

## Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym w rolnictwie

Regulacje dotyczące ochrony przyrody i planowania przestrzennego w istotny sposób oddziałują na kształtowanie współczesnego prawa własności nieruchomości rolnych<sup>3</sup> oraz warunkują rozwój obszarów wiejskich.<sup>4</sup> Często przenikają się wzajemnie jednocześnie określając sposób gospodarowania przez rolnika w prowadzonym przez niego gospodarstwie. W artykule zostaną zaprezentowane wybrane zagadnienia wzajemnych relacji unormowań dotyczących ochrony przyrody i planowania przestrzennego oraz ich oddziaływania na współczesne rolnictwo.<sup>5</sup> Uwagi również wymaga pozycja ustrojowa rolnika w systemie prawa ochrony przyrody w perspektywie ochrony własności nieruchomości rolnych, warsztatu pracy rolnika, czy zapewniania właściwego sposobu prowadzenia przez niego działalności rolniczej. Wiele z poddanych analizie relacji aktów prawnych prowadzi do powstawania konfliktów prawnych<sup>6</sup> oraz konfliktów interesów<sup>7</sup> w przestrzeni prawa rolnego.<sup>8</sup>

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski. Badania prowadzone przez dr. Adama Niewiadomskiego zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC-2012/04/S/HS5/00338.

3 A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), Warszawa 2007, t. 3, s. 187-314; tenże, [w:] P. Czechowski, M. Korzykca-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 21-27; K. Stefańska, Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7, s. 93-103; J. Wasilkowski, Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972, s. 107 i nast.; J. Ignatowicz, [w:] Komentarz, t. I, 1972, s. 369; E. Gniewek, Komentarz, 2001, s. 70.

4 P. Czechowski, A. Niewiadomski, Ochrona środowiska w świetle założeń Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

5 M. Kulesza, W. Pańko, Ochrona środowiska a cele i zadania planowania, [w:] Ochrona środowiska w planowaniu, Wrocław 1984.

6 M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986; H. Groszyk, A. Korybski, Konflikt interesów i prawo, Warszawa 1990; P.J. Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009; A.S. Duda, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Kraków 2008.

7 J.Ł. Grzelak, Konflikt interesów, Warszawa 1978; Z. Pawlak, O konfliktach, Warszawa 1987; J. Mucha, Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich, Warszawa 1978;

8 R. Budzinowski, Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 13 i nast.; S. Ritterman, Prawo rolne a system prawa, „Studia Cywilistyczne”, Kraków 1963, t. II, s. 73 i nast.; P. Czechowski, K. Marciniuk, A. Niewiadomski, P. Wojciechowski, Prawo rolne jako przykład mieszanej metody cywilno- i administracyjno-prawnej w kontekście krajowym i europejskim. Jego rola jako przedmiotu obowiązkowego, [w:] Dziedziny prawa,

Zawarte w procedurach<sup>9</sup> przygotowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>10</sup> wymogi wprowadzają w większości przypadków ograniczenia prowadzenia działalności rolniczej z uwagi na respektowanie zasad ochrony środowiska naturalnego. Normując reżim ochrony środowiska naturalnego, który ma służyć dobru ogółu społeczeństwa, jednocześnie sankcjonuje się prowadzenie działalności rolniczej poprzez ograniczenie możliwości wykorzystywania nieruchomości rolnych na prowadzenie intensywnego, czy też tradycyjnego rolnictwa. Interes zbiorowy okazuje się być ważniejszy w tym zakresie niż interes indywidualnego rolnika.<sup>11</sup> Takie rozwiązania prowadzą do kilku niepokojących skutków, których przykłady zostaną zaprezentowane poniżej.

