

**Marta Woźniak<sup>1</sup>**

## **OCHRONA INTERESU PUBLICZNEGO WOBEC INTERESU INDYWIDUALNEGO NA GRUNTACH ROLNYCH I LEŚNYCH – ZAGADNIENIA WYBRANE**

**Słowa kluczowe:** Interes publiczny, interes indywidualny, grunty rolne i leśne, ochrona gruntów.

### **Wprowadzenie**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest określenie zakresu ochrony interesu publicznego wobec gruntów rolnych i leśnych a także granic interesu indywidualnego, które to granice wyznacza także interes publiczny. W tym celu konieczne jest ustalenie, że reglamentacja prawna gruntów rolnych i leśnych może być rozpatrywana w trzech aspektach: ochronnym, gospodarczym i planistycznym. Aspekty te wzajemnie się przenikają. Aspekt ochronny gruntów rolnych i leśnych polega na zakwalifikowaniu tych szczególnych elementów środowiska do kategorii zasobów środowiska w rozumieniu ustawy podstawowej z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>. W myśl art. 81 tej ustawy, ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy p.o.ś. oraz przepisów

---

<sup>1</sup> Dr Marta Woźniak, radca prawny, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.), dalej jako: p.o.ś.

szczególnych, przy czym zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych określają przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie *gruntów rolnych i leśnych*<sup>3</sup>. Zakwalifikowanie gruntów rolnych i leśnych do kategorii zasobów środowiska czyni z nich element predysponowany do gospodarczego wykorzystania, pod warunkiem, że będzie ono wypełniało podstawowy paradygmat ochrony środowiska, jakim jest zrównoważony rozwój. Aspekt planistyczny jest odzwierciedlony przede wszystkim w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>4</sup>, a rangi ochronie gruntów rolnych i leśnych nadaje umiejscowienie tej wartości, określonej jako wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, pośród innych istotnych wymienionych w art. 1 ust 2 u.p.z.p. wartości, które uwzględnia się w planowaniu przestrzennym. Tym samym wyżej wymienione regulacje prawne stanowią zespół norm, za pomocą których grunty rolne i leśne podlegają ochronie jako zasób ochrony środowiska, a istotną rolę odgrywają w tej mierze czynności planowania i gospodarowania. W konsekwencji można przyjąć, że ochrona gruntów rolnych i leśnych stanowi względnie samodzielny element prawnej ochrony środowiska<sup>5</sup>, którego pełna reglamentacja musi być dokonywana z uwzględnieniem innych regulacji prawnych, w tym u.p.z.p. Rozpatrując problematykę prawną gruntów rolnych i leśnych w aspekcie aksjologicznym można powiedzieć, że powyższe czynności (ochrona, gospodarowanie i planowanie) muszą mieścić się w granicach wyznaczonych interesem publicznym.

Interes publiczny jest konstrukcją prawa administracyjnego o bogatej refleksji naukowej i jej prezentacja wykraczałoby znacznie poza ramy niniejszego opracowania<sup>6</sup>. W celu przedstawienia zakreślonego w tytule

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161), dalej jako: uogril.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz.1073, z późn. zm.), dalej jako: u.p.z.p.

<sup>5</sup> Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd M.A. Król, która kwalifikując ochronę gruntów rolnych i leśnych w obszarze prawnej ochrony środowiska, uważa, że prawo ochrony środowiska wprowadza regulacje chroniące powierzchnię ziemi niezależnie od pełnionej funkcji, a ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy ochrony powierzchni ziemi pełniącej funkcję produkcyjną w rolnictwie i leśnictwie, zob. A.M. Król, *Wpływ regulacji prawno – rolnej na zakres korzystania z gruntu rolnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2005, t. LXXII, s. 103-128.

<sup>6</sup> Wypada jednak w tym miejscu podać kilka pozycji literatury, zob. M. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.

