

Marek Geszprych

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Ochrona gruntów rolnych w miastach – analiza aksjologiczno-prawna

Streszczenie: zagadnienia ochrony gruntów rolnych w miastach regulowane są obecnie na podstawie przepisów ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.). Jednakże poza wskazaną regulacją szczególną, ochrona gruntów rolnych w miastach znajduje urzeczywistnienie w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego, realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a także oparcia ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym. Spoglądanie na grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast, przez pryzmat wskazanych regulacji konstytucyjnych, powinno rzutować na kierunek i zakres podejmowanych działań w stosunku do tych gruntów.

Słowa kluczowe: ochrona gruntów rolnych, urbanizacja, dziedzictwo narodowe, wartości.

1. Wstęp

Zagadnienia ochrony gruntów rolnych w miastach regulowane są obecnie na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (T. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.) [dalej: u.o.g.r.i.l.]. Jednakże poza wskazaną regulacją szczególną, ochrona gruntów rolnych w miastach znajduje urzeczywistnienie w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483

ze zm.) [dalej: Konstytucja RP], dotyczących ochrony dziedzictwa narodowego, realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a także oparcie ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym. Spoglądanie na grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast, przez pryzmat wskazanych regulacji konstytucyjnych, powinno rzutować na kierunek i zakres podejmowanych działań w stosunku do tych gruntów. Istotne jest, że w wymienionych regulacjach konstytucyjnych osadzone są wartości, oddziałujące na realizację ochrony gruntów rolnych. Wartości merytoryczne dotyczące rozwoju państwa (Cieślak 2013; 6-8) osadzone są również w przepisach u.o.g.r.i.l. Realizacja tych wartości przyczynia się do osiągnięcia ochrony gruntów rolnych, która polega na:

1. ograniczaniu przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne,
2. zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstających 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 (art. 3 ust. 1 u.o.g.r.i.l.).

Z drugiej strony ochrona gruntów rolnych w miastach jest deprecjowana przez inwestorów, zmierzających do uzyskania nowej przestrzeni dla realizacji własnych inwestycji. Działania inwestorów są częstokrotnie wspierane przez władze samorządu terytorialnego, czego przykładem jest pismo uzgodnieniowe Urzędu Miejskiego w Karlinie z dnia 29 lutego 2016 r., dotyczące ostatniego projektu ustawy zmieniającej ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie ze wskazanym wnioskiem, „koniecznym jest, aby przepisów [wszystkich] ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie stosować nie tylko do użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, ale również poza jego granicami”, jeżeli stanowiłyby użytki rolne objęte statusem specjalnych stref ekonomicznych. Niemniej jednak, zagospodarowywanie miejskich gruntów rolnych może w niewielkim stopniu przyczynić się do ożywienia gospodarczego i w konsekwencji nieznacznej poprawy warunków życiowych mieszkańców, w tym zmniejszenia bezrobocia. Jednocześnie pozbawione kontroli korzystanie z miejskich gruntów rolnych może spowodować degradację najcenniejszych gleb z bezpowrotną utratą ich funkcji biologicznej, a także oszpecenie polskiego krajobrazu. Tym

bardziej jest to istotne, zważywszy, że przeciętna jakość gleb występujących na obszarze Polski jest dość niska, bowiem grunty rolne klas I-III stanowią jedynie ok. 25% powierzchni użytków rolnych w Kraju (Stefańska 1996; 44). Natomiast w ostatnich latach obserwuje się niepokojące zjawisko polegające na bardzo szybkim tempie wyłączeń z produkcji takich gruntów ze względu na rosnące zapotrzebowanie na nowe tereny inwestycyjne (Geszprych 2016). Wyważenie istniejących konfliktów powinno znajdować oparcie w wartościach i zadaniach wskazanych w przepisach Konstytucji RP oraz u.o.g.r.i.l.

2. Ewolucja przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych w miastach

Ochrona gruntów rolnych była i jest przedmiotem szczególnej troski ustawodawcy. Do ochrony tych gruntów odnosiły się bezpośrednio przepisy ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 27, poz. 249 ze zm.) i ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79), oraz odnoszą się przepisy obecnie obowiązującej ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (T. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.). Jednocześnie już na początku lat siedemdziesiątych XX w. wprowadzono regulacje mające na celu regramentowanie zmiany przeznaczenia miejskich gruntów rolnych. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U., Nr 37, poz. 335 ze zm.) zmiana przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze lub nieleśne na obszarze miejskim wymagała uzyskania stosownego zezwolenia oraz uzgodnienia z organami do spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydentów właściwych rad narodowych.

