

Michał Borowiak¹

WPŁYW NORM PRAWA OCHRONY PRZYRODY NA OCHRONĘ GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

Słowa kluczowe: prawo ochrony przyrody, grunty rolne i leśne, sposób użytkowania ziemi.

Wstęp

Pojęcie gruntu w ujęciu potocznym oznacza najczęściej pewną powierzchnię ziemską stanowiącą odrębny przedmiot własności, stanowi rodzaj nieruchomości (tzw. nieruchomości gruntową). W tym też znaczeniu bardzo często używane jest w przepisach wielu ustaw². Grunty rolne i leśne stanowią natomiast powierzchnię nadającą się i zarazem przeznaczoną odpowiednio do rolnego i leśnego wykorzystania. Grunty takie mogą znajdować się na obszarach podlegających ochronie na podstawie przepisów o ochronie przyrody, które to regulacje mogą być przydatne dla ochrony nie tylko szczególnych przedmiotów ochrony znajdujących się na tych obszarach, ale także samych gruntów rolnych i leśnych. W niniejszej pracy podjęto próbę oceny wpływu tych przepisów na ochronę samych gruntów

¹ Michał Borowiak – Naczelnik Wydziału ds. Orzecznictwa II Departament Orzecznictwa Administracyjnego, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska. Poglądy przedstawione w artykule są tylko i wyłącznie poglądem naukowym i nie stanowią oficjalnego stanowiska Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

² Np. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (T.j. Dz. U. 2018 r. poz. 121, z późn. zm.), dalej jako: ugn.

rolnych i leśnych, wobec ważkiego problemu jaki stanowi możliwość ich zagospodarowania na inne cele.

Przedmiot i cele ochronne ustaw o ochronie przyrody oraz o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych³ reguluje zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów (art. 1). Zgodnie z art. 3 uogril polega na ograniczaniu przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne; zapobieganiu ich degradacji i dewastacji; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych; ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności.

Ustawa o ochronie przyrody⁴ określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu (art. 1). Ochrona przyrody, w rozumieniu tej ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody: dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; siedlisk przyrodniczych; siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; krajobrazu; zieleni w miastach i wsiach; zadrzewień. Z kolei celem ochrony przyrody jest: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowanie różnorodności biologicznej; zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody; kształtowanie

³ 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.

⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (T. j. Dz.U z 2018 r. poz. 142, z późn. zm.), dalej jako: ustawa o ochronie przyrody lub uop.

właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Analizując powyższe cele obu regulacji można zauważyć, że przedmiotem ochrony ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest zasób naturalny jednego rodzaju, jakim są grunty rolne i leśne oraz ich wartość użytkowa, produkcyjna. Z kolei przedmiotem ochrony ustawy o ochronie przyrody są zasoby naturalne każdego rodzaju (takie jak wody, grunty rolne i leśne, lasy, zwierzyzna itp.), ale jedynie te o szczególnych i wyjątkowych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Przykładowo bowiem ekosystemy, siedliska, czy krajobrazy zazwyczaj będą składać się z wielu różnych komponentów środowiska. Dlatego też w doktrynie niektórzy uczeni rozróżniają prawo ochrony przyrody *sensu stricto* i *sensu largo*⁵, a samą regulację ustawy o ochronie przyrody uznają za „integrującą” i „spajającą” pozostałe regulacje, których przedmiotami ochrony są różne zasoby środowiska (w tym grunty rolne i leśne). Zgodnie z tą koncepcją ochrona gruntów rolnych i leśnych stanowiłaby część prawa ochrony przyrody. Zdecydowanie odmienną koncepcję przedstawia J. Sommer, według którego „prawo ochrony przyrody to prawo regulujące zachowania człowieka dla zapobieżenia niekorzystnym przeobrażeniom przyrody. Przy tym to niekorzystne przeobrażenie nie musi się wiązać z ochroną zdrowia i życia człowieka”⁶. Z kolei prawo ochrony środowiska stanowią „... normy prawne regulujące oddziaływanie człowieka na środowisko w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom, a w szczególności zagrożeniu zdrowia i życia człowieka”⁷. W takim z kolei ujęciu ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych znalazłaby się w zbiorze przepisów prawa ochrony środowiska, natomiast ustawa o ochronie przyrody zarówno w wyżej wymienionym zbiorze, jak i podzbiorze prawa ochrony przyrody. Należy bowiem zauważyć, że prawo ochrony przyrody *sensu stricto*, co najmniej pośrednio służy także zdrowiu człowieka⁸, a ponadto prawodawca w art.

