

OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **5**

OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

Komentarz

Daria Danecka, Wojciech Radecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **5**

Stan prawny na 15 sierpnia 2021 r.

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-325-5

5. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	13
-------------	----

Część pierwsza

Wprowadzenie	17
1. Rozwój przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w Polsce	17
2. Miejsce ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w polskim systemie prawnym	41

Część druga

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. – o ochronie gruntów rolnych i leśnych	51
---	----

Rozdział 1

Przepisy ogólne	53
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	53
Art. 2. [Prawne definicje gruntów rolnych i leśnych]	53
Art. 3. [Kierunki ochrony gruntów rolnych i leśnych]	71
Art. 4. [Definicje ustawowe]	73
Art. 5. [Właściwość organów]	77
Art. 5a. (uchylony)	82
Art. 5b. (uchylony)	85

Rozdział 2

Ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze

i nieleśne	86
Art. 6. [Zasady ochrony gruntów]	86
Art. 7. [Zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne]	88
Art. 8. [Wyłączenie stosowania art. 7]	120
Art. 9. [Lasy ochronne]	123
Art. 10. [Wymagania dotyczące wniosku]	129
Art. 10a. [Grunty rolne w granicach administracyjnych miast]	132

Rozdział 3

Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej

Art. 11. [Decyzja zezwalająca na wyłączenie]	134
Art. 12. [Należność, opłaty, odszkodowanie]	155
Art. 12a. [Budownictwo mieszkaniowe]	177
Art. 13. [Zbiorniki wodne]	178
Art. 14. [Próchnicza warstwa gleby]	179

Rozdział 4

Zapobieganie degradacji gruntów

Art. 15. [Obowiązki właściciela gruntu]	183
Art. 16. [Obszary ograniczonego użytkowania]	191
Art. 17. [Roszczenia odszkodowawcze]	205
Art. 18. [Badania skażeń]	212
Art. 19. [Inne grunty zdewastowane i zdegradowane]	214

Rozdział 5

Rekultywacja i zagospodarowanie gruntów

Art. 20. [Rekultywacja]	216
Art. 21. [Rekultywacja wyprzedzająca]	230
Art. 22. [Decyzje rekultywacyjne]	231
Art. 22a. [Stosowanie ustawy o szkodach w środowisku]	235

Rozdział 5a

Dochody związane z wyłączeniem z produkcji

gruntów rolnych	241
Art. 22b. [Rodzaje dochodów]	241
Art. 22c. [Finansowanie ochrony gruntów rolnych]	244

Rozdział 6

(uchylony)	246
Art. 23–25. (uchylone)	246

Rozdział 7

Kontrola wykonania przepisów ustawy	247
Art. 26. [Organy kontrolne]	247
Art. 27. [Przedmiot kontroli]	252
Art. 28. [Sankcje]	255
Art. 29. [Kary pieniężne]	264
Art. 30. [Egzekucja administracyjna]	266
Art. 31. (uchylony)	269

Rozdział 8

Przepisy przejściowe i końcowe	270
Art. 32. [Fundusze]	270
Art. 32a–32b. (pominięte)	272
Art. 33. [Sprawozdawczość]	272
Art. 34. [Zabytki archeologiczne]	272
Art. 35. [Postępowania w toku]	274
Art. 36. [Utrata mocy poprzedniej ustawy]	275
Art. 37. [Wejście w życie]	275

Wykaz wybranej literatury	277
----------------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
pr.bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
pr. geol. i gór.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.)
pr.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
pr.wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 24.09.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326)

u.o.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2021 r. poz. 1275)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r. poz. 1098)
u.o.sz.w.ś.	– ustawa z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187)
u.o.ś. z 1980 r.	– ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.)

Organy, instytucje i inne

IOŚ	– Inspekcja Ochrony Środowiska
LEX	– system informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer

MF	– Minister Finansów (minister właściwy do spraw finansów publicznych)
MG	– b. Minister Gospodarki
MKiŚ	– Minister Klimatu i Środowiska (minister właściwy do spraw środowiska)
MLiPD	– b. Minister Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego
MON	– Minister Obrony Narodowej
MOŚZNiL	– b. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
MR	– b. Minister Rolnictwa
MRiGŻ	– b. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
MRiRR	– b. Minister Rolnictwa i Reform Rolnych
MRiRW	– Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MRPiT	– Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
MRRiB	– b. Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MŚ	– b. Minister Środowiska
MZ	– Minister Zdrowia
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OUG	– Okręgowy Urząd Górniczy
PGLLP	– Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
RDLP	– Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
RDOŚ	– Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
RM	– Rada Ministrów
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
WUG	– Wyższy Urząd Górniczy

Organy publikacyjne, czasopisma, zbiory orzeczeń

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
GP	– Gazeta Prawnicza

M.P.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OŚPiP	– Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PK	– Przegląd Komunalny
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny

WSTĘP

Po opublikowaniu w wydawnictwie LexisNexis *Komentarza do ustawy o lasach* (Warszawa 2012) przystąpiłem do pracy nad kolejnym *Komentarzem do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. Jest w tym pewna logika, ponieważ druga z tych ustaw – w części, w jakiej dotyczy gruntów leśnych – stanowi swoiste dopełnienie pierwszej.

