

Paulina Kozińska¹, Arkadiusz Michalski²

OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH W RAMACH SYSTEMU OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Słowa kluczowe: strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ochrona gruntów rolnych i leśnych, planowanie przestrzenne.

Wprowadzenie

W związku ze stałym rozwojem społeczno-gospodarczym Polski, istnieje ciągła presja urbanistyczno-inwestycyjna na tereny rolne i leśne, z uwagi na wielkość ogólnej powierzchni tych gruntów w kraju oraz brak zagospodarowania większości z nich. Z raportu Polskiej Akademii Nauk wynika, że chłonność demograficzna w gminnych dokumentach planistycznych znacznie przekracza obecną ilość mieszkańców Polski³. Kształtowanie

¹ Paulina Kozińska – (1) Wydział Instalacji Budowlanych, Hydrotechniki i Inżynierii Środowiska Politechniki Warszawskiej, (2) Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie. Poglądy przedstawione w artykule są tylko i wyłącznie poglądem naukowym autorki i nie stanowią oficjalnego stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie.

² Arkadiusz Michalski – Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie. Poglądy przedstawione w artykule są tylko i wyłącznie poglądem naukowym autora i nie stanowią oficjalnego stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie.

³ *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach urbanizacji w Polsce*, PAN IGiPZ, Warszawa 2013 r., s. 3.

przestrzeni Polski opiera się na procesach planistycznych i inwestycyjnych. Przy tym podstawową formą prawną, do której odnosi się zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wskazujący na inne funkcje tych terenów. Sama zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów na inne cele ma formę decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw środowiska, rozwoju wsi, bądź marszałka województwa. Choć decyzje te nie odnoszą się bezpośrednio do ocen oddziaływania na środowisko, to zarówno złożone procedury planistyczne, jak i te zmierzające do wydania decyzji realizacyjnej, odwołują się do systemu ocen oddziaływania na środowisko, będącego kluczowym instrumentem integracji działań politycznych czy gospodarczych z ochroną środowiska⁴. System ocen oddziaływania na środowisko w Polsce obejmuje strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przeprowadzenie procesu oceny oddziaływania na środowisko bezpośrednio oddziałuje na ochronę gruntów rolnych i leśnych. W wielu przypadkach można wręcz założyć, że realizacja procedury oceny oddziaływania na środowisko przyczynia się do pogłębienia procesu ochrony gruntów rolnych i leśnych. Dlatego wzajemne współistnienie tych procesów zasługuje na szczególną uwagę zarówno z punktu widzenia rozwiązań prawnych, jak i istotnej pragmatyki działania.

Specyfika systemu ocen oddziaływania na środowisko w kontekście ochrony gruntów rolnych i leśnych

System ocen oddziaływania na środowisko został implementowany do polskiego prawodawstwa i obecnie jest realizowany w oparciu o cele wynikające z dwóch dyrektyw, t. j.:

- 1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁵,

⁴ Odniesienie to znajduje miejsce w oparciu o art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, z późn. zm.), dalej ustawa o oś, odwołującego się do projektów wymagających przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zob. także: M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchalek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 127.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne

2) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁶.

Wskazane dyrektywy zostały transponowane do prawa polskiego przez przepisy ustawy ooś oraz aktów wykonawczych, w tym rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, czyli postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmuje przede wszystkim: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Natomiast strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmującym w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Szczegółowy wymagany zakres prognozy oddziaływania na środowisko wykorzystywanej w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, na etapie oceny rozwiązań planistycznych zaproponowanych na szczeblu krajowym, wojewódzkim czy gminnym został określony w art. 51 ustawy ooś. Z treści przedmiotowego artykułu nie wynika bezpośrednio, aby w prognozie oddziaływania na środowisko szczegółowo ujmować wpływ ustaleń projektu dokumentu na grunty rolne i leśne. Wśród szeregu zagadnień wskazanych do przedstawienia w prognozie należy określić, przeanalizować i ocenić przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane,

i prywatne na środowisko (Dz. U. UE. L. 2012.26.1 z dnia 28 stycznia 2012 r., z późn. zm.), dalej jako: Dyrektywa PEiR 2011/92/UE.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. UE. L. 2001.197.30 z dnia 21 lipca 2011 r., z późn. zm.).