⁵ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 40. Autor ten do prawa ochrony przyrody *sensu stricto* zalicza jedynie ustawę o ochronie przyrody oraz akty wykonawcze do niej, natomiast do prawa ochrony przyrody *sensu largo* przepisy leśne, rybackie, łowieckie i o ochronie zwierząt. Niemniej należy zauważyć, że w takim ujęciu mieściłyby się także przepisy prawa wodnego, czy też właśnie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁶ J. Sommer, *Przedmiot prawa ochrony przyrody*. [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 70-71.

⁷ J. Sommer, op. cit., s. 71.

⁸ B. Rakoczy, *Konstytucyjne prawo do wypoczynku a ochrona przyrody*, [w:] red. D. Kopeć, N. Ratajczyk, *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008, s. 108-101.

81 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁹ wprost wskazuje, że ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie tej ustawy oraz przepisów szczególnych (ust. 1), w tym ustawy o ochronie przyrody (ust. 4).

Instytucje prawnej ochrony przyrody i ich wpływ na ochronę gruntów rolnych i leśnych

Podstawową instytucję prawnej ochrony przyrody stanowi obszar specjalny o charakterze ekologicznym, na którym powszechny porządek prawny ulega wyłączeniu¹⁰ z mocy prawa {(obszary parków narodowych i rezerwatów przyrody (art. 15 ust. 1 uop), obszary Natura 2000 (art. 33 ust. 1 uop)} albo w drodze ustanowienia stosownych ograniczeń w powszechnie obowiązującym akcie prawa miejscowego {(obszary chronionego krajobrazu (art. 23 ust. 2 w związku z art. 24 ust. 1 uop), obszary parków krajobrazowych (art. 16 ust. 3 w związku z art. 17 ust. 1 uop), obszary zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, użytków ekologicznych (art. 44 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 uop)}.

Na obszarach ochrony ścisłej i czynnej parków narodowych i rezerwatów przyrody przykładowo obowiązują takie ograniczenia jak: niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów; czy też użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczania i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody. Z kolei na obszarze ochrony krajobrazowej dopuszczalne będzie dotychczasowe gospodarcze wykorzystanie tych gruntów (art. 15 ust. 2 pkt 5 uop). W przypadku gruntów rolnych i leśnych będzie zatem możliwe ich dalsze użytkowanie¹¹, nie będzie natomiast możliwa zmiana

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (T. j. Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.),

¹⁰ J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, red. D. Kopeć, N. Ratajczyk, Łódź 2008, s. 109.

¹¹ Wydaje się, że użytkowanie będzie możliwe wyłącznie w zakresie dotychczasowego sposobu użytkowania ziemi. Nie będzie zatem możliwa także zmiana użytkowania w obrębie rolnego użytkowania gruntów, bowiem ma to także ogromne znaczenie dla walorów krajobrazowych parków narodowych oraz rezerwatów przyrody (zgoła inne walory posiadają łąki, czy pastwiska, a inne pola uprawne, zabudowa zagrodowa, czy wreszcie inwentarska mogąca stanowić nawet przedsięwzięcie mogące znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów

ich przeznaczenia na inne cele¹². Tym samym regulacja uogólniona w takim zakresie została wyłączona na terenie obszarów ochrony krajobrazowej. Taki stan potwierdził także Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając w uzasadnieniu wyroku, że „Zakazy, o których mowa w art. 15 ust. 1 uop, nie dotyczą obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego. Oznacza to, że zakazy te nie obowiązują w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania, a więc odnoszą się do gospodarczego wykorzystania według stanu istniejącego, nie zaś w odniesieniu do przyszłych przedsięwzięć, które będą możliwe do realizacji w oparciu o plan miejscowy, który dokonuje zmiany przeznaczenia terenów bez prawa do zabudowy na tereny, na których możliwa jest realizacja różnych form zabudowy”¹³.

