

Pojęcia kluczowe: *nieruchomość rolna, gospodarstwo rolne, właściciel, prawo administracyjne, prawo ochrony środowiska, ochrona gruntów rolnych*

Artykuły

Mikołaj Budzikowski

WYBRANE OGRANICZENIA UPRAWNIENÍ WŁAŚCICIELA NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Pojęcie prawa własności utożsamiano w nauce prawa z „wolnością”. Ujęte w ten sposób prawo własności, jak każdy rodzaj wolności, może podlegać – i podlega – ograniczeniom. Właściciel w naturalny sposób dąży do realizowania swoich uprawnień w możliwie najszerszej sferze, z drugiej strony państwo, mając na uwadze interes ogółu, często normatywnie definiowany jako interes publiczny, oraz dysponując środkami prawnymi, nakłada na niego obowiązki, których wykonanie ma przynieść efekty w realizacji powyższego interesu. W artykule pokuszono się o scharakteryzowanie ograniczeń uprawnień właściciela nieruchomości rolnej na przykładzie regulacji dotyczących ochrony gruntów rolnych oraz środowiska.

Prawo własności jest najistotniejszym prawem podmiotowym w sferze władztwa nad rzeczą. Wynikają z niego uprawnienia właściciela do rozporządzania rzeczą, pobierania z niej pożytków oraz do korzystania z niej. Z punktu widzenia prawa cywilnego prawo to ograniczone jest jedynie przez jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie oraz zasady współżycia społecznego. Granice tego prawa wyznacza art. 140 Kodeksu cywilnego¹ wraz z zakresem uprawnień właściciela.

Nieruchomość rolna, jako przedmiot prawa własności, pomimo swojego definicyjnego wyodrębnienia spośród innych nieruchomości (art. 46¹ k.c.)

¹ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz.1360 ze zm.), dalej k.c.

podlega takim samym prawom, jak każdy inny przedmiot prawa własności. Niemniej analiza ustawodawstwa, które reguluje prawo własności, pozwala na stwierdzenie, że z punktu widzenia liczby i stopnia skomplikowania regulacji prawnych prawo własności nieruchomości – w tym nieruchomości rolnych – podlega ograniczeniom na najszerszą skalę. Niewątpliwie ustawodawstwo to w przeważającej mierze zaliczyć należy do sfery szeroko rozumianego prawa administracyjnego.

Franciszek Longchamps definiował „ograniczenia prawa własności” jako „umniejszenie możliwości wynikających z własności”², które pozostaje jedyną cechą relewantną. Analizę ograniczenia wolności właściciela nieruchomości rolnej należy rozpocząć od próby zdefiniowania pojęcia wolności w sferze zarówno prawnorzeczowej, jak i prawnozobowiązaniowej. W tej ostatniej – wolność właściciela rzeczy przejawia się w możliwości swobodnego nią dysponowania, obciążania jej prawami osób trzecich, zabezpieczenia własnością rzeczy spłaty zobowiązań. Wolność w sferze prawnorzeczowej określić należy jako możliwość właściciela rzeczy wyzbycia się prawa własności – zarówno w drodze świadomego przeniesienia prawa własności do niej, jak i w drodze porzucenia jej, z jednoczesnym zamiarem wyzbycia się własności rzeczy. Powyższe rozważania śmiało można przenieść na obszar będący przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu, czyli wolności właściciela nieruchomości rolnej.

Definiując ograniczenie praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym, można uznać, że jest to normatywna ingerencja państwa w sferę wolności majątkowej jednostki, polegająca na określeniu możliwości działania podmiotu własności wobec rzeczy, cechująca się bezpośredniością i – niekiedy – trwałością, dokonana ze względu na przedmiot własności.

1. KLASYFIKACJA OGRANICZEŃ PRAWA PODMIOTOWEGO W SFERZE WOLNOŚCI WŁAŚCICIELA WEDŁUG POGLĄDÓW DOKTRYNY

Zgodnie z proponowaną przez F. Longchamps klasyfikacją³ „ograniczenia własności nieruchomości” można podzielić na:

- 1) polegające na znoszeniu (*pati*) działania innych czynników, odnoszące się do nieruchomości rolnej,
- 2) dotyczące swobody działania właściciela wobec nieruchomości rolnej (*non facere, facere*)⁴.

² F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla” 1939/1 oraz 1939/2, s. 133.

³ F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości...*, s. 133.

⁴ Przedstawiona klasyfikacja, co do zasady, podlega powszechnej akceptacji przez doktrynę prawa. Niemniej niektórzy autorzy – por. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1972/54, s. 54–55 – poddają ją krytyce, wszelako z punktu widzenia własnych założeń dotyczących przedmiotowej problematyki, np. podnosząc brak zupełności

Linia podziału przebiega w sferze obowiązku właściciela. Może on obejmować czynności dokonywane przez właściciela lub naruszać jego wyłączność w działaniu lub zaniechaniu wobec rzeczy.

W pierwszej sferze wyróżnia się cztery rodzaje treści ograniczeń:

- 1) znoszenie wstępu na nieruchomości,
- 2) znoszenie dokonywania określonych czynności,
- 3) znoszenie umieszczania na niej różnych urządzeń (przedmiotów),
- 4) znoszenie zajęcia nieruchomości (najdalej idąca ingerencja w prawo podmiotowe właściciela)⁵.

Druga grupa ograniczeń dzieli się na dwa rodzaje:

- 1) dotyczące czynności prawnych z zakresu prawa prywatnego (pomniejszają swobodę dyspozycji prywatnoprawnych, które mają za przedmiot nieruchomości),
- 2) dotyczące wykonywania wszelkich innych czynności (odnoszą się do działań właściciela wobec rzeczy, które stają się przedmiotem zakazu, nakazu lub określenia przez ustawodawcę sposobu korzystania z nieruchomości)⁶.

