

Andrzej Oryński

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

AKTUALNY ZAKRES I ZASADY OCHRONY GRUNTÓW ROLNYCH W POLSCE

1. Akty prawne Unii Europejskiej pochodzące sprzed 1987 r., pomijały, a co najwyżej sporadycznie i wycinkowo odnosiły się do problematyki ochrony środowiska naturalnego. Dopiero Jednolity Akt Europejski z 1987 r.,¹ a następnie Traktat z Maastricht z 1992 r.² i Traktat Amsterdamski z 1997 r.³ stworzyły podstawy kompleksowej polityki ochrony środowiska, określając główne cele i sposoby działań Wspólnoty Europejskiej w tym zakresie. Zmiana sposobu traktowania środowiska wynika ze zmiany założeń polityki ekonomicznej krajów członkowskich Wspólnoty. Pierwotnie polityka ta traktowała ochronę środowiska jako jeden z elementów brzegowych polityki ekonomicznej, w późniejszych latach upowszechniła się koncepcja zrównoważonego rozwoju, oparta na założeniu, że zasadniczym celem Wspólnoty jest zaspokajanie nie tylko potrzeb gospodarczych i społecznych, ale także zapewnienie właściwej jakości środowiska (Sommer 2000).

W myśl postanowień wymienionych traktatów polityka Wspólnoty przyczynia się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska oraz rozsądnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych. Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty, a wymogi ochrony środowiska muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji innych kierunków polityki Wspólnoty⁴.

Podstawowym aktem prawnym dotyczącym ochrony gruntów rolnych w Polsce jest ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵ (zwana dalej ustawą) regulująca zakres i środki ochrony tych gruntów w sposób zgodny z wymogami stawianymi

¹ Lex-DzU 04.90.864/5.

² Lex-DzU 04.90.864/30.

³ Lex-DzU 04.90.864/31.

⁴ Art. 130r i 130t Traktatu z Maastricht oraz art. 2 Traktatu Amsterdamskiego.

⁵ Lex-DzU 04.121.1266.

przez UE ustawodawstwu krajów członkowskich. W referacie tym ograniczam się wyłącznie do omówienia zagadnień związanych z ochroną gruntów rolnych.

2. Do gruntów rolnych podlegających przepisom ustawy należą grunty:

- określone w ewidencji jako użytki rolne i zrehabilitowane na potrzeby rolnictwa,
- pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami służącymi wyłącznie na potrzeby rolnictwa,
- pod budynkami mieszkalnymi, innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie do produkcji rolnej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolnej uznanej za dział specjalny, a także pod urządzeniami melioracji wodnych, przeciwpowodziowych, przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji, utylizacji ścieków i odpadów na potrzeby rolnictwa i mieszkańców wsi oraz drogami dojazdowymi do gruntów rolnych,
- parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi (w tym pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozryjnymi), torfowiskami i oczkami wodnymi.

Grunty pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków gruntów rolnych nie są zaliczane do gruntów rolnych (art. 2.1 ustawy).

Warto zauważyć, że objęcie przepisami ustawy gruntów zajętych przez zbiorniki, oczka wodne i zadrzewienia przeciwwietrzne, lasy itp. ma charakter kompleksowy. Umożliwia bowiem podejmowanie działań ochronnych nie tylko na użytkach rolnych, ale także na innych gruntach, których użytkowanie w istotny sposób wpływa na warunki produkcji rolnej.

Ustawa przewiduje cztery główne rodzaje działań ochronnych:

- ograniczanie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze,
- zapobieganie procesom degradacji i dewastacji oraz szkodom w produkcji rolnej związanych z działalnością nierolniczą i ruchami masowymi ziemi,
- rekultywację i zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze,
- zachowanie torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych.

3. Przejmowanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jest procesem trwającym od wielu stuleci i w dającej się przewidzieć przyszłości trwać będzie nadal. W tej sytuacji jest możliwe jedynie ograniczanie strat ponoszonych przez rolnictwo w wyniku tego procesu. Minimalizacji tych strat służą dwie zasady sformułowane w art. 6 ustawy. Wedle pierwszej z tych zasad na cele nierolnicze i nieleśne w pierwszej kolejności należy przeznaczać grunty będące nieużytkami, a dopiero w razie ich braku – grunty o najniższej przydatności. W praktyce zakres stosowania tej zasady jest ograniczony ze względu na brak możliwości wyboru lokalizacji wielu inwestycji, w szczególności należących do przemysłu wydobywczego.

