

I CZĘŚĆ

**PRAWNE UWARUNKOWANIA OCHRONY
GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH**

Marek Geszprych¹

ANTYNOMIE AKSJOLOGICZNE W OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

Słowa kluczowe: Antynomie aksjologiczne, ochrona gruntów rolnych i leśnych, wartości.

Wprowadzenie

Katalog wartości miarodajnych dla prawa administracyjnego – w reżimie którego stosowane są przepisy z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych – jest ogromny². Można tu zastosować wiele sposobów klasyfikacji tych wartości³. Wartości stanowią mierniki, swego rodzaju wyznaczniki pierwotnego i docelowego zastosowania wytyczające naj-

¹ Dr Marek Geszprych – Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie, radca prawny. Autor był do lutego 2017 r. naczelnikiem wydziału w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odpowiadającego za kształtowanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych w Polsce. Poglądy przedstawione w niniejszej publikacji są tylko i wyłącznie poglądem naukowym autora i nie stanowią oficjalnego stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie.

² Zob. Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie instytucji tego prawa*. [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 7, Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 128 i n.

³ Zob. I. Zimmermann, *Wprowadzenie*. [w:] red. J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 14-15.

ważniejsze/nadrzędne uzasadnienie dla obowiązującego prawa⁴. Jednocześnie wartości wyznaczają najbardziej pożądane i niewątpliwe efekty administrowania przez odwołanie się do najwyższej cenionych motywacji ludzkich dążeń. Zatem to wszelkie zadania publiczne mają być podporządkowane respektowaniu wcześniej przyjętych (uznanych) wartości, a nie wartości mają zależeć od wcześniej sformułowanych zadań publicznych. Do zadań publicznych należą z całą pewnością różne obowiązki z zakresu ochrony środowiska, znajdujące umocowanie w przepisach konstytucyjnych⁵ (zwłaszcza w art. 5 Konstytucji RP⁶ i art. 74 ust. 2 Konstytucji RP⁷). Z kolei wiele kierunków ochrony gruntów rolnych i leśnych wymienionych *expressis verbis* w przepisach ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁸ stanowi pochodną zadań z zakresu ochrony środowiska. Tak się dzieje w przypadku ograniczania przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, czy zapobiegania procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 4 uogril oraz ust. 2 pkt 1 i 2 uogril).

Jednocześnie, jak wskazywane jest w ugruntowanym orzecznictwie sądowno-administracyjnym, ochrona gruntów rolnych i leśnych – realizowana poprzez odmowę wyrażania zgody na zmianę przeznaczenia

⁴ Wyjątkowo dobrze charakterystyczną dla wartości rolę oraz ich przeznaczenie w obrocie społecznym (a więc i prawnym) eksponuje brzmienie tego terminu w języku rosyjskim „ценность”. Warto też wspomnieć o etymologii „wartości” – funkcję źródłosłowu pełnią bowiem w tym przypadku łacińskie określenia valor/valere. „Dobry” to z kolei kontekst dla wskazania znaczenia słowa „warto”. W definicjach słownikowych wskazuje się bowiem na to, że chodzi o oznaczenie tłumaczone jako „sens, cel, korzyść w zrobieniu czegoś, opłaci się, należy, trzeba”. J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*. [w:] red. J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 24.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn zm.), dalej jako: Konstytucja RP.

⁶ Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

⁷ Zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161), dalej jako: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych lub uogril.

gruntów na cele nierolne lub nieleśne – czyni zadość naczelnej zasadzie bezpieczeństwa państwa – związanej z zapewnieniem ochrony środowiska, przy kierowaniu się zasadą zrównoważonego rozwoju – wyrażonej w art. 5 Konstytucji RP⁹. Jak podkreślane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁰, oraz w orzecznictwie sądowno-administracyjnym¹¹, 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 RP¹². Gleby najwyższych klas zaliczane są do katalogu „dziedzictwa naturalnego”, znajdującego ochronę konstytucyjną w art. 5 Konstytucji RP¹³. 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”¹⁴.

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wyrażane są również podobne wskazania odnośnie lasów. Podkreślane jest, że w sytuacjach spornych, w razie wątpliwości co do treści regulacji czy możliwości określonego zastosowania przepisu ustawy o lasach¹⁵ należy zawsze mieć na uwadze, że najwyższym dobrem jest ochrona lasu jako swoistego dziedzictwa i dobra naturalnego wymagającego szczególnej pieczy, dbałości o jego trwałość i ciągłość istnienia¹⁶. Przedstawione postulaty zawierają

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2015 r., IV SA/Wa 1503/15, CBOSA.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, www.otk.trybunal.gov.pl, dostęp dnia 8 stycznia 2018 r.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., II OSK 1399/13, CBOSA.

¹² Ibidem.

¹³ Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12, op. cit.

¹⁴ European Soil Charter 1972, www.eea.europa.eu/publications/92-826-5409-5/page007new.html, dostęp dnia 9 stycznia 2018 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (T. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 788, z późn. zm.), dalej jako: ustawa o lasach lub uol.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2017 r., IV SA/Wa 3118/16, CBOSA oraz Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 stycznia 2017 r., II SA/Bk 765/16, CBOSA.

bardzo duży podkład aksjologiczny, który może stanowić ceną dyrektywę działania, po zakotwiczeniu w normach prawnych.