opracowania problemu badawczego, należy ustalić zakres ochrony interesu publicznego w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych oraz wskazać instrumenty prawne, za pomocą których wobec tych szczególnych elementów środowiska konkretyzuje się ochrona interesu publicznego. Uznając prawo ochrony środowiska za przynależne do prawa publicznego – jak zauważał J. Boć - należy mieć na uwadze ulepszone warunki realizowania w jego granicach celów publicznych i innych wartości publicznych, takich jak m.in. interes publiczny<sup>7</sup>. Słowa te w pełni odzwierciedlają publicznoprawny nurt w ochronie środowiska i pozwalają na upatrywanie w środowisku kategorii dobra wspólnego. W doktrynie zaznacza się, że z perspektywy interesu publicznego możemy mówić o środowisku i jego ochronie jako wartościach stanowiących dobro wspólne<sup>8</sup>. Istotę środowiska w ten sposób rozpatrywali m.in. J. Sommer<sup>9</sup>, A. Lipiński<sup>10</sup>, W. Radecki<sup>11</sup>, a w kontekście obszarów Natura 2000 A. Habuda<sup>12</sup>. Nie ma więc przeszkód, aby podjąć próbę inkorporowania koncepcji interesu publicznego do problematyki związanej z ochroną gruntów rolnych i leśnych<sup>13</sup>, jest ona bowiem przynależna do problematyki ochrony środowiska. Dla celów niniejszych rozważań nie przyjęto definicji interesu publicznego zawartej w u.p.z.p.<sup>14</sup>, ale uwzględniono ujęcie szersze, zebrane w toku badań nad koncepcją interesu publicznego. W ten sposób pojęciem interesu publicznego objęto – pod względem podmiotowym – interes, którego nie można potencjalnie

<sup>7</sup> J. Boć, *Nieznane polskie otwarcie. Pierwsza w świecie ustawa podjęta z powodów naukowych*, [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 27.

<sup>8</sup> B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 105 i nast.

<sup>9</sup> J. Sommer, *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Prawo człowieka do środowiska naturalnego*, red. J. Sommer, Wrocław 1987, s. 34-44.

<sup>10</sup> A. Lipiński, *Odpowiedzialność cywilna*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 811.

<sup>11</sup> W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 57.

<sup>12</sup> A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 228-230.

<sup>13</sup> W odniesieniu do lasów zob. M. Geszprych, *Zrzeszenia leśne jako podmioty administrujące lasami – analiza aksjologiczno-prawna*, Warszawa 2016, s. 85; M. Woźniak, *Lasy w sferze środowiskowych dóbr publicznych przez pryzmat powszechności i użyteczności*, [w:] *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015, s. 82-84.

<sup>14</sup> Przez interes publiczny z rozumieniu art. 2 pkt 4 u.p.z.p. należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

odnieć do konkretnego adresata, ale do niezidentyfikowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot<sup>15</sup>, z kolei - pod względem przedmiotowym – jako odzwierciedlenie wartości, które leżą u podstaw danego rodzaju stosunków społecznych, regulowanych prawem administracyjnym. Wartości te nie stanowią jednolitej kategorii i uzasadniają rozpatrywanie ochrony gruntów rolnych i leśnych w ujęciu aksjologicznym.

## **Zakres ochrony interesu publicznego wobec gruntów rolnych i leśnych**

Przystępując do ustalenia zakresu ochrony interesu publicznego wobec gruntów rolnych i leśnych należy skonstatować, że już w samym przedmiocie ustawy określonym w art. 1 uogril zakodowany jest interes publiczny. Sposób artykulacji tej kategorii nie został określony wprost, ale trudno oprzeć się wrażeniu, że określenia „poprawianie wartości użytkowych” i „zasady ochrony” poddają grunty rolne i leśne pod ochronę ze względu na interes publiczny. Dodatkowo, jeśli przyjmiemy, że rekultywacja, która jest przedmiotem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 1 uogril), polega na nadaniu lub przywróceniu gruntom zdegradowanym lub zdewastowanym, które były poprzednio gruntami rolnymi lub leśnymi, wartości użytkowych lub przyrodniczych (*vide* art. 4 pkt 18 ustawy uogril), już na samym początku otrzymujemy wyraźny sygnał, że grunty rolne i leśne stanowią ważny element środowiska, którego ochronę nakazuje wzgląd na zapewnienie społeczeństwu tego ważnego dobra publicznego.

Z uznaniem gruntów rolnych i leśnych za cenne wartości koresponduje uwzględnienie ochrony gruntów rolnych i leśnych jako wartości planowania i zagospodarowania przestrzennego – w myśl art. 1 ust 2 pkt 4 u.p.z.p. Tym samym należy stwierdzić, że zagospodarowanie terenów, w tym terenów stanowiących grunty rolne i leśne, nie jest kwestią aksjologicznie obojętną i nie zależy wyłącznie od woli właściciela gruntu. Ponadto, zagospodarowanie gruntów rolnych i leśnych musi uwzględniać ograniczony charakter przestrzeni. Istotny jest przy tym czynnik społeczny, bowiem tylko zrównoważone wykorzystanie gruntów jest w stanie zagwarantować społeczeństwu inne dobro, jakim jest dostęp do zdrowej i bezpiecznej żywności<sup>16</sup>. Jak trafnie zauważa A. Fogel, oprócz zapew-

<sup>15</sup> J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 23.