We wczesnych latach 70. ubiegłego stulecia ustawodawca polski wyłączył problematykę ochrony gruntów leśnych z ówczesnej ustawy z 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym i wraz z ochroną gruntów rolnych uczynił z niej przedmiot odrębnej ustawy z 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów. Taką koncepcję przyjął w kolejnej ustawie z 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz w obowiązującej ustawie z 1995 r. pod tym samym tytułem. Trzeba zauważyć, że nie jest to koncepcja jedynie możliwa, z inną spotykamy się na przykład za naszą południową granicą, gdzie przepisy dotyczące ochrony gruntów leśnych znajdują się w pierwszych częściach ustaw leśnych – czeskiej z 1995 r. i słowackiej z 2005 r., podczas gdy ochrona gruntów rolnych jest przedmiotem ustaw o ochronie rolniczych zasobów glebowych – czeskiej z 1992 r. i słowackiej z 2004 r. Nie jest łatwo ocenić, która z tych koncepcji jest właściwsza; można sądzić, że czeska i słowacka, gdyż więzi łączące grunty leśne z lasami są chyba silniejsze niż łączące grunty leśne z gruntami rolnymi. Niemniej jednak polski ustawodawca przyjął inne rozwiązanie, legislacyjnie oddzielił ochronę gruntów leśnych od ochrony lasów i ujął ochronę gruntów rolnych i leśnych we wspólnej ustawie.

Podstawowym przedmiotem moich wieloletnich badań naukowych jest problematyka prawnej ochrony środowiska, do której bezspornie należy prawna ochrona lasów i gospodarki leśnej wynikająca z ustawy z 1991 r. o lasach, dlatego zasadniczą wagę przywiązywałem w komentarzu do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do gruntów leśnych. Ponieważ jednak komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie może ograniczać się do fragmentu jej zawartości, objąłem uwagami także przepisy dotyczące wyłącznie gruntów rolnych.

Komentarz, który ukazał się w 2012 r., był już moim czwartym podejściem komentatorskim do ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentowałem ją dwukrotnie w latach 90. ubiegłego stulecia w Wydawnictwie Towarzystwa Naukowego Prawa Ochrony Środowiska (Wrocław 1995 i 1998), po raz trzeci w Wydawnictwie Difin (Warszawa 2009). Od tego wydania minęły wprawdzie wtedy zaledwie trzy lata, ale istotne zmiany zarówno w samej ustawie o ochronie gruntów, jak i w jej otoczeniu prawnym skłoniły mnie do ponownego zajęcia się tą problematyką.

W 2020 r. Wydawnictwo zwróciło się do mnie o przygotowanie nowego wydania komentarza do ustawy o lasach. Propozycję przyjąłem z radością, ale zaproponowałem napisanie tego komentarza we współautorstwie z dr Darią Danecką, która wielokrotnie wykazała swoje kompetencje w problematyce leśnej. Wydawnictwo propozycję zaakceptowało, wobec czego kolejne wydanie komentarza do ustawy o lasach (Warszawa 2021) przygotowaliśmy już razem.

Wojciech Radecki

* * *

Propozycję napisania kolejnego wydania komentarza do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przyjęliśmy już oboje z satysfakcją, widząc w nim swego rodzaju kontynuację naszego komentarza do ustawy o lasach. Przygotowanie nowego komentarza do ustawy o ochronie gruntów ma uzasadnienie merytoryczne, ponieważ od poprzedniego wydania z 2012 r. minęło dziewięć lat, w czasie których ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych była ośmiokrotnie nowelizowana, niekiedy w bardzo istotny sposób.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest dość krótkim aktem prawnym, liczącym niespełna 40 artykułów. Zapewne w kompleksie ustaw składających się na prawo ochrony środowiska jest to ustawa najkrótsza. Jednakże problematyka objęta ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest złożona, a nasze wieloletnie doświadczenia, także eksperckie, przekonują nas, że wbrew pozorom w tych kilkudziesięciu przepisach kryje się wiele pułapek interpretacyjnych, a wielokrotne zmiany zarówno samej ustawy, jak i jej otoczenia prawnego są źródłem dodatkowych komplikacji.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych pozostaje w wielorakich związkach z innymi przepisami składającymi się na prawo ochrony środowiska w szerokim rozumieniu, przede wszystkim z następującymi aktami prawnym:

- 1) z ustawą z 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2021 r. poz. 1275);
- 2) z ustawą z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.);
- 3) z ustawą z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.);
- 4) z ustawą z 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624 ze zm.);
- 5) z ustawą z 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.);
- 6) z ustawą z 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r. poz. 1098);
- 7) z ustawą z 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187);
- 8) z ustawą z 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.).