Z kolei na obszarach Natura 2000 chronione pozostaną grunty rolne i leśne, na których znajdują się siedliska przyrodnicze oraz siedliska gatunków, które będą stanowiły przedmioty ochrony tych obszarów, przy czym zmiana sposobu użytkowania będzie się wiązała z ryzykiem znacząco negatywnego oddziaływania na dany obszar, a podczas oceny oddziaływania na ten obszar nie wykluczono tego ryzyka. Tak też wskazał NSA, stwierdzając, że „Niedopuszczalne jest, co do zasady, wydanie zgody na realizację przedsięwzięcia, co do którego nie wykluczono znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000”¹⁴.

W zupełnie odmienny sposób kształtowane są ograniczenia na obszarach pozostałych obszarowych form ochrony przyrody. Wspólną ich cechą stanowią elastyczne delegacje ustawowe, zgodnie z którymi organ tworzący formę ochrony przyrody, w akcie prawa miejscowego, wprowadza zakazy właściwe dla danego obszaru lub jego części. Przykładowo na obszarze chronionego krajobrazu lub parku krajobrazowego mogą zostać wprowadzone zakazy likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych; likwidowania obszarów wodno-błotnych, sta-

Rozporządzenia 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). Natomiast zgodnie z art. 117 ust. 2 uop na gruntach użytkowanych gospodarczo w parkach narodowych lub rezerwach przyrody stosuje się ochronę krajobrazową, którą stosownie do art. 5 pkt 8 uop jest zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu.

¹² Poza sytuacjami określonymi w art. 15 ust. 3, 4 i 5 uop.

¹³ Wyrok z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 227/15, LEX nr 2199336.

¹⁴ Wyrok z dnia 4 października 2016 r., II OSK 3230/14, CBOSA.

rorzeczy i naturalnych zbiorników wodnych; zmiany stosunków wodnych; czy też lokalizowania obiektów budowlanych w pasie 100m od linii brzegu rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych oraz od poziomu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym¹⁵; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. Normy prawne wynikające z powyższych ograniczeń poza realizacją celów ochrony danego obszaru objętego ochroną wprost korespondują ze sposobami ochrony gruntów rolnych i leśnych, która polega między innymi na zapobieganiu degradacji gruntów rolnych (erozji lub ruchom masowym ziemi zapobiega przykładowo obecność zadrzewień śródpolnych¹⁶); zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych (zakaz likwidowania starorzeczy – naturalnych jezior przyrzecznych, obszarów wodno-błotnych – a zatem także torfowisk, czy naturalnych zbiorników wodnych); ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania terenu. Zgodnie z art. 16 ust. 6 uop grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu. Niemniej należy zauważyć, że sytuacja ta może mieć miejsce tylko w przypadku, o ile gospodarze użytkownicy nie spowoduje naruszenia ograniczeń obowiązujących na obszarze parku krajobrazowego, wyłączających powszechny porządek prawny. W takim też zakresie możliwa jest zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele. Wydaje się, że stan taki ma miejsce także na obszarach chronionego krajobrazu, pomimo braku analogicznej regulacji w stosunku do tej formy ochrony przyrody.

Odrębnego omówienia wymagają obiektowe formy ochrony przyrody¹⁷, na obszarach których może zostać wprowadzony zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi. Wykładnia tego ograniczenia wywołała bardzo duże rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie obecne

¹⁵ Przed dniem 11 września 2015 r. był to zakaz, który dotyczył także wszystkich sztucznych zbiorników wodnych, co wywołało duże rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych odnośnie zakresu normy prawnej (zob. szerzej: M. Borowiak, *Pojęcie innego zbiornika wodnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] red. A. Barczak, A. Ogonowska, *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, „Rozprawy i Studia Uniwersytetu Szczecińskiego” T. MXVII (943)/2016, s. 465-473).

¹⁶ Zgodnie z art. 15 ust. 2 uogril właściwy miejscowo starosta może nakazać właścicielowi założenie zadrzewień na gruncie rolnym z takiego właśnie powodu.