Po pierwsze, rolnicy zmuszeni są do wprowadzenia nowych zasad prowadzenia swojej działalności, a w dużej części przypadków do jej zakończenia w wyniku wprowadzenia zasad planowania przestrzennego. Ingerencja w prawo własności nieruchomości rolnych przejawia się w wypracowaniu systemu zakazów podejmowania niektórych działań, które mogą okazać się niekorzystne dla klimatu i środowiska. Zakazy te wypływają pośrednio z aktów planistycznych, jak chociażby z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach Natura 2000,<sup>12</sup> które realizują zalecenia planów zadań ochronnych,<sup>13</sup> jako aktów prawa miejscowego<sup>14</sup> ustanowionych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.<sup>15</sup> Oddziaływanie kilku aktów prawnych prawa powszechnie obowiązującego o różnym statusie i zakresie stosowania sprzyja powstaniu chaosu prawnego. Obecnie określenie wzajemnych relacji pomiędzy aktami prawnymi związanymi z planowaniem przestrzen-

discypliny i metody prawnicze, T. Giaro (red.), Warszawa 2013, s. 105-118; R. Budzinowski, Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.

9 A. Baran, Procedury środowiskowe w systemie planowania przestrzennego, [w:] Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe, S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), Lublin 2007.

10 Z. Czarnik, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.

11 J. Stelmasiak, Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza administracyjno-prawna), [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, E. Ura (red.), Rzeszów 2001.

12 K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań, 2013, s. 665-684; M.A. Król, Sytuacja prawna prowadząca działalność rolniczą na obszarach Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań, 2013, s. 685-708; B. Jeżyńska, Obszary Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 709-721.

13 A. Lipiński, Planowanie obszarów Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 353; E. Żębek, Plany zadań ochronnych jako prawny instrument ochrony obszarów Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 359-374. Piszemy o planach zadań ochronnych, gdyż plany ochrony obszarów Natura 2000 pozostają jak dotychczas w sferze teoretycznych rozwiązań prawnych.

14 S. Jarosz-Żukowska, Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego a zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń prawa własności – wybrane zagadnienia, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 69.

15 K. Biskup, Program Natura 2000 szansą na rozwój gospodarki przestrzennej? Plusy i minusy gospodarowania nieruchomościami w aspekcie obowiązujących przepisów prawa, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.

nym i unormowaniami sytuującymi funkcjonowanie poszczególnych form ochrony przyrody wymaga pilnej interwencji ustawodawcy. *De lege ferenda* należałoby zalecić ustawowy obowiązek konsultacji pomiędzy organami administracji publicznej nakładanych na rolników obowiązków w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Prowadząc działalność rolniczą właściciel nieruchomości rolnych powinien mieć możliwość zaplanowania swoich potencjalnych zysków, co umożliwiłoby mu utrzymanie rodziny.<sup>16</sup> Sytuacja, w której nakładane są na niego obowiązki prawne związane z planowaniem przestrzennym i ochroną przyrody, które wyłączają część lub całość jego gruntów z produkcji rolnej, powoduje niepewność prawa i obrotu. Rolnik jest pozbawiony podstawowego narzędzia osiągania dochodu, czyli możliwości użytkowania swoich nieruchomości. Respektując zasady ochrony środowiska działa na rzecz ogółu, ale szkodzi swoim interesom finansowym, a z czasem egzystencjalnym.

System prawny nie zapewnia przy tym rolnikowi bezpiecznych i realnych do zrealizowania roszczeń kompensujących wprowadzane ograniczenia.<sup>17</sup> System odszkodowawczy określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy ustawie o ochronie przyrody nie chroni rolnika. Długotrwałość procesów odszkodowawczych powoduje niejednokrotnie pozostawienie rolnika bez środków do życia przez kilka lat trwania batalii sądowej. Rolnik pozbawiony możliwości zarobkowania poprzez wprowadzony system ograniczeń nie będzie w stanie skutecznie dochodzić swoich praw.<sup>18</sup> Należy *de lege ferenda* postulować wprowadzenie szybkiej ścieżki kompensacyjnej w zakresie kwot bezspornych, które na czas dochodzenia pełnego odszkodowania zapewniłyby rolnikowi możliwość zachowania minimalnego poziomu egzystencji.