W opracowaniu o charakterze komentatorskim stawiamy przed sobą zadanie nie tylko wyjaśnienia treści i sensu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, lecz także i przede wszystkim pokazanie ich związku z innymi aktami normatywnymi składającymi się na prawo ochrony środowiska.

Komentarz kierujemy przede wszystkim do organów administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialnych za stosowanie ustawy, podmiotów gospodarujących na gruntach rolnych i leśnych, organizacji ekologicznych oraz tych wszystkich, którym sprawa ochrony gruntów rolnych i leśnych nie jest obojętna.

Daria Danecka i Wojciech Radecki

CZĘŚĆ PIERWSZA

Wprowadzenie

1. Rozwój przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w Polsce

1. Historia polskich regulacji prawnych o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest długa. Znamienne, że zaczęło się od ochrony gruntów leśnych. Przepisy dotyczące tej ochrony pojawiły się w ustawodawstwie leśnym okresu międzywojennego, natomiast pierwsze przepisy o ochronie gruntów rolnych zostały wydane dopiero w latach 60. ubiegłego stulecia.

Początkowo przepisy o ochronie gruntów leśnych nie były wyodrębniane z ogólnego ustawodawstwa leśnego. Tak na przykład rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych (Dz.U. Nr 36, poz. 336 ze zm.) przyjęło w art. 2 zasadę, że wszystkie grunty leśne powinny być utrzymane pod uprawą leśną. Ówczesny Minister Rolnictwa mógł zarządzić zmianę uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania w lasach nieuznanych za ochronne jedynie w czterech wypadkach:

- 1) jeżeli dokonanie takiej zmiany leżało w interesie należytego zagospodarowania lasów lub też wynikało z potrzeb administrowania lasami;
- 2) przy regulowaniu ustroju rolnego, a w szczególności przy scalaniu gruntów, znoszeniu służebności oraz dokonywaniu zamiany gruntów;
- 3) w wypadkach przekazywania na cele reformy rolnej drobnych odosobnionych obszarów leśnych, których utrzymanie pod uprawą leśną było z punktu widzenia prawidłowej organizacji i zarządu gospodarstwa leśnego niepożądane;
- 4) jeżeli dokonanie takiej zmiany leżało w interesie publicznym, w szczególności zaś w interesie obrony państwa.

Korzystanie z poszczególnych terenów lasów państwowych przez inne działy administracji zasadniczo wymagało uchwały RM, z tym że pozostały w mocy przepisy ustawowe umożliwiające przekazywanie leśnych gruntów państwowych na cele specjalne.

Kolejny dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 30.09.1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. Nr 75, poz. 533 ze zm.) zawierał już odrębny rozdział o wyłączaniu obszarów leśnych z państwowego gospodarstwa leśnego. Zasadniczo wyłączenie takie było dopuszczalne tylko w razie konieczności przeznaczenia ich na:

- 1) terenowe cele wojskowe, jeśli osiągnięcie tych celów wymagało objęcia zarządu tymi obszarami przez władze wojskowe;
- 2) potrzeby związane z ochroną wybrzeża morskiego;
- 3) potrzeby uzdrowisk mających charakter użyteczności publicznej.

Wyłączenie następowało na mocy uchwały Rady Ministrów, jeżeli obszar wyłączany przekraczał 10 ha, a na mocy decyzji MRiRR, jeżeli nie przekraczał 10 ha.

Przepisy o ochronie gruntów leśnych znajdowały się także w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.06.1927 r. o ochronie lasów niestanowiących własności Państwa (Dz.U. z 1932 r. Nr 111, poz. 932 ze zm.). Według art. 2 zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła nastąpić jedynie w lasach nieuznanych za ochronne na podstawie zezwolenia właściwej władzy. Mogła udzielać ona takiego zezwolenia jedynie w następujących wypadkach:

- 1) jeżeli przez dokonanie takiej zmiany nastąpiłoby korzystniejsze wyzyskanie gruntów;
- 2) jeżeli w zamian gruntu, który miał być wyłączony spod uprawy leśnej, zostałby zalesiony przynajmniej taki sam obszar innych użytków;
- 3) przy regulowaniu ustroju rolnego, a mianowicie: scalaniu gruntów, zamianie gruntów przy scalaniu, zamianie zastępującej scalenie, likwidacji służebności, zamianie gruntów przy likwidacji służebności, podziale wspólnot, parcelacji i osadnictwie;
- 4) jeżeli dokonanie takiej zmiany leżało w szczególnym interesie publicznym.