Wartości osadzone są nie tylko w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawy o lasach, ale także w innych przepisach związanych z rozwojem gospodarczym kraju, w tym m. in. w przepisach ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych¹⁷, czy ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁸. Każda z wartości osadzona w poszczególnych przepisach różnych ustaw materialnych, rozpatrywana z osobna, jest bardzo istotna dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Jednakże niekiedy równoczesna realizacja tych wartości jest niemożliwa i wywołuje konflikt wartości¹⁹, określane również stanem tzw. antynomii aksjologicznych. Stan ten w kontekście idei prawa był rozpatrywany już w założeniach pozytywistycznej koncepcji prawa według G. Radbrucha²⁰. Zgodnie z założeniami tego filozofa zachodzące antynomie wewnątrz idei prawa między sprawiedliwością, bezpieczeństwem prawnym i celowością nie mają charakteru destrukcyjnego, prowadzącego do samounicestwienia systemu prawa. Wręcz przeciwnie, dialektyczny charakter tych konfliktów powinien prowadzić do stałego doskonalenia systemu prawa, a zwłaszcza do optymalnego dopasowania jego formy i treści²¹. Współcześnie podkreślane jest nawet, że rozwiązywanie istniejących antynomii aksjologicznych tworzy również istotną wartość „zapewniania harmonijnego funkcjonowania wspólnot”, odnoszącą się do rozwiązywania konfliktu interesów²². Jak zauważa D. Czajka, „kompromis aksjologiczny jest niezbędny dla mądrości każdego wyboru. Kompromis ten to nowa wartość, będąca funkcją często sprzecznych wartości”²³.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 404), dalej jako: ustawa przesyłowa.

¹⁸ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.).

¹⁹ Wartości mogą być pozytywne i negatywne; przy czym dla konfliktu wartości charakterystyczne jest to, że zachodzi on między pozytywnymi wartościami, a nie między wartością pozytywną a wartością negatywną. Za: R. Ingarden, *O odpowiedzialności i jej podstawach ontycznych* [w:] red. R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1975, s. 181-182.

²⁰ Zob. szerzej: U.A. Kosielińska-Grabowska, *Idea sprawiedliwości u Gustawa Radbrucha*, [w:] red. B. Wojciechowski, M. J. Golecki, *Rozdroża sprawiedliwości we współczesnej myśli filozoficznoprawnej*, Toruń 2008, s. 83.

²¹ Ibidem, s. 83.

²² Zob. Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne...*, op. cit., s. 64.

²³ D. Czajka, *Wykładnia teleologiczna (aksjologiczna)*, „Gazeta Sądowa” nr 6/2006, s. 7.

W przedmiotowym opracowaniu zostaną przedstawione 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.

Wartości w ochronie gruntów rolnych i leśnych

Choć przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych eksponują ochronne podejście do gruntów, potwierdzające szczególną rangę tego rodzaju motywacji poprzez użycie w tytule aktu prawnego słowa „ochrona”, to w samym akcie prawnym wartości nie są już wprost wymieniane w języku prawnym. W przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wartości są przywoływane jedynie pośrednio w kontekście „poprawiania wartości użytkowej gruntów”²⁴, „spodziewanej wartości drzewostanu w wieku rębności”, „wartości drzewostanu w chwili wyrębu”, „wartości kosztów poniesionych”²⁵, „wartości gruntu”²⁶ oraz „użyźniania gleb o niskiej wartości produkcyjnej”²⁷. Wszystkie wymienione elementy odnoszą się raczej do działań gospodarczych, o zabarwieniu ekonomicznym, związanych z poprawą efektywności gospodarowania na gruntach rolnych i leśnych. Wartość w dosłownym rozumieniu wskazanych przepisów nie ma więc zabarwienia ontologicznego, czyli wartości w kontekście określonego bytu. Normy zawarte w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oczywiście zawierają również wartości o charakterze ontologicznym, i to na nie będzie zwrócona dalsza uwaga autora. Nie przesłania to jednak oceny, że obowiązujące przepisy prawne dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych częściej są związane nie z ochroną mającą na celu utrzymanie dziedzictwa naturalnego, jako wartości przyrodniczej istniejącej dla dobra ludzkości, ale z ochroną dla podniesienia użyteczności tych gruntów dla potrzeb leśnictwa i rolnictwa.

Jak wcześniej wskazano analizowane obecnie wartości stanowią substrat wykładni norm z przepisów prawnych w ramach ustalania i interpretacji stanów faktycznych, ale również w ramach dokonywania pozosta-

²⁴ M.in. w art. 1, art. 3 ust. 2 i 3 uogril, art. 4 pkt 15-18 i 25-26 uogril, art. 22 ust. 1 pkt 1 uogril i art. 28 ust. 4-6 uogril.

²⁵ Art. 12 ust. 5 i 5a uogril.

²⁶ Art. 12 ust. 6 oraz art. 14 ust. 1 uogril.

²⁷ Art. 22c ust. 1 pkt 3 uogril.

wionych przez normy prawne wyborów²⁸, w ramach stosowania uznania administracyjnego. Nie oznacza to oczywiście, że wartości te nie znajdują zakotwiczenia w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jak słusznie wskazywane jest bowiem w doktrynie, wartościowanie może polegać zarówno na poszukiwaniu i interpretowaniu wartości wskazanych przez ustawodawcę, jak i na odwoływaniu się do tych, które nie są tam wprost ujęte²⁹. Odnośnie samego uznania administracyjnego, to jak wskazuje T. Bigo uznanie administracyjne stanowi samodzielne realizowanie wartości przez organ administracyjny na podstawie upoważnienia ustawowego, który zmuszony jest do poszukiwania mierników i kryteriów poza normą prawną³⁰. W przypadku ochrony gruntów rolnych i leśnych z takim działaniem mamy zwłaszcza do czynienia w przypadku zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych określonych gruntów, które następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uprzednim wyrażeniu zgody przez różne organy na zmianę takiego przeznaczenia. Zgoda ta odnosi się do gruntów rolnych klas I-III w przypadku ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wszystkich gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa w przypadku ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, a także pozostałych gruntów leśnych w przypadku marszałka województwa (art. 7 ust. 2 pkt 1-2 i 5 uogril). Właściwy organ administracji rozpoznając wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów powinien przede wszystkim kierować się wskazanymi przez ustawodawcę zasadami ochrony gruntów, a wydając decyzję – rozważyć interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów i interes wnioskującej gminy³¹. Podejmowane działanie ma zatem duże podłoże aksjologiczne. Niemniej jednak pozostawienie dużej swobody uznaniowej w tym przypadku poszczególnym organom administracji publicznej, nie zawsze jest gwarantem należytej ochrony tych gruntów. Biorąc pod uwagę pragmatykę stosowania prawa w Polsce, trudno zgodzić się ze stanowiskiem wskazywanym w doktrynie, że wybór stanowiący istotę uznania administracyjnego nie jest oczywiście dowolny, gdyż normy prawne ściśle oznaczają jego alternatywy i zakres,

²⁸ Por. M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości*. [w:] red. J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 73.