W przypadku budowy, rozbudowy i modernizacji obiektów przemysłowych, a także innych obiektów budowlanych obowiązuje zasada nakazująca wybór rozwiązań ograniczających rozmiary ujemnego oddziaływania na grunty. Przyjęcie tej zasady oznacza zerwanie ze stosowaną w przeszłości praktyką rozrutnego gospodarowania ziemią, której efektem jest znaczny ubytek rolniczego areалу.

Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne określa się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i wymaga to zgody właściwego organu administracji państwowej. W przypadku użytków rolnych klas I-III, których zwarty obszar przekracza 0,5 ha, tym organem jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Przeznaczenie na cele nierolnicze użytków rolnych klas IV o zwartym obszarze przekraczającym 1 ha, użytków rolnych klas V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, jeżeli ich zwarty obszar przekracza 1 ha, wymaga zgody wojewody, wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wydanie decyzji w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów należy do starosty.

Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych zostaje wydana na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego użytków klas I-III swoją opinię obligatoryjnie dołącza wojewoda. Organ wyrażający zgodę jest uprawniony do żądania złożenia wniosku zawierającego kilka wariantów projektowanego zagospodarowania gruntów wyłączanych z produkcji rolnej (art. 7 ustawy). Wniosek ten powinien zawierać: uzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów, wykaz powierzchni gruntów z uwzględnieniem ich klas bonitacyjnych i ekonomiczne uzasadnienie ich projektowanego przeznaczenia, uwzględniające sumę należności opłat rocznych z tytułu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych oraz przewidywane straty rolnictwa wynikające z ujemnego oddziaływania inwestycji lokalizowanych na tych gruntach. Wniosek o przeznaczenie na cele inwestycji górniczych gruntów o obszarze przekraczającym 10 ha powinien zawierać także wariantowe propozycje rekultywacji i zagospodarowania gruntów w trakcie i po zakończeniu działalności przemysłowej, przewidywane koszty realizacji poszczególnych wariantów, a także szacunek strat, które poniesie rolnictwo (art. 10 ustawy).

Wyłączenie z produkcji użytków rolnych klas I-III, IIIa i IIIb wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI oraz pozostałych gruntów wymienionych w art. 2.1 ustawy może nastąpić dopiero po wydaniu zezwolenia, w którym określa się obowiązki związane z wyłączeniem. Zezwolenie takie może zostać wydane przed uzyskaniem pozwolenia na budowę obiektów na wyłączanych gruntach (art. 11 ustawy). Wyłączenie z produkcji rolnej gruntów przed uzyskaniem zezwolenia jest możliwe jedynie w przypadku konieczności podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych wynikających z klęsk żywiołowych lub wypadków losowych (art. 8 ustawy).

Czynnikiem służącym ilościowej ochronie gruntów są koszty obciążające osobę, która uzyskała zgodę na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Obejmują one jednorazową należność za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, opłatę roczną i koszty związane ze zdjęciem i wykorzystaniem na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów I.II.Iia.Iib, IVa i IV oraz torfowisk. Jednorazowa należność z tytułu wyłączenia z produkcji 1 ha gruntów zależy od ich jakości. W przypadku gruntów klasy I stanowi ona równowartość 750 ton ziarna żyta, w przypadku gruntów najsłabszych – 150 ton ziarna żyta (art. 12.7. ustawy). Opłata roczna stanowi 10% jednorazowej należności i jest pobierana przez 10 lat w przypadku trwałego wyłączenia lub przez okres nietrwałego wyłą-

czenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat (art. 4.13 ustawy). W razie niewykonania obowiązku właściwego wykorzystania próchnicznej warstwy gleby osoba wyłączająca grunty z produkcji uiszcza opłaty w wysokości określonej w art. 14.2 ustawy.

Przepisy ustawy przewidują możliwość zwalniania, obniżania i zawieszania wymienionych należności i opłat, jeżeli wyłączenie gruntów z produkcji zostało dokonane na cele budownictwa mieszkaniowego, budowy zbiorników wodnych do celów produkcji rolnej oraz na inne cele służące rolnictwu i leśnictwu, a także zaspokajaniu rozmaitych potrzeb mieszkańców wsi.