Z drugiej strony, zważywszy, że grunty rolne położone w miastach stanowiły i stanowią wciąż znaczący udział gruntów miejskich (Sroka 2015; 454), od dawna istniały pokusy do wyłączenia stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w stosunku do wskazanych gruntów (Radecki 2012; 25-29). Ostatecznie z dniem 1 stycznia 2009 r. wprowadzono – na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 237, poz. 1657) – regulację wyłączającą stosowanie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w stosunku do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone

w granicach administracyjnych miast (art. 5b). Wprowadzone wówczas rozwiązania nie wyłączały ze stosowania przepisów u.o.g.r.i.l. miejskich gruntów rolnych innych niż użytki rolne. W art. 2 u.o.g.r.i.l. uregulowano pojęcie „gruntu rolnego”, rozumianego jako użytki rolne i szereg innych gruntów, w tym m.in. grunty: pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi - służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowymi i przeciwpożarowymi, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych, czy rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych. Pozostaje więc kwestią otwartą czy ograniczenie stosowania przepisów u.o.g.r.i.l., w stosunku do miejskich gruntów rolnych stanowiących jedynie użytki rolne, było zabiegiem celowym, czy legislacyjnym przeoczeniem (Geszprych 2013; C2 oraz Marciniuk 2011; 373). Pomimo niewątpliwej kontrowersyjności wskazanej regulacji, nie była ona sprzeczna z przepisami ustawowymi. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, wprowadzenie zróżnicowanego poziomu ochrony gruntów rolnych tej samej klasy, stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast oraz gmin wiejskich, tzn. podmiotów (gminy miejskie, gminy wiejskie), które nie mają identycznego charakteru, nie dowodzi naruszenia zasady równości z art. 32 Konstytucji RP (postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2011 r., Tw 31/10, OTK-B 2011 nr 3, poz. 189).

Po wprowadzeniu art. 5b u.o.g.r.i.l., przeznaczenie miejskiego użytku rolnego na cele budowlane nie wymagało: zgody na zmianę przeznaczenia, przeprowadzenia zmiany przeznaczenia przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej oraz ponoszenia opłat na rzecz istniejącego wówczas Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Niemniej jednak, podjęcie jakichkolwiek działań inwestycyjnych na miejskich użytkach rolnych wymagało spełnienia kilku warunków wynikających z przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, przepisów o ochronie środowiska i ochronie przyrody.

Regulacja ta została uchylona 5 września 2014 r. na podstawie art. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014, poz. 1101). Jednocześnie zmieniono wówczas zasady ochrony gruntów rolnych w miastach poprzez wprowadzenie regulacji wyłączającej stosowanie przepisów rozdziału 2 do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast (art. 10a).

Wskazany rozdział ustawy odnosi się do ograniczeń przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzona regulacja zniosła istniejące ograniczenia w zakresie obowiązku uchwalenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w przypadku, gdy grunty stanowią użytki rolne klasy I-III.

3. Działania planistyczne na miejskich użytkach rolnych

Podstawowym dokumentem umożliwiającym podejmowanie określonych działań, w tym rozważanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych, powinien być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dokonywanie zmian przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę do naliczania opłat w postaci renty planistycznej, która stanowi źródło dochodu pozwalającego gminie finansować koszty rozbudowy koniecznej infrastruktury.

Jak wskazywane jest w wytycznych Komisji Europejskiej z 2012 r. dotyczących najlepszych praktyk w zakresie ograniczania, łagodzenia i kompensowania procesu zasklepiania gleb (http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_pl.pdf, dostęp 17 maja 2016 r.) – na poziomie krajowym należy zwiększać skalę ochrony gleb wysokiej lub bardzo wysokiej jakości pod względem funkcji gleby, poprzez m. in. ograniczanie rozbudowy miejskiej. W wymienionych wytycznych wskazuje się, że rozbudowę miast należy prowadzić na glebach niskiej jakości i w oparciu o plany zagospodarowania przestrzennego. Również w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 16 września 2004 r. dotyczącej rolnictwa w strefach podmiejskich (Dz. U.UE.C.2005.74.62) podniesiono, że należy uruchomić programy wiejsko-miejskie poprzez opracowanie terytorialnych planów ochrony i rozwoju podmiejskich stref rolnych, sporządzanych na podstawie planów przestrzennych. Obecnie bowiem w dziedzinie gospodarki gruntami rolnymi obserwuje się niepokojące zjawisko przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze na zapas. Inwestorzy zamiast rozpocząć realizację inwestycji na terenach już przeznaczonych w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zainwestowanie, wybierają tańszą formę inwestowania polegającą na nabywaniu gruntów rolnych, a następnie wnioskowaniu do wójta gminy o ich przeznaczenie na

cele zabudowy poprzez opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jeszcze częściej o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W ten sposób następuje zabudowywanie kolejnych obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a pozostawiane zostają tereny wcześniej przeznaczone pod zainwestowanie. Istniejące mechanizmy działania niewątpliwie deprecjonują ochronę gruntów rolnych w miastach, a dodatkowo naruszają prawne wzorce działania.