Przywołane rozporządzenie zawierało przepisy karne. Za wykroczenie z art. 35 odpowiadał winny bezprawnej zmiany uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania, za co groziła mu kara grzywny od 3 do 5 zł za każdy ar gruntu leśnego, na którym uprawę leśną zmieniono na inny rodzaj użytkowania. Jeżeli zmiany takiej dokonano w lasach uznanych za ochronne, karą była grzywna w wysokości 10 zł za każdy ar gruntu leśnego, na którym uprawę leśną zmieniono na inny rodzaj użytkowania, lub areszt do sześciu tygodni.

2. Powojenna ustawa z 20.12.1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. Nr 63, poz. 494 ze zm.) w art. 7 ust. 1 przyjęła zasadę, że wszystkie grunty leśne o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha powinny być trwale utrzymywane pod uprawą leśną. Zgodnie z art. 7 ust. 2 powołanej ustawy zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła być dokonana jedynie w przypadkach, gdy:
 - a) wynikała z gospodarczych lub administracyjnych potrzeb państwowego gospodarstwa leśnego;
 - b) była uzasadniona interesem publicznym;
 - c) była uzasadniona interesem obrony lub bezpieczeństwa państwa;
 - d) była przewidziana w prawomocnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego albo była niezbędna do realizacji narodowych planów gospodarczych.

O zmianie orzekał Minister Leśnictwa lub Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, przy czym – co było uzasadnione logiką gospodarki planowej – orzeczenie takie nie było wymagane w przypadkach określonych w art. 7 ust. 2 lit. d ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym.

Podobne przepisy zostały wprowadzone do aktów regulujących leśnictwo niepaństwowe. I tak art. 5 ust. 1 dekretu z 26.04.1948 r. o ochronie lasów nie stanowiących własności Państwa (Dz.U. z 1957 r. Nr 36, poz. 157 ze zm.) stanowił, że wszystkie grunty leśne należy trwale utrzymywać pod uprawą leśną. Zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła nastąpić jedynie na podstawie zezwolenia prezydium wojewódzkiej rady narodowej (prezydium rady narodowej miasta wydzielonego z województwa). Artykuł 6 precyzował, że zezwolenia przewidzianego w art. 5 ust. 1

można było udzielić ze względów celowości gospodarczej, jeżeli zmiana uprawy leśnej na inną nie stała w sprzeczności z interesem publicznym. Posiadacz lasu, który bez zezwolenia zmienił uprawę leśną na inny rodzaj użytkowania, popełniał wykroczenie zagrożone karą grzywny do 3000 zł lub pracy poprawczej do trzech miesięcy. Podobne rozwiązania wprowadzono w kolejnej ustawie z 14.06.1960 r. o zagospodarowaniu lasów i nieużytków nie stanowiących własności Państwa oraz niektórych lasów i nieużytków państwowych (Dz.U. Nr 29, poz. 166 ze zm.), która zastąpiła dekret z 1948 r.

3. Pierwszym aktem prawnym poświęconym problematyce ochrony gruntów rolnych była uchwała nr 198 Rady Ministrów z 12.07.1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych (M.P. Nr 40, poz. 200 ze zm.). Została ona wydana w celu ograniczenia wyłączenia z produkcji rolnej gruntów stanowiących użytki rolne tylko do wypadków uzasadnionych szczególnie ważnymi potrzebami gospodarki narodowej. Przyjęto wtedy założenie, że na cele niezwiązane z produkcją rolniczą należy przeznaczać przede wszystkim nieużytki oraz użytki rolne słabszej jakości, tj. grunty wykazane w ewidencji gruntów w klasach V i VI. Przeznaczanie użytków rolnych dobrej jakości, tj. gruntów wykazanych w klasach I–IV, mogło nastąpić jedynie w razie braku nieużytków lub użytków rolnych słabszej jakości oraz w wypadkach uzasadnionych szczególnie ważnymi interesami ogólnopaństwowymi lub ekonomicznymi. Obszary użytków rolnych przeznaczanych na cele niezwiązane z produkcją rolniczą należało ograniczać do najmniejszych niezbędnych rozmiarów.