4. Celem jakościowej ochrony gruntów jest ograniczenie niekorzystnych dla rolnictwa skutków działalności człowieka, a także sił przyrody oraz ochrona praw majątkowych właścicieli gruntów rolnych (Kurowska 2003).

Obowiązkiem właściciela gruntów stanowiących użytki rolne, a także rekultywowanych na cele rolne jest przeciwdziałanie degradacji gleb, w szczególności spowodowanych erozją i ruchami masowymi ziemi. Starosta może wydać decyzję, w której nakazuje właścicielowi gruntów ulegających degradacji zalesienie, zakrzewienie tych gruntów lub założenie na nich trwałych użytków zielonych. Wydatki właściciela na zakup niezbędnych nasion i sadzonek podlegają refundacji ze środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, który także wypłaca przez okres 10 lat odszkodowanie dla właściciela gruntów, jeżeli wykonanie przez niego nakazanych zabiegów ochronnych spowoduje zmniejszenie produkcji roślinnej. Właściciel gruntów, na których znajdują się urządzenia przeciwoerozyjne i urządzenia melioracji szczegółowej, jest zobowiązany do utrzymywania ich w stanie sprawności technicznej. Jeżeli z winy właściciela wystąpią inne formy degradacji gruntów, w tym spowodowane nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin przed chorobami, szkodnikami i chwastami, wójt może wydać decyzję nakazującą właścicielowi gruntu wykonanie stosownych zabiegów. W razie niewykonania decyzji zleca zastępcze wykonanie tych zabiegów, wykorzystując do czasu zwrotu przez właściciela kosztów zastępczego wykonania zabiegów środki Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych (art. 15 ustawy).

Dla gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych opracowuje się – na koszt odpowiedzialnych zakładów – plany gospodarowania na tych gruntach. Zgodnie z art. 16 ustawy projekt takiego planu powinien określać rodzaje i stężenie występujących zanieczyszczeń oraz ich wpływ na istniejący sposób zagospodarowania, aktualne kierunki produkcji roślinnej i wielkość tej produkcji, rośliny, które mogą być uprawiane, zalecane sposoby ich uprawy i wykorzystania, sposoby przeciwdziałania spadkowi użytkowej wartości gleb, wykaz gospodarstw prowadzących produkcję rolną, wysokość przewidzianych odszkodowań z tytułu obniżenia lub zmiany kierunków produkcji, nakłady niezbędne do zmiany kierunków produkcji, a także przewidywany obszar i koszty nabycia gruntów przez zakład przemysłowy.

Projekt planu powinien być udostępniony do wglądu właścicielom, aby mogli zgłosić uwagi i wnioski. Przed podjęciem uchwały zatwierdzającej plan rada gminy jest zobowiązana do zasięgnięcia opinii Izby Rolniczej, placówek naukowych

lub innych osób upoważnionych przez właściwego ministra do wydawania takich opinii. Taka opinia jest sporządzana na koszt zakładu przemysłowego.

Prowadzenie produkcji rolnej w sposób sprzeczny z ustaleniami planu umożliwia wójtowi (w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem sanitarnym) nakazanie winnemu tych naruszeń zniszczenia bez odszkodowania określonych upraw, przemieszczenia zwierząt poza obszar ograniczonego użytkowania lub dokonania ich uboju.

Właścicielowi gruntów poszkodowanemu wskutek obniżenia poziomu produkcji przysługuje odszkodowanie od zakładu przemysłowego. Jeżeli obniżenie poziomu produkcji w okresie trzech lat przekracza jedną trzecią dotychczasowej wartości, to zakład przemysłowy ma obowiązek wykupić – na wniosek właściciela – część lub całość tych gruntów po cenach wolnorynkowych, zwrócić właścicielowi gruntów koszty i nakłady, a także wynagrodzić szkody związane ze zmianą kierunków produkcji.

Na gruntach położonych na obszarze ograniczonego użytkowania starosta zapewnia prowadzenie co trzy lata okresowych badań poziomu skażenia gleb. W zależności od wyników tych badań, prowadzonych na koszt zakładu przemysłowego, jest możliwe wyłączenie skażonych gruntów z produkcji rolnej. Skutki tego wyłączenia obciążają zakład przemysłowy (art. 18 ustawy).