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (T. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne na środowisko, a w szczególności m. in. na powierzchnię ziemi i krajobraz. Podobnie wymagany przepisami ustawy o oś zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko, sporządzany przy ocenie wpływu na środowisko planowanego przedsięwzięcia, bezpośrednio nie wskazuje szczegółowo na konieczność analizy zagadnień dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych, odnosząc się ogólnie do informacji o wykorzystaniu powierzchni ziemi i oddziaływaniu na nią, a także na krajobraz. Swoją drogą wskazane uregulowania prawne w tej kwestii są bardziej ogólne aniżeli zalecenia wynikające z dyrektywy PEiR nr 2011/92/UE⁸ wskazującej, że ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanie i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia m. in. na grunty, gleby i krajobraz.

Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, przeprowadzana w celu oceny skutków realizacji projektów miejscowych planów (zgodnie z art. 46 ustawy o oś), stanowi więc ważny element w ochronie gruntów rolnych i leśnych. W ramach tej procedury regionalny dyrektor ochrony środowiska ocenia zaproponowane rozwiązania planistyczne i ich wpływ na ewentualne przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne na podstawie wiedzy własnej oraz w oparciu o przedłożoną prognozę oddziaływania na środowisko. Podkreślenia jednak wymaga, że regionalny dyrektor w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wyraża jedynie opinię na temat projektu dokumentu. Kluczową rolę w zmianie sposobu użytkowania gruntów rolnych i leśnych – działając w reżimie przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹ – w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pełnią:

- 1) Minister właściwy do spraw rozwoju wsi w przypadku *gruntów rolnych* stanowiących użytki *rolne* klas I-III (art. 7 ust. 2 pkt 1 uogril);
- 2) Minister właściwy do spraw środowiska w przypadku *gruntów leśnych* stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 7 ust. 2 pkt 2 uogril);

⁸ Art. 3 ust. 1 Dyrektywy PEiR 2011/92/UE.

⁹ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* (T. j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161), dalej jako: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych lub uogril.

3) marszałek województwa w przypadku pozostałych gruntów leśnych (art. 7 ust. 2 pkt 5 uogril).

Wskazania zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wpływają także na rozstrzygnięcia w procedurze oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Przepisy ustawy o oś nakładają obowiązek stwierdzenia zgodności lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli plan ten, na terenie przeznaczonym pod inwestycję, został uchwalony) przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Analizę przeznaczenia terenu i uwarunkowań zawartych w miejscowych planach umożliwiają przedkładane obligatoryjnie w postępowaniach załączniki – wypisy i wyrisy z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Szczególny przykład, uwzględniający bezpośrednio ochronę gruntów, stanowi analiza zgodności lokalizacji przedsięwzięcia polegającego na zmianie lasu na użytek rolny z uwarunkowaniami określonymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzenie niezgodności planowanego zamierzenia z ww. uwarunkowaniami skutkuje wydaniem rozstrzygnięcia odmownego. Taki pogląd został wyrażony m. in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2013 r.¹⁰ określającym, że „jeżeli plan miejscowy nie przewiduje przeznaczenia terenu pod określone przedsięwzięcie, to organ ma obowiązek, wobec braku zgodności przedsięwzięcia z planem wydać decyzję odmowną”.

Pomimo więc, że ustawa o oś nie nakłada na organ prowadzący czy uczestniczący w postępowaniu, bezpośrednio wymogu uwzględnienia problematyki ochrony gruntów rolnych i leśnych w przeprowadzanej ocenie, pośrednio dokonuje się jej, zapewniając zgodność realizacji przedsięwzięć z uwarunkowaniami określonymi w aktach prawa miejscowego kształtujących przestrzeń gminną.