Środkiem prawnym mającym zapewnić przestrzeganie zasad wynikających z uchwały było obowiązkowe uzgodnienie z organem właściwym do spraw rolnych ówczesnego prezydium wojewódzkiej lub powiatowej rady narodowej jakości i rozmiarów użytków rolnych przeznaczanych na cele niezwiązane z produkcją rolniczą. Uzgodnienie takie nie było wymagane, jeżeli przeznaczenie użytków rolnych na cele niezwiązane z produkcją rolniczą wynikało z uchwały RM lub zarządzenia Prezesa RM.

Przepisy ograniczające przeznaczanie użytków rolnych na cele nierolnicze należało stosować przy opracowywaniu miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego, projektów wyznaczania terenów budowlanych na obszarach wsi oraz przy wydawaniu decyzji o lokalizacji szczegółowej inwestycji bądź zmianie sposobu wykorzystania terenu w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Prezydium rad narodowych właściwe do zatwierdzania planów zagospodarowania przestrzennego zostały zobowiązane do przeprowadzenia w ciągu trzech lat doraźnej analizy wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz aktualizacji tych, które były sprzeczne z postanowieniami uchwały.

Uchwała przyjęła zasadę, że grunty, które utraciły charakter użytków rolnych na skutek działalności gospodarczej (górnictwej, przemysłowej itp.), podlegają rekultywacji zmierzającej do przywrócenia im odpowiedniej zdolności produkcyjnej lub usługowej przez właściwe zabiegi techniczne. Do rekultywacji zostały zobowiązane jednostki organizacyjne, które na skutek swej działalności doprowadziły do zmiany charakteru użytków rolnych. Rada Ministrów zapowiedziała rozwinięcie tego zagadnienia w odrębnej uchwale.

Stała się nią uchwała nr 301 Rady Ministrów z 6.09.1966 r. w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów przekształconych w związku z poszukiwaniem i eksploatacją kopalin (M.P. Nr 50, poz. 247 ze zm.). Uchwała dotyczyła rekultywacji i zagospodarowania państwowych gruntów mających ulec przekształceniu lub przekształconych wskutek robót:

- 1) geologicznych;
- 2) związanych z wydobywaniem kopalin, z wyjątkiem torfu, jak również z budową i rozbudową zakładów eksploatujących te kopaliny.

To wyłączenie torfów miało swoje uzasadnienie, obowiązywała bowiem odrębna ustawa z 22.05.1958 r. o gospodarowaniu terenami torfowymi (Dz.U. Nr 31, poz. 137).

Według uchwały nr 301 RM obowiązek rekultywacji obciążał jednostkę dokonującą tych robót, a obowiązek zagospodarowania – jednostkę powołaną do prowadzenia działalności gospodarczej na zrehabilitowanym gruncie.

Rekultywację i zagospodarowanie gruntów przekształconych należało planować, projektować i realizować odpowiednio we wszystkich fazach robót geologicznych i górniczych, mianowicie w fazie projektowania budowy zakładu, eksploatacji kopaliny, zakończenia eksploatacji oraz w fazie likwidacji zakładu eksploatującego kopalinę.

Kontrolę i nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa górniczego w zakresie rekultywacji sprawowały okręgowe urzędy górnicze stosownie do przepisów prawa górniczego, natomiast nad działalnością innych jednostek – właściwe organy prezydów wojewódzkich rad narodowych.

Uchwała wiązała jedynie jednostki państwowe. Jeśli chodzi o organizacje spółdzielcze, RM zaleciła im stosowanie zasad określonych uchwałą.

4. Kilka lat później Rada Ministrów wydała uchwałę nr 18 z 31.01.1970 r. w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe (M.P. Nr 4, poz. 33 ze zm.). Wprawdzie zasadniczym przedmiotem uchwały była ochrona lasów przed zanieczyszczeniami atmosferycznymi, ale znalazły się w niej także przepisy dotyczące ochrony gruntów leśnych, mianowicie przyjęto w niej, że przeznaczanie lasów i gruntów leśnych na cele budowy zakładów przemysłowych i innych wydzielających szkodliwe pyły i gazy było dopuszczalne tylko w razie braku nieużytków oraz użytków rolnych słabszej jakości lub innych terenów nadających się pod zabudowę. Jedynie w wypadkach uzasadnionych szczególnie ważnymi interesami gospodarki narodowej na cele takiej zabudowy mogły być przeznaczane:
 - 1) odosobnione, drobne kompleksy lasów i gruntów leśnych;
 - 2) części większych obszarów leśnych w miejscu najmniej narażonym na ujemne oddziaływanie tych zakładów, z uwzględnieniem warunków fizjograficznych i meteorologicznych.