Ograniczenia użytkowania dotyczą również gruntów, na których znajdują się zabytki archeologiczne. Sposób i zakres eksploatacji takich gruntów określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 34 ustawy).

5. Rekultywacja w rozumieniu art. 4 ustawy oznacza nadanie lub przywrócenie tym gruntom wartości użytkowych lub przyrodniczych poprzez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawę właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp, a także odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Obowiązek rekultywacji i koszty jej przeprowadzenia obciążają osobę, której działalność spowodowała utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Jeżeli dewastacja lub degradacja gruntów rolnych jest następstwem masowych ruchów ziemi, klęsk żywiołowych lub działalności nieustalonych osób, to rekultywacji dokonuje starosta, wykorzystując do tego Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

Rekultywacja i zagospodarowanie gruntów są przeprowadzane na wszystkich etapach działalności przemysłowej, w miarę jak grunty te stają się zbędne do prowadzenia działalności przemysłowej. Działania podejmowane w celu rekultywacji i zagospodarowania zdegradowanych gruntów powinny być ukończone w ciągu 5 lat od zaprzestania działalności powodującej potrzebę rekultywacji. Wyjątkiem są tereny przewidywanego osiadania gruntów wskutek działalności górniczej. Tutaj zakład przemysłowy jest obowiązany – na wniosek właściciela – do rozpoczęcia rekultywacji przed wystąpieniem degradacji gruntów. Starosta, po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwego urzędu rolniczego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i – w zależności od kierunku rekultywacji – dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego wydaje decyzję, w której określa podmiot zobowiązany do dokonania rekultywacji gruntów, kierunek i ter-

min wykonania rekultywacji oraz uznaje rekultywację za zakończoną. Na osobach odpowiedzialnych za rekultywację gruntów ciąży obowiązek powiadamiania starosty o postępach rekultywacji w terminie do 28 lutego każdego roku (art. 20-22 ustawy).

6. Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych funkcjonuje na podstawie regulaminu ustalonego przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw ochrony środowiska i po zasięgnięciu opinii odpowiednich komisji sejmowych. Fundusz dzieli się na terenowy i centralny. Środkami funduszu centralnego dysponuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, środkami funduszu terenowego – samorząd województwa.

Zgodnie z treścią rozdz. 6 ustawy dochodami funduszu są związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych należności, opłaty roczne, opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby oraz podwyższone należności i opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji w sposób niezgodny z przepisami ustawy – w wysokości dwukrotnej należności. W razie niezakończenia w terminie rekultywacji gruntów opłata roczna ulega powiększeniu o 200% od dnia, w którym rekultywacja powinna być zakończona, a jeżeli grunty zostały wyłączone z produkcji bez decyzji starosty, decyzję taką wydaje się z urzędu, podwyższając równocześnie należność o 10%. Dochody funduszu mogą pochodzić również z innych źródeł, np. darowizny.

Ze środków funduszu terenowego finansowane są prace związane z rekultywacją i rolniczym zagospodarowaniem zrekultywowanych gruntów, użyźnianiem gleb o niskiej wartości produkcyjnej, przeciwdziałaniem erozji, budową i renowacją zbiorników wodnych służących małej retencji, budową i modernizacją dróg dojazdowych do gruntów rolnych i zastępcze wykonywanie obowiązków określonych w ustawie. W pierwszej kolejności środki funduszu terenowego powinny być przeznaczane na prace wykonywane w tych gminach, w których powstają dochody funduszu oraz istnieją warunki uzyskania wzrostu produkcji rolnej, rekompensującej straty wynikające ze zmniejszenia użytkowanego rolniczo obszaru.

Wdrażanie i upowszechnianie wyników badań związanych z ochroną gruntów, zakup sprzętu pomiarowego i oprogramowania informatycznego są finansowane z funduszu centralnego, z którego środków zasilane są także fundusze terenowe.

7. Stosowanie przepisów ustawy podlega kontroli sprawowanej przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, ministra właściwego do spraw środowiska, wojewody i innych podmiotów wymienionych w ustawie. Kontrolą jest objęte wykonywanie obowiązku: zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy ziemi, rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, zagospodarowania rolniczego gruntów zrekultywowanych przy wykorzystaniu środków funduszu, przeciwdziałania erozji gleb i masowym ruchom ziemi oraz innym zjawiskom pogarszającym w sposób trwały wartość użytkową gruntów, a także obowiązków wynikających z planów gospodarowania na terenach ograniczonego użytkowania.