Z uwagi na konieczność zachowania reguł dotyczących obszerności artykułu analizie poddane zostaną wybrane ograniczenia, dotyczące znoszenia działania innych czynników.

2. TREŚĆ OGRANICZEŃ PRAW PODMIOTOWYCH ZE WZGLĘDU NA KONSTRUKCJE PRZYJĘTE PRZEZ USTAWODAWCĘ

Spośród typowych treści nadawanych przez ustawodawcę ograniczeniom prawa podmiotowego, jakim jest prawo własności do nieruchomości rolnej, wyróżnić należy:

- 1) nakazy (proste i złożone),
- 2) zakazy (proste i złożone),
- 3) konstrukcje złożone z nakazów i zakazów (wśród nich należy wymienić m.in. obowiązek utrzymywania nieruchomości w określonym stanie czy obowiązek znoszenia ingerencji zewnętrznej).

Przechodząc do charakterystyki poszczególnych treści ograniczeń, zauważyć należy, co następuje.

wskazanej klasyfikacji poprzez wyłączenie z niej aspektu wywłaszczeń, a także czynności, związanych z wykonywaniem tzw. policji administracyjnej.

⁵ F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości...*, s. 133 i n.

⁶ K. Jaroszyński, *Publiczno-prawne kształtowanie prawa własności nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 204–205.

Nakazy oznaczają, ni mniej, ni więcej, tylko określony przez ustawodawcę obowiązek właściciela pozytywnego zachowania się wobec rzeczy. W przedmiotowym znaczeniu przez nakaz rozumie się konieczność wykonania określonego uprawnienia właścicielskiego, niejednokrotnie w z góry określony sposób. Przywołany już F. Longchamps stwierdzał, że obowiązki z kategorii *facere* składają się nawet na treść prawa własności, przy czym wniosek taki Autor wyprowadzał z analizy ówczesnego ustawodawstwa. Nakazy określonego zachowania się podmiotu prawa własności stanowią ograniczenia tego prawa o tyle, o ile umniejszają którąś z możliwości objętych własnością⁷. Wśród nakazów wyodrębnić można nakazy proste (związane z czynnościami jednorazowymi czy też powtarzalnymi) i złożone (dotyczące zespołu czynności). Przykładowo, pierwsza podgrupa obejmuje obowiązek właściciela nieruchomości rolnej, położonej w pasie drogi granicznej, oczyszczania jej z zarośli w celu zapewnienia widoczności granicy państwowej⁸ (czynność odpłatna, dokonywana powtarzalnie, według reguł uzgodnionych z organem), wśród przykładów drugiej podgrupy wyróżnić zaś można obowiązek właściciela gruntu, stanowiącego użytek rolny, przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi⁹ oraz dokonania rekultywacji gruntu, o ile spowodował on utratę lub ograniczenie ich wartości użytkowej¹⁰.

Zakazy to proste sformułowania, które wykluczają możliwość podejmowania przez właściciela niektórych działań. W efekcie właściciel traci prawo określone w treści zakazu. Ten typ ograniczenia może dotyczyć pojedynczych czynności (powtarzalnych lub jednorazowych – zakazy proste), takich jak np. zakaz grodzenia nieruchomości – w tym rolnych – przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także odebranie możliwości zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar¹¹. Przedmiotem zakazu może być także zespół czynności składających się na określony sposób użytkowania nieruchomości (zakazy złożone), wśród których wskazać należy przykładowo zakaz wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych¹² czy też zakaz prowadzenia m.in. działalności rolniczej czy hodowlanej, która jest następstwem uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego¹³. W tym miejscu wspomnieć należy, że wyjątki od zakazów powstają z mocy ustawy, przy czym działanie organu administracyjnego

⁷ F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości...*, s. 147–148.

⁸ Art. 11 ust. 2 ustawy z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1776).

⁹ Art. 15 ust. 1 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326).

¹⁰ Art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

¹¹ Art. 232 ust. 1 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233), dalej pr. wod.

¹² Art. 176 ust. 1 pr. wod.

¹³ Art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710).

w takim przypadku polegać ma na powinności wydania stosownej decyzji, zwalniającej od zakazu. Nie jest to sytuacja uznania, lecz interpretacji pojęć niedookreślonych, które zastosowanie przepisu ustawy uzależniają od konkretnego stanu faktycznego¹⁴, w związku z czym organ nie tyle modyfikuje prawo własności, ile nadzoruje prawidłowość jego wykonania z punktu widzenia przepisów ustawowych.

Ostatnia grupa złożona jest ze zbioru nakazów niezdefiniowanych z góry oraz zbioru zakazów związanych z działaniami sprzecznymi z celem wyznaczonym przez ustawodawcę. Jedną z takich konstrukcji jest obowiązek utrzymania nieruchomości w określonym stanie, który stanowi konglomerat zakazów i nakazów, podlegających wyinterpretowaniu w oparciu o zastosowanie do konkretnego stanu pojęć niedookreślonych. Przykładowo, właściciel obiektu budowlanego ma obowiązek utrzymywania go w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej¹⁵. Organ administracji, który wykonuje nadzór nad realizacją przez właściciela tego obowiązku, może wydać decyzję, w której nakaze usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku¹⁶. W decyzji organu może nadto znaleźć się zakaz użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości¹⁷.

3. KLASYFIKACJA OGRANICZEŃ ZE WZGLĘDU NA WARTOŚCI CHRONIONE, ZDEFINIOWANE PRZEZ USTAWODAWCĘ

Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej można podzielić na podstawie kryterium przedmiotowego, tj. dziedziny prawa, w ramach której następuje uszczuplenie możliwości działania właściciela wobec rzeczy. W poglądach doktryny niejednokrotnie zarzucano podziałowi ograniczeń słabość ze względu na materię administracyjną, polegającą na tym, że te same zjawiska będą się powtarzać w różnych dziedzinach¹⁸. Wszelako uznać należy, że zarzut ten opiera się na przyjęciu założenia, że własność należy zawsze po-

¹⁴ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 58.