Powyższe przepisy prawne określają szczegółowe zasady procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, natomiast normy prawne określające wymagania ochrony środowiska w odniesieniu do procesów planistycznych i inwestycyjnych zostały zawarte w wielu ustawach prawa materialnego, w szczególności w: ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o pla-

¹⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2013 r., II OSK 2628/11, CBOSA.

nowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹ oraz ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Założenia ochrony gruntów rolnych i leśnych w kontekście wybranych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

W myśl przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych:

1) ochrona gruntów rolnych polega na:

- ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne;
- zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi;
- rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze;
- zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych;
- ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi;

2) ochrona gruntów leśnych polega na:

- ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze;
- zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi;
- przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej;
- poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności;
- ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Wskazane zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych bezpośrednio wpływają na proces planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

1) w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,

¹¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.), dalej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub u.p.z.p.

- 2) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględni się uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- 3) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się w szczególności obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej gminy realizowane jest poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które wpływają na realizację części zadań z zakresu ochrony środowiska na obszarze danej gminy. W obowiązującej procedurze planowania przestrzennego w Polsce ustalenia studium stanowią podstawę do opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, będących aktami prawa miejscowego o charakterze prawa powszechnie obowiązującego. Wyznaczanie kierunków i koncepcji zagospodarowania przestrzennego określonych w studium powinno się odbywać z poszanowaniem środowiska, przy zapewnieniu możliwości utrzymania równowagi przyrodniczej, a także przy racjonalnym gospodarowaniu zasobami środowiska, w tym racjonalnym gospodarowaniu gruntami, a co za tym idzie uwzględnianiu ochrony gruntów rolnych i leśnych¹².

Warto zwrócić uwagę na kilka przykładów z projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych. Przy ich wyborze kierowano się uwarunkowaniami lokalizacyjnymi gminy i funkcją wykorzystywanych terenów. Analizowane projekty dokumentów dotyczą gmin położonych w znaczącej odległości od dużych ośrodków miejskich (takich jak Warszawa), w których dominującą funkcją wykorzystania terenu jest rolnictwo. Dla kontrastu przeanalizowano również studium gminy położonej na szlaku komunikacyjnym prowadzącym do Warszawy, w jej bezpośrednim sąsiedztwie, gdzie presja urbanistyczna na tereny wolne od zabudowy jest największa.

1. W projekcie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Goszczyn wskazano, że ochrona gruntów rolnych polega przede wszystkim na ograniczeniu przeznaczania gruntów wy-

¹² A. Ociepa-Kubicka, *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” t. 17, nr 1/2014, s. 135-146.

sokich klas bonitacyjnych na cele nierolnicze. Następnie, dla obszarów niepodlegających zabudowie wprowadzono w studium zasady ochrony powierzchni ziemi poprzez rolnicze zagospodarowania gleb w sposób, który odpowiada w pełni ich przyrodniczym walorom, a także zalesianie nieużytków, gruntów rolnych niskich klas bonitacyjnych oraz gruntów zagrożonych erozją¹³.