Istniejąca sytuacja obrazuje, że nie można kształtować polityki ochrony gruntów rolnych w oparciu o decyzje administracyjne, w tym decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, chociażby ze względu na ich ograniczony przestrzennie zakres (Marciniuk 2011; 373). Jednocześnie *ex lege* regulacje u.o.g.r.i.l. odnoszące się do gruntów rolnych mają charakter podstawowy, w związku z czym przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199) [dalej: u.p.i.z.p.] zwłaszcza dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie mogą naruszać celów, które realizują przepisy poddające grunty rolne szczególnej ochronie (Kremer 2011; 243).

Sama decyzja o wyrażeniu zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze nie wpływa bezpośrednio na prawa i obowiązki właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, nie przesądza jeszcze bowiem o przyszłym planistycznym przeznaczeniu tego terenu, gdyż przeznaczenie terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania następuje dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.i.z.p.). Zgoda taka wymaga zatem "skonsumowania" w postępowaniu planistycznym (por. wyroki NSA z: 17 lutego 2010 r. sygn. II OSK 329/09, 17 marca 2011 r. sygn. II OSK 517/10, 6 marca 2012 r. sygn. II OSK 2481/10 oraz 22 czerwca 2012 r. sygn. II OSK 576/11 – wszystkie CBOŚA, dostęp 10 maja 2016 r.).

4. Działalność inwestycyjna na gruntach rolnych w miastach

Przepisy u.o.g.r.i.l. niwelują niekorzystne zjawiska odnoszące się do rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej. Jednocześnie przepisy wskazanej ustawy są jednym z nielicznych skutecznych instrumentów przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy i lokalizowaniu jej na terenach rolniczych poprzez ograniczanie możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Fogel 2014; 45). Jednakże ciągle istnieje silna presja

do zmiany przepisów teŝe ustawy w kierunku sprzyjającym podejmowanie działań inwestycyjnych oraz rozwój urbanizacji, zwaŝszcza na gruntach rolnych połoŝonych w obszarach administracyjnych miast (Kurowska 2009; 590). Juŝ obecnie, zgodnie z art. 10a u.o.g.r.i.l., do gruntów rolnych połoŝonych w granicach administracyjnych miast nie stosuje siê przepisów dotyczÄcych ograniczenia przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleŝne. Oznacza to, ŝe dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na obszarach miejskich nie wymaga uchwalenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak, obecnie obowiÄzujÄce regulacje u.o.g.r.i.l. nie zwalniają ze stosowania przepisów ustawy na obszarach miejskich w zakresie wyłączeñ gruntów z produkcji rolnej. Zatem przed wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowê konieczne jest uzyskanie decyzji w sprawie wyłączenia z produkcji uŝytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb oraz uŝytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a takŝe gruntów rolnych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 u.o.g.r.i.l. Współczesne regulacje przywróciły równieŝ czêŝciowÄ ochronê miejskich gruntów rolnych, w zakresie zapobiegania ich degradacji oraz rekultywacji tych gruntów rolnych. Pomimo wydawałoby siê osiÄgniêcia wzglêdnej równowagi pomiêdzy działaaniami ochronnymi i gospodarczymi, obecne rozwiÄzania prawne budzÄ niezadowolenie, generujÄce tworzenie kolejnych propozycji zmian obowiÄzujÄcego prawa. Zgodnie z ostatnim poselskim projektem (druk nr 283) nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leŝnych (zgłoszonym 9 lutego 2016 r. przez grupê posłów), przepisów u.o.g.r.i.l. nie powinno siê stosowaç do wszystkich gruntów rolnych stanowiÄcych uŝytki rolne połoŝonych w granicach administracyjnych miast (Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leŝnych, www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9B269CC15DA53AAAC1257F65003E81B8, dostêp: 14 maja 2016 r.). Wskazany projekt regulacji bazuje na wcześniejszym obowiÄzujÄcym art. 5b u.o.g.r.i.l. łącznie z błądnym – wydaje siê – uŝyciem wyrażenia „uŝytków rolnych”, zamiast „gruntów rolnych”. Jak wskazywane jest w tymŝe projekcie, „Uchylony art. 5b u.o.g.r.i.l. dawał moŝliwoŝć w przypadkach miast połoŝonych na gruntach wysoko sklasyfikowanych pozyskiwania nowych inwestorów, tworzenia nowych zakładow, a tym samym tworzenia miejsc pracy, co przyczyniało siê do likwidacji bezrobocia i sprzyjało rozwojowi miast”. Ponadto w projekcie podkreŝlono, ŝe „uchwalenie nowelizacji przywróci szanse wielu miast na pozyskanie nowych inwestorów i stworzenie bÄdŝ zagospodarowanie specjalnych stref ekonomicznych, a tym samym zapewnienie nowych miejsc na rynku pracy” (Poselski projekt