¹⁵ Art. 5 ust. 2 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).

¹⁶ Art. 66 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).

¹⁷ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5.06.2002 r. (SA/Rz 77/2002), http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/sa-rz-77-02,budownictwo_nadzor_architektoniczno_budowlany_i_specjalistyczny_ochrona_przeciwpozarowa,1c745b6.html (dostęp: 20.06.2022 r.) stwierdził m.in., że „przez należyty stan techniczny obiektu budowlanego rozumieć należy utrzymanie w dobrym stanie elewacji i wyglądu obiektu oraz innych jego elementów, jak również zapewnienie harmonii pomiędzy wyglądem obiektu a otoczeniem naturalnym i stworzonym przez człowieka”. Wynika stąd, że działanie organu ma charakter wyjątkowy i wyłącznie nadzorczy, a wykonywanie prawa własności obiektu budowlanego zawiera w sobie także ocenę jego estetyki.

¹⁸ F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości...*, s. 178.

strzeżać od strony interesu jednostki¹⁹. Z uwagi na rozproszenie, zmienność i wielorakość regulacji ustawowych, wprowadzających ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej, dosłowne wskazanie dziedzin prawa administracyjnego, tak jak je widzi polski ustawodawca, traciłoby jakiegokolwiek znaczenie poznawcze. Dopiero kryterium wartości składających się na realizowany przez państwo interes publiczny nosi znamiona pewnej stabilności. Stwierdzić należy, że każda ingerencja państwa jako *imperium* w wolności majątkowe, a w prawa podmiotowe właściciela w szczególności, musi posiadać umotywowanie w prawidłowo oznaczonym i zdefiniowanym interesie publicznym. Rodzaj i stopień zaangażowania tego interesu będzie determinował intensywność ograniczeń.

Według kryterium określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁰ wartości chronione można podzielić na: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia i moralności publicznej, ochronę praw i wolności innych osób oraz ochronę dóbr kultury.

Wartości można także podzielić na bezpośrednio związane z procesem inwestycyjnym oraz związane z nim pośrednio. Pierwszy typ podziału stanowi regulację podstawowego sposobu korzystania przez właściciela z nieruchomości. Można rozróżnić normy stosowane z reguły przy zmianie sposobu zagospodarowania gruntu i jego zabudowie. Istnieje także grupa norm stosowanych tylko w określonym zakresie, związanym ze szczególnym charakterem inwestycji lub szczególnym statusem gruntu będącego przedmiotem własności. Do pierwszej kategorii zaliczyć należy bezpieczeństwo budowlane, ład przestrzenny czy ochronę gruntów rolnych, do drugiej zaś – ochronę środowiska (w tym ziemi rolnej), ochronę zabytków, bezpieczeństwo państwa oraz zdrowie publiczne.

Ze względu na objętość niniejszego artykułu bardziej szczegółowej charakterystyce poddane zostaną tylko ograniczenia występujące w sferze ochrony gruntów rolnych oraz ochrony środowiska.

4. OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH

Kwestię ochrony gruntów rolnych w literaturze przedmiotu zalicza się do sfery ochrony środowiska²¹, niemniej, w mojej ocenie, ochronie podlegają tu także inne dobra, jak choćby interes państwa czy tzw. wartość użytkowa gruntów, którymi zajmuje się prawo rolne, ukierunkowana na zachowanie ich naturalnych i produkcyjnych warunków. P. Czechowski wskazywał, jeszcze za czasów poprzedniego systemu politycznego, że ustawodawca wprowadził do systemu prawnego całe spektrum możliwości władczego kształtowania stosunków

¹⁹ A. Wasilewski, pomimo krytyki tego założenia, poszedł w kierunku triady uprawnień właścicielskich jako kryterium podziału. Por. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych...*, s. 60–62.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

²¹ A. Lipiński (w:) *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 98.

własnościowych, od obowiązku rolniczego użytkowania gruntów rolnych po nacjonalizację i wywłaszczenie²².

Obecnie obowiązująca ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³ na płaszczyźnie ograniczeń uprawnień właściciela nieruchomości rolnej wprowadza trzy elementy, tj. ogranicza przeznaczenie tych gruntów na cele nierolne, nakazuje zapobiegać procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, a także nakazuje rekultywację i zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze. Gruntami rolnymi – w myśl art. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. – są „grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych”.

Ograniczenie przeznaczenia gruntów na cele nierolne polega na daniu pierwszeństwa takiemu przeznaczeniu nieużytkom lub – w ich braku – gruntom o najniższej przydatności produkcyjnej. Decydujące znaczenie ma tutaj oznaczenie, znajdujące się w ewidencji gruntów, która, jak powszechnie wiadomo, bywa niedoskonała, gdy idzie o zgodność zapisu ze stanem faktycznym. Ustawodawca wprowadził obowiązek uzyskania zgody administracyjnej – rozstrzygnięcia o charakterze konstytutywnym wobec chęci właściciela (przy czym wspomniana ustawa nakazuje stosować przepisy dotyczące właściciela

²² P. Czechowski, *Ewolucja ingerencji administracyjnej w sferę treści prawa własności w okresie 40-lecia PRL (problematyka korzystania z nieruchomości rolnych)* (w:) *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, red. A. Stelmachowski, P. Czechowski, Warszawa 1989, s. 165; por. także W. Pawlak, *Obowiązek rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych w PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1983/2, s. 21–42; A. Lichorowicz, *Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL*, Kraków 1971, s. 35, wskazywał, że „Wprowadzenie sankcji prawnych wobec właścicieli nieruchomości rolnych wchodzących w skład kategorii indywidualnych gospodarstw rolnych sugeruje przyjęcie zasady, że prawo własności nieruchomości rolnych obciążone zostało przez ustawodawcę obowiązkiem wykonywania go w sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości”.