2. W projekcie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Płońsk w zakresie ochrony środowiska i jego zasobów, Studium ustala ochronę walorów i zasobów środowiska poprzez ochronę rolniczej przestrzeni produkcyjnej na terenach o najwyższych wartościach bonitacyjnych gleb (klasa I-III), ograniczanie rozpraszania zabudowy rolniczej i nierolniczej. W Studium wskazano również, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczeniu przeznaczania ich na inne cele, zapobieganiu degradacji i dewastacji, rekultywacji, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnej rzeźby terenu, natomiast ochrona gruntów leśnych obejmuje ograniczanie przeznaczania na inne cele, zapobieganie degradacji i ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania, a także poprawę wartości użytkowej i produktywności. Przedstawione wskazania ze Studium zostały ukształtowane w oparciu o uwarunkowania prawne wynikające bezpośrednio z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 3 uogril). Jednocześnie w Studium zawarto, że obszary objęte zakazem zabudowy i obszary o ograniczonych możliwościach zabudowy w gminie Płońsk to tereny otwarte oraz grunty chronione na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁴.
3. W projekcie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla gminy Stara Biała i sporządzonej do niego prognozy oddziaływania na środowisko wyszczególniono obszary chronione przed zabudową ze względów przyrodniczych i bezpieczeństwa ludności i jej mienia, do których zaliczono: lasy, tereny rolnicze do zalesienia, tereny łąk i pastwisk, tereny zieleni naturalnej doliny rzecznej oraz korytarze ekologiczne.

¹³ Projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Goszczyn 2016, <http://www.bip.goszczyn.pl>, dostęp dnia 5 stycznia 2018 r.

¹⁴ Projekt zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Płońsk 2016, <http://www.ugplonsk.bip.org.pl>, dostęp dnia 6 stycznia 2018 r.

W celu ochrony powierzchni ziemi ustalono również w Studium główne kierunki działań, opartych na reżimie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁵, do których należą:

- a) ograniczanie przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne;
 - b) zachowanie naturalnych form rzeźby terenu oraz ochronę dziedzictwa geologicznego;
 - c) wprowadzanie zalesień na gruntach rolnych V i VI klasy bonitacyjnej;
 - d) utrzymanie istniejących oraz wprowadzenie nowych zadrzewień i zakrzewień na gruntach użytkowanych rolniczo, w celu ograniczenia procesów erozyjnych (art. 14 ust. 2 uol)¹⁶.
4. Projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki wydziela dwa główne typy przeplatających się obszarów funkcjonalnych, to jest:
- strefa otwarta, w której utrzymuje się dotychczasowe przeznaczenie terenów związane z produkcją rolną i leśną, obszary wód i nieużytków, w tym obszary cenne przyrodniczo. Ponadto utrzymuje się istniejącą zabudowę głównie zagrodową położoną w obrębie strefy otwartej.
 - strefa zainwestowania, w której przewiduje się utrzymanie istniejącej i rozwój nowej zabudowy i innych inwestycji.

Tereny rolnicze „R” obejmują zwarte obszary głównie użytkowane rolniczo, występujące na całym obszarze gminy. Podstawowym przeznaczeniem tych terenów jest użytkowanie pod uprawy polowe, łąki i pastwiska.

Tereny lasów „Ls” – obejmują zwarte i rozproszone obszary leśne, a także obszary szczególnie predysponowane do wprowadzenia zalesień. Zgodnie ze Studium, polityka przestrzenna w zakresie lasów powinna dążyć do zachowania i ochrony lasów, oraz realizować zakaz zabudowy z wyjątkiem urządzeń małej retencji¹⁷.

Z przedstawionych studiów wynika, że gminy starając się chronić grunty rolne i leśne w dokumentach planistycznych, respektują przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz inne przepisy powszechnie obowiązujące. Stosowanie przepisów prawa oraz wskazania dla kierunków

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

¹⁶ Projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Biała 2016, <http://bip.starabiala.pl>, dostęp dnia 5 stycznia 2018 r.

¹⁷ Projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Repki 2016, <http://www.repki.pl>, dostęp dnia 4 stycznia 2018 r.

rozwoju jednostek samorządowych, w których ochrona gruntów rolnych i leśnych jest jednym z priorytetów, zapewniają ochronę terenów rolniczych, jako jednej z głównych funkcji danej gminy i dążą do uporządkowania struktury funkcjonalno-przestrzennej. Najczęściej ochronę gruntów rolnych wprowadza się na terenach o najkorzystniejszych warunkach glebowych.