System pomocy rolnikowi nie przewiduje także zracjonalizowanego sposobu przekwalifikowywania rolników, którzy w wyniku wprowadzanych ograniczeń związanych z ochroną przyrody stracili możliwość zarobkowania. Organa państwa w tym zakresie, poza pomocą europejską, pozostają w dużym stopniu bierne. Mogłoby się okazać, że stworzenie mechanizmów umożliwiających rolnikowi prowadzenie działalności rolniczej w zgodzie z wprowadzonymi wymogami ochrony przyrody w pewnym stopniu nie powodowałyby negatywnych ocen rolników w odniesieniu do zachowania bioróżnorodności.

---

16 A. Baran, Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania środowiskiem, Białystok 2004; A. Fogel, Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym, Warszawa 2011.

17 P. Bojarski, Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody, [w:] Teoretyczne podstawy ochrony przyrody, W. Radecki (red.), Wrocław 2006.

18 D. Chojnacki, Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

W końcu trzeba wyraźnie zaznaczyć, że wiele do życzenia pozostawia system dokonywania wyliczenia należnych odszkodowań. Odesłania do stosowania ogólnych wycen nieruchomości, bez dodatkowych zastrzeżeń terminowych, czy organizacyjnych wydaje się niekorzystne dla rolnika z uwagi na dość niskie kwoty zasądzonych odszkodowań. Należy tak dobrać instrumenty prawne w zakresie wyceny nieruchomości rolnych,<sup>19</sup> aby odzwierciedlały one możliwości zarobkowania rolników, którym wprowadzono ograniczenia we władaniu swoimi nieruchomościami.<sup>20</sup>

Po drugie, obecny stan planowania przestrzennego odbywający się w dużej części poprzez system decyzji administracyjnych,<sup>21</sup> takich jak decyzja o warunkach zabudowy, czy decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, prowadzi do powstania kolizji aktów związanych z planowaniem przestrzennym i ochroną przyrody. Regulacje określone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>22</sup> oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>23</sup> prowadzą do powstania sprzeczności pomiędzy aktami planistycznymi a planami ochronnymi parków narodowych, czy obszarów Natura 2000. Rolnik w efekcie wielości aktów prawnych na danym terenie nie wie, jakiemu reżimowi się podporządkować, który z nich ma pierwszeństwo w zastosowaniu.

Nałożenie obowiązków na rolnika przybiera na sile, gdy dochodzi do kolizji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wspomnianych planów ochronnych. Sposobów rozstrzygnięcia takich kolizji jest kilka: uwzględnienie hierarchii aktów prawnych, terminu ich wydania, ilości wprowadzanych ograniczeń. Wszystkie one jednak mogą znaleźć ostateczne zastosowanie dopiero w procesie sądowym, a dowody na rozwiązanie takiego konfliktu będzie musiał dostarczyć pokrzywdzony – czyli rolnik.

*De lege ferenda* należy zalecić podjęcie prac zmierzających do uregulowania relacji i wzajemnych oddziaływań aktów planistycznych wymienionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz planów ochronnych w odniesieniu do poszczególnych form ochrony przyrody. Zmiany w tym zakresie będą korzystne nie tylko dla rolnika, który będzie znał podstawę prawną swoich działań, ale także dla organów administracji publicznej, które będą mogły określić podstawę egzekucji obowiązków względem rolnika. Uregulowanie nadmiaru aktów związanych

19 G. Anderson, J. Śleszyński, Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego, [w:] Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska, J. Śleszyński (red.), Białystok 1996.

20 Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 1977.

21 M. Zdybył, Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego, Lublin 1992; J. Ciechanowicz-McLean, Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.

22 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.).

23 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.).

z ochroną przyrody będzie sprzyjać samemu środowisku naturalnemu. Obecnie nadmiar regulacji powoduje, że większość z nich jest niewykonywana z uwagi na zachodzące sprzeczności i niemożność rozeznania, który obowiązek jest ważniejszy.