²³ Ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326), dalej u.o.g.r.l.

także do posiadacza samoistnego, zarządcy lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcy) przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki klas I–III na cele nierolne. Zgodę taką wyrazić musi minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Wyjątek od powyższego ma miejsce, gdy spełnione są łącznie trzy elementy: co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, grunty położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁴ oraz w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych²⁵ i ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części. Wyrażenie zgody przez ministra następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Podkreślić jednak należy, że przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze wymagające zgody, o której mowa powyżej, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to zatem procedura, w której właściciel nieruchomości rolnej nie jest stroną (co ogranicza jego prawa podmiotowe), niemniej może on złożyć wniosek o zmianę przeznaczenia swojej nieruchomości rolnej w miejscowym planie, domagając się przyznania jej statusu nierolnej. Ustawodawca niewątpliwie przyznaje gruntom rolnym – o klasach od I do III – specjalny status prawny, ograniczając znacząco sferę korzystania z tej nieruchomości i *de facto*, w sytuacji gdy na terenie danej gminy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nakazując ich właścicielowi skonkretyzowane ich użytkowanie.

W powołanej ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych znalazła się regulacja dotycząca wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej. Przez wyłączenie to rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntów, przy czym nie uważa się za wyłączenie z produkcji gruntów pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat. Definicja przyjęta przez ustawodawcę skłania do konstatacji, że czynność ta przybiera znamiona wyłącznie faktyczne²⁶. Wszelako niezbędna jest zgoda organu w postaci decyzji administracyjnej i uznać należy ją za znaczącą ingeren-

²⁴ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).

²⁵ Ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 655 ze zm.).

²⁶ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „wyłączenie z produkcji jest czynnością faktyczną, która w świetle przepisu art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. nastąpić może tylko po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie i w jej następstwie. W przeciwnym wypadku wyłączenie z produkcji narusza przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych” – por. wyrok NSA z 18.06.2008 r. (II OSK 674/07), Legalis nr 121695.

cję administracyjną w uprawnienia właścicielskie, bowiem sposób użytkowania danej nieruchomości rolnej – a więc istotny element korzystania z przedmiotu własności – uzależniony jest od publicznoprawnego rozstrzygnięcia organu. Wobec treści art. 11 u.o.g.r.l. nie jest potrzebna zgoda administracyjna na wyłączenie gruntów stanowiących użytki rolne klas IV–VI, na których znajdują się gleby pochodzenia mineralnego, użytków rolnych znajdujących się na terenach miast oraz gruntów rolnych przeznaczonych na cele leśne. Co do gruntów stanowiących użytki rolne klas I–III, bez względu na pochodzenie gleb, oraz stanowiących użytki rolne klas IV–VI, na których występują gleby pochodzenia organicznego, niezbędne jest uzyskanie decyzji zezwalającej na ich wyłączenie z produkcji rolnej.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.g.r.l. organem właściwym do wydania rozstrzygnięcia w powyższym zakresie jest starosta, przy czym jeżeli grunt położony jest w granicach parku narodowego, takim organem staje się dyrektor tej jednostki. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa zgoda organu administracyjnego wymagana jest przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a zatem w praktyce wpływa znacząco na okres trwania procesu inwestycyjnego. Dodatkowo, w razie wyłączenia gruntów z produkcji, w decyzji dotyczącej gruntów stanowiących użytki rolne klas I–III, bez względu na pochodzenie gleb, oraz stanowiących użytki rolne klas IV–VI, na których występują gleby pochodzenia organicznego, a także gruntów wchodzących w skład parków narodowych, można, po zasięgnięciu opinii wójta, nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk. Ustawodawca nałożył tu zatem kolejny obowiązek na właściciela, przy czym ma on charakter raczej finansowy.

Właściciel gruntów – czyli, w rozumieniu powołanej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, także posiadacz samoistny, zarządca lub użytkownik, użytkownik wieczysty i dzierżawca stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekułtywowanych na cele rolne – jest obowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. Jest to zatem obowiązek nałożony z mocy samego prawa i związany bezpośrednio z faktem bycia właścicielem nieruchomości rolnej, będącej użytkiem rolnym lub gruntem zrekułtywowanym. Właściwy organ może, w drodze decyzji administracyjnej, ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi, nakazać właścicielowi gruntów zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów lub założenie na nich trwałych użytków zielonych, przy czym podmiotowi temu przysługuje zwrot kosztów zakupu niezbędnych nasion i sadzonek ze środków budżetu województwa, a jeżeli wykonanie nakazu spowoduje szkody wynikające ze zmniejszenia produkcji roślinnej, właścicielowi gruntów przysługuje odszkodowanie ze środków budżetu województwa, wypłacane przez okres 10 lat. Bezpośrednie obciążenie finansowe właściciela powoduje natomiast obowiązek utrzymywania w stanie sprawności technicznej

urządzeń przeciwoerozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych, jeżeli znajdują się one na gruncie stanowiącym przedmiot jego własności. Zauważyć należy, że ustawodawca w żaden sposób nie przewidział możliwości zróżnicowania zakresu wymienionych obciążeń w zależności chociażby od obszaru, na którym położona jest dana nieruchomość. Tytułem przykładu wskazać można tutaj grunty stanowiące użytki rolne, położone na obszarze górskim, gdzie naturalną koleją rzeczy występują warunki geologiczne odmienne od tych, które charakteryzują tereny nizinne. Wymagają one w związku z tym od właściciela dalece bardziej zaawansowanych działań w zakresie zapobiegania zjawiskom degradacyjnym, co związane jest bezpośrednio ze skutkiem nakładów natury finansowej.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewiduje także sytuację, w której – z winy właściciela – dochodzi do innych form degradacji gruntów, w tym również spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami²⁷. Wówczas wójt nakazuje właścicielowi gruntów wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów. W razie niewykonania decyzji wójt zleca wykonanie zastępcze tych zabiegów na koszt właściciela gruntów, wykorzystując do czasu zwrotu kosztów wykonania zastępczego środka budżetu województwa. Jest to zatem regulacja o charakterze sankcji, połączona z nakazem administracyjnym, która jednak może zaistnieć wyłącznie w sytuacji zawinionego działania właściciela (lub podmiotów, które ustawa z nim zrównuje). Wykładnia celowościowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca sankcjonuje inne niż erozja i ruchy masowe ziemi formy degradacji gruntów.

