

MACIEJ JABŁOŃSKI

Instytut Ekologii i Bioetyki, UKSW, Warszawa

Zadania administracji publicznej w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych w Polsce

Słowa kluczowe: administracja publiczna, rolnictwo, ochrona środowiska, grunty rolne i leśne

Keywords: public administration, agriculture, protection of environment, agricultural and forest land

Prawne ramy gospodarki rolnej i leśnej w Polsce

Podstawowym dokumentem regulującym kwestie zadań administracji publicznej w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych w Polsce jest ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (A). Wskazana regulacja prawa była konsekwencją zmian ustrojowych oraz stworzenia podwalin racjonalnej gospodarki gruntami na obszarach wiejskich oraz leśnych. To właśnie zawarte normy prawne, po licznych nowelizacjach, określają standardy zadań i kompetencji administracji publicznej w tej dziedzinie; wskazując zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych, a także rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów. Przepisy nie określają w jakim zakresie podmiot zobowiązany do rekultywacji sprawuje władztwo nad gruntem rekultywowanym i jaki jest jego status prawny w stosunku do nieruchomości w sytuacji, gdy nie łączy go żaden stosunek umowny dotyczący nieruchomości z jej właścicielem lub posiadaczem samoistnym (B).

Ustawodawca doprecyzował, że jako grunty rolne wskazuje następujące grunty:

- 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;

2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;

3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;

4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;

5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;

6) pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;

7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;

8) zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa;

9) torfowisk i oczek wodnych;

10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Polskie rolnictwo i obszary wiejskie cechują silne strony, do których należy zaliczyć duże zasoby ziemi, choć jak wspomniano, nie są one najwyższej jakości, co ogranicza zakres ich wykorzystania. Przy odpowiednim wsparciu w zakresie inwestycji w gospodarstwach rolnych, przetwórstwa i infrastruktury potencjał ten będzie mógł być w pełni wykorzystany. Konkludując warto podkreślić, że powierzchnia użytków rolnych przypadająca na jednego mieszkańca w Polsce wynosi ok. 0.48 ha i jest znacznie większa niż przeciętna europejska (w krajach „starej Unii” wynosi ok.0,30 ha). Niezaprzeczalnym argumentem in plus pozostaje dobry stan środowiska naturalnego, gdyż gospodarstwa rolne w większości stosują metody ekstensywne, a produkcja zwierzęca (bez drobiu i trzody) opiera się głównie na własnej bazie paszowej. Zróżnicowany charakter obszarów wiejskich w Polsce, zarówno pod względem warunków przyrodniczych, jak i wielokierunkowość produkcji i sposobu gospodarowania, sprawiają, że nie jest możliwe wskazanie jednego kierunku rozwoju sektora rolnego, dlatego też wsparcie

powinno mieć charakter dostosowany do potrzeb i potencjału danej grupy gospodarstw. Dopuszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lokalizacji sieci infrastruktury technicznej oraz urządzeń infrastruktury technicznej w terenach leśnych stanowi istotne naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a tym samym zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (C). Szansą i potencjałem natomiast jest dobry stan środowiska i zasobów przyrody, które sprzyjają tworzeniu korzystnych warunków dla rolnictwa ekologicznego, rynku produktów tradycyjnych i regionalnych, wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi oraz działalności pozarolniczych, takich jak rynek usług turystycznych, agroturystyka, produkcja na cele energetyczne, rynek usług leśnych. Ustawa wskazuje z kolei, jako grunty leśne określone jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz znajdujące pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Ustawowa definicja rekultywacji gruntów ma charakter celowościowy i wskazuje kierunek, do którego należy zmierzać, nie określając działań do tych celów prowadzących. Jest to cecha wyróżniająca ustawową definicję rekultywacji gruntów, mającą służyć celom ustawy. Na gruncie przepisów ustawy nie można więc twierdzić, że rekultywacja gruntów została wykonana tylko częściowo, np. bez tzw. rekultywacji biologicznej czy wykonania zabiegu głęboszowania – o ile został on uznany za niezbędny. Określony grunt jest albo zrehabilitowany, tj. przywrócony do użytkowania rolnego, i wtedy organ administracji może wydać decyzję o uznaniu rekultywacji za zakończoną, albo nie został przywrócony do użytkowania rolnego, niezależnie od charakteru i zakresu brakujących do zakończenia rekultywacji zabiegów i wtedy nie można uznać rekultywacji za zakończoną (D).

Natomiast zgodnie z zakresem przedmiotowym ustawy ochrona gruntów rolnych i leśnych polega na:

- 1) ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne;
- 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi,
- 3) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze;

- 4) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych;
- 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi;
- 6) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze;
- 7) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi,
- 8) przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej;
- 9) poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności;
- 10) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że do gruntów rolnych położonych na terenach miast nie jest wymagana decyzja w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (E). Z kolei przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego obszaru pod uprawy polowe przesądza o tym, że działka położona na tym obszarze może być zagospodarowana wyłącznie w sposób, który nie pozbawi jej charakteru gruntu rolnego (F).