W przypadku gmin o największej presji urbanistycznej na niezagospodarowane tereny, samorządy terytorialne, dążące do uzyskania jak największych wpływów do budżetu, w związku z dochodami będącymi efektem zmiany opodatkowania gruntów, pod rozwój inwestycyjny przeznaczają znaczący udział terenów. Potwierdza to wskazanie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie¹⁸, że gmina charakteryzuje się wysokimi klasami bonitacyjnymi (głównie III klasy), a jednocześnie dużą presją urbanizacyjną, więc w Studium zachowuje się częściowo obszary przestrzeni rolniczej. Kolejny fragment przedmiotowego dokumentu określa, że przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą sporządzane dla terenów urbanizujących się, które wymagają zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

W niektórych przypadkach gminy chcą zachować jak najwięcej terenów wolnych od zabudowy dopuszczając „wymianę” gruntów rolnych na grunty leśne i odwrotnie. Uzależnione jest to od ogółu warunków geograficznych panujących w danej gminie. Przykładowym działaniem jest dopuszczenie do zalesienia gruntów rolnych o glebach niskiej kategorii.

Ochrona powierzchni ziemi, w tym ochrona gruntów rolnych i leśnych, poddawana jest analizie również w innych dokumentach strategicznych i planistycznych, dla których wymagane jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Są to: strategie rozwoju regionalnego, polityki, strategie, plany lub programy w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywane lub przyjmowane przez organy administracji, wyznaczające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz inne dokumenty, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.

¹⁸ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Błonie przyjęte Uchwałą Nr XIII/71/11 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 29 września 2011 r., <http://www.blonie.pl>, dostęp dnia 4 stycznia 2018 r.

Ochrona gruntów rolnych i leśnych odbywa się również na terenach objętych obszarowymi formami ochrony przyrody, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁹. Na terenach w granicach parków narodowych, parków krajobrazowych, rezerwatów przyrody, obszarów chronionego krajobrazu i obszarów Natura 2000 ochrona gruntów rolnych i leśnych odbywa się poprzez ograniczenia w inwestowaniu i rozwoju zabudowań, na terenach których dokumenty wykonawcze do ww. form ochrony przyrody wprowadzają ograniczenia w celu utrzymania siedlisk roślin i zwierząt oraz utrzymania funkcji korytarzy ekologicznych.

Podsumowanie – uwagi i wnioski

Współczesna ochrona gruntów rolnych powinna być ciągiem powiązanych ze sobą działań ochronnych i planistycznych, w tym urzędowo-rolnych²⁰. Jednostki samorządu terytorialnego poprzez sporządzanie dokumentów planistycznych, uwzględniających bilans terenu, nie powinny dopuszczać do nadmiernego przekształcania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, kierując się ich ochroną, mającą na celu zachowanie produktywności gruntów rolnych i leśnych²¹. Jednocześnie samorządy terytorialne są najbardziej narażone na wywieranie presji na przekształcanie kolejnych połąci terenów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne, a tym samym pogodzenie interesu publicznego i interesu wnioskodawcy²². Istotnym w rozstrzygnięciu ww. kwestii jest współdziałanie samorządów terytorialnych z innymi organami administracyjnymi (lub administrującymi), które w zakresie swoich kompetencji wspomagają samorządy (m.in. na etapie opinii i uzgodnień) przy procedurach planistycznych, strategicznych ocen, czy ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, w celu ochrony

¹⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (T. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 142, z późn. zm.).

²⁰ K. Marciniuk, *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*. „*Studia Iuridica Agraria*”, nr 9/2011, Białystok, str. 368 i n.

²¹ 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. 29-50.

²² M. Geszprych, *Skuteczna ochrona gruntów leśnych i rolnych – problematyka prawna*. „Kalendarz Rolników 2018”, Włocławek 2017, s. 252-257.

interesu publicznego, tj. ochrony gruntów, jako dobra publicznego²³, poprzez powstrzymanie nadmiernych inwestycji na terenach dotychczasowo użytkowanych jako tereny rolne i leśne.