²⁹ Por. M. Oleś, op. cit., s. 84.

³⁰ T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, nr 67, Wrocław 1960, s. 56.

³¹ Szerzej: M. Geszprych, *Wpływ przedsięwzięć inwestycyjnych na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych*, [w:] red. E. Kruk, G. Lubeńczuk, J. Stelmasiak, *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, Lublin 2018, (s. 169 i n.

a nadto wyrażają określone dyrektywy preferencji³². Zdarza się bowiem, że podejmowane decyzje nie są oparte na podłożu aksjologicznym, ale na innych czynnikach, obejmujących zwłaszcza uwarunkowania polityczne, czy nawet zwykły błąd urzędnika podejmującego decyzję. Dlatego krytycznie oceniam obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie. Znacznie pewniejszym rozwiązaniem jest związanie ustawowe co do zakresu podejmowanych działań. Takie związanie obowiązuje w regulacjach innych krajów europejskich, w tym regulacjach brytyjskich.

Uregulowania dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych, a tym samym zakres wartości odnoszących się do ochrony gruntów rolnych i leśnych, są ściśle powiązane z aspektami planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazywane jest w orzecznictwie sądowno-administracyjnym proces dotyczący zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, a następnie wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z produkcji, jest uwarunkowany instrumentami planistycznymi, uregulowanymi w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³. Organy właściwe w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych nie mogą bowiem samodzielnie ustalać przeznaczenia terenów i są w tym zakresie związane działaniami podjętymi przez organy gminy, w oparciu o instrumenty prawne odnoszące się do zagospodarowania terenu³⁴. Co do zasady, ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 upzp). Jednakże w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W świetle art. 4 pkt 6 uogril przez „przeznaczenie gruntów na cel nierolniczy i nieleśny” rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Ustalenie innego sposobu użytkowania niż leśny oznacza w istocie ustalenie innego sposobu zagospodarowania terenu, które należy do zadań własnych gminy i następuje na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto, decyzję

³² M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości*, op. cit., s. 82.

³³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.), dalej jako: upzp.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., II OSK 1301/14, CBOSA.

o wyłączeniu z produkcji gruntów rolnych lub leśnych można wydać tylko, jeżeli grunt został przeznaczony w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolne lub nieleśne albo została wydana dla niego decyzja o warunkach zabudowy, w sytuacji gdy grunt był objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Harmonizuje to z obowiązkiem uzyskania decyzji o zezwoleniu na wyłączenie gruntu rolnego lub leśnego z produkcji przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Decyzję o pozwoleniu na budowę można uzyskać, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z decyzją o warunkach zabudowy. Wszystkie te procedury tworzą spójny system organizacji procesu inwestycyjnego przy uwzględnieniu konieczności ochrony różnych wartości, w szczególności ochrony gruntów rolnych i leśnych³⁵.

Ponadto, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawową dyrektywą działalności organów jest zasada zrównoważonego rozwoju, która nakazuje równorzędne traktowanie aspektów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych rozwoju³⁶.

Z kwestią planowania i zagospodarowania przestrzennego związana jest także wartość tworzenia przestrzennych warunków rozwoju³⁷. Racjonalne planowanie przestrzenne determinowane jest ochroną interesu publicznego³⁸, wyznaczającego ramy, w których prowadzona jest polityka

³⁵ Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., II OSK 1301/14, CBOSA.

³⁶ M. Zakrzewska, *Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych a procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych* [w:] red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpius, *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Toruń 2014, s. 446.

³⁷ Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji*. [w:] red. G. Szpor, *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, Warszawa 2013, s. 6-8.

³⁸ Zob. rozważania w zakresie interesu publicznego: A.S. Duda, *Interes publiczny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, a także m. in.: A. Haładaj, *Nadrzędny interes publiczny jako warunek realizacji planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000* [w:] red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, Gdańsk 2009, s. 38-40; M. Zbyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] red. A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński, *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2007, s. 68 oraz M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych* [w:] red. I. Niżnik-Dobosz, *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 91-92.

zarówno władz państwowych, jak i samorządu terytorialnego³⁹. Wartościami podlegającymi uwzględnieniu w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są wymagania ochrony środowiska, w tym ochrony gruntów rolnych i leśnych⁴⁰. Istotną cechą skutecznej gospodarki leśnej jest bowiem stabilność obszarów przeznaczonych pod produkcję leśną, gdyż gospodarke leśną cechuje długoletni cykl produkcyjny, sięgający nawet ponad 100 lat. Właściwe zagospodarowanie przestrzenne, wyrażane w aktach normatywnych, zapewnia ochronę stabilności gruntów leśnych⁴¹. Z prawnego punktu widzenia zagospodarowanie przestrzenne związane jest ściśle z jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska – zasadą planowości, odnoszącą się do ochrony gruntów leśnych (art. 3 ust. 2 uogril).

Z wartościami dotyczącymi ochrony gruntów leśnych związane są kwestie tworzenia zdrowego środowiska naturalnego⁴². Kierując się dyrektywą prakseologiczną, aby ekosystemy leśne mogły skutecznie przyczynić się do tworzenia zdrowego środowiska naturalnego człowieka, muszą być skutecznie chronione przed działalnością właśnie człowieka. Przedstawiona dyrektywa obrazuje znaczenie zasobów leśnych (poprzez wielofunkcyjność lasów) dla tworzenia zdrowego środowiska naturalnego i całej ochrony środowiska. Powyższe konstatacje wskazują, że ochrona środowiska jest gwarantem ochrony zdrowia, a nawet życia obywateli. Przekładając to na sferę wartości, wykonywanie ochrony środowiska przyczynia się do realizacji jednej z najwyższych wartości, jaką jest ochrona życia i zdrowia ludzi⁴³. Podobnie wskazywane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyj-

³⁹ Szerzej: A. Fogel, *Prawna ochrony przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 51 i n.