¹⁷ Art. 40-43 uop, przy czym formy obszarowe stanowią przede wszystkim zespoły przyrodniczo-krajobrazowe i użytki ekologiczne.

są trzy wyraźnie różniące się stanowiska¹⁸. Zgodnie z jednym ze stanowisk zmiana sposobu użytkowania ziemi stanowi termin tożsamy ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele¹⁹. W takim ujęciu ograniczenie to poza ochroną celu utworzenia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, czy też użytku ekologicznego służy także podstawowemu sposobowi ochrony gruntów rolnych i leśnych, który polega właśnie na ograniczaniu przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Niemniej należy zauważyć, że zakaz ten jest dalej idący bowiem dotyczy także zmiany sposobu użytkowania ziemi w ramach rolniczego przeznaczenia gruntu, która może polegać na przykład na zmianie użytkowania łąkowego, czy też pastwiskowego na użytkowanie orne (zatem z ekstenywnego na intensywne)²⁰. Tak przykładowo stwierdza NSA wskazując, że zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi odnosi się do funkcji, celu, dla którego dany obszar jest używany, a przez zmianę sposobu użytkowania ziemi należy rozumieć wszelkiego rodzaju czynności, jednorazowe lub ciągle, na skutek których ustaje dotychczasowy sposób użytkowania ziemi niezależnie od jego charakteru, a jego miejsce zastępuje nowy, dokonany poprzez wprowadzenie zmian²¹. Taka interpretacja nie zmienia jednak w żaden sposób przydatności tego ograniczenia dla ochrony gruntów rolnych i leśnych, bowiem w tak zrekonstruowanej normie prawnej znajdzie się także zmiana przeznaczenia tych gruntów.

Stopień ingerencji w prawa konstytucyjnie chronione jednostki

Zarówno ustawa o ochronie przyrody, jak i ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przewiduje regulacje ingerujące w prawa konstytucyjnie chronione, przede wszystkim w prawo własności²² oraz swobodę prowa-

¹⁸ Szczegółowo omawia je M. Borowiak, *Zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] red. Z. Cieślak, A. Kosieradzka-Federczyk, *Ochrona środowiska a działalność inwestycyjna. Aspekty prawne*, „Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji” Tom V/2016, s. 29-45.

¹⁹ Np. wyrok NSA z dnia 25 września 2014 r., II OSK 662/13, CBOSA.

²⁰ M. Borowiak, *Zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, op. cit., s. 37.

²¹ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2014 r., II OSK 1046/13, niepubl.

²² Art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

dzenia działalności gospodarczej²³. Niemniej należy wskazać na zasadnicze różnice wynikające z tych przepisów.

Grunty rolne i leśne znajdujące się na obszarach o szczególnym reżimie prawnym wynikającym z przepisów ustawy o ochronie przyrody będą podlegały ochronie niezależnie od okoliczności, czy będą jednocześnie objęte ochroną na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przykładowo mogą to być grunty rolne niższych klas bonitacyjnych (klasy IV-VI)²⁴, na których będą znajdowały się zadrzewienia śródpolne (na obszarach parków krajobrazowych lub obszarach chronionego krajobrazu), siedliska gatunków chronionych (np. na obszarach użytków ekologicznych) lub fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego złożone z łąk, czy pastwisk i wyróżniające się jednocześnie walorami widokowymi i estetycznymi²⁵ (np. na obszarach zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, czy też obszarach ochrony krajobrazowej w granicach parków narodowych). Analogiczna sytuacja może dotyczyć gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast²⁶. Tym samym ustawa o ochronie przyrody pozwala na szerszą ochronę gruntów rolnych, przede wszystkim niezależnie od ich przydatności do celów produkcyjnych. Niemniej muszą one posiadać szczególne walory przyrodnicze odpowiednie dla danej obszarowej formy ochrony przyrody. W celu dostosowania ograniczeń właściwych dla ochrony poszczególnych wartości przyrodniczych ustawodawca umożliwił, po pierwsze wybór samej obszarowej formy ochrony przyrody, po drugie w formach o mniejszych walorach przyrodniczych (najczęściej także krajobrazowych) umożliwił prawodawcy lokalnemu wybór zakazów właściwych dla potrzeb ochrony całego obszaru lub jego części. Rozwiązanie takie należy ocenić jako bardzo elastyczne i umożliwiające przede wszystkim ingerencję w prawa konstytucyjnie chronione jednostki, jedynie w zakresie koniecznym dla ochrony wartości przyrodniczych danego obszaru, a zatem zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W skrajnym przypadku, w sytuacji wprowadzenia ograniczeń uniemożliwiających nawet

²³ Art. 22 Konstytucji RP.

²⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 uogril grunty rolne niższych klas bonitacyjnych (klasy IV-VI) nie wymagają zgody na zmianę przeznaczenia właściwego organu.

²⁵ Na temat walorów estetycznych łąk i pastwisk zob. szerzej: M. Warda, E. Stamirowska-Krzaczek, *Florystyczne i krajobrazowe aspekty zbiorowisk łąkowo-pastwiskowych w środkowej części doliny Wieprza*, „Czasopismo Techniczne. Architektura”, T. R. 104, z. 5-A/2007, s. 178, 189.

²⁶ Art. 10a uogril, zgodnie z którym przepisów dotyczących ograniczania przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne nie stosuje się do takich obszarów.

dotychczasowy sposób wykorzystania gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody ustawodawca wskazał, że następuje to za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody - w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zatem to jednostka w takim przypadku ma prawo skorzystać z ochrony sądowej, ponieważ wywłaszczenie nieruchomości, które polega na pozbawieniu albo ograniczeniu prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 112 ust. 2 ugn). Ponadto, w przypadku wprowadzenia ograniczeń nieproporcjonalnych do celu ochrony obszaru lub jego części przez prawodawcę lokalnego w akcie prawa miejscowego²⁷, akt taki będzie mógł zostać zaskarżony do sądu administracyjnego w zakresie jego zgodności z prawem²⁸.

Zupełnie inaczej ustawodawca uregulował ograniczanie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W reżimie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmiana przeznaczenia gruntów rolnych I-III klasy²⁹ oraz leśnych może nastąpić jedynie w uchwalonym planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego, po uprzedniej zgodzie właściwego organu³⁰, wydawanej na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 7 ust. 3 uogrill). Stroną tego postępowania jest tylko organ wnioskujący o zgodę na zmianę przeznaczenia. Zatem ograniczenia w przeznaczeniu gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dotyczą tylko najbardziej przydatnych do produkcji gruntów rolnych oraz wszystkich gruntów leśnych i wynikają bezpośrednio z mocy prawa na całym obszarze kraju. Oznacza to, że ograniczenia te w sensie przedmiotowym obejmują znacznie węższy zakres aniżeli te, które mogą zostać wprowadzone na podstawie przepi-

²⁷ Będzie nim przede wszystkim sejmik województwa w przypadku parku krajobrazowego (art. 16 ust. 3 uop) oraz obszaru chronionego krajobrazu (art. 23 ust. 2 uop) albo rada gminy w przypadku zespołu przyrodniczo-krajobrazowego lub użytku ekologicznego (art. 44 ust. 2 uop).

²⁸ Art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) lub art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096, z późn. zm.).

²⁹ Wyjątek dotyczący gruntów tej klasy niewymagający zgody przewiduje ust. 2a tego przepisu.

³⁰ W odniesieniu do: gruntów rolnych jest nim minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 7 ust. 2 pkt 1 uogrill); gruntów leśnych własności Skarbu Państwa minister właściwy do spraw środowiska (art. 7 ust. 2 pkt 2 uogrill), pozostałych gruntów leśnych marszałek województwa (art. 7 ust. 2 pkt 5 uogrill).

sów ustawy o ochronie przyrody. Zauważyć jednak należy, że ingerują w prawo własności oraz wolności działalności gospodarczej w sposób zupełny w tym zakresie, niezależnie od ich szczególnych wartości. Jediną cechą, która zadecydowała o takim kształcie ich ochrony były zdolności produkcyjne. Ponadto jednostka, która z tego tytułu doznała ograniczenia prawa własności, czy też wolności prowadzenia działalności gospodarczej praktycznie pozbawiona została możliwości dochodzenia swoich praw na drodze sądowej, bowiem decyzja odnośnie przeznaczenia tego rodzaju gruntów na inne cele zależy od uznania organu wykonawczego (przygotowującego projekt planu miejscowego)³¹ oraz stanowiącego gminy z jednej strony (władztwo planistyczne gminy), oraz z drugiej strony organu wyrażającego zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu. Jednostce bowiem nie przysługuje roszczenie o uchwalenie planu miejscowego w żadnym przypadku, w szczególności o żądanym przeznaczeniu gruntu jego własności.