ustawy ..., dostęp: 14 maja 2016 r.). W piśmie uzgodnieniowym Urzędu Miejskiego w Koszalinie z 29 lutego 2016 r., dotyczącym omawianego wyżej projektu ustawy, podkreślono, że „zapropozowane zmiany są korzystne ponieważ spowodują, że grunty rolne w miastach będzie można wyłączać z produkcji bez zezwoleń, a tym samym bez należności i opłat rocznych, jak również będą miały wpływ na realne przyspieszenie procesów inwestycyjnych na obszarach miast”. Niemniej jednak, poza ogólnikowymi hasłami wskazywanymi w złożonym projekcie ustawowym i w pismach niektórych jednostek samorządu terytorialnego, nie przedstawiono żadnych dowodów, badań, ekspertyz, na potwierdzenie wystąpienia negatywnych czynników rozwoju społeczno- gospodarczego. Nie zauważono również, że przepisy obecne obowiązującej u.o.g.r.i.l. nie obciążają opłatami inwestorów, którzy zamierzają budować zakłady na gruntach słabych, tj. klasy IV, V i VI. Ponadto, zaproponowane rozwiązania prawne nie uwzględniają regulacji art. 3 u.o.g.r.i.l., odnoszącej się do zasad ochrony gruntów rolnych w zakresie: ograniczania gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobiegania procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowania gruntów na cele rolnicze, zachowania torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, a także ograniczania zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Jak wynika z art. 6 u.o.g.r.i.l. na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. W utrwalonej linii orzecznictwa sądowo-administracyjnego podkreślane jest, że w pierwszej kolejności zasadne jest zagospodarowanie terenów przeznaczonych już na cele nierolnicze. Przeznaczanie na cele nierolnicze dodatkowych gruntów wysokich klas bonitacyjnych byłoby działaniem sprzecznym z zasadą ochrony gruntów rolnych, wyrażoną w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.i.l. (wyrok WSA w Warszawie z 28 maja 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 671/14, LEX nr 1562863).

Realizacja celów ochrony gruntów rolnych określonych w art. 3 u.o.g.r.i.l. możliwa jest m. in. przy wykorzystaniu środków pochodzących z wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Jak szczegółowo przedstawiono w stanowisku Rządu RP opiniującym wskazany projekt ustawy zmieniającej ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wprowadzenie proponowanej regulacji spowoduje powstanie licznych negatywnych następstw prawno-ekonomicznych, do których należą:

- zniesienie należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji – co spowoduje zanik prawnych możliwości dofinansowania m.in. tworzenia dróg dojazdowych do gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast, budowy zbiorników retencyjnych i przeprowadzania rekultywacji gruntów,
- brak możliwości uzyskania odszkodowania za szkody wynikające ze zmniejszenia produkcji roślinnej w wyniku zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia gruntów lub założenia na nich trwałych użytków zielonych, ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi,
- brak podstaw prawnych do ubiegania się przez właściciela gruntów o odszkodowanie za obniżenie poziomu produkcji rolniczej w wyniku negatywnego oddziaływania zakładu przemysłowego,
- brak podstaw prawnych do zobowiązania przeznaczania na cele nierolnicze w pierwszej kolejności gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – innych gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej,
- brak podstaw do wydawania decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji – co będzie miało negatywny wpływ na wprowadzone zmiany w ewidencji gruntów i budynków,
- brak możliwości zobowiązania do zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk,
- brak podstaw prawnych do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi,
- brak możliwości zobowiązania właściciela gruntów do zalesienia, zadrzewienia, zakrzewienia gruntów, lub założenia na nich trwałych użytków zielonych, ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi,
- brak podstaw prawnych do zobowiązania utrzymywania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwerozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych ciężących na właścicielu gruntów, na których znajdują się te urządzenia,
- brak podstaw prawnych do zobowiązania zakładów produkcyjnych do opracowywania planów gospodarowania na gruntach położonych wokół zakładów przemysłowych,
- brak podstaw prawnych zobowiązujących do prowadzenia rekultywacji gruntów,

- zniesienie podstaw prawnych do naliczenia sankcji za niezgodne z prawem wyłączenie gruntów rolnych z produkcji (Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – druk nr 283).