⁴⁰ Por. J. Stelmasiak, K. Stanik-Filipkowska, *Wartości w planowaniu przestrzennym w ujęciu historyczno-prawnym* [w:] red. Z. Cieślak, A. Fogel, *Wartości w planowaniu przestrzennym*, op. cit., s. 40.

⁴¹ Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 upzp, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

⁴² Zob. orzeczenie prejudycjalne z 3 grudnia 2008 r. TSWE „CURIA” w sprawie C-82/09 w sprawie C-82/09 Dimos Agios Nikolaos (sąd krajowy: Symvoulio tis Epikrateias – Grecja) (2010/C 161/15), s. 10, w którym stwierdzono, że: „ekosystemy leśne powinny być chronione kosztem rolnictwa” oraz że „ekosystemy leśne przyczyniają się do tworzenia zdrowego środowiska naturalnego, więc muszą być chronione przez działania oparte na polityce wspólnotowej w odpowiedniej dziedzinie, tj. dziedzinnie środowiska”.

⁴³ Z. Cieślak uznaje „ochronę życia i zdrowia ludzi” za jedną z dziewięciu wartości zawartych w ustawach działowych prawa administracyjnego. Za: Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności...*, op. cit., s. 5-6.

nego⁴⁴, że nadawanie określonym terenom charakteru lasu ochronnego ma na celu poprawę warunków środowiska naturalnego na danym terenie oraz spełnienie przez te lasy różnorodnych funkcji środowiskowo-twórczych i społecznych. Uznanie lasu za ochronny powinno zatem leżeć również w szeroko rozumianym interesie społeczności lokalnej⁴⁵.

Uwarunkowania dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych znajdują również umocowanie w zapobieganiu dokonywania zmian lasu na użytek rolny, które może nastąpić tylko i wyłącznie w szczególnie uzasadnionych potrzebach właścicieli. Wyjątkowość sytuacji podmiotu ubiegającego się o zezwolenie na zmianę lasu na użytek rolny, postrzegana poprzez pryzmat obowiązków ciążących na nim jako właścicielu lasu, określonych przepisami ustawy o lasach oraz poprzez pryzmat celów tam określonych, powinna mieć wagę przewyższającą wartości chronione w ustawie o lasach⁴⁶. Jednocześnie wskazuje się, że funkcja ochronna lasu związana jest z istnieniem interesu społecznego, ponieważ utrzymanie środowiska naturalnego w niezmienionej formie jest wartością samą w sobie dla ówczesnie funkcjonujących społeczeństw. Stąd określone prawem rygory z tym związane, które tylko na zasadzie wyjątku pozwalają na odstępianie od np. celów ochronnych lasu. W żaden sposób nie przystaje do tak zakrojonego zakresu postępowania określony „zamiar inwestycyjny”, tym bardziej, że przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wykluczają możliwości zainwestowania na terenie lasów ochronnych (art. 9 uogril)⁴⁷.

Jak wskazywane jest również w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, uwarunkowania ochrony gruntów rolnych i leśnych osadzone są także w przepisach innych ustaw prawa materialnego, które nie znajdują pierwszeństwa przed wartością ochrony gruntów. Przykładowo, w jednym z wyroków zostało podkreślone, że zmiana wymogów dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych – w świetle przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁴⁸ – zarówno co do ustaleń projektów planu dopuszczających możliwość realizacji tych elektrowni, jak również odległości ich lokalizowania, nie znajduje uzasad-

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r., K 14/93, OTK 1994/1/13.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r., II OSK 29/16, CBOSA.

⁴⁶ Zob. m.in. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 września 2016 r., II SA/Bk 463/16, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2016 r., II SA/Bk 372/16, CBOSA oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 43/17, CBOSA.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., II OSK 508/17, CBOSA.

⁴⁸ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 961).

nienia co do wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele⁴⁹.

W ugruntowanej linii orzecznictwa sądowo-administracyjnego zaznaczone jest także, że argumenty natury ekonomicznej nie są wystarczającymi przesłankami, które powinny być wzięte pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Organ wyrażający zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów musi bowiem brać pod uwagę szereg innych argumentów, które wpływają bezpośrednio choćby z regulacji o ochronie gruntów rolnych i leśnych (...). Realizując procedurę planowania i zagospodarowania przestrzennego i wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z produkcji należy mieć na względzie, że zagospodarowanie terenów nie jest kwestią aksjologicznie obojętną, uzależnioną wyłącznie od woli właściciela gruntu, mimo iż art. 1 ust. 2 upzp wymienia prawo własności jako wartość, którą należy uwzględnić w planowaniu przestrzennym. Nie może być ona jednak traktowana w sposób wyłączny czy dominujący. Należy wziąć pod uwagę ograniczony wymiar przestrzeni do zagospodarowania, względnie trwały charakter zabudowy, a w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych – ograniczenie areалу takich powierzchni. Ta ostatnia okoliczność powinna być rozpatrywana w aspekcie społecznym, nie tylko z uwagi na prawo do zdrowej i bezpiecznej żywności, ale także ze względu na uszczuplenie takich dóbr publicznych, jak krajobrazy wiejskie o wysokich wartościach przyrodniczych, bioróżnorodność, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu, jakość powietrza⁵⁰.

Wartości osadzone w innych przepisach materialnych znajdujących pierwszeństwo przed ochroną gruntów rolnych i leśnych

Niekiedy stosowane normy prawne przyznają prymat innym wartościom, aniżeli tym wynikającym z unormowań dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Pierwsza grupa wskazanych wartości odnosi się do kwestii *stricte* przyrodniczych, które nie zawsze są zbieżne z wartościami dotyczącymi ochrony gruntów rolnych i leśnych. Przykładowo, w wyroku Naczelnego

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2652/16, CBOSA.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r., II OSK 1234/16, CBOSA.

Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2016 r. podkreślono, że rekultywacja gruntu nie może następować kosztem wartości chronionych prawem wspólnotowym. Jeżeli dany teren zostanie objęty reżimem ochrony Natura 2000 przede wszystkim stosuje się przepisy regulujące tę formę ochrony przyrody. Zakres tej ochrony został wskazany w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵¹. W kwestii natomiast możliwości prowadzenia działalności rolniczej, to jak wynika z art. 36 ust. 1 uop jest ona dopuszczalna, ale jedynie w sytuacji, gdy nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000⁵². Warto zaznaczyć, że wartości odnoszące się do nadrzędności ochrony przyrody nad innymi zagadnieniami znajdują wyrazne zakotwiczenie w przepisach konstytucyjnych innych państw europejskich. Tak się dzieje w przypadku norm Konstytucji Chorwacji odnoszących się do „poszanowania natury i środowiska naturalnego” jako „najwyższej wartości porządku konstytucyjnego Republiki Chorwacji”⁵³ (art. 3). Ponadto przepisy Konstytucji Chorwacji odnoszą się wprost do zasobów leśnych, nadając im szczególną ochronę władz publicznych (art. 52), a także do możliwości ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na potrzeby „ochrony środowiska naturalnego Republiki” (art. 50). Głębokie zakotwiczenie wartości „ochrony życia i zdrowia jednostek” obecne jest w Konstytucji Norwegii z dnia 17 maja 1814 r., odnoszącej się do długofalowości wykorzystywania bogactw naturalnych dla dobra obecnych i przyszłych pokoleń⁵⁴.

Kolejna grupa prymatu innych wartości aniżeli bezpośrednio odnoszących się do ochrony gruntów rolnych i leśnych dotyczy przypadku stosowania tzw. „specustaw”. Są to ustawy związane z realizacją obiektów służących świadczeniu usług publicznych, np. drogi, linie kolejowe, lotniska, itp., i zawierające odrębne procedury lokalizacji tego typu obiektów. Ustawy tego typu przewidują, że w odniesieniu do lokalizacji obiektów, których te ustawy dotyczą, wyłączone jest stosowanie przepisów ustawy o ochronie gruntów

⁵¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U z 2018 r. poz. 142, z późn. zm.), dalej jako: ustawa o ochronie przyrody lub uop.

⁵² Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2052/14, CBOSA.

⁵³ Konstytucja Chorwacji z dnia 22 grudnia 1990 r. (Narodne novine br. 56/90, 124/2000 – pročišćeni tekst) za: T. Wójcik, L. Garlicki (tłum.), *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 1995.

⁵⁴ Zgodnie z § 110b Konstytucji Królestwa Norwegii z 17 maja 1814 r. (*Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17 de Mai 1814*) „Bogactwa naturalne powinny być wykorzystywane na podstawie długoterminowych i wielostronnych przemyśleń tak, aby prawo to ochronić również dla następnych pokoleń”. Za: J. Osiński (tłum.), *Konstytucja Norwegii*, Warszawa 1996, s. 52.

rolnych i leśnych, a także ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Lokalizacja tego typu przedsięwzięć nie wymaga spełnienia wymogu zgodności z planami zagospodarowania przestrzennego i to zarówno na poziomie gminnym, jak i regionalnym. Oznacza to, że decyzje lokalizacyjne wydane na podstawie tych ustaw mogą abstrahować zarówno od istniejącego, jak i planowanego sposobu zagospodarowania terenu, posiadając tym samym prymat nad regulacjami ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz planowania przestrzennego. Prekursorem w tym zakresie była tzw. „specustawa drogową”, czyli ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵⁵. Jednak obecnie ustaw przewidujących szczególne tryby lokalizowania inwestycji jest znacznie więcej, i tym samym więcej wyłączeń z zakresu stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵⁶.

Niekiedy w orzecznictwie sądowno-administracyjnym wskazywana jest konieczność uwzględniania innych wartości aniżeli te wynikające z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych. Ochrona gruntów rolnych nie może być posunięta tak daleko, aby skutkowało to brakiem bądź istotnym ograniczeniem możliwości rozwoju gminy, zważywszy, że możliwość tego rozwoju, tak jak prawo własności, są wartościami, które podlegają prawnej ochronie i które należy w związku z tym także brać pod uwagę, wydając

⁵⁵ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1496).

⁵⁶ W szczególności na podstawie:

- 1) art. 24h) ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1372),
- 2) art. 17 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1122, z późn. zm.),
- 3) art. 28 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2017 r. poz. 2302, z późn. zm.),
- 4) art. 56 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062, z późn. zm.),
- 5) art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 433),
- 6) art. 32 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2017 r. poz. 552, z późn. zm.),
- 7) art. 18 ustawy przesyłowej.

rozstrzygnięcie w oparciu o art. 7 ust. 2 uogril⁵⁷. W judykaturze niekiedy podkreślane jest również⁵⁸, że organy podejmujące decyzję w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów powinny jednocześnie realizować dwie wartości, tj. tę wynikającą z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak i tę wynikającą ze społeczno-gospodarczych potrzeb rozwoju danego terenu, poprzez zapewnienie rozwoju specjalnych stref ekonomicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych⁵⁹. W doktrynie niekiedy dodawane jest, że ochrona gruntów rolnych nie może uniemożliwiać realizacji inwestycji celu publicznego⁶⁰. W kontekście celów inwestycyjnych podkreślane jest również, że przeznaczenie gruntów rolnych dobrej jakości pod zapewnienie dojazdu do jedyne go w okolicy naturalnego akwenu wodnego (jeziora) jest działaniem racjonalnym, które przyczyni się do rozwoju gospodarczego gminy⁶¹. Powyższe stanowiska wskazują zatem, że realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych celu publicznego lub prowadzących do rozwoju gminy ma większą moc aksjologiczną od ustawowego obowiązku zapewnienia ochrony gruntów rolnych. Jednakże – co należy podkreślić – wskazane orzecznictwo sądowno-administracyjne nie stanowi ugruntowanej linii.