<sup>16</sup> Por. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 2.

nienia bezpieczeństwa żywnościowego, grunty rolne i leśne pełnią nie tylko funkcje *stricte* produkcyjne, ale również przyrodnicze, społeczne czy też kulturowe<sup>17</sup>.

Z konstrukcją interesu publicznego korelują też kierunki ochrony gruntów rolnych i leśnych określone w art. 3 uogril. Zgodzić się należy z W. Radeckim, że regulacje te dają podstawę do wyróżnienia dwóch podstawowych kierunków ochrony gruntów rolnych i leśnych: ochrony ilościowej, polegającej na ograniczaniu przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz ochrony jakościowej, polegającej na: zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji, zapobieganiu szkodom, rekultywacji i przywracaniu wartości, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych, poprawianiu wartości użytkowej gruntów leśnych oraz ograniczeniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi<sup>18</sup>. Interes publiczny zakodowany jest w tym miejscu w słowach: „zapobieganie”, „zachowanie”, „przywracanie wartości”, „poprawianie wartości”, ale też – czemu należy się przyjrzeć – „ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne”, gdyż na tym przede wszystkim polega ochrona gruntów rolnych lub leśnych.

Wspólną dla gruntów rolnych i leśnych płaszczyzną ochrony jest zapobieganie procesom degradacji i dewastacji, z tym, że w przypadku gruntów rolnych, chodzić będzie o zapobieganie szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, zaś w przypadku gruntów leśnych – o zapobieganie szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi. Pozostałe aspekty ochrony gruntów rolnych i leśnych są w art. 3 ustawy uogril zdefiniowane nieco odmiennie, co wynika ze specyfiki każdej z tych dwóch kategorii gruntów<sup>19</sup>. Mimo różnic, każda z tych płaszczyzn ochrony podyktowana jest potrzebami interesu publicznego.

Ochrona interesu publicznego leży w gestii organów administracji publicznej, które jako jedyne władne są podejmować działania mające

<sup>17</sup> A. Fogel, *Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych w miastach – ocena kierunków zmian prawnych*, [http://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa\\_naukowe/pracestudialne-WSAA/2016/001\\_fogel.pdf](http://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/pracestudialne-WSAA/2016/001_fogel.pdf), dostęp dnia 14 grudnia 2017 r., s. 73.

<sup>18</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 62. W literaturze wskazuje się także na inną koncepcję wyróżniającą nie dwa, lecz trzy kierunki ochrony gruntów: 1) ochronę ilościową, 2) ochronę jakościową, 3) obowiązek rekultywacji, zob. tamże, s. 62.

<sup>19</sup> A. Kamińska, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych, Komentarz praktyczny*, LEX, dostęp dnia 12 grudnia 2017 r.

na celu zabezpieczenie interesu publicznego, a te czynności organów, które będą miały na celu ukształtowanie indywidualnej sytuacji prawnej w formie aktu administracyjnego, nie mogą naruszać interesu publicznego. Innymi słowy przy kreowaniu w formie decyzji administracyjnych interesu jednostkowego, organ administracji nie może tracić z pola widzenia interesu publicznego, do którego ochrony *ex definitione* jest powołany. Administracja publiczna w relacjach z obywatelem, kształtowanych w odpowiednich formach prawnych, ma zabezpieczyć w najwyższym możliwym stopniu interes indywidualny, ale jej rozstrzygnięcia muszą jednocześnie wypełniać treść interesu publicznego. W obszarze ochrony gruntów rolnych postulat ten należy kierować do trzech podmiotów. W pierwszej kolejności do starosty wykonującego te czynności w stosunku do gruntów rolnych, jako zadania z zakresu administracji rządowej. Następnie do marszałka województwa wykonującego te czynności jako zadania własne w określonych w ustawie o.g.r.l. sytuacjach. Jeśli chodzi o ochronę gruntów leśnych podmiotem właściwym do należytego zapewnienia ochrony tych gruntów w interesie publicznym jest dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, na których to obszarach podmiotem właściwym jest dyrektor parku.

W tych fragmentach prawa publicznego, w których występuje wyraźnie – jak w prawie ochrony środowiska - element interesu publicznego, prędzej czy później pojawia się kategoria interesu indywidualnego. Prawo administracyjne materialne, w ramach którego należy umiejscowić ustawę uogril, jest wycinkiem prawa publicznego, zatem przy wytyczaniu jego zakresu z pola widzenia nie może zniknąć interes publiczny relatywizowany do interesu jednostkowego<sup>20</sup>. Relatywizacja ta prowadzi nierzadko do konfliktu interesów. Problematykę relacji interesu publicznego wobec interesu indywidualnego można przedstawić w czterech aspektach regulowanych ustawą uogril: w aspekcie ograniczania przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, w aspekcie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, w aspekcie zapobiegania degradacji gruntów oraz w aspekcie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Każdy z wyżej wymienionych aspektów może być – z uwagi na rozmiary niniejszego opracowania – przedstawiony w zarysie.