Oprócz omówionego już podniesienia należności i opłat w przypadku wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w sposób sprzeczny z ustawą i opóźnienia rekultywacji, w razie niewykonania rekultywacji na osobę, która spowodowała ogranicze-

nie wartości użytkowej gruntów, jest nakładany obowiązek corocznego wpłacania na fundusz równowartości opłaty rocznej w części odpowiadającej ograniczeniu wartości użytkowej gruntów, ustalonej przez rzeczoznawców. Zwiększone opłaty nie mogą być wliczane do kosztów działalności osób, na które zostały nałożone. Jeśli tymi osobami są jednostki organizacyjne, to na kierowników tych jednostek nakłada się karę w wysokości ich trzymiesięcznego wynagrodzenia.

Niezależnie od zwiększonych opłat wobec winnych naruszenia ustawy są stosowane kary przewidziane w ustawie o ochronie środowiska i innych przepisach.

8. Przedstawiony wyżej normatywny model ochrony gruntów rolnych ma charakter kompleksowy i z prawnego punktu widzenia nie budzi istotnych zastrzeżeń. Przepisy ustawy i obowiązujące procedury umożliwiają ograniczenie do niezbędnego minimum rozmiarów ubytku rolniczego areалу, a koszty i obowiązki obciążające osoby przejmujące grunty na cele pozarolnicze, zależne od jakości przejmowanych gruntów, zmuszają te osoby do sięgania w pierwszej kolejności po tereny o najmniejszej przydatności rolniczej.

Zakres obowiązków i ciężarów, a także kar obciążających osoby prowadzące działalność szkodliwą dla gleb i ograniczających możliwości ich rolniczego wykorzystania jest – jak się wydaje – wystarczająco szeroki, aby skłonić te osoby do wyboru najmniej uciążliwych dla środowiska technologii i metod produkcji.

Ustawa chroni także – oprócz użytków rolnych – grunty nierolnicze, stanowiące jednak część ekosystemu, mającą często istotny wpływ na warunki produkcji rolnej.

Zakresem ochrony są objęte nie tylko grunty dewastowane w wyniku działalności człowieka (w tym nieustalonych osób), ale także niszczone w wyniku działań przyrody. W tym wypadku odpowiedni organ administracji ma prawo nałożyć na właściciela obowiązek wykonania odpowiednich zabiegów i utrzymywania w należytym stanie instalacji, zadrzewień itp., udzielając mu niezbędnej pomocy ze środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych umożliwiającego finansowanie prac zapobiegających szkodom oraz likwidujących ich skutki, rekompensatę strat właściciela związanych z przeznaczeniem części uprawianego areálu na cele ochrony gruntów przed masowymi ruchami ziemi, erozją itp. Należy podkreślić, że organ decydujący o przydzielaniu środków funduszu uwzględnia udział własny właściciela w kosztach niezbędnych prac i efektywność podejmowanych przedsięwzięć. Wątpliwość budzi wykorzystywanie środków funduszu na użyźnianie gleb o niskiej wartości. Środki funduszu są bowiem ograniczone, a inwestowanie w grunty wyższych klas jest bez wątpienia bardziej efektywne.

Nakazy i obowiązki nakładane przez ustawę na producentów rolnych ograniczają, i to drastycznie, zakres ich właścicielskich uprawnień. Zakres ustawowych ograniczeń wydaje się uzasadniony potrzebami ochrony środowiska.

Literatura

Sommer J., *Ograniczenia w korzystaniu z prawa własności w związku z ochroną środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000.

PRESENT EXTENT AND RULES OF AGRICULTURAL LAND PROTECTION IN POLAND

Summary

Agricultural land protection in Poland concentrates both on the amount and the quality. The conditions of excluding land from agricultural production, legal procedures as well as costs and taxes cause the demand for agricultural land to decrease. The tendency is to be seen especially as far as the best and most effective agricultural land is concerned. Those who cause the negative influence on agricultural land are obliged to cover the losses and other costs which the agriculture has to bear. They additionally have to make the damaged land useful again and therefore industry is forced to use solutions which would minimize their negative impact on the environment.