Rozwiązywanie konfliktu wartości w ochronie gruntów rolnych i leśnych

Wartości nie istnieją w abstrakcyjnej próżni, gdyż ich funkcja ma charakter społeczny, a zatem jest niezbędnym elementem porządkowania zachowań ludzi według określonego wzorca (paradygmatu aksjologicznego). Dla zachowania i rozwoju społeczeństwa jest to imperatyw kategoryczny, wokół którego krąży refleksja ustawodawcy. Niekiedy zastosowanie paradygmatu aksjologicznego prowadzi do powstania konfliktu wartości,

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r., II OSK 2263/14, *baza LEX* nr 2108471, wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., II OSK 2031/10, *baza LEX* nr 1138046.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2016 r., II OSK 613/15, CBOSA.

⁵⁹ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o *specjalnych strefach ekonomicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1010, z późn. zm.).

⁶⁰ K. Kaczmarek, *Konsekwencje zmian art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dla działalności przedsiębiorstw energetycznych*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 3/2016, s. 46-49.

⁶¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r., IV SA/Wa 429/16, CBOSA.

czyli tzw. stanu antynomii aksjologicznych⁶². Jak wskazuje R. Ingarden, konflikt wartości następuje wtedy, gdy „do pierwszeństwa roszczą sobie prawo obie wartości pozytywne⁶³, ale osoba nie jest w stanie uczynić zadość temu wymaganiu i daje pierwszeństwo jednej z nich”⁶⁴. Wówczas zakres ochrony udzielony przez ustawodawcę różnym wartościom w obrębie jednej bądź różnych regulacji prawnych sprawia, że możliwość ich wspólnego urzeczywistnienia stanie się nie do pogodzenia⁶⁵. 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 nieruchomości⁶⁶. 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 zasobów środowiska naturalnego. Przykładowo, właściciele gruntów położonych w miejscach szczególnej ochrony przyrody, tj. parkach narodowych oraz rezerwach przyrody, są zobowiązani do powstrzymania się od budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych czy prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej (art. 15 ust. 1 pkt 1 i 11 uop) – przez co realizuje się wartość przestrzennych warunków rozwoju oraz ochrony i korzystania z zasobów środowiska naturalnego, docelowo służących wartości ochrony zdrowia i życia człowieka. Jednocześnie nie oznacza to, że ochrona i korzystanie z zasobów środowiska jest zawsze wartością zwyciężającą w zestawieniu z innymi wartościami. Również w przepisach ustawy o ochronie przyrody znajduje się wskazanie⁶⁷, że właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska – jeżeli

⁶² A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 59.

⁶³ Wartości mogą być pozytywne i negatywne; przy czym dla konfliktu wartości charakterystyczne jest to, że zachodzi on między pozytywnymi wartościami, a nie między wartością pozytywną a wartością negatywną. Za: Ingarden R., *O odpowiedzialności i jej podstawach ontycznych* [w:] red. R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1975, s. 181-182.

⁶⁴ Ibidem, s. 103.

⁶⁵ 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. Za: J. Wróblewski, *Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości*, „Państwo i Prawo” nr 9/1983, s. 25 i n.

⁶⁶ A. Fogel, *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” nr 12/2014, s. 47.

⁶⁷ Art. 34 ust. 1 uop.

przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych – może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Wymogi wynikające z nadrzędnego interesu publicznego⁶⁸ stanowią zatem wartość dalej idącą, aniżeli ta, która wynika z ochrony i korzystania z zasobów środowiska naturalnego⁶⁹.

Kolejny przykład dotyczy realizacji wartości bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, w ramach którego właściciele gruntów i lasów przylegających do granicy państwowej są obowiązani do utrzymywania linii granicznej państwa i znaków granicznych w stanie zapewniającym jej widoczność. Jednocześnie są zobowiązani do oczyszczania tych gruntów i lasów z drzew i krzewów oraz innych zarośli na szerokość ustaloną w umowach międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską⁷⁰. Wykonywane obowiązki z całą pewnością nie służą ochronie środowiska naturalnego i nie mają również bezpośredniego związku z wartością rozwoju państwa. Natomiast realizowane wyżej zadania są wypełnianiem wartości bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, co w konsekwencji również może się przyczynić do rozwoju państwa⁷¹.

Podobnie dla realizacji wartości przestrzennych warunków rozwoju właściciele gruntów leśnych mogą zostać wyłączeni z użytkowanych gruntów ze względu na realizację poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych, wynikających z wprowadzanych kolejno przepisów tzw. specustaw (drogowej, przesyłowej, gazowej, lotniskowej itd.). Jak wskazywano już wcześniej, do przedsięwzięć powyższych nie są stosowane również przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o ochronie

⁶⁸ Zob. szerzej na temat interesu publicznego jako wartości w administracji publicznej: A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej*. [w:] red. J. Zimmermann, *Wartości w prawie administracyjnym*. Warszawa 2015 r., s. 169 i n.

⁶⁹ Zob. A. Habuda, *Prawna definicja lasu i kategoryzacja lasów*. [w:] red. A. Habuda, *Polskie Prawo leśne*, Warszawa 2016, s. 125.

⁷⁰ Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 660, z późn. zm.).

⁷¹ Przykładowo utrzymywanie pasa granicznego w stanie przejrzystości pozwoli docelowo dostrzec i uchronić ludność przed nadciągającym niebezpieczeństwem ze strony państwa sąsiedniego. Jednocześnie zaoszczędzone wówczas środki i energia mogą być wykorzystywane w przyszłości na cele służące rozwojowi państwa, w tym ochronie środowiska naturalnego człowieka.

przyrody. Jednocześnie cele inwestycyjne realizowane na podstawie powyższych regulacji nie są na ogół zbieżne z ochroną środowiska naturalnego i korzystaniem z niego.

