemburg 2011/7.
- Farming in Nature, *Agri-environment schemes in action*, Natural England 2009.
- Fay F.**, *Impact of agri-environment measures. Report: Agriculture, environment, rural development. Facts and figures*, Directorate General for Agriculture and Rural Development, Brussels 1999.
- Kistowski M.**, *Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na terenach cennych ze względów przyrodniczych*, Czasop. Tech. 2007/7-A.
- Klisowska A.**, *Miejsce programów rolnośrodowiskowych w polityce rolnej po integracji Polski z Unią Europejską*, Wieś i Rol. 2001/3.

⁵⁵ Propozycja legislacyjna Komisji Europejskiej z dnia 12 października 2011 r. – projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KOM (2011) 627 wersja ostateczna.

- Kozłowski S.**, *Rola obszarów chronionych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania terenów wiejskich*, Biul. Kom. Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN 2001/198.
- Król M.A.**, *Obszary cenne pod względem przyrodniczym i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, referat wygłoszony na konferencji nt. *Administracja publiczna a ochrona przyrody – zagadnienia społeczne, ekonomiczne oraz prawne*, Urszulin, 25–27 października 2012 r.
- Król M.A.**, „*Zasada wzajemnej zgodności*” – nowy instrument ochrony środowiska, [w:] M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011.
- Kucharska A.**, *Przewodnik po programie rolnośrodowiskowym*, [w:] *Biblioteczka programu rolnośrodowiskowego*, MRiRW, Warszawa 2010.
- Rószcška K.**, *Program rolnośrodowiskowy jako instrument prawnej ochrony wód w rolnictwie*, Pr. i Środ. 2008/3.
- Varela-Ortega C., Calatrava J.**, *Evaluation of cross compliance: perspectives and implementation EU concerted action: developing cross compliance in the EU: background, lessons and opportunities*, Report of Seminar 4: Granada, Spain, 19–20 April 2004.
- Zielińska A.**, *Konkurencyjny model funkcjonowania obszarów przyrodniczo cennych*, [w:] *Rola innowacji w budowaniu konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw*, Gospodarka a Środowisko, nr 10, red. A. Rapacz, Pr. Nauk. Uniw. Ekon. we Wrocławiu 2008/29.

Monika A. KRÓL

THE ROLE OF AGRI-ENVIRONMENTAL PROGRAMMES IN THE PROTECTION OF HIGH NATURE VALUE AREAS

(Summary)

The aim of this article is to present the role of agri-environmental programmes in protection of the environmentally valuable areas which are not protected by Nature Protection Act. Agri-environmental programmes are a compulsory element of Rural Development Programs and payments can be designed to fit management requirements of most habitat species. They can have a triple role: a) protecting of biodiversity in rural areas – ecological role, b) supporting the farmer's income and thereby the viability and chances of survival of the farming unit, although within the limits of cost incurred and income foregone – economical role, c) promoting sensitive management of biodiversity – educational role. In the EU several member states have designed agri-environmental programmes targeted at specific habitats and species of High Natural Values farmlands (HNV) since the 2004–2006 programmes.

In Poland, establishing an appropriate system of national indicator, identification of high natural values farming and forestry as well as the establishing of a legal framework, organizational and financial instruments are still in infancy. Therefore, the procedural measures must be taken in this regards as soon as possible. This allows to fully support HNV areas by agri-environment-climate programmes in the new period of CAP 2014–2020.