W sytuacji, w której grunt rolny uległ dewastacji, wzmiankowana ustawa przewiduje proces jego rekultywacji, który oznacza „zespół zabiegów technicznych, agrotechnicznych, chemicznych i biologicznych mających na celu przywrócenie terenom zdewastowanym możliwości ich gospodarczego użytkowania”²⁸. Ustawodawca jednak zdecydował się na stworzenie, w ramach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stosownej definicji rekultywacji, która stanowi, że przez rekultywację gruntów rozumie się nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Rekultywacji na cele rolnicze gruntów położonych, w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, dokonuje starosta (lub, w przypadku parków narodowych, dyrektor parku), przy wykorzystaniu środków budżetu woje-

²⁷ Ustawa z 13.02.2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami (Dz.U. z 2021 r. poz. 256).

²⁸ L. Zimny, *Mały leksykon rolniczy*, Warszawa 1995, s. 93.

wództwa. Po dokonaniu rekultywacji należy podjąć działania zmierzające do zagospodarowania danej nieruchomości, polegające na rolniczym, leśnym lub innym użytkowaniu gruntów zrekultywowanych. Pamiętać jednak należy, że w pierwszej kolejności to osoba, która spowodowała utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów, jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. Decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii stosownych organów (np. wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w zależności od konkretnych gruntów. Organ ten, do 28 lutego każdego roku, zawiadamiany być musi przez osoby obowiązane do rekultywacji gruntów o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Starosta wydaje także decyzję o uznaniu rekultywacji gruntów za zakończoną.

Kontrolę stosowania przepisów omawianej ustawy prowadzi minister właściwy do spraw ochrony środowiska, marszałkowie województw, organy, o których mowa w art. 5 u.o.g.r.l. (czyli np. starosta), oraz wójtowie. Ustawodawca wprowadził katalog sankcji za naruszenie przepisów ustawy. Kontroli poddano realizację kilku obowiązków, w tym rolniczego zagospodarowania gruntów zrekultywowanych, jeżeli zagospodarowanie odbywa się przy wykorzystaniu środków budżetu województwa, oraz przeciwdziałania erozji gleb i ruchom masowym ziemi oraz innym zjawiskom powodującym trwale pogarszanie wartości użytkowej gruntów.

Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji gruntów polega na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej.

Podsumowując ten fragment wyводу, należy stwierdzić, że sam fakt bycia właścicielem (posiadaczem samoistnym, zarządcą lub użytkownikiem, użytkownikiem wieczystym lub dzierżawcą) gruntu rolnego powoduje konieczność realizacji obowiązków i ograniczeń, nałożonych przez ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na które składają się nakazy i zakazy. Dla statusu gruntu decydujące znaczenie ma ewidencja gruntów, cechująca się znacznym poziomem niedoskonałości. Jednym z takich obowiązków jest utrzymanie przez właściciela wartości rolnej gruntu, co łączy się z zapobieganiem jego degradacji i koniecznością jego rekultywacji w przypadku utraty albo ograniczenia wartości użytkowej tego gruntu. Organy administracyjne (co do zasady ustawa wymienia tutaj starostę), na drodze decyzji, wydają stosowne nakazy lub zakazy, a także badają, czy wyrazić zgodę na wyłączenie gruntu rolnego – w zależności od jego klasy i pochodzenia – z produkcji. Stwierdzić należy zatem, że zakres ograniczeń wolności właściciela – również w sferze uznania administracyjnego – przede wszystkim na płaszczyźnie korzystania, jest w przypadku ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dość szeroki.

5. OCHRONA ŚRODOWISKA

Nie ulega wątpliwości, że regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska wywierają istotny wpływ na prawo własności nieruchomości rolnych.

Stosownie do art. 3 pkt 39 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁹ „środowiskiem” jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między nimi. Jedną z cech prawnego systemu ochrony środowiska jest daleko idący mechanizm regulacji i ograniczeń zachowań się człowieka w odniesieniu do środowiska, co znajduje swój wyraz w uzależnieniu ich od spełnienia wielu przesłanek regulowanych przepisami prawa³⁰. Istota ochrony środowiska polega na działaniach (zaniechaniach) umożliwiających zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej, w szczególności zaś na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom i przywracaniu elementów przyrodniczych do właściwego stanu. Analiza licznych przepisów ustawowych prowadzi do wniosku, że decyzje oraz inne czynności zezwalające na niektóre sposoby korzystania ze środowiska częstokroć uzależnione są od określonej relacji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³¹. Można tu wskazać chociażby art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., według którego przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³² wskazuje, że ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawierają określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, ukształtowania lub rewaloryzacji oraz nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Warto przypomnieć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi m.in. uwzględniać wymagania ochrony środowiska, nie tylko wynikające z art. 72 i art. 73 p.o.ś. Kluczowa funkcja tego planu to – w zakresie ochrony środowiska – określenie przeznaczenia oraz sposobu zagospodaro-

²⁹ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973), dalej p.o.ś.

³⁰ A. Lipiński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, „Studia Juridica Agraria” 2016/14, s. 221–222.

³¹ Por. przykładowo *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.

³² Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404).

nia terenu, co może wymagać rozstrzygnięcia wysoce kolizyjnych interesów potencjalnych inwestorów, właścicieli nieruchomości czy innych podmiotów prawa³³.