---

<sup>20</sup> Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie instytucji tego prawa*, [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, t. 7, s. 97.

## **Relacja interesu publicznego wobec interesu indywidualnego w aspekcie ograniczania przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne**

Jeśli chodzi o pierwszy ze wskazanych aspektów wypada przypomnieć, że wymagania ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym sprowadzają się do formułowania pewnego rodzaju ograniczeń, które są konieczne, aby zapewnić społeczeństwu możliwość korzystania ze środowiska jako dobra publicznego. Podstawowym elementem ochrony gruntów rolnych i leśnych jest ograniczenie przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Jak zauważa M. Szalewska poddanie gruntów rolnych i leśnych administracyjnoprawnej ochronie i związanej z tym ingerencji w sferę praw podmiotów administrowanych, legitymowane jest występowaniem interesu publicznego<sup>21</sup>. Podzielić należy pogląd Autorki, że potrzeba ochrony tego interesu leży u podstaw administracyjnoprawnej reglamentacji zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne<sup>22</sup>. Istotą ochrony gruntów rolnych lub leśnych nie jest przy tym całkowity zakaz, lecz ograniczenie przeznaczenia tychże gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne<sup>23</sup>.

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. Wykładnia językowa art. 6 ust. 1 ustawy uogrił prowadzi do wniosku, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych odnosić się powinna do nieużytków i gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, zaś wyjątkowo do gruntów najwyższej klasy<sup>24</sup>. Ograniczenie przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne dopuszcza przy tym ingerencję w sferę praw rzeczowych do nieruchomości. Sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtują m.in. ustalenia

---

<sup>21</sup> M. Szalewska, *Kolizja interesów w procesie zmiany gruntów rolnych i leśnych. Zagadnienia wybrane*, [w:] red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Toruń 2015, s. 42.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 52. Na szczególną uwagę zasługuje w tym opracowaniu koncepcja relacji (konfliktu) interesu publicznego i interesu jednostkowego oraz relacji pomiędzy interesami publicznymi, w odniesieniu do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne, zob. tamże, s. 52-58.

<sup>23</sup> Za takim stanowiskiem opowiada się też judykatura, zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 czerwca 2009 r., II SA/Bd 252/09, [www.orzeczenia-nsa.pl](http://www.orzeczenia-nsa.pl), dostęp dnia 14 grudnia 2017 r.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 436/13, CBOSA.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.) wraz z innymi przepisami (art. 6 u.p.z.p.). Jednocześnie, tylko w formie m.p.z.p. może nastąpić zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klas bonitacyjnych I-III i gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, z zastrzeżeniem obowiązku uzyskania przez organ wykonawczy gminy zgody właściwego organu administracji publicznej (art. 7 ustawy uogr1<sup>25</sup>). Tym samym można stwierdzić, że organ gminy w m.p.z.p. dokonuje czynności ważenia interesów, które to ważenie dotyczy interesu publicznego, jakim jest ochrona gruntów rolnych i leśnych i interesu właściciela, który - posiadając prawo rzeczowe do nieruchomości – może być zainteresowany zmianą przeznaczenia gruntu. Narzędziem prawnym ważenia owych interesów jest m.p.z.p.; zmiana przeznaczenia gruntów leśnych oraz użytków rolnych klasy I – III następuje bowiem wyłącznie na podstawie m.p.z.p. Aktualne w tym kontekście jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), wyrażone w wyroku z dnia 28 marca 2014 r.<sup>26</sup>, że władztwo planistyczne, którego przejawem jest m.p.z.p. nie może być traktowane jako nieuzasadniona ingerencja gminy w prawa właścicielskie. Ingerencja ta musi też uwzględniać proporcjonalnie wyważony interes publiczny z uprawnieniami właścicielskimi. Wymaga to więc od gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego oraz uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych. Ważenie interesów przeprowadzone przez organ prowadzący postępowanie planistyczne musi uwzględniać elementy współdziałania innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Dzięki współuczestnictwu organów wyspecjalizowanych, interes publiczny ma szansę ukształtować się z uwzględnieniem płaszczyzn, objętych właściwością tych organów<sup>27</sup>. Współdziałanie innych podmiotów jest bowiem - w ocenie piszącej te słowa – jednym z instrumentów ochrony interesu publicznego.

