

## WSTĘP

Zagadnienia prawnych uwarunkowań ochrony gruntów rolnych i leśnych wobec możliwości zagospodarowania terenu stanowią połączenie dwóch płaszczyzn badawczych dotyczących z jednej strony działań ochronnych podejmowanych w ramach ochrony gruntów rolnych i leśnych, a z drugiej prawa zagospodarowania przestrzeni.

Ochrona gruntów rolnych i leśnych stanowi wyodrębniony pod względem normatywnym element ochrony środowiska naturalnego. Materialnym kryterium wyodrębnienia jest specyficzny przedmiot ochrony, jakim są grunty rolne i leśne, natomiast kryterium formalnym jest odrębna regulacja prawa – ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Prawo zagospodarowania przestrzeni jest natomiast gałęzią prawa obejmującą uregulowania prawne, których istotą jest publicznoprawna ingerencja w prawo własności oraz inne prawa do nieruchomości. Trzon tak rozumianego prawa zagospodarowania przestrzeni zawierają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, czy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Do wspomnianej gałęzi prawa przynależą także regulacje zawarte w wielu innych ustawach, w tym m. in. w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, czy w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W 2016 r., w ramach prowadzonych badań statutowych, w ówczesnym Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie została podjęta próba usystematyzowania prawnych uwarunkowań ochrony gruntów rolnych i leśnych wobec możliwości zagospodarowania terenu. Celem prowadzonych badań była identyfikacja i ocena wpływu regulacji prawnych w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych na możliwości zagospodarowania terenu – zarówno na prawne uwarunkowania procesu inwestycyjno-budowlanego, jak i rolę w ochronie zasobów leśnych, rolniczej przestrzeni produkcyjnej i ładu przestrzennego.

Zrealizowane badania były ukierunkowane w szczególności na ocenę: obowiązujących przesłanek wydania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne przez właściwe organy. Dokonana analiza pozwoliła określić, czy organy wydające właściwe decyzje miały swobodę w zakresie wydawania takich zgód, czy też wypracowane zostały kryteria uznania takich zmian za dopuszczalne;

- efektywności procedury wydawania zgód na zmianę przeznaczenia oraz na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej;
- etapowości wyłączeń gruntów z produkcji;
- katalogu gruntów objętych obowiązkiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia i wyłączenia z produkcji – w ujęciu historycznym (zmiana stanu prawnego);
- regulacji prawnych dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych w kontekście planowania i zagospodarowania przestrzennego w innych krajach europejskich;

W ramach realizacji przedmiotowego tematu badawczego zdecydowano również o wydaniu zbiorczej publikacji dotyczącej „Prawnych uwarunkowań ochrony gruntów rolnych i leśnych wobec możliwości zagospodarowania terenu”. Wraz z p. dr Anną Fogel z Krajowego Instytutu Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, realizującej wraz ze mną przedmiotowy temat badawczy, zdecydowaliśmy o zaproszeniu do współpracy – przy wydaniu przedmiotowej publikacji – przedstawicieli administracji rządowej zajmujących się zagadnieniami ochrony gruntów rolnych i leśnych, a także przedstawicieli świata nauki badających zagadnienia ochrony gruntów rolnych i leśnych, w tym dwóch pracowników naukowych z Japonii. W wyniku podjętych działań powstało niniejsze dzieło złożone z wzajemnie ze sobą powiązanych dziewięciu rozdziałów. Publikacja zawiera dwie części dotyczące odpowiednio „prawnych uwarunkowań ochrony gruntów rolnych i leśnych” oraz „wpływu przepisów szczególnych na zagospodarowanie terenu”. W pierwszej części umiejscowiono wystąpienia dotyczące problematyki zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych z produkcji, wyłączeń tych gruntów z produkcji, a także zagadnień odnoszących się do sfery aksjologicznej związanej z ochroną interesu publicznego wobec interesu indywidualnego oraz antynomii aksjologicznych. Natomiast w drugiej części odniesiono się do kwestii wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne w kontekście zapisów w ewidencji gruntów na przykładzie terenów zadrzewionych i zakrzewionych, zagadnień ochrony gruntów rolnych i leśnych w ramach systemu ocen oddziaływania na środowisko oraz wpływu norm

prawa ochrony przyrody na ochronę gruntów rolnych i leśnych. Część tę zakończył wątek komparatystyczny na przykładzie prawnych i politycznych aspektów ochrony gruntów rolnych i leśnych w Japonii, w którym opisano cechy użytkowania gruntów i historyczny rozwój szeregu ustawodawstw związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych w Japonii.