Dodatkowo można wskazać, że wprowadzenie regulacji całkowicie wyłączającej stosowanie przepisów o ochronie gruntów rolnych w miastach spowoduje zmniejszenie ilości najżyźniejszych gruntów rolnych klas I-III, których zasoby krajowe są ograniczone i stanowią zaplecze żywnościowe kraju. Ponadto, wprowadzenie tejsze regulacji doprowadziłoby do dyskryminacji, jaką byłoby nierówne traktowanie właścicieli gruntów położonych w obrębie wsi w stosunku do właścicieli gruntów położonych w obrębie miast, poprzez wymogi prawne nakazujące uzyskiwanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania oraz naliczanie wszelkich opłat z tytułu wyłączenia gruntów rolnych tychże klas położonych w obrębie wsi, przy jednoczesnym zwolnieniu z tych obowiązków gruntów klas I-III znajdujących się w miejskich obrębach administracyjnych.

Mając na uwadze przedstawione argumenty za i przeciw wprowadzeniu przeanalizowanej regulacji zmieniającej przepisy obecnej u.o.g.r.i.l., wydaje się, że strona potencjalnych korzyści jest nieproporcjonalnie niska, w stosunku do bardziej realnych strat i zagrożeń, które mogą powstać, bądź powstaną po wejściu w życie projektowanych zmian. Na tle przedstawionych różnych rozwiązań prawnych – już obowiązujących, bądź projektowanych – dotyczących ochrony gruntów rolnych w miastach, uwypukla się wyraźny konflikt wartości związany z korzystaniem z tych gruntów. Tematyka ta zostanie poddana szczegółowszej analizie w dalszej części pracy.

5. Wartości towarzyszące ochronie gruntów rolnych w miastach

Ochrona gruntów rolnych znajduje solidne oparcie w konstytucyjnych normach prawnych. Szczególnie znaczenie dla ochrony gruntów rolnych mają przepisy dotyczące dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), ochrony dziedzictwa narodowego z uwzględnieniem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). Ponadto istotne są regulacje wskazujące na prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP), a także

odnoszące się do oparcia ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym (art. 23 Konstytucji RP).

Jak podkreślane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 1 lipca 2014 r. sygn. akt: SK 6/12, www.otk.trybunal.gov.pl, dostęp 15 kwietnia 2016 r.), oraz orzecznictwie sądowo-administracyjnym (wyrok NSA z 14 stycznia 2015 r. sygn. akt: II OSK 1399/13, CBOSA, dostęp: 10 kwietnia 2016 r.), dziedzictwo narodowe odnosi się nie tylko do dóbr kultury, ale także do dziedzictwa przyrodniczego, powstałego bez ingerencji człowieka. Użytki rolne o najlepszej klasie bonitacyjnej stanowią dobro naturalne, zaliczane do nieodnawialnych zasobów przyrody, którego zachowanie i ochrona dla przyszłych pokoleń jest obowiązkiem wynikającym z art. 5 Konstytucji RP (wyrok NSA z 14 stycznia 2015 r. sygn. akt: II OSK 1399/13, CBOSA, dostęp: 7 kwietnia 2016 r.). Gleby najwyższych klas zaliczane są do katalogu „dziedzictwa naturalnego”, mającego ochronę konstytucyjną w art. 5 Konstytucji RP (wyrok TK z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, op. cit.).