Normując reżim ochrony środowiska naturalnego, który ma służyć dobru ogółu społeczeństwa, jednocześnie sankcjonuje się prowadzenie działalności rolniczej poprzez ograniczenie możliwości wykorzystywania nieruchomości rolnych na prowadzenie intensywnego czy też tradycyjnego rolnictwa³⁴. Rolnicy zmuszeni są do wprowadzenia nowych zasad swojej działalności, a w dużej części przypadków do jej zakończenia w wyniku wprowadzenia zasad planowania przestrzennego. Oddziaływanie kilku aktów prawnych prawa powszechnie obowiązującego o różnym statusie i zakresie stosowania sprzyja powstaniu chaosu prawnego³⁵. Daje zauważyć się konflikt regulacji planistycznych i wynikających z ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody³⁶. Zdarza się, że akty te wzajemnie się wykluczają, nakładając tym samym na rolników gospodarujących na terenach objętych tymi reżimami sprzeczne ze sobą obowiązki. Rolnik ma wówczas przed sobą dwa akty prawa publicznego i nie wie, któremu z nich dać pierwszeństwo i do którego się zastosować³⁷.

Przedstawiona powyżej analiza wskazuje na brak powiązania regulacji prawnej ochrony środowiska z szeroko rozumianą koncepcją ładu przestrzennego, uwzględniającą liczne plany problemowe o wyraźnym ujęciu przestrzennym, m.in. takie jak plany drogowe, zalesień, melioracji i zaopatrzenia w wodę, budownictwa³⁸. Regulacje powyższe ingerują również w treść prawa własności nieruchomości rolnych.

Właściciel nieruchomości rolnej, podejmując jakiegokolwiek działania wobec swojej rzeczy, musi wziąć pod uwagę efekt, jaki to działanie może wywołać w środowisku. Ustawodawca przewidział także sytuacje, w których efekt konkretnego działania na środowisko nie został dotychczas rozpoznany. Wówczas właściciel zobowiązany jest, po myśli art. 6 ust. 2 p.o.ś., kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Właściciel nieruchomości rolnej, który spowodował zanieczyszczenie środowiska, musi ponieść koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, ten zaś, kto swoim działaniem może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że państwo przede wszystkim na drodze obciążeń fiskalnych reguluje kwestie związane z faktycznym bądź potencjalnym zanieczyszczeniem środowiska. Dodatkowo kształtu-

³³ A. Lipiński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 231.

³⁴ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2016/14, s. 210.

³⁵ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym...*, s. 210.

³⁶ Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916), dalej u.o.p.

³⁷ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym...*, s. 214.

³⁸ W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 134–135.

je prawo własności nieruchomości rolnej poprzez wskazanie, że środowisko zawsze znajduje się w sferze regulacji publicznoprawnej, czyli jego elementy – powietrze czy woda – nigdy nie mogą znaleźć się w zbiorze elementów kształtowanych wyłącznie przez regulacje dotyczące praw podmiotowych. Realizacja praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej oznacza tutaj także korzystanie z wartości publicznych, które chroni *imperium* państwa. W praktyce pierwszorzędne znaczenie – z punktu widzenia przedmiotu zainteresowania niniejszego artykułu – mają te przepisy, które związane są z konkretnymi zakazami lub nakazami, za którymi stoją środki nadzoru administracyjnego. Tytułem przykładu wskazać tutaj można art. 82 pkt 1 powołanej ustawy, stanowiący, że ochrona zasobów środowiska jest realizowana w szczególności poprzez określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągania, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu. Jeżeli chodzi o normy dopuszczalnych stężeń konkretnych substancji, energii, promieniowania czy hałasu, to wprowadzono w tym zakresie trzy rodzaje norm: generalne, indywidualne oraz imisyjne normy dopuszczalnych stężeń określonych substancji i energii³⁹. W odniesieniu do kwestii ograniczeń prawa własności właściciela nieruchomości rolnej rozpatrzeniu podlegają tylko normy generalne, dotyczące wszystkich podmiotów korzystających ze środowiska.

Jak wskazywał J. Boć, jedną z głównych gwarancji jakości środowiska są dopuszczalne poziomy emisji substancji i energii⁴⁰. Zgodnie z art. 83 ust. 2 p.o.ś. standardy jakości środowiska mogą być zróżnicowane w zależności od obszarów i są wyrażane jako poziomy substancji lub energii. Pojęcia substancji i energii ustawodawca zdefiniował w tzw. słowniczku ustawowym w art. 3 p.o.ś. Ustawodawca wskazał, że ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach, zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane oraz zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach. Obecnie poziom niektórych substancji w powietrzu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 24.08.2012 r.⁴¹ Rozporządzenie określa m.in. poziomy dopuszczalne dla niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin, alarmowe poziomy dla niektórych substancji w powietrzu, których nawet krótkotrwale przekroczenie może powodować zagrożenie dla zdrowia ludzi, oraz poziomy informowania dla niektórych substancji w powietrzu.

³⁹ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia 2004, s. 334.

⁴⁰ J. Boć, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979, s. 200.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 24.08.2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. z 2021 r. poz. 845).

Ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie i zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. W rozporządzeniu z 15.10.2013 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku Minister Środowiska⁴² określił zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu oraz poziomy hałasu z uwzględnieniem rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu.