---

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat, zob. M. Szalewska, *Kolizja interesów...*, op. cit., s. 44-50.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., II OSK 518/13, CBOSA.

<sup>27</sup> W świetle art. 7 ust. 2 uogr1 przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody *Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa* lub upoważnionej przez niego osoby, 5) pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.



Może jednak stać się także źródłem dwojakiego rodzaju konfliktu interesów: konfliktu w obrębie interesu publicznego oraz konfliktu interesu publicznego i interesu indywidualnego.

Pierwszy rodzaj konfliktu ma miejsce w sytuacji, gdy organ współdziałający w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w m.p.z.p. zajmie inne stanowisko niż organ w postępowaniu głównym. Wprawdzie opinie zajmowane przez organy współdziałające (przede wszystkim opinia marszałka województwa – art. 7 ust 4 ustawy o.g.r.l.) nie mają charakteru prawnie wiążącego, ale można uznać je za środki korygujące kształt interesu publicznego w postępowaniu głównym. Opinia marszałka jest jednym z dokumentów, jaki powinien zawierać wniosek podmiotu ubiegającego się o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, stanowi część materiału dowodowego i jako taka podlega ocenie organu orzekającego – ministra. Ustalenie w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia gruntów bez wymaganej zgody właściwego organu (ministra albo marszałka województwa) godzi w materialnoprawne gwarancje ochrony tych gruntów.

Decyzja w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych ma przy tym charakter uznaniowy, co nie oznacza dowolności w działaniu organu udzielającego zgody. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 8 stycznia 2014 r.<sup>28</sup>, udzielenie lub odmowa udzielenia zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na inny cel oparte jest na uznaniu administracyjnym. Organ rozpoznający wniosek o udzielenie takiej zgody (art. 7 ust. 3 ustawy uogril) winien więc zgromadzić i wszechstronnie zbadać materiał dowodowy w celu ustalenia stanu faktycznego a następnie wydać orzeczenie w którym zostanie wyważony interes publiczny i słuszny interes strony. Organ działający w oparciu o uznanie administracyjne nie może bowiem wydać decyzji dowolnych, lecz decyzje będące wynikiem wyważenia sprzecznych interesów i uwzględniające obowiązujące prawo materialne. Każdorazowo zmiana przeznaczenia gruntów wymaga kierowania się wskazanymi przez ustawodawcę zasadami ochrony gruntów i skrupulatnego wyważania interesu publicznego, jakim jest ochrona gruntów rolnych i interesu gminy (który też jest interesem publicznym) oraz interesu indywidualnego.

W sprawach w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, dochodzi niekiedy do kolizji interesu publicznego i interesu podmiotu wnioskującego o zmianę przerna-

---

<sup>28</sup> Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2014 r., II OSK 1520/12, CBOSA.

czenia gruntów na cele nierolnicze. Na straży interesu publicznego stoją podmioty publicznoprawne (minister wyrażający zgodę), które powinny przede wszystkim mieć na względzie określony ustawowo interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów, jako dobra publicznego<sup>29</sup>. Z kolei właściciele gruntów rolnych objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze mają interes indywidualny w postępowaniu o zmianę przeznaczenia gruntów, który może znajdować się w stanie kolizji z interesem publicznym. W ocenie, któremu z tych interesów przyznać pierwszeństwo istotna będzie okoliczność, czy właściciel nieruchomości będzie w stanie wykazać swój interes prawny.

Na zakres ochrony interesu jednostkowego w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne ma wpływ potrzeba ochrony interesu publicznego. Tezę taką należy wywieść z faktu, iż ochrona interesu jednostkowego objętego procedurą zmiany przeznaczenia gruntu może nastąpić tylko w procedurze planistycznej, ponieważ w tej procedurze następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych<sup>30</sup>. Jeśli skonstatujemy, że na etapie postępowania planistycznego właściciel dysponuje takimi środkami jak wnioski do przyszłego projektu m.p.z.p., uwagi do projektu m.p.z.p. i ewentualnie możliwością wzięcia udziału w dyskusji publicznej to możemy uznać, że możliwości ochrony interesu indywidualnego są niewielkie, a o ich słabości świadczy dodatkowo brak uruchomienia sądowej weryfikacji w przypadku ich nieuwzględniania przez organ.

W sprawach w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, dochodzi niekiedy do kolizji interesu publicznego i interesu podmiotu wnioskującego o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze. Na straży interesu publicznego stoją podmioty publicznoprawne (minister wyrażający zgodę), które powinny przede wszystkim mieć na względzie określony ustawowo interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów, jako dobra publicznego<sup>31</sup>. Z kolei właściciele gruntów rolnych objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze mają interes indywidualny w postępowaniu o zmianę przeznaczenia gruntów, który może znajdować się w stanie kolizji z interesem publicznym. W ocenie, któremu z tych interesów przyznać pierwszeństwo

---

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2014 r., IV SA/Wa 671/14, LEX nr 1562863.