Nakazano uwzględnianie tych założeń w planach zagospodarowania przestrzennego oraz wprowadzono wymóg dokonywania – w postępowaniu lokalizacyjnym – uzgodnień z właściwymi organami administracji i przedsiębiorstwami lasów państwowych.

5. Pierwszym aktem normatywnym ujmującym w sposób całościowy problematykę ochrony gruntów była ustawa z 26.10.1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U. Nr 27, poz. 249 ze zm.). Wraz z wejściem w życie tej ustawy nastąpiło odłączenie przepisów o ochronie gruntów leśnych od ustawodawstwa leśnego i uczynienie tej ochrony przedmiotem odrębnej instytucji prawnej, łącznie z ochroną gruntów rolnych. Zasadniczymi celami ochrony przewidzianej w ustawie z 26.10.1971 r. były:
- 1) ograniczanie przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze, a gruntów leśnych na cele nieleśne;
 - 2) zapobieganie obniżaniu urodzajności gruntów rolnych i produktywności gruntów leśnych;
 - 3) przywracanie wartości użytkowych gruntem, które utraciły charakter gruntów rolnych na skutek działalności nierolniczej, a gruntów leśnych – na skutek działalności nieleśnej.

Podstawowymi instrumentami prawnymi ochrony gruntów były:

- 1) przyjęcie jako zasady, że na cele nierolnicze można przeznaczać przede wszystkim nieużytki oraz grunty rolne ujęte w ewidencji gruntów w klasach VI i V, a na cele nieleśne – przede wszystkim odosobnione, drobne kompleksy gruntów leśnych, a w razie ich braku – części większych kompleksów leśnych w miejscu najmniej narażonym na ujemne oddziaływanie inwestycji;
- 2) postawienie wymogu, iż obszary gruntów rolnych lub leśnych przeznaczanych na cele nierolnicze lub nieleśne należy ograniczać do najmniejszych rozmiarów niezbędnych do realizacji określonych celów;
- 3) uzależnienie przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów rolnych lub leśnych od uzyskania zezwolenia właściwego organu; przepisy wykonawcze do ustawy precyzowały, że zezwolenia – w zależności od rodzaju lub powierzchni gruntów – udzielali: MR lub wojewoda albo MLiPD lub wyznaczona przez niego osoba;
- 4) związek przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;
- 5) ustalenie regionów intensywnego rozwoju rolnictwa oraz regionów intensywnego rozwoju gospodarki leśnej, na których ograniczono lokalizowanie nowych zakładów przemysłowych;

- 6) wprowadzenie obciążającego nabywców gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne obowiązku uiszczania należności z tytułu nabycia i stałych opłat rocznych z tytułu użytkowania;
 - 7) wprowadzenie możliwości zobowiązywania nabywcy gruntu rolnego przeznaczanego na cele nierolnicze do zdjęcia wierzchniej warstwy gleby i dostarczenia jej we wskazane miejsce;
 - 8) określenie obciążającego właścicieli gruntów rolnych obowiązku rolniczego użytkowania tych gruntów;
 - 9) zobowiązanie właścicieli gruntów rolnych i leśnych do przeciwdziałania erozji gleb;
 - 10) sprecyzowanie obowiązku rekultywacji i zagospodarowania gruntów.
6. Wydana po dwóch latach ustawa z 22.11.1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa (Dz.U. Nr 48, poz. 283 ze zm.) w art. 7 ust. 2 powtórzyła regulacje znane dotyczącemu lasów prywatnych dekretemi z 1948 r. i ustawie z 1960 r., że wszystkie grunty leśne należy trwale utrzymywać pod uprawą leśną, a zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania mogła nastąpić jedynie na podstawie zezwolenia naczelnika powiatu. W tym czasie obowiązywała już ustawa z 1971 r. o ochronie gruntów. Nawiązując do niej, art. 7 ust. 3 ustawy z 1973 r. o lasach niepaństwowych stanowił, że do właścicieli lasów i gruntów leśnych nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, ustalających obowiązek uzyskiwania zezwolenia na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne.
7. Nowelizacja Konstytucji PRL dokonana w 1976 r. doprowadziła do ściślejszego związania ochrony gruntów z ochroną środowiska. Wprowadzone wówczas nowe przepisy art. 12 i 15 Konstytucji uznały zarówno środowisko, jak i ziemię za dobro ogólnonarodowe oraz stanowiły podstawę dalszej działalności legislacyjnej w tych dziedzinach.
8. W okresie obowiązywania ustawy z 1971 r. o ochronie gruntów weszła w życie ustawa z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.). Ustawa ta w dziale II „Podstawowe kierunki ochrony środowiska” zawierała rozdział 1 „Ochrona powierzchni ziemi oraz kopalin”. Wprowadziła zasadę ochrony powierzchni ziemi wraz