Podobnie ustawodawca rozwiązał kwestię ochrony powierzchni ziemi, wskazując, że polega ona na m.in. racjonalnym gospodarowaniu, zapobieganiu zanieczyszczeniu substancjami powodującymi ryzyko oraz na remediacji, zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom, przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Powyższe ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnej opierają się zasadniczo na konstrukcji zakazów. Dotyczą one elementu korzystania z rzeczy i zakazują czynienia tego w sposób, który doprowadziłby do np. przekroczenia ustanowionych limitów zanieczyszczeń powietrza. Ustawodawca jednak, po spełnieniu określonych wymogów, dopuszcza możliwość przekroczenia ustalonych poziomów i limitów wpływu konkretnych substancji na środowisko. Czyni to na drodze decyzji administracyjnej w postaci nakazów o charakterze warunkowym, które uznać należy za środki nadzoru, a nie kształtowania prawa własności (por. np. art. 95 p.o.ś.), tym samym dla przedmiotu niniejszego artykułu kwestia ta ma marginalne znaczenie. Nie ulega zatem wątpliwości, że pierwszorzędną funkcję administracji publicznej w sferze uprawnień właściciela nieruchomości rolnej, wobec kwestii ochrony środowiska, stanowi funkcja nadzorcza. Zdarzają się przypadki – tymczasowe – kiedy administracja korzysta z funkcji policyjnej. Ma to miejsce np. w sytuacji ryzyka wystąpienia w danej strefie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego, substancji w powietrzu. Wówczas zarząd województwa, w terminie piętnastu miesięcy od dnia otrzymania informacji o tym ryzyku od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opracowuje i przedstawia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom projekt uchwały w sprawie planu działań krótkoterminowych. Plan ten zawiera w szczególności listę podmiotów korzystających ze środowiska obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza. Obowiązek ten może wpłynąć na sposób korzystania przez właściciela ze swojej nieruchomości rolnej.

Nieco odmienną, niemniej mieszczącą się w sferze ochrony środowiska, regulacją oddziaływającą na wolność właściciela nieruchomości rolnej stanowi ta, która dotyczy obszarów Natura 2000. Regulacja ta wynika z tworzenia systemu obszarów chronionych Natura 2000, określonych przez dwie dyrektywy

⁴² Rozporządzenie Ministra Środowiska z 15.10.2013 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112).

unijne⁴³. Zgodnie z art. 25 u.o.p.⁴⁴ sieć obszarów Natura 2000 obejmuje obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk, obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Minister Środowiska w rozporządzeniu z 13.04.2010 r.⁴⁵ określił typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, w tym siedliska przyrodnicze i gatunki o znaczeniu priorytetowym, oraz wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000, a także kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania za obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia jako specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszarów kwalifikujących się do wyznaczenia jako obszary specjalnej ochrony ptaków.

Wobec obszarów Natura 2000 ustawodawca zabronił podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Jedynie w przypadku, gdy przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, przy czym w takim przypadku zapewnia się wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. W przypadku gdy takie znacząco negatywne działanie występuje bez uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 34 u.o.p., regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, wydaje decyzję, w której nakazuje, w zależności od potrzeb, jego natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych.

Jak wskazuje A. Niewiadomski, właściciel nieruchomości rolnej, która znalazła się na obszarze Natura 2000, pozostaje bez dostatecznej ochrony, gdyż po-

⁴³ Dyrektywa Rady z 2.04.1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (79/409/EWG) oraz dyrektywa Rady z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (92/43/EWG).

⁴⁴ Por. także A. Niewiadomski, *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017.

⁴⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1713.

mimo stworzenia przez ustawodawcę instrumentów kompensacyjnych nie istnieją obecnie mechanizmy, które zabezpieczyłyby działalność rolniczą w okresie między zgłoszeniem a realizacją roszczenia właściciela. Ponadto poszczególne roszczenia uprawnionego wynikają, jak wskazuje A. Niewiadomski, z kilku aktów prawnych rangi ustawowej, nie sprzyjając jasności przepisów w tym zakresie i nie gwarantując właścicielowi nieruchomości rolnej efektywnej ochrony, a narażając go na długoletnie i kosztowne dochodzenie swych praw na drodze sądowej. A. Niewiadomski podkreśla, że w powyższym zakresie ochrona przyrody w żaden sposób nie koresponduje z ochroną rolnika, co potwierdza tezę o dominacji regulacji publicznoprawnych w prawie rolnym⁴⁶. Nie ulega wątpliwości, że instrumenty prawne szeroko pojętej ochrony środowiska, wobec złożoności materii chronionej, są dość mocno rozproszone w systemie prawnym. Zauważyć należy, że różnicują one regiony kraju oraz sytuację prawną konkretnych właścicieli nieruchomości rolnych, np. tych, których rzecz znajduje się na obszarach Natura 2000. B. Rakoczy podnosił, że prawo ochrony środowiska jest dziedziną, w której oprócz bezpośredniego konfliktu potrzeb indywidualnych i społecznych następuje często kolizja interesów indywidualnych⁴⁷. Dobro wspólne często łączy się tutaj z dobrem jednostki, zarówno wobec samego właściciela, na którego nałożono zakazy czy nakazy, jak i właścicieli, których nieruchomości znajdują się w sferze oddziaływania wpływającego negatywnie na środowisko⁴⁸. Nie należy także zapominać, o czym była już mowa, że ochrona środowiska brana jest pod uwagę w procesie planowania przestrzennego.

6. PODSUMOWANIE

Analizując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że kształtowanie prawa własności nieruchomości rolnych opiera się na przyjętych przez ustawodawcę ograniczeniach praw podmiotowych właściciela, w szczególności w zakresie korzystania z rzeczy, ale także i – pośrednio – rozporządzania nią.

Restrykcyjny reżim ochrony gruntów rolnych wprowadziła ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Właściciel gruntu rolnego (ustawa posługuje się pojęciem gruntu, a nie nieruchomości) jest zobowiązany do poddania się licznym obowiązkom i ograniczeniom, jakie precyzyjnie powołuje ustawa, oraz do wypełniania określonych przez ustawę nakazów i zakazów. Sfera uznania organu administracji publicznej jest w tym zakresie znaczna, co wobec szerokiego zakresu ustawowych ograniczeń uprawnień właściciela nieruchomości rolnej sytuuje powyższą ustawę w gronie jednych z najbardziej restrykcyjnych regulacji prawnych.

Analizowane przepisy ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska

⁴⁶ A. Niewiadomski, *Publicznoprawny i prywatnoprawny...*, s. 160–161.

⁴⁷ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji RP*, Toruń 2006, s. 291.