Unormowanie relacji aktów planowania przestrzennego i planów ochronnych usprawni także proces planowania przestrzennego oraz realizacji wskazań zawartych w planach ochronnych w odniesieniu do aktów planistycznych. System wyraźnego określenia rangi danego aktu i zakresu jego stosowania powinien przynieść efekt w postaci szybszego działania organów administracji publicznej w zakresie podejmowania wyzwań związanych z planowaniem przestrzennym. Postulat ten nabiera także swojego znaczenia w świetle obecnego stanu prawnego związanego z obrotem nieruchomościami rolnymi w Polsce i specjalnej kategorii tych nieruchomości, które są objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Po trzecie, trzeba zauważyć, że obecne regulacje związane z polityką zazieleniania rolnictwa określoną w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009<sup>24</sup> sprzyjają planowaniu przestrzennemu w zgodzie z ochroną bioróżnorodności.<sup>25</sup> Skorzystanie przez rolnika z pomocy pochodzącej ze środków europejskich w systemie płatności obszarowej<sup>26</sup> może okazać się istotną zmianą, która będzie wsparciem dla procesu planowania przestrzennego. Być może te niewysokie finansowo zachęty skłonią rolników do respektowania w większym stopniu niż dotychczas zasad ochrony przyrody określonych nie tylko w ustawach związanych z tą dziedziną, ale także w aktach wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Poza tym tworzenie trwałych użytków zielonych, czy obszarów proekologicznych będzie wymuszało zmianę struktury planowania przestrzennego. Organy gminy sporządzając i uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinny wziąć pod uwagę istniejące rozwiązania w zakresie prawa europejskiego. Problem może się pojawić, kiedy gmina będzie miała inne zamiary do terenów, które rolnik przeznaczył na zazielenienie. Co się stanie, kiedy w miejscowym planie

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. UE L z 20.12.2013 Nr 347, s. 608 z późn. zm.) – dalej przywoływane jako rozporządzenie 1307/2013.

25 M.A. Król, Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, [w:] Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012, s. 47-66.

26 W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, „Wież i rolnictwo” 2011, nr 4; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Pakiet legislacyjny WPR 2014-2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, marzec 2012; B. Jankowski, Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 515-525.

zagospodarowania przestrzennego zostaną na tych terenach zaprojektowane przykładowo drogi, czy obszary budowlane? Czy rolnik poniesie z tego powodu konsekwencje i nie będzie miał możliwości skorzystania z systemu płatności bezpośrednich?

Odpowiedzi na powyższe pytania można na razie rozważać na płaszczyźnie czysto teoretycznej z uwagi na dość niski stopień zaawansowania planistycznego na terenach wiejskich, które podlegają zgodnie z przywołanym rozporządzeniem 1307/2013 objęciem zazielenianiem. W przypadku wystąpienia zasygnalizowanej sytuacji uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określającego inne przeznaczenie terenów zazielenionych, rolnik zostanie pozbawiony możliwości ubiegania się o płatność obszarową. Taka sytuacja niezawiniona przez rolnika będzie miała także wpływ na jego dochody i możliwość prowadzenia działalności rolniczej.

Po czwarte, można zaobserwować konflikt regulacji planistycznych i tych wynikających z ustawy o ochronie przyrody. Niejednokrotnie akty te mające podobną pozycję ustrojową w postaci aktów prawa powszechnie obowiązującego – aktów prawa miejscowego okazują się wzajemnie wykluczać. Nakładają tym samym na rolników gospodarujących na terenach objętych tymi reżimami sprzeczne ze sobą obowiązki. Rolnik ma do dyspozycji wtedy dwa akty prawa publicznego, które nie są ze sobą zgodne. Powstaje problem, któremu z nich powinien dać pierwszeństwo i do którego się zastosować. Problem ten nie jest rozwiązywany przez organa administracji publicznej,<sup>27</sup> które na podstawie powyższych ustaw powinny przyjść z pomocą rolnikowi.<sup>28</sup> Akty planistyczne i te wynikające z ustawy o ochronie przyrody powinny się wzajemnie uzupełniać, aby zapewnić realizację zasady maksymalizacji ochrony środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej.<sup>29</sup> Podczas gdy są ze sobą sprzeczne nie służą ani rolnikowi, ani planowaniu przestrzennemu,<sup>30</sup> ani właściwej ochronie środowiska naturalnego.<sup>31</sup>