W pracy zwrócono szczególną uwagę na kwestie aksjologiczne, mając na uwadze znaczenie wartości, jako wyznaczników najbardziej pożądanych i niewątpliwych efektów administrowania przez odwołanie się do najwyższej cenionych motywacji ludzkich dążeń. Wskazano, że niekiedy równoczesna realizacja wartości jest niemożliwa i wywołuje konflikt tych wartości, określany również stanem tzw. antynomii aksjologicznych. Przedstawiono sytuacje dotyczące powstawania wskazanych antynomii aksjologicznych w kontekście realizacji ochrony gruntów rolnych i leśnych, a także przyjmowanych na tym tle rozwiązań prawa stanowionego, wspartego kierunkiem judykatury oraz doktryny prawniczej.

Odniesiono się również do określenia zakresu ochrony interesu publicznego wobec gruntów rolnych i leśnych a także granic interesu indywidualnego, które to granice wyznacza także interes publiczny.

Podkreślono, że w Polsce występuje stały wzrost zainteresowania przeznaczeniem gruntów rolnych pod inwestycje oraz zabudowę mieszkaniową. Przybliżono, że odpowiedzialne za planowanie przestrzenne organy samorządowe w dotychczas niezabudowanych terenach rolnych widzą atrakcyjne zaplecze rozwoju gmin – możliwość zainwestowania terenów rolnych ma się przyczynić przede wszystkim do wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, ale także ułatwić tym podmiotom realizację niektórych zadań wynikających z ustaw samorządowych, takich jak walka z bezrobociem czy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gmin. Zauważono, że organy gmin z różnych przyczyn ulegają naciskom inwestorów zapominając często, że ustawodawca polski chroni własność w ramach *status quo*, a nie w ramach przyszłych zamierzeń inwestycyjnych właściciela. Zwrócono uwagę, że powyższe czynniki, w połączeniu z niewielką liczbą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalaniem tych planów prawie wyłącznie dla terenów przewidzianych do zmiany przeznaczenia na cele mieszkaniowe, usługowe czy produkcyjne oraz lokowaniem inwestycji w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy powodują, że coraz więcej gruntów wykorzystywanych dotychczas rolniczo jest przeznaczanych na inne cele, a powierzchnia gruntów rolnych w Polsce stale maleje. Podkreślono, że zasób gruntów rolnych klas I-III jest niewielki i stanowi zaledwie około 25% powierzchni wszystkich gruntów rolnych

w skali Polski, w tym grunty klas I-II to jedynie około 3,3% powierzchni kraju, co wymaga szczególnego trybu postępowania w stosunku do tych gruntów.

Szczegółowo przanalizowano również instrumenty finansowo prawne odnoszące się do regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, proponując przeprowadzenie stosownych zmian w prawie.

Badano również problematykę ochrony gruntów leśnych, z punktu widzenia ograniczania możliwości zmiany ich przeznaczenia na cele nieleśne oraz stosowania instrumentów prawnych temu towarzyszących.

Zwrócono uwagę, że kształtowanie przestrzeni Polski opiera się na procesach planistycznych i inwestycyjnych realizowanych również poprzez system ocen oddziaływania na środowisko, obejmujący strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przeprowadzenie procesu oceny oddziaływania na środowisko bezpośrednio oddziałuje na ochronę gruntów rolnych i leśnych.

W publikacji zaznaczono także, że grunty rolne i leśne mogą znajdować się na obszarach podlegających ochronie na podstawie przepisów o ochronie przyrody, które to regulacje mogą być przydatne dla ochrony nie tylko szczególnych przedmiotów ochrony znajdujących się na tych obszarach, ale także samych gruntów rolnych i leśnych.

Jakkolwiek wyniki pracy badawczej, w tym przedstawionej w ramach niniejszej publikacji, nie napawają optymizmem i wskazują na konieczność podjęcia zmian obowiązujących dotychczas rozwiązań prawnych, to miejmy nadzieję, że sama publikacja będzie cennym uzupełnieniem dotychczasowego dorobku doktryny prawnej, oraz przyczynkiem do usprawnienia obowiązujących regulacji prawnych.

W tym miejscu pragnę serdecznie podziękować Autorom za włączenie się w inicjatywę wydawniczą. Szczególne podziękowania kieruję również do Pana Profesora Adama Habudy, który jako Recenzent dostarczył wielu cennych i życzliwych uwag.

**dr Marek Geszprych**  
radca prawny  
marzec 2018 r.