Podsumowanie i wnioski

Zasoby naturalne (woda, ziemia, lasy, kopaliny itp.) podlegają reglamentacji oraz prawnej ochronie w ramach systemu prawa ochrony środowiska. Grunty rolne i leśne stanowią tego rodzaju zasób, regulowany przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W jej ramach ochronie podlega przede wszystkim zdolność produkcyjna tych gruntów. Grunty rolne o najwyższej zdolności produkcyjnej oraz wszystkie grunty leśne objęte zostały najdalej idącą ochroną, w zasadzie w sposób wyłączający możliwość dochodzenia ochrony konstytucyjnie chronionych praw przez jednostkę na drodze sądowej. Przepisy ustawy o ochronie przyrody obejmują natomiast ochronę zasobów naturalnych każdego rodzaju, ale tych o szczególnych i wyróżniających się walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Stanowią one szczególną regulację, która poza realizacją celów ochronnych w niej określonych (np. ochrony bioróżnorodności, czy krajobrazu), wpływa w sposób istotny na ochronę między innymi gruntów rolnych i leśnych. Regulacja ta zatem stanowi wyjątkowy przykład uzasadniający ingerencję prawodawcy w konstytucyjnie chronione prawa jednostki, tym bardziej, że ustawodawca w tym przypadku umożliwił ela-

³¹ Art. 17 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.).

styczne dostosowanie ograniczeń ingerujących w te prawa oraz umożliwił ich ochronę na drodze sądowej³². Mimo tego zarówno prawodawca, jak i sądy administracyjne³³, zdają się nie dostrzegać tego faktu, ponieważ ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z jednej strony przewiduje pełniejszą i głębszą ingerencję w prawa chronione jednostki, w zasadzie bez możliwości ich ochrony na drodze sądowej, z drugiej strony zdaje się budzić mniej wątpliwości w orzecznictwie tych sądów³⁴.

Adres Autora:

Michał Borowiak

Naczelnik Wydziału ds. Orzecznictwa

II Departament Orzecznictwa Administracyjnego

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

³² Ochrona na drodze sądowej możliwa jest także podczas kontroli decyzji administracyjnej lub postanowienia, wydanych na podstawie przepisu prawa miejscowego, którym utworzono obszar specjalny o charakterze ekologicznym. W takim przypadku bowiem sąd administracyjny władny jest odmówić zastosowania przepisu prawa miejscowego, uchwalonego z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Zob. pierwsze wyroki w tym zakresie dotyczące zespołów przyrodniczo-krajobrazowych – wyrok NSA z dnia 24 listopada 2017 r., II OSK 545/16, CBOSA; czy też wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2016 r., II OSK 785/15 CBOSA. Takie stanowisko Sądu zasługuje na pełną aprobatę.

³³ Sądy administracyjne bardzo często pomijają zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi, wskazując, że organ stosujący ten przepis ma dokonać oceny wpływu na cele formy ochrony przyrody (tak np. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2014 r., II OSK 1087/13, Lex nr 1658285; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2015 r., II OSK 993/14, Lex nr 2000059), do czego nie jest jednak uprawniony (zob. szerzej: M. Borowiak, *Zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi w orzecznictwie sądów administracyjnych*, op. cit., s. 34-41).

³⁴ Np. wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r., II OSK 2279/15, CBOSA, dotyczący braku legitymacji właściciela nieruchomości w postępowaniu z wniosku gminy o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Impact of the norms of nature conservation law on the protection of agricultural and forest land

Summary

Natural resources (water, earth, forests, minerals etc.) are subject to regulations and legal protection within the environment protection legal system. The agricultural and forest lands constitute such a resource. Its protection is governed by the Act on protection of agricultural and forest lands. In accordance therewith, mainly the productive capacity of these lands is subject to protection. On the other hand, the Act on protection of the environment covers the protection of natural resources of each kind, although characterised by particular and distinguishing environmental and landscape values. Therefore, it constitutes a particular regulation that, apart from implementation of protective objectives set forth therein (e.g. protection of biodiversity or landscape), has a significant influence on protection of, among others, agricultural and forest lands. Therefore, this Act constitutes a particular example of regulation justifying the legislator's intervention in the individual rights protected by the Constitution. Despite that, both the legislator and the administrative courts seem not to see this fact, since the Act on protection of the lands sometimes provides for a more extensive intervention in these rights, which seems to raise fewer doubts in the jurisprudence of these courts.