Zadaniem ustawodawcy jest określenie pozycji hierarchicznej różnych typów aktów normujących wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnych. Obecny stan prawny, gdzie to rolnik powinien wiedzieć, który z aktów prawnych znajdzie zastosowanie w pierwszej kolejności w odniesieniu do nałożonych na niego obowiązków, wydaje się być niewłaściwy. *De lege ferenda* trzeba postulować okre-

27 A. Barczak, Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, Warszawa 2015.

28 M. Rudnicki, Odpowiedzialność władz publicznych za realizację zadań w dziedzinie ochrony środowiska, [w:] Prawo i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego, S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), Lublin 2003, s. 207 i nast.; M. Kulesza, Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej, Warszawa 1987.

29 J. Stelmasiak, Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska, Lublin 1994.

30 W. Jakimowicz, Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności, „Administracja” 2012, nr 1.

31 M. Górski, W kwestii koncepcji aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska, „Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 160 i nast.

ślenie wzajemnych relacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie przyrody i pozycji aktów prawnych wydawanych na ich podstawach.

Rolą organu administracji publicznej jest zasięgnięcie opinii i uzgodnień w zakresie wydawanych aktów prawnych. To na etapie ich powstawania powinna istnieć realna możliwość wpływu zainteresowanych podmiotów na kształt tych aktów prawnych. Udział społeczeństwa<sup>32</sup> w ich tworzeniu nie może sprowadzać się jedynie do milczącej zgody, a aktywność organu administracji publicznej do wywieszenia ogłoszenia o wyłożeniu planu do wglądu oraz możliwości zgłaszania uwag. Ta sama uwaga dotyczy planów ochronnych formułowanych dla różnych form ochrony przyrody. W przypadku wprowadzania ograniczeń lub zakazów związanych z nieruchomościami rolnymi należy przed wydaniem aktu prawnego dopełnić obowiązku wysłuchania możliwych innych wariantów ochronnych. Rolnik powinien mieć prawo realnego udziału w procesie zarówno planowania przestrzennego, jak i przeznaczania jego nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody. W tym kierunku wydaje się podążać jedna z ostatnich nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwiększając poziom transparentności stosowanych procedur.

Powyżej zarysowane problemy stają się podstawą do szerszej analizy pozycji ustrojowej rolnika względem regulacji obejmujących ochronę przyrody i planowanie przestrzenne. Oba akty prawne normują sytuację rolnika w zakresie prowadzenia przez niego działalności rolniczej i możliwości gospodarowania w sposób zgodny z ochroną bioróżnorodności, z jednoczesnym spełnianiem wizji planistycznych gminy wyrażonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zazwyczaj regulacje związane z ochroną przyrody stosowane są w pierwszej kolejności przed unormowaniami planistycznymi, czy prawami własności nieruchomości rolnych rolnika. Rolnik znajduje się dopiero na końcu procesu stosowania prawa związanego z kształtowaniem przeznaczenia nieruchomości na zachowanie bioróżnorodności.

Pozycja ustrojowa rolnika w tym zakresie wydaje się być nieciekawa nie tylko z powodu podporządkowania unormowaniom publicznoprawnym, ale także z uwagi na brak realnych instrumentów prawnych, które chroniłoby jego prawa.