Innym przykładem antynomii aksjologicznych jest realizacja dwóch niekiedy sprzecznych dyrektyw prakseologicznych dotyczących obowiązku zachowania różnorodności biologicznej oraz powiększania zasobów leśnych kraju na obszarach cennych przyrodniczo⁷². Jeszcze kilkadziesiąt lat temu bezkrytycznie zalesiano obszary charakteryzujące się wyjątkowo wartościowymi ekosystemami nieleśnymi w parkach narodowych, co m.in. doprowadziło do wyginięcia wielu rzadkich i cennych pod względem przyrodniczym gatunków roślin i zwierząt⁷³. Z kolei obecnie można zaobserwować tendencje odwrotne⁷⁴. Na kwestie powyższe zwrócono uwagę w jednym z rozporządzeń Komisji Europejskiej⁷⁵, wskazującym, że należy ustanowić minimalne wymagania w zakresie ochrony środowiska, które trzeba spełniać przy zalesianiu użytków rolnych, zapewniając, aby nie wystąpiło żadne niewłaściwe zalesianie wrażliwych siedlisk, w tym obszarów cennych przyrodniczo na obszarach wiejskich, oraz by uwzględniano potrzebę odporności na zmiany klimatu.

Ciekawe przykłady antynomii aksjologicznych dotyczą sfery prawa łowieckiego, odnośnie praw myśliwych wykonujących polowania, a naruszania praw własności właścicieli gruntów, z możliwymi negatywnymi następstwami dla ochrony gruntów rolnych i leśnych. Jak wskazywane jest w doktrynie⁷⁶, podział kraju na obwody łowieckie nie jest uzależniony od kwestii własnościowych, a więc także las prywatny wchodzi w skład obwodu łowieckiego. Przepisy ustawy z dnia 13 października 1995 r.

⁷² M. Geszprych, M. Borowiak, *Współzależności prawno-aksjologiczne ochrony przyrody i gospodarki leśnej*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2011, s. 102.

⁷³ M. Borowiak, A. Liana, *Zmiany w faunie prostoskrzydłych (Orthoptera) w ciągu 50 lat istnienia Kampinoskiego Parku Narodowego* [w:] red. A. Andrzejewska, A. Lubański, *Trwałość i efektywność ochrony przyrody w polskich parkach narodowych*, Izabelin 2009, s. 373-385 oraz literatura tam cytowana.

⁷⁴ M. Geszprych, M. Borowiak, *Współzależności prawno-aksjologiczne...*, op. cit., s. 102-103.

⁷⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) Nr 807/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich EEFROW i wprowadzające przepisy przejściowe (Dz. Urz. UE L 2014.227.1).

⁷⁶ W. Radecki, *Powszechne korzystanie z lasów*, [w:] red. A. Habuda, *Polskie Prawo leśne*, Warszawa 2016, s. 253.

Prawo łowieckie⁷⁷ nie zawierają zakazu polowania na cudzych gruntach i jako przepisy ustawy specjalnej i późniejszej od ustawy o lasach uchylają zakaz z art. 28 uol, co znajduje zresztą wyraźne potwierdzenie w art. 29 ust. 3 pkt 5 uol⁷⁸.

Rezultatem prowadzonych zabiegów przy powstaniu stanu antynomii aksjologicznych jest zatem uzyskanie najwyższego dobra wspólnego⁷⁹. 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 prawo⁸⁰. Uzyskanie powyższego dobra następuje dzięki łagodzeniu zachodzących konfliktów poprzez osiąganie kompromisu aksjologicznego. Przy tym istotne jest źródło powstania konfliktu wartości, które wpływa na sposób jego załagodzenia. Jeżeli przesłanką konfliktu między dwiema pozytywnymi wartościami społecznymi jest absolutyzująca moc ich dominacji, należy wybrać drogę kompromisu, polegającą na proporcjonalnych ustępstwach, ograniczając zasięg i moc ich struktury roszczeniowej.

Współcześnie podkreślane jest nawet, że rozwiązywanie istniejących antynomii aksjologicznych tworzy również istotną wartość „zapewniania harmonijnego funkcjonowania wspólnot”, odnoszącą się do rozwiązywania konfliktu interesów⁸¹. Jak zauważa D. Czajka, „kompromis aksjologiczny jest niezbędny dla mądrości każdego wyboru. Kompromis ten to nowa wartość, będąca funkcją często sprzecznych wartości”⁸². Przedstawiona wartość rozwiązywania konfliktów częstokrotnie bywa sprzężona z dążeniem do osiągnięcia skuteczności prawa, rozpatrywanej niekiedy pod

⁷⁷ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. *Prawo łowieckie* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1295, z późn. zm.), dalej jako: uoł.

⁷⁸ Art. 29 ust. 3 pkt 5 uoł odnosi się do niestosowania zakazów co do przemieszczania się w lesie przez osoby wykonujące czynności z zakresu gospodarki łowieckiej oraz właścicieli pasiek zlokalizowanych na obszarach leśnych.

⁷⁹ Por. R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji*. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 2002, s. 565 i n. W tym znaczeniu należy dostrzegać ujęcie wartości, określone w art. 3 Ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97 poz. 1051, z późn. zm.), obligujące do gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra publicznego.

⁸⁰ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* [w:] red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 55-71.

⁸¹ Zob. Z. Cieślak., *Podstawy aksjologiczne...*, op. cit., s. 64.