<sup>30</sup> Tak np. NSA w uchwale z dnia 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13, LEX nr 1404020.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2014 r., IV SA/Wa 671/14, LEX nr 1562863.

istotna będzie okoliczność, czy właściciel nieruchomości będzie w stanie wykazać swój interes prawny.

## **Relacja interesu publicznego wobec interesu indywidualnego w aspekcie wyłączenia gruntów rolnych lub leśnych z produkcji**

Wyłączenie gruntu rolnego lub leśnego z produkcji stanowi co do zasady konsekwencję zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Pozytywne zakończenie obydwu etapów, warunkuje możliwość ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę, co ma istotne znaczenie przede wszystkim w odniesieniu do gruntów rolnych. Przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się rozpoczęcie innego, niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów np. na cele budownictwa mieszkaniowego lub budowy zbiorników wodnych. Wyłączenie gruntów rolnych z produkcji polegać może również na zaniechaniu ich dotychczasowego wykorzystania<sup>32</sup>. Ustawa uogólnia nakłada obowiązek uzyskania decyzji administracyjnej od określonej kategorii gruntów, które ze względu na swoją klasę bonitacyjną lub pochodzenie są najbardziej wartościowe z punktu widzenia potencjalnej produkcji rolnej. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca kierował się interesem publicznym, wprowadzając instrument władczy w postaci konieczności uzyskania decyzji administracyjnej, zabezpieczając tym samym grunty o szczególnie cennych walorach i mając na uwadze zachowanie mineralnego i organicznego pochodzenia gleb. Decyzja ta w istocie ogranicza swobodę właściciela w kształtowaniu sposobu wykonywania prawa własności. Niemniej trzeba również zauważyć, że wprowadzenie możliwości wyłączenia gruntów z produkcji stanowi wyraz respektowania przez ustawodawcę interesu indywidualnego. Inwestor ma do spełnienia ustawową przesłankę uzyskania decyzji, ale organ wydając decyzję winien kierować się zasadą wagi interesów. Zasada ta nie pozwala na odsunięcie interesu indywidualnego na dalszy plan, pod warunkiem, że inwestor będzie w stanie wykazać swój interes prawny.

Organy właściwe w sprawach ochrony gruntów nie mogą samodzielnie rozstrzygać o sposobie przeznaczenia terenu, a zatem konieczne jest wcześniejsze uchwalenie planu miejscowego przez organy gminy albo

---

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 22 września 1995 r., II SA 661/94, [www.orzeczenia-nsa.pl](http://www.orzeczenia-nsa.pl), dostęp dnia 15 grudnia 2017 r.

uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>33</sup>. Decyzję o zezwoleniu na wyłączenie gruntu z produkcji uzyskuje się w przypadku braku planu miejscowego po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy, a przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Tym samym można powiedzieć, że pierwotnym podmiotem kształtowania interesów w sferze gruntów rolnych i leśnych, w tym jeśli chodzi o ich wyłączenie z produkcji jest gmina, która czyni to w m.p.z.p., a na obszarach pozbawionych planu w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji.

## **Relacja interesu publicznego wobec interesu indywidualnego w aspekcie zapobiegania degradacji gruntów**

Zapobieganie degradacji gruntów rolnych i leśnych leży w interesie publicznym, jednakże ustawodawca realizację tego obowiązku przerzucił na właścicieli gruntów. Właściciel gruntów rolnych, na mocy art. 15 ust. 1 uogril zobowiązany został do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie do przeciwdziałania erozji i ruchom masowym ziemi. W tym celu właściciel może zostać zobowiązany w trybie decyzji administracyjnej do zalesienia, zadrzewienia lub zakrzewienia gruntów, lub założenia na nich trwałych użytków zielonych. Realizacja takiego obowiązku, który z pewnością ma na celu ochronę gruntów w interesie publicznym, oddziałuje na sytuację prawną właściciela w ten sposób, że przysługuje mu zwrot kosztów zakupu niezbędnych nasion i sadzonek ze środków budżetu województwa, a gdyby wykonanie powyższych obowiązków spowodowało szkody wynikające ze zmniejszenia produkcji roślinnej, właścicielowi gruntów przysługuje również odszkodowanie (art. 15 ust. 2 i 3 uogril). Kolejnym obowiązkiem właściciela gruntu w ramach zapobiegania degradacji jest utrzymywanie w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwerozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych. Jak z powyższego wynika właściciel nie został pozostawiony bez odpowiedniego zabezpieczenia a realizacja obowiązków w zakresie zapobiegania degradacji gruntów wiąże się z możliwością uruchomienia roszczeń cywilnoprawnych. Szczególnego rodzaju obowiązki ciążyą też na właścicielach zakładów przemysłowych. Jak wynika z art. 16 ust. 1 uogril, dla gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych,