Warto zauważyć, że już w 1972 r. Rada Europy wskazała w Europejskiej Karcie Gleby (*European Soil Charter*) na rolę gleby jako „najważniejszego przyrodniczego bogactwa ludzkości, bez którego nie jest możliwa egzystencja człowieka i środowiska”. Rada Europy podkreślała, że to władze publiczne muszą właściwie planować, użytkować i ochraniać zasoby gleb, co jest *de facto* możliwe jedynie przy założeniu realizacji zrównoważonego rozwoju (Zawadzki 2003; 6). W Europejskiej Karcie Gleby wyartykułowano także, że gleba jest jednym z „najcenniejszych wartości dla człowieka, ze względu na umożliwienie życia na Ziemi roślinom, zwierzętom i człowiekowi”. Wskazano, że „Polityka planowania regionalnego musi uwzględniać właściwości przyrodnicze gleb oraz aktualne i przyszłe potrzeby społeczności”. Ponadto zaznaczono, że „Rozwój urbanizacji musi być planowany tak, aby minimalizować niszczenie gleby”, gdyż „zasoby gleb są nie do zastąpienia”. Podobnie wskazywał Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii dotyczącej rolnictwa w strefach podmiejskich z dnia 16 września 2004 r. (Dz. U.UE.C.2005.74.62), informującej o konieczności upowszechnienia w społeczeństwie świadomości dotyczącej roli ziemi jako wyczerpywalnego zasobu naturalnego oraz wspólnego dziedzictwa, które raz zniszczone odtworzyć się nie da. Należałoby więc szerzej wprowadzać programy rewitalizacji i odbudowy zdegradowanych obszarów miejskich oraz opuszczonych terenów przemysłowych, co będzie zapobiegało marnotrawieniu coraz to nowych gruntów na zabudowę.

Przedstawione postulaty zawierają duży podkład aksjologiczny, który może stanowić ceną dyrektywę działania, po zakotwiczeniu w normach prawnych. Zalecenia z Europejskiej Karty Gleby dotyczące roli gleby, mieszczą się w zasadzie prawa rolnego dotyczącej ochrony produktywności ziemi w ramach ochrony zasobów naturalnych w powiązaniu z zagospodarowaniem przestrzennym obszarów wiejskich (Czechowski 2011; 113). Ponadto, postulaty Europejskiej Karty Gleby znalazły odniesienie w dwóch normach konstytucyjnych dotyczących: ochrony dziedzictwa narodowego z uwzględnieniem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), a także prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP). Wskazane normy zawierają cenne wartości dotyczące ochrony życia i zdrowia ludzi, a także rozwoju państwa, w zakresie ochrony i korzystania z zasobów środowiska. Utrzymanie cennych użytków rolnych w miastach ma bowiem nie tylko wpływ na utrzymanie zaplecza żywnościowego kraju, ale również istotnie oddziałuje na: powiększenie terenów zieleni w miastach, prowadzenie produkcji rolniczej, utrzymanie siedlisk dla rozrodu i życia zwierząt, tworzenia miejsc rekreacji i wypoczynku, a także na utrzymanie czystości powietrza w miastach.

Niemniej jednak realizacja wartości rozwoju państwa w zakresie ochrony i korzystania z zasobów środowiska, niesie konflikty wartości – tzw. antynomie aksjologiczne (Fogel 2011; 59) – związane z realizacją rozwoju państwa, w zakresie tworzenia warunków rozwoju przestrzennych, społecznych i gospodarczych. Konflikty te uwidaczniają się zwłaszcza w przypadku presji urbanizacyjnej na obszarach miejskich. W przypadku wystąpienia wskazanego konfliktu zakres ochrony udzielony przez ustawodawcę różnym wartościom w obrębie jednej bądź różnych regulacji prawnych sprawia, że możliwość ich wspólnego urzeczywistnienia stanie się nie do pogodzenia. J. Wróblewski określa tę sytuację jako stan, w którym spełnienie jednej wartości wyklucza realizację innej – bądź w sposób bezpośredni, bądź przez prakseologiczne wykluczenie realizacji innej wartości (Wróblewski 1983; 25). Ze względu na skończony charakter przestrzeni, którą dysponujemy, państwo ogranicza swobodę gospodarowania nią, chcąc chronić określone wartości mające duże znaczenie dla interesu publicznego oraz dążąc do efektywnego i racjonalnego korzystania z nieruchomości (Fogel 2014; 47). Ograniczenie gospodarowania przestrzenią stanowi z jednej strony uszczuplenie wartości tworzenia przestrzennych warunków rozwoju, z drugiej natomiast chroni inne wartości mające znaczenie dla interesu publicznego, związane z ochroną i korzystaniem z cennych gleb tworzących zasoby środowiska naturalnego. W powyższych przypadkach należy rozwiązywać

zachodzące konflikty dając pierwszeństwo wartościom cenniejszym (Cieślak 2010; 11-16). Rezultatem prowadzonych zabiegów jest zatem uzyskanie najwyższego dobra wspólnego. Jak zauważa Z. Cieślak, pojęcie dobra wspólnego agreguje bowiem na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo (Cieślak 2000; 55-71). Uzyskanie dobra wspólnego następuje dzięki łagodzeniu zachodzących konfliktów poprzez osiągnięcie kompromisu aksjologicznego. Jak rozwiązywać konflikty interesów wskazał w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie informując, że „w sprawach w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, dochodzi do kolizji interesu publicznego i interesu podmiotu wnoszącego o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, jednakże minister powinien mieć przede wszystkim na względzie określony ustawowo interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów, jako dobra publicznego” (wyrok z 28 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 671/14, LEX nr 1562863).