---

32 B. Rakoczy, Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, [w:] J. Ciechanowicz-McLellan, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008; M. Micińska, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, Toruń 2011; Z. Cichocki, J. Stankiewicz, Ochrona przyrody w świetle wdrażania zobowiązań międzynarodowych a udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji, [w:] Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy, D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), Łódź 2008; B. Draniewicz, Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1; A. Haładyj, O nadmiarze i braku w zakresie prawnej regulacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, [w:] Inflacja prawa administracyjnego, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2012; A. Haładyj, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, [w:] Organizacja ochrony środowiska, M. Rudnicki (red.), Lublin 2011.

Przedstawione w artykule wybrane problemy prawne z zakresu relacji unormowań odnoszących się do ochrony przyrody i planowania przestrzennego pozwalają na kilka końcowych konstatacji. Jedną z podstawowych obserwacji jest niedostateczny poziom ochrony praw rolnika, który w wyniku wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu praw własności nieruchomości, nie ma skutecznych metod prawnych, aby dochodzić swoich roszczeń. Prawa rolnika są drugorzędną wartością dla ustawodawcy w stosunku do respektowania zasad ochrony przyrody. Rolnik staje się w tych relacjach przedmiotem, a nie podmiotem praw i obowiązków.

Zbyt rozległe ograniczenia w sposobie gospodarowania nieruchomością rolną nie służą rozwojowi obszarów wiejskich. W przypadku, gdy akty planistyczne w ogóle wyłączają prowadzenie działalności rolniczej, rozwój ten zostaje zahamowany. Tam gdzie pozwalają na prowadzenie agroturystyki, czy rolnictwa ekologicznego, powstają problemy z brakiem specjalistycznej pomocy umożliwiającej rolnikowi dość szybkie przekwalifikowanie swojego profilu działalności.

W końcu nie bez znaczenia pozostaje kwestia braku widocznej współpracy pomiędzy organami wydającymi zarówno akty planistyczne, jak i plany ochronne. Każdy z organów realizując ustawowe zadania zdaje się nie zauważać, że chroniąc może uczynić krzywdę rolnikowi. Dlatego trzeba racjonalnie wyważyć wszelkie wady i zalety wprowadzanych rozwiązań prawnych, skoordynować je z istniejącymi aktami prawnymi oraz dobrać takie instrumenty prawne, które w jak najmniejszym stopniu będą ingerowały w podstawy egzystencji rolnika na wsi.



NATURE CONSERVATION IN SPATIAL PLANNING IN AGRICULTURE

Keywords: nature conservation, spatial planning, rural development, local development plan

The article presents selected issues of mutual acts relations that are referred in the Nature Conservation Act and Spatial Planning and Land Development Act with regard to agriculture. It points out the position of systemic farmer in natural areas of precious value. Particular attention was put on implementing restrictions on the exercise of agricultural property ownership rights as a result of established acts of planning and conservation plans. It was also specified *de lege ferenda* postulates for supporting farmers.

**Bibliografia:**

- Anderson G., Śleszyński J., Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego, [w:] Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska, J. Śleszyński (red.), Białystok 1996.
- Baran A., Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania środowiskiem, Białystok 2004.
- Baran A., Procedury środowiskowe w systemie planowania przestrzennego, [w:] Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe, S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), Lublin 2007.
- Barczak A., Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, Warszawa 2015.
- Biskup K., Program Natura 2000 szansą na rozwój gospodarki przestrzennej? Plusy i minusy gospodarowania nieruchomościami w aspekcie obowiązujących przepisów prawa, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.
- Bojarski P., Rekompensata za ograniczenia związane z ochroną przyrody, [w:] Teoretyczne podstawy ochrony przyrody, W. Radecki (red.), Wrocław 2006.
- Budzinowski R., Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych, Poznań 2008.
- Budzinowski R., Przyszłość prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009.
- Chojnacki D., Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.
- Cichocki Z., Stankiewicz J., Ochrona przyrody w świetle wdrażania zobowiązań międzynarodowych a udział społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji, [w:] Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy, D. Kopec, N. Ratajczyk (red.), Łódź 2008.
- Ciechanowicz-McLean J., Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody, [w:] Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.
- Czarnik Z., Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.