---

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., II OSK 1301/14, LEX nr 2116198.

opracowuje się – na koszt odpowiedzialnych zakładów – plany gospodarowania na tych gruntach do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. Można więc stwierdzić, że plany gospodarowania na gruntach położonych wokół obszarów ograniczonego użytkowania stanowią instrument ochrony interesu publicznego, komplementarny wobec m.p.z.p. W tym ostatnim obszary ograniczonego użytkowania muszą być uwzględnione i stanowią płaszczyznę ograniczeń władztwa planistycznego, oddziałując jednocześnie na zakres prawa własności nieruchomości. Plany gospodarowania na tych gruntach, jako swoiste „specplany” mają na celu zabezpieczenie gruntów rolnych położonych wokół zakładów przemysłowych przed zanieczyszczeniem, ale też wychodzą naprzeciw szkodom, które mogą pojawić się w związku z użytkowaniem gruntu przez zakład przemysłowy. Podstawowy katalog roszczeń został określony w art. 17 uogril i są to: roszczenie o odszkodowanie, roszczenie o wykupienie gruntów, i roszczenie o zwrot kosztów i nakładów związanych z koniecznością zmiany kierunków produkcji. Są to roszczenia o charakterze cywilnoprawnym<sup>34</sup>. Powyższe założenia normatywne uprawniają do wniosku, że ustawodawca wprowadza podwójny reżim ochrony interesu publicznego w związku z zapobieganiem degradacji gruntów: m.p.z.p. oraz plan gospodarowania na tych gruntach. Dodatkowo ochronę interesu publicznego realizuje się tu poprzez wskazanie obowiązków właścicielskich, które polegają na wykonaniu szeregu czynności faktycznych. Nie pozostawia się też poza zakresem ochrony interesu jednostkowego, zwłaszcza, że interes ten jest narażony na uszczerbek z powodu nakładów, które właściciel musi ponieść w związku z wykonaniem przedmiotowych obowiązków, ale też w wyniku obniżenia jakości gruntów w związku z występowaniem szczególnej formy obszarowej o znacznym stopniu uciążliwości, jaką jest obszar ograniczonego użytkowania.

## **Relacja interesu publicznego wobec interesu indywidualnego w aspekcie rekultywacji gruntów**

W celu wykazania, że działania rekultywacyjne mieszczą się w kanonie działań wyznaczonych interesem publicznym godne uwagi jest przypomnienie, że w naukach przyrodniczych rekultywacja to zespół prac i czynności

<sup>34</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych...*, op. cit., s. 188-195; M.A. Król, *Instrumenty prawne ochrony jakościowej gruntów rolnych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1997, t. LV, s. 56.

wykonywanych w celu przywrócenia terenowi zdewastowanemu zdolności produkcyjnej lub użytkowej i umożliwiających jego zagospodarowanie<sup>35</sup>. Ujęcie to koresponduje z definicją zawartą w art. 4 pkt 18 uogril, według której rekultywacja gruntów oznacza nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych. Ustawodawca przy tym wskazuje, w jaki sposób można osiągnąć ten cel, a mianowicie przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Jak stwierdził WSA w Warszawie ustawowa definicja rekultywacji gruntów ma nie tyle charakter instrumentalny, co celowościowy - wskazuje kierunek, do którego należy zmierzać<sup>36</sup>. Kierunki ustawowo wskazane uzasadniają twierdzenie, że – gdyby czynności te zostały przeprowadzone – grunty mogłyby uzyskać znacznie lepsze walory przyrodnicze i użytkowe. Wzmocnienie tezy, że rekultywacja jest działaniem mającym na celu ochronę gruntów w interesie publicznym można uzyskać, dzięki przypomnieniu, że rekultywacja stanowi obowiązek o charakterze publicznoprawnym<sup>37</sup>. Potwierdzenie tej tezy można znaleźć w wyroku WSA w Olsztynie, stwierdzającym, że przepis art. 20 uogril ma w istocie charakter zasady ustawowej, a organy administracji właściwe do wydawania decyzji dotyczących rekultywacji gruntów mają na celu nie tyle ochronę indywidualnych interesów właścicieli gruntów, co ochronę interesu publicznego, leżącego u podstaw ustawowej regulacji ochrony gruntów rolnych i leśnych jako dobra publicznego. Dlatego też wydanie decyzji w przedmiocie rekultywacji wymaga od organu wszechstronnego rozważenia wszystkich występujących w sprawie okoliczności<sup>38</sup>. Bezwzględny obowiązek rekultywacji nie jest przy tym indywidualnym uprawnieniem właściciela danego gruntu, lecz prawem podmiotowym o charakterze publicznym, wynikającym z art. 74 Konstytucji RP<sup>39</sup>. Zatem wydając decyzje dotyczące rekultywacji gruntów, organy administracji przede wszystkim chronią interes publiczny, leżący u podstaw ustawowej regulacji ochrony