Ponadto warto zwrócić uwagę na unormowanie konstytucyjne dotyczące oparcia ustroju rolnego na gospodarstwie rodzinnym (art. 23 Konstytucji RP). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków, „gospodarstwo rodzinne jako wartość konstytucyjna może być przedmiotem szczególnej ochrony, ale ochrona ta udzielana na mocy odrębnych przepisów powinna być uzasadniona” (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r. sygn. akt: P 4/99, OTK ZU 2001, Nr 1, poz. 5). W tymże wyroku Trybunał odniósł się również do charakteru koncepcji gospodarstwa rodzinnego jako „efektywnej formy gospodarowania, pozwalającej prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko godziwego utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”. Zakres podmiotowy i przedmiotowy „gospodarstwa rodzinnego” został określony w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1433 ze zm.) jako „gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego oraz w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha” (art. 3 ust. 1). Nie ma przy prawnych przeciwwskazań, aby gospodarstwo rodzinne było położone (w części, bądź całkowicie) na miejskich gruntach rolnych. Możliwość funkcjonowania rodzinnego gospodarstwa rolnego w granicach administracyjnych miasta, wynika z ugruntowanej linii orzecznictwa sądowno-administracyjnego odnoszącego się do „nieruchomości ziemskich”. Choć pojęcie „nieruchomości ziemskiej” dotyczy postępowań realizowanych na kanwie przepisów dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13), to jest istotnym w sprawie, że w skład „nieruchomości ziemskiej” wchodziły grunty

rolne, które były, bądź mogły być, użytkowane na cele produkcji rolnej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej, leśnej i rybnej (wyrok NSA z 17 listopada 2008 r. sygn. akt: I OSK 1563/07, CBOSA, dostęp: 30 kwietnia 2016 r.). Jednocześnie jak wskazywane jest w ugruntowanej linii orzecznictwa sądowno-administracyjnego, samo miejskie położenie nieruchomości nie wyklucza ziemskiego statusu nieruchomości (por. wyrok NSA z 24 czerwca 2015 r. sygn. akt: I OSK 2440/13, oraz wyroki WSA w Warszawie z: 23 kwietnia 2015 r. sygn. akt: I SA/Wa 1516/14, 26 stycznia 2015 r. sygn. akt: I SA/Wa 164/14, 7 października 2014 r. I SA/Wa 3267/13, 23 września 2014 r., sygn. akt: 2983/13, 17 grudnia 2013 r., sygn. akt: I SA/Wa 656/13, 14 czerwca 2013 r., sygn. akt: I SA/Wa 187/13 oraz 29 września 2005 r., sygn. akt: IV SA/Wa 927/05 – wszystkie CBOSA, dostęp 30 kwietnia 2016 r.). Z przedstawionego licznego zestawienia orzeczeń sądowno-administracyjnych wynika, że w granicach administracyjnych miast mogą funkcjonować rodzinne gospodarstwa rolne. Jednocześnie poczynione rozważania uwidaczniają, że „gospodarstwo rodzinne” – mogące się składać również z miejskich gruntów rolnych – jest szczególną formą gospodarstwa rolnego, znajdującą ochronę konstytucyjną (w art. 23 Konstytucji RP). Przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze może niszczyć gospodarstwa rodzinne, a tym samym naruszać przepis konstytucyjny dotyczący ochrony ich statusu. Dodatkowo może to osłabiać wartości konstytucyjne dotyczące ochrony życia i zdrowia ludzi, a także rozwoju państwa w zakresie ochrony i korzystania z zasobów środowiska.

6. Zakończenie

Nieodtworzalny charakter gruntów rolnych, w połączeniu z ich szczególnymi cechami fizycznymi oraz zachodzącymi w nich procesami biologicznymi, które warunkują walor produkcyjny, skłoniła ustawodawcę do wyznaczania racjonalnych kierunków wykorzystywania i ochrony tych gruntów. Przeznaczanie gruntów rolnych najlepszych klas na cele nierolnicze wymaga zatem dużej roztropności ze strony organów administracji publicznej. Jak przedstawiono w niniejszym artykule, organy właściwe z zakresu ochrony gruntów rolnych mają obowiązek – wynikający z interesu społecznego – ochrony gruntów rolnych bez względu na miejsce ich położenia. Podejmowane inicjatywy legislacyjne mające na celu podważenie sensu ochrony tych gruntów, godzą nie tylko w obowiązujące przepisy prawne, ale negatywnie oddziałują na wartości osadzone w normach konstytucyjnych.