- Czechowski P., Marciniuk K., Niewiadomski A., Wojciechowski P., Prawo rolne jako przykład mieszanej metody cywilno- i administracyjnoprawnej w kontekście krajowym i europejskim. Jego rola jako przedmiotu obowiązkowego, [w:] *Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze*, T. Giaro (red.), Warszawa 2013.
- Czechowski P., Niewiadomski A., Ochrona środowiska w świetle założeń Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2011.
- Czubak W., Poczta W., Sadowski A., Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa, „*Wieś i rolnictwo*”, 2011, nr 4.
- Draniewicz B., Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, „*Monitor Prawniczy*” 2011, nr 1.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2008.
- Fogel A., *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011.
- Górski M., W kwestii koncepcji aktów prawnych z dziedziny ochrony środowiska, „*Folia Iuridica*”, 1992, nr 52.
- Groszyk H., Korybski A., *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990.
- Grzelak J.Ł., *Konflikt interesów*, Warszawa 1978.
- Haładaj A., O nadmiarze i braku w zakresie prawnej regulacji udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, [w:] *Inflacja prawa administracyjnego*, P.J. Suwaj (red.), Warszawa 2012.
- Haładaj A., Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, M. Rudnicki (red.), Lublin 2011.
- Ignatowicz J. [w:] *Komentarz*, t. I, 1972.
- Jakimowicz W., Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności, „*Administracja*” 2012, nr 1.
- Jankowski B., Oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na ochronę środowiska, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X.
- Jarosz-Żukowska S., Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego a zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń prawa własności – wybrane zagadnienia, „*Przegląd Prawa i Administracji*” 2005, nr 69.
- Jeżyńska B., Obszary Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Pakiet legislacyjny WPR 2014-2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Warszawa 2012.
- Król M.A., Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), Warszawa 2012.
- Król M.A., Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.
- Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.

- Kulesza M., Pańko W., Ochrona środowiska a cele i zadania planowania, [w:] Ochrona środowiska w planowaniu, J. Sommer (red.), Wrocław 1984.
- Lipiński A., Planowanie obszarów Natura 2000, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.
- Micińska M., Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, Toruń 2011.
- Mucha J., Konflikt i społeczeństwo. Z problematyki konfliktu społecznego we współczesnych teoriach zachodnich, Warszawa 1978.
- Pawlak Z., O konfliktach, Warszawa 1987.
- Piekut K., Pawluśkiewicz B., Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.
- Rakoczy B., Udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008.
- Ritterman S., Prawo rolne a system prawa, „Studia Cywilistyczne” 1963, t. II.
- Rudnicki M., Odpowiedzialność władz publicznych za realizację zadań w dziedzinie ochrony środowiska, [w:] Prawo i Godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego, S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), Lublin 2003.
- Stefańska K., Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla legislacji prawnorolnej, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. 7.
- Stelmachowski A., [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999.
- Stelmachowski A., Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego, Prawo rzeczowe, T. Dybowski (red.), t. 3, Warszawa 2007.
- Stelmachowski A. (red.), Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa, Warszawa 1977.
- Stelmasiak J., Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska, Lublin 1994.
- Stelmasiak J., Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza administracyjno-prawna), [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, E. Ura (red.), Rzeszów 2001.
- Suwaj P.J., Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009.
- Wasilkowski J., Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972.
- Wyrzykowski M., Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986.
- Zdbył M., Obywatel a organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Normatywne podstawy wydawania decyzji administracyjnych dotyczących interesów indywidualnych w warunkach demokratycznego państwa prawnego, Lublin 1992.
- Zębek E., Plany zadań ochronnych jako prawny instrument ochrony obszarów Natura 2000 w województwie warmińsko-mazurskim, [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin – Łódź – Poznań 2013.