Ze względu na specyfikę zagadnienia, organem administracyjnym, który będzie najbardziej zorientowanym w bieżącej sytuacji gruntów rolnych i leśnych będzie organ właściwy miejscowo i rzeczowo. W związku z tym legitymację do działania, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, w sprawach ochrony gruntów rolnych ma starosta, a w stosunku do gruntów leśnych dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. Dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych ma przymiot strony w sprawie, której przedmiotem jest zmiana w operacie ewidencyjnym klasyfikacji glebowej gruntu dotychczas klasyfikowanego jako grunt leśny (G). W braku odmiennej regulacji, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych jest organem właściwym w sprawach ochrony gruntów leśnych bez względu na podmiot ich własności, z wyłączeniem obszarów parków narodowych (H). Idąc w stronę realizacji kompetencji administracji centralnej, zadania starosty są zadaniami z zakresu administracji rządowej, natomiast

w przypadku marszałka województwa, to zadania własne samorządu województwa. Zatem organem właściwym do uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne jest starosta (I).

Sztuczne oddziaływania prowadzące do degradacji gruntów mogą być przesłanką dokonania zmian w klasyfikacji gruntów jedynie w sytuacji gdy nie powstały one wyłącznie wskutek zaniedbań właściciela działki lub osoby trzeciej i są to zdarzenia nieodwracalne, gdyż w przeciwnym razie przepisy dotyczące zmian w gleboznawczej klasyfikacji gruntów pozostawałyby w oczywistej sprzeczności z zadaniami nałożonymi na właściciela (J). Wyróbiska powstałe w wyniku działalności polegającej na wydobywaniu metodą odkrywkową kopalin ze złóż zlokalizowanych na gruntach rolnych i leśnych, stanowią grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, skoro prowadzenie na tych gruntach działań o charakterze rekultywacyjnym, zmierzających do rolniczego lub leśnego kierunku zagospodarowania tych gruntów, jest ściśle związane z prowadzeniem działalności wydobywczej (K). Z kolei porażenie, zarastanie lub zaatakowanie gruntu rolnego przez organizmy szkodliwe stanowi degradację gruntu, a zachwaszczenie może być uznane za degradację gruntu, jeśli w wyniku zaniechania usuwania chwastów wartość użytkowa gruntów rolnych zmalała (L).

Biorąc pod uwagę realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, w ramach przyjętych oraz działań starano się skierować środki finansowe na efektywniejsze wykorzystanie gruntów rolnych i leśnych w Polsce. Aktualnie zatem na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki oraz grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Konkretnego przeznaczenia czy też zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne jest obowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi, a osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny rachunek. Koszt rekultywacji

w zasadzie nie ma znaczenia dla wykonania publicznoprawnego obowiązku rekultywacji, to jednak powinien zostać uwzględniony przy podejmowaniu decyzji administracyjnej rozstrzygającej o tym obowiązku (M).

Wnioski de lege lata de lege ferenda

Polskie rolnictwo i obszary wiejskie cechują silne strony, do których należy zaliczyć duże zasoby ziemi, choć jak wspomniano, nie są one najwyższej jakości, co ogranicza zakres ich wykorzystania. Przy odpowiednim wsparciu w zakresie inwestycji w gospodarstwach rolnych, przetwórstwa i infrastruktury potencjał ten będzie mógł być w pełni wykorzystany. Natomiast utrudnieniem, które wymaga od mieszkańców obszarów wiejskich oraz administrujących obszarami leśnymi większego zaangażowania wiedzy, sił i środków niż w innych częściach Europy, są niekorzystne warunki naturalne do prowadzenia produkcji rolnej, takie jak duży udział gleb słabych i zakwaszonych, niewielkie opady oraz krótki okres wegetacyjny. Cechy te stanowią obiektywne bariery dla rozwoju sektora rolnego i obszarów wiejskich. Wskazane warunki określają warunki faktyczne, które należy przetransferować na działania legislacyjne w tym zakresie. Zatem dokładana weryfikacja otoczenia zewnętrznego umożliwi podjęcie działań legislacyjnych wprowadzających międzynarodową konkurencyjność oraz zaangażowanie środków finansowych.

Streszczenie

Zadania administracji publicznej w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych w Polsce obejmują realizowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w tej dziedzinie. W ten sposób kształtowana jest nowa rzeczywistość w rolnictwie i na obszarach wiejskich, realizująca standardy Unii Europejskiej w polskich realiach. Dotyczy to zwłaszcza ochrony środowiska oraz zgodne z przeznaczeniem korzystania z gruntów rolnych i leśnych.

Bibliografia

- (A) Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr .121, poz. 1266 j.t.).
- (B) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2006 r. II FSK 506/05.
- (C) Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 1 kwietnia 2010 r. P.II.0911/43/10.
- (D) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2004 r. II SA 4116/03.
- (E) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 sierpnia 2010 r. II SA/Bk 362/10.
- (F) Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 3 stycznia 2002 r. SKO 4122/349/01/02.
- (G) Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2011 r. I OSK 661/10.
- (H) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2009 r. IV SA/Wa 1361/09.
- (I) Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2009 r. II OW 70/09.
- (J) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r. IV SA/Wa 688/11.
- (K) Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 sierpnia 2009 r. I SA/Sz 401/09.
- (L) Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 25 sierpnia 1997 r. SKO 4202/25/97.
- (M) Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2011 r. III CSK 10/11.

Public administration tasks for the protection of agricultural and forest land in Poland

SUMMARY

Public administration tasks for the protection of agricultural and forest land in Poland include the implementation of a universally binding law. In this way, a new reality is shaped in agriculture and rural areas, implementing standards of the European Union into the Polish reality. This applies especially in reference to the protection of the environment and complying with the intended use of agricultural and forest land.