Wydaje się więc, że znacznie lepszym rozwiązaniem będzie zwrócenie większej uwagi na poprawienie obecnych niedoskonałych działań planistycznych. Ponadto wskazany jest opracowanie nowych kryteriów finansowania gmin, które są odpowiedzialne za przygotowywanie dokumentacji planistycznej, na podstawie której mogą być podejmowane później inwestycje. Wartym rozważenia jest wprowadzenie rozwiązań dotyczących „chronionych gruntów rolnych”, dla których użytkowanie zgodne z celami ochronnymi miałyby ustawową gwarancję pierwszeństwa przed zabudową miejską i inwestycyjną. Docelowo pozwoliłoby to na ograniczenie zależności gminnych przychodów z podatków od innych kryteriów. Współczesna ochrona gruntów rolnych powinna być ciągiem powiązanych ze sobą działań ochronnych i planistycznych, w tym urządzeniowo-rolnych (Zieliński 2010; 497).

Ochrona najlepszych gleb jest traktowana priorytetowo w wielu krajach europejskich. W państwach członkowskich Unii Europejskiej dąży się bowiem do zrównoważonej gospodarki gruntami rolnymi, a możliwość zabudowy gruntów rolnych dopuszczalna jest wyłącznie na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego. Polityka przestrzenna w tym zakresie jest więc realizowana wyłącznie w drodze opracowywania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które mają charakter prawa miejscowego. W Polsce natomiast aktami swoistej polityki przestrzennej stają się częstokroć decyzje administracyjne o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Marciniuk 2011; 370-371), co nie zapewnia stabilności i trwałości prawa.

Literatura

- Cieślak Z. (2000) Istota i zakres prawa administracyjnego, [w:] Niewiadomski Z., red., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa.
- Cieślak Z. (2010) Status ontologiczny wartości w prawie (zarys problemu), [w:] Z. Cieślak, A. Fogel, red., *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa.
- Cieślak Z. (2013) Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji, [w:] G. Szpor, *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, Warszawa.
- Czechowski P. (2011) Zasady prawa rolnego – stabilizacja czy ewolucja, *Studia Iuridica Agraria*, 9, Białystok.
- Fogel A. (2011) *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Fogel A. (2014) Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu, *Samorząd Terytorialny*, 12, Warszawa.
- Geszprych M. (2013), Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, *Gazeta Prawna*, 29 stycznia 2013, 20 (3410).

- Geszprych M. (2016) Przestrzeń leśna w świetle przepisów „ustawy krajobrazowej”, Nowe instrumenty ochrony krajobrazu – rozważania wokół „ustawy krajobrazowej”, [w:] M. Woźniak, red., *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, Przemysł-Rzeszów, (w druku).
- Kremer E. (2011) Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym, *Przegląd Prawa Rolnego*, 1, Poznań.
- Kurowska T. (2009) Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, [w:] A. Stelmachowski, red., *Prawo rolne*, Warszawa.
- Marciniuk K. (2011) Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, *Studia Iuridica Agraria*, 9, Białystok.
- Radecki W. (2012) *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Sroka W. (2015) *Struktura oraz intensywność użytkowania gruntów rolnych w miastach i na obszarach podmiejskich*. Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu Roczniki Naukowe, tom XVI, zeszyt 6.
- Stefańska K. (1996) Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, *Rejent*, rok 6, 3 (59), Kluczbork.
- Wróblewski J. (1983) Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości, *Państwo i Prawo*, 9, Warszawa.
- Zawadzki S, Konecka K., Prusinkiewicz Z. (2003) O miejscu polskiego gleboznawstwa w systemie nauk, *Roczniki Gleboznawcze*, tom 54 (4), Warszawa.

Abstract: The issues regarding protection of agricultural land in cities are now governed under the provisions of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land of 3 February 1995 (namely, Dz. U. [Journal of Laws] of 2015, item 909 as amended). Apart from the said special regulation, however, the protection of agricultural land in cities is reflected in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Dz. U. No. 78, item 483 as amended) regarding protection of national heritage, implementation of the principle of sustainable development, carrying out a policy ensuring ecological security for present and future generations, as well as basing the agricultural system on family farms. Viewing agricultural land located within the administrative boundaries of cities through the said constitutional provisions should affect the direction and scope of actions taken in respect of such land.

Keywords: Protection of agricultural land, urbanization, national heritage, values.