⁸² D. Czajka, *Wykładnia teleologiczna (aksjologiczna)*, „Gazeta Sądowa” nr 6/2006, s. 7.

kątem racjonalności jego tworzenia⁸³. Przy tym analiza skuteczności prawa, jak zauważył J. Sommer, stwarza pierwszą trudność natury metodycznej. Pojawia się pytanie o cele, do realizacji których dąży prawo lub przez które prawo zamierza się realizować⁸⁴. Badania dowodzą, że prawo dąży do realizacji wielu celów, częstokrotnie ze sobą sprzecznych. W indywidualnych gospodarstwach leśnych będzie to z jednej strony sprzeczność określona przez prawo własności użytkowników gospodarstw leśnych, a z drugiej obowiązek podejmowania działań służących ochronie lasu, ograniczających prawa użytkownika gospodarstwa leśnego. Prawo usiłuje znaleźć metody pogodzenia tych sprzeczności albo dając zdecydowany priorytet jednym wartościom kosztem innych (co najczęściej nie przynosi dobrych rezultatów), albo starając się nadać wartościom takie znaczenie, dzięki którym sprzeczności są minimalizowane lub zanikają (np. wprowadzenie zasady trwałości gospodarki leśnej), lub też stwarzając metody dla osiągnięcia kompromisu (zasada proporcjonalności). Zasada ta często bywa sprzężona z zasadą zrównoważonego rozwoju, stanowiącą – po odpowiednim zastosowaniu – płaszczyznę rozstrzygania konfliktów związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Ochrona gruntów rolnych i leśnych wpisuje się w tę sferę, gdyż wpływa w sposób bezpośredni na wykonywanie prawa własności nieruchomości i w sytuacji wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu tego prawa może wywoływać sprzeciw wielu podmiotów. Ograniczenie prawa własności jest szczególnie dotkliwe, gdy właściciel gruntu nie wykorzystuje go na produkcję rolną, a nie ma możliwości dokonania jego zabudowy⁸⁵. Istniejące uwarunkowania prowadzą do silnego lobbingu w zakresie dążenia do odchodzenia od ścisłej ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Uwagi i wnioski

Przedstawione uwarunkowania ontologiczne związane z procesem ochrony gruntów rolnych i leśnych skłaniają do kilku refleksji.

⁸³ J. Wróblewski, *Prawoznawstwo: Perspektywa technicystyczna i humanistyczna*, „Państwo i Prawo” nr 4/1986, s. 4-5.

⁸⁴ J. Sommer, *Skuteczność prawa ochrony środowiska jako problem metodyczny*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” nr 3/2003, Wrocław, s. 19-31.

⁸⁵ M. Zakrzewska, *Zasada partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych a procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych*, op. cit., s. 442 i n.

Obowiązujące przepisy prawne dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych częściej są związane nie z ochroną mającą na celu utrzymanie dziedzictwa naturalnego, jako wartości przyrodniczej istniejącej dla dobra ludzkości, ale z ochroną dla podniesienia użyteczności tych gruntów dla potrzeb leśnictwa i rolnictwa. Wydaje się zatem, że brakuje w obowiązujących regulacjach prawnych głębszych powiązań aspektów utrzymania gruntów rolnych i leśnych z zagadnieniami stricte przyrodniczymi.

Nieodtworzalny charakter gruntów rolnych, i długofalowy proces odnowy gruntów leśnych, skłania ustawodawcę do wyznaczania racjonalnych kierunków wykorzystywania i ochrony tych gruntów. Przeznaczanie gruntów rolnych najlepszych klas, jak również wszystkich gruntów leśnych, na cele nierolnicze lub nieleśne wymaga zatem dużej roztropności ze strony organów administracji publicznej. Organy właściwe z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych mają obowiązek – wynikający z interesu społecznego – ochrony tych gruntów bez względu na miejsce ich położenia. Obecnie wskazanym 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. Podobnie działania w zakresie gospodarki leśnej prowadzone na podstawie uproszczonego planu urządzenia lasu powinny być kompatybilne z uregulowaniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W obecnym stanie prawnym niestety nie jest to zapewnione, gdyż ustalenia wynikające z uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni uwzględniane są (bądź przynajmniej powinny być) jedynie w ewidencji gruntów i budynków (art. 20 ust. 2 uol). Natomiast określanie zadań z zakresu gospodarki leśnej w kompleksach leśnych o powierzchni do 10 ha, prowadzonych na podstawie decyzji inwentaryzacyjnej starosty, nie mają już w ogóle odniesienia w dokumentach planistycznych. Zważywszy na istniejące uwarunkowania należałoby zastanowić się nad celowością utrzymywania tej konstrukcji prawnej.

Kolejny aspekt dotyczy konieczności zmiany podejścia w zakresie wyrażania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych.

Obecne mechanizmy odnoszące się do jednostkowych decyzji (nie licząc konieczności zasięgnięcia niewiążących opinii) organów właściwych do spraw ochrony gruntów rolnych i leśnych, są wydawane w ramach uznania administracyjnego. Duży popyt na grunty i wysoka cena tych gruntów sprawiają, że decyzje te mogą nie być oparte na podłożu aksjologicznym, ale na innych czynnikach, obejmujących zwłaszcza uwarunkowania polityczne, czy nawet zwykły błąd urzędnika podejmującego decyzję. Dlatego krytycznie oceniam obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie. Znacznie pewniejszym rozwiązaniem jest związanie ustawowe co do zakresu podejmowanych działań. Takie związanie obowiązuje w regulacjach innych krajów europejskich, między innymi w Wielkiej Brytanii⁸⁶.

Adres Autora:

dr Marek Geszprych, radca prawny

Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa

03-728 Warszawa, ul. Targowa 45

Axiological antinomies in the protection of agricultural and forest land

Summary

The values relating to the protection of agricultural and forest land are included in the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the Act on Protection of Agricultural and Forest Land, the Act on Forests, but also in other material regulations.

Each of the values located in individual legal provisions, considered separately, is very important for the functioning of a democratic state of law. However, sometimes the simultaneous realization of these values is

⁸⁶ Local planning in Great Britain www.gov.uk/guidance/local-plans oraz www.planningresource.co.uk/article/1453759/2018-policy-legislation-preview, dostęp dnia 10 stycznia 2018 r.

impossible and causes a conflict of values, also known as the so-called axiological antinomy.

This chapter will present situations concerning the emergence of the indicated axiological antinomies in the context of the implementation of protection of agricultural and forest land, as well as solutions adopted on this background, supported by the direction of judicature and legal doctrine.