z glebą i rzeźbą terenu. Zobowiązywała jednostki organizacyjne i osoby fizyczne do racjonalnego gospodarowania zasobami gleby, zapewnienia ochrony jej wartości produkcyjnych i innych niezbędnych do zachowania równowagi przyrodniczej. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska przyjęła jako zasadę, że grunty rolne wysokiej jakości ani grunty leśne nie mogą być przeznaczane na cele nierolnicze ani nieleśne, w tym na cele inwestycyjne. Odstępstwa od tej zasady były dopuszczalne w wypadkach wyjątkowo uzasadnionych, gdy zezwalały na to przepisy szczególne. Zgodnie z art. 13 ust. 6 u.o.ś. z 1980 r. szczegółowe zasady ochrony zasobów gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów określały przepisy szczególne, którymi w czasie, kiedy ustawa o ochronie środowiska weszła w życie, były przepisy ustawy z 1971 r. o ochronie gruntów wraz z przepisami wykonawczymi do niej.

Kolejny art. 14 u.o.ś. z 1980 r. wskazywał, że przy zmianie przeznaczenia gruntów rolnych, leśnych i innych uprawnych, zadrzewionych lub zakrzewionych uwzględnia się, oprócz wskazań długookresowego, kompleksowego rachunku ekonomicznego, także inne niż gospodarcze znaczenie gruntów w utrzymaniu równowagi przyrodniczej i kształtowaniu warunków życia.

Ostatni dotyczący powierzchni ziemi art. 15 u.o.ś. z 1980 r. składał się z pięciu ustępów, spośród których:

- 1) ust. 1 zobowiązywał użytkujących grunty do zapewnienia ochrony gleby przed erozją, niszczeniem mechanicznym oraz zanieczyszczeniem substancjami szkodliwymi, a jeżeli prowadzili działalność związaną z użytkowaniem rolniczym lub leśnym – do stosowania właściwych metod uprawy, w szczególności płodozmianów i nawożenia organicznego niezbędnych do zachowania lub stworzenia właściwych warunków rozwoju organizmów i stosunków wodnych w glebie;
- 2) ust. 2 zobowiązywał prowadzących działalność niezwiązaną z użytkowaniem rolniczym lub leśnym gruntów do wykonywania tej działalności w sposób chroniący glebę przed zanieczyszczeniem substancjami szkodliwymi;
- 3) ust. 3 zobowiązywał prowadzących działalność związaną z rolniczym lub leśnym użytkowaniem gruntów do stosowania środków

chemicznych i biologicznych wprowadzanych bezpośrednio lub pośrednio do gleby w sposób i w ilościach nienaruszających równowagi przyrodniczej, a zwłaszcza niepowodujących szkodliwego zanieczyszczenia gleby lub wody, niszczenia zwierząt, roślin i ekosystemów albo pogorszenia warunków ich życia lub hodowli;

- 4) ust. 4 zobowiązywał odpowiednich ministrów do określenia szczegółów dotyczących stosowania środków wskazanych w ust. 3;
- 5) ust. 5 zobowiązywał Radę Ministrów do określenia szczegółowych zasad ochrony powierzchni ziemi.

Jak zauważono w piśmiennictwie, w latach 1980–2001 regulacje ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o ochronie i kształtowaniu środowiska w częściach dotyczących ochrony powierzchni ziemi w zasadniczej mierze pokrywały się ze sobą¹. Jak skomplikowanym zadaniem okazało się ustalenie szczegółowych zasad ochrony powierzchni ziemi, świadczy chociażby to, że akt zapowiadany w art. 15 ust. 5 u.o.ś. z 1980 r. ukazał się dopiero po siedmiu latach od jej uchwalenia – rozporządzenie Rady Ministrów z 23.01.1987 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony powierzchni ziemi (Dz.U. Nr 4, poz. 23).

9. Ustawa z 1971 r. o ochronie gruntów nie zawierała żadnych przepisów karnych. Zostały one wprowadzone w art. 109 u.o.ś. z 1980 r., która za przestępstwa uznała:
 - 1) naruszanie przepisów o obowiązku ochrony gruntów rolnych wysokiej jakości i gruntów leśnych;
 - 2) niedokładanie należytej staranności w zapewnieniu oszczędnego wykorzystywania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
 - 3) niedokonywanie wymaganej rekultywacji gruntów;
 - 4) przejmowanie gruntu rolnego na cele nierolnicze lub nieleśne bez zgody właściwego organu.