⁴⁸ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć (w:) *Ochrona środowiska...*, s. 360.

są zaliczane do regulacji prawnych ustawowego pojęcia ładu przestrzennego, zważywszy na przykład na obowiązujący system planów ochronnych. Wywierają one istotny wpływ na własność nieruchomości rolnych i stanowią swoistą interakcję regulacyjną ze względu na przedmiot realizowanej ochrony środowiska z prawami właściciela nieruchomości rolnej w przypadku, gdy sfera ochrony środowiska „rozciąga się” na obszary tych nieruchomości. Reżim prawny ochrony środowiska służy niewątpliwie dobrze interesowi publicznemu. Właściciele nieruchomości rolnych, w tym przypadku, przy podejmowaniu działań, związanych przede wszystkim z korzystaniem z przedmiotu swojej własności, muszą kierować się zasadą przezorności, która uwzględniać powinna istotę ochrony środowiska. W zależności od rodzaju mechanizmów prawnych ochrony, jak również obszarów (w sensie terytorialnym) poddanych ochronie oraz wyodrębnionych prawnie, właściciel nieruchomości rolnej jest zobowiązany normatywnie do przestrzegania zróżnicowanego systemu i środków ochrony środowiska. Sytuacja powyższa może prowadzić do występowania konfliktów indywidualnych właścicieli nieruchomości rolnych z interesem publicznym ochrony środowiska – reprezentowanym przez państwo, co często skutkuje kolizją obu podmiotów.

Oczywiście szczególnie rodzaj nieruchomości, jaką są grunty rolne, wymaga od jej właściciela godzenia się na pewne ograniczenia, związane bezpośrednio z jej charakterem, co opisane zostało w części niniejszego artykułu dotyczącej kwestii ochrony środowiska. W tej materii zauważyć należy, że ustawodawca nie tyle – abstrahując od interesu prywatnego właściciela – narzuca pewne rozwiązania, działając jako *imperium*, ile, korzystając z uprawnień prawotwórczych, dba w najszerszym zakresie o zachowanie charakteru gruntów rolnych.

Nie ulega wątpliwości, że obecnie mamy do czynienia z konfliktem pomiędzy klasycznie postrzeganym prawem własności a potrzebą uwzględnienia interesu ogółu przy wyznaczeniu treści prawa własności i granic jego ochrony. Podkreślenia wymaga, jak wskazano w literaturze, że ustawodawca nie powinien bezrefleksyjnie wzorować się na rozwiązaniach tworzonych przed wielu laty w innych krajach czy nawet w Polsce, ale w odmiennych realiach społeczno-gospodarczych⁴⁹. Nie ulega także wątpliwości, że dostosowywanie wprost polskiego ustawodawstwa do prawa unijnego ogranicza rozwój polskiego rolnictwa. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby opracowanie kompleksowej regulacji w zakresie kształtowania polskiego ustroju rolnego⁵⁰.

⁴⁹ Z. Truszkiewicz, *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2017/15, s. 256–257.

⁵⁰ Z. Truszkiewicz, *O własności rolniczej...*, s. 256–257.

ABSTRACT

dr Mikołaj Budzikowski

The author is a doctor of law, a graduate of the Law and Administration Faculty at the Warsaw University, an attorney-at-law (Warsaw Bar Association) specializing in civil law, family and guardianship law, real estate law and administrative law, including agricultural law.

Selected restrictions on the rights of the owner of an agricultural land in administrative law

The ownership rights to the agricultural property are defined in Polish Constitution, as well as in the Civil Code. Outside the law to possess the object, there is a right to dispose the object and to download the rewards. The administrative law, by which the state Empire affect on one or few of above mentioned rights, limits the capabilities, which the owner could benefit in situation of free disposal of the object. The article is an effort of outline the tendency of the state Empire, in example of environmental law and the protection of agricultural land, to impoverishment the possibilities, which gives the civil law.

Keywords: *agricultural land, farm, owner, administrative law, environmental law, protection of agricultural land*

dr Mikołaj Budzikowski

ORCID: 0000-0002-0696-6821; e-mail: mikolaj.budzikowski@adwokatura.pl

Autor jest doktorem nauk prawnych, absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, adwokatem (ORA w Warszawie) specjalizującym się w prawie cywilnym, prawie rodzinnym i opiekuńczym, prawie obrotu nieruchomościami oraz prawie administracyjnym, w tym prawie rolnym.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Boć Jan, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*, Wrocław 1979

Boć Jan, Nowacki Konrad, Samborska-Boć Elżbieta, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2004

Czechowski Paweł, *Ewolucja ingerencji administracyjnej w sferę treści prawa własności w okresie 40-lecia PRL (problematyka korzystania z nie-*

ruchomości rolnych) (w:) *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, red. A. Stelmachowski, P. Czechowski, Warszawa 1989

Czechowski Paweł, Niewiadomski Adam, *Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym w rolnictwie*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016/14, s. 210

Jaroszyński Krzysztof, *Publiczno-prawne kształtowanie prawa własności nieruchomości*, Warszawa 2008

Lichorowicz Aleksander, *Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL*, Kraków 1971

Lipiński Aleksander, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016/14, s. 221–222

Lipiński Aleksander (w:) *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000

Longchamps Franciszek, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „*Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla*” 1939/1 oraz 1939/2.

Niewiadomski Adam, *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015

Pańko Walerian, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978

Pawlak Wiktor, *Obowiązek rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych w PRL*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1983/2, s. 21–42

Rakoczy Bartosz, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji RP*, Toruń 2006

Truskiewicz Zygmunt, *O własności rolniczej w kontekście zmian w obrocie własnościowym prywatnymi gruntami rolnymi*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2017/15, s. 256–257

Wasilewski Andrzej, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*” 1972/54, s. 54–55

Wyrzykowski Mirosław, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986

Zimny Lesław, *Mały leksykon rolniczy*, Warszawa 1995