Istniejące regulacje prawne dotyczące planowania przestrzennego przyczyniają się do ochrony gruntów rolnych i leśnych przed przeznaczeniem ich na cele nierolne i nieleśne. Obowiązujące regulacje prawne, zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zapewniają spójność systemu planowania przestrzennego z zasadami ochrony środowiska²⁴, w tym ochrony gruntów rolnych i leśnych, określając jednoznacznie wymóg uwzględnienia tych kwestii przy opracowywaniu dokumentów planistycznych. Konieczność poddania tych dokumentów strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (w tym praktyczny brak możliwości odstąpienia od jej przeprowadzenia w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²⁵), przy udziale w niej regionalnego dyrektora ochrony środowiska, dodatkowo przyczynia się do ochrony zasobów środowiska naturalnego.

Przepisy prawne dotyczące oceny oddziaływania na środowisko nie są jednak kompatybilne z regulacjami dotyczącymi sporządzania opracowań planistycznych, nie określając jednoznacznie analizy tej problematyki w dokumentach sporządzanych w celu ich oceny. System ocen oddziaływania na środowisko jest częścią całego procesu planowania i zagospodarowywania przestrzeni. Ważnym jest, aby wszystkie podmioty biorące udział i mające wpływ na gospodarowanie przestrzenią, w tym zarządzanie gruntami rolnymi i leśnymi, prowadziły swoje działania w sposób rozsądny i kontrolowany, przy uwzględnieniu wspólnego interesu publicznego, dążąc do zachowania w dotychczasowym użytkowaniu gruntów rolnych, zwłaszcza tych najcenniejszych, i gruntów leśnych.

²³ M. Geszprych, *Ochrona gruntów rolnych w miastach – analiza aksjologiczno-prawna*. [w:] „Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji” red. Z. Cieślak, t. I/2016, s. 98-99.

²⁴ A. Ociepa-Kubicka, *op. cit.*, 135-146.

²⁵ Zgodnie z art. 48 ust. 1 i 1a ustawy o oś odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku dokumentów, o których mowa w art. 46 pkt 1 ustawy o oś (m. in. planów zagospodarowania przestrzennego), może dotyczyć wyłącznie projektów dokumentów stanowiących niewielkie modyfikacje przyjętych już dokumentów, a także w przypadku gdy organ opracowujący projekt dokumentu, po uzgodnieniu z właściwymi organami (o których mowa w art. 57 i 58 u.p.z.p.), uzna, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko.

Wartym rozważenia jest zatem możliwość znowelizowania przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w zakresie zapewnienia większej kompatybilności procedury oceny oddziaływania na środowisko z zapewnieniem ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Protection of agricultural and forest land as part of the environmental impact assessment system

Summary

The chapter presents the role of the environmental impact assessment system in force in Poland, both the strategic environmental impact assessment, and the assessment of the environmental impact of planned projects, in the protection of valuable environmental resources, such as arable and forest land.

Participation in this procedure of government administration boards (as organs conducting or co-operating), specialized in the field of environmental protection, contributes to the protection of agricultural and forest land.

Achieving the objectives set for the protection of agricultural and forest land is ensured, inter alia, in the legal regulations of the planning procedure, making it possible to limit the use of this land for other purposes.

The procedure of environmental impact assessments indirectly contributes to this protection, however, in order to increase the compatibility of legal provisions and minimize uncontrolled often pressure on these valuable environmental resources, the provisions regulating the impact of the implementation of urbanization plans (planning and investment) should be regulated in more detail in this range.

Adresy Autorów:

Paulina Kozłńska

*Wydział Instalacji Budowlanych, Hydrotechniki i Inżynierii Środowiska
Politechnika Warszawska*

Arkadiusz Michalski

*Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie*