¹ P. Bojarski, *Dualizm prawnej ochrony ziemi [w:] Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, red. H. Lisicka, Wrocław 2006, s. 20.

Artykuł 109 u.o.ś. z 1980 r. został uchylony ustawą z 6.06.1997 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 554). Do nowego Kodeksu karnego przepisy o przestępstwach przeciwko zasobom gruntów nie zostały wprowadzone. Komisja Kodyfikacyjna stanęła na stanowisku, że nie obejmuje się karnoprawną sądową ochroną gruntów rolnych i leśnych, gdyż ich ochrona może być skutecznie realizowana przez inne dziedziny prawa².

10. Ustawa z 1971 r. o ochronie gruntów obowiązywała zaledwie 11 lat, po czym została zastąpiona ustawą z 26.03.1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 11, poz. 79 ze zm.). Ustawa w istocie utrzymała instrumenty prawne ochrony gruntów przyjęte w poprzedniej ustawie, doprecyzowała je i w pewnym zakresie rozszerzyła i wzbogaciła. Nowym rozwiązaniem ustawowym było utworzenie specjalnych funduszy, tj. Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych i Funduszu Leśnego, przy czym przepisy dotyczące tego ostatniego zostały później przejęte przez ustawę o lasach. Trzeba jednak dodać, że takie fundusze istniały już wcześniej na podstawie uchwały nr 140 Rady Ministrów z 9.09.1977 r. w sprawie funduszu ochrony i rekultywacji gruntów rolnych (M.P. Nr 28, poz. 137), a fundusz leśny był tworzony w przedsiębiorstwach lasów państwowych. Kilka artykułów ustawy z 1982 r. zobowiązywało RM do wprowadzenia bardziej szczegółowych uregulowań, co Rada Ministrów uczyniła w dość obszernym rozporządzeniu z 28.06.1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 20, poz. 149 ze zm.). Warto odnotować zmianę techniki legislacyjnej polegającą na tym, że do ustawy z 1971 r. wydano kilka rozporządzeń wykonawczych, ustawa z 1982 r. nakazywała wydać tylko jedno.

Ustawa z 1982 r. była kilkakrotnie nowelizowana, przy czym szczególnie istotne było to, że w związku ze zmianami ustrojowymi przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia zostały uchylone przepisy o obowiązku rolniczego wykorzystania gruntów rolnych.

² *Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami*, red. I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak, Warszawa 1997, s. 194.

11. Ustawa z 1982 r. obowiązywała 13 lat, po czym została zastąpiona aktualną ustawą z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1326). Rychło po jej wejściu w życie oceniano, że ustawodawca zachował dotychczasowy model prawnej ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz podobne rodzaje instrumentów prawnych, którymi posługiwano się wcześniej, chociaż wprowadził daleko idące zmiany w sposobie ich stosowania. Podkreślano także, że ustawodawca – w przeciwieństwie do wcześniejszych regulacji – całość zagadnień prawnych związanych z ochroną gruntów zamieścił w ustawie z 1995 r., nadając przyjętej regulacji cechy pewnej trwałości, stabilności. Przyjęcie takiego rozwiązania spotkało się z aprobatą doktryny³. Warto także zauważyć, że ustawa z 1995 r. w brzmieniu pierwotnym nie przewidywała delegacji do wydania przepisów wykonawczych. Jedna delegacja pojawiła się później (ust. 5a w art. 12), ale było to rozwiązanie zasadniczo odmienne od przyjętego w ustawie z 1982 r., która zakładała wydanie jednego obszernego aktu wykonawczego, uszczegółowiającego rozwiązania ustawowe.
12. Ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych była 30 razy nowelizowana. Ze względów poznawczych warto zmiany te prześledzić, wskazując na kolejne nowelizacje:
 - 1) ustawa z 22.05.1997 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 60, poz. 370) wprowadziła pewne uściślenia do kilku przepisów, dopuściła umorzenie należności i opłat rocznych w nowym ust. 16 dodanym do art. 12 oraz zwolniła z należności i opłat wyłączenie niewielkich powierzchni gruntów na cele budownictwa mieszkaniowego w nowym art. 12a;
 - 2) ustawa z 17.07.1997 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 80, poz. 505) wprowadziła nowe przepisy art. 32a i art. 32b, pozwalające na uruchomienie środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych w celu zwalczania skutków powodzi z 1997 r. Przepisy te obowiązywały do 31.12.1998 r.;

³ E. Kremer, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r.*, PS 1997/5, s. 37–38.