---

<sup>35</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych...*, op. cit., s. 201.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2004 r., II SA 4116/03, LEX nr 164705.

<sup>37</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2011 r., III CSK 10/11, LEX nr 1026929.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 października 2013 r., II SA/Ol 607/13, LEX nr 1390171.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 513/15, CBOSA.

gruntów rolnych i leśnych jako dobra publicznego. *Prima facie* można uznać decyzje dotyczące rekultywacji za akty administracyjne ograniczające prawo własności. Jednak sięgając do istoty tego obowiązku można stwierdzić, że decyzje te nie tylko nie ograniczają prawa własności, lecz służą jego ochronie poprzez zobowiązanie do rekultywacji gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych. Tym samym zasadne jest stwierdzenie, że obowiązek rekultywacji nałożony w formie decyzji administracyjnej zabezpiecza obydwaj interesy, choć właściciel gruntu nie zawsze może podzielać ten pogląd. Ustawodawca tworząc tę konstrukcję prawną miał na uwadze ochronę gruntów zdewastowanych a w szeroko pojętej ochronie środowiska uczestniczą także osoby fizyczne, które muszą liczyć się z pewnymi obowiązkami o charakterze publicznoprawnym.

## **Podsumowanie**

Powyższe rozważania uprawniają do wniosku, że ochrona gruntów rolnych i leśnych podyktowana jest przed wszystkim interesem publicznym, a obowiązująca linia orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego, zwłaszcza dotycząca rekultywacji, potwierdza istnienie publicznoprawnych przesłanek ochrony gruntów. Nie pozwala to jednak na pozostawienie interesu indywidualnego poza zakresem ochrony, przy czym o ile narzędzia ochrony interesu publicznego należy lokować w obrębie prawa publicznego, o tyle interes indywidualny wymaga dodatkowo sięgania po instrumenty z obszaru prawa cywilnego. Nie jest to jednak regułą, ponieważ m.p.z.p. – jako instrument ochrony interesu publicznego – powinien stanowić podstawę do ważenia interesu publicznego i interesu jednostkowego. Rozważania prowadzone w niniejszym opracowaniu, nie aspirowały do wyczerpującego przedstawienia zagadnienia, ponieważ grunty rolne i leśne, jako swoiste formy przestrzenne, wymagają ustawicznego odwoływania się do innych regulacji w tym u.p.z.p. i p.o.ś. Tym samym rozważania te mogą stanowić przyczynek do dalszej refleksji nad istotą interesu publicznego wobec gruntów rolnych i leśnych oraz w przedmiocie relacji między tym interesem a sferą interesu indywidualnego.

## **Protection of public interest against individual interests on agricultural land and forestry – selected issues**

### Summary

The subject of this study is to indicate the scope of protection of public interest towards agricultural and forest land as well as the limits of individual interest, which limits also the public interest. The development of agricultural and forest land, with is not an axiologically indifferent matter, therefore it does not depend only on the will of the land owner. The analysis of the Act on the protection of agricultural and forestry land of February 3, 1995, supported by the case-law of administrative courts and the Supreme Court of the year, allows to state that public interest is in favor of protecting agricultural and forest land. However, this does not allow to leave an individual interest outside the scope of protection, while the tools for protection of the public interest should be located within public law, an individual interest additionally requires using instruments in the field of civil law. The relation of public interest to the individual interest was presented in the aspect of limiting the allocation of land for non-agricultural and non-forestry purposes, in the aspect of excluding agricultural or forest land from production, in the aspect of preventing land degradation and their reclamation. The considerations in this study did not aspire to an exhaustive presentation of the issue, which is why they may be a contribution to further reflection on the essence of public interest in agricultural and forestry grounds and on the relationship between this interest and the sphere of individual interest.

*Adres Autorki:*

*dr Marta Woźniak, radca prawny*

*Wydział Prawa i Administracji*

*Uniwersytet Opolski*