

Bartłomiej Zydel

Ochrona gruntów rolnych



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Bartłomiej Zydel

Ochrona gruntów rolnych

Warszawa, 2019

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

ISBN

978-83-62251-61-2

978-83-62251-62-9 (wersja elektroniczna)

*Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska,
kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.*

/Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej/

Spis treści

1.	Wstęp	7
2.	Zakres przedmiotowy ustawy	9
2.1	Grunt rolny, czyli jaki?	9
2.1.1	Grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami... ..	10
2.1.2	Grunty pod urządzeniami... ..	11
2.1.3	Grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych	13
2.2	Ochrona ilościowa i jakościowa	14
3.	Ustawa o ochronie gruntów w systemie prawa	15
3.1	Przykłady specyficznych definicji	15
3.2	Wpływ na stosowanie całego aktu	17
3.3	Relacja do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	17
4.	Właściwość organów i charakter zadań	19
4.1	Właściwość organów	19
4.2	O charakterze zadań – zadaniach zleconych	19
4.3	Swoboda organu, czyli przepisy dość ogólne	20
5.	Przeznaczanie gruntów	23
5.1	O odrolnieniu	23
5.2	Przeznaczanie w planie miejscowym	23
5.2.1	Wariant podstawowy	23
5.2.2	Charakter prawny zgody	24
5.2.3	Wyjątki	25
5.3	Szczególny wyjątek, czyli art. 7 ust. 2a	25
5.4	Granice administracyjne miast	27

6.	Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej	29
6.1	Kwestie podstawowe	29
6.2	Art. 12a	34
6.3	Umorzenia	36
7.	Przeciwdziałanie degradacji gleb	39
8.	Monitorowanie	42
8.1	Badanie poziomu skażenia gleb i roślin	42
8.2	O odpowiednim stosowaniu przepisów	43
9.	Rekultywacja	45
9.1	Uwagi wstępne	45
9.2	Liczba i typy decyzji	47
9.3	Możliwość wydania decyzji	52
9.4	Egzekwowanie obowiązków	53
9.5	Podstawy rekultywacji pogórnicy	55
10.	Kontrola realizacji obowiązków przez osoby	57
11.	Nakładanie sankcji	60
12.	Poprzednie regulacje a teraźniejszość	63
13.	Informacja o wynikach kontroli NIK – rekultywacja pogórnicy	64
14.	Perspektywy zmian	66
15.	Podsumowanie	67

1 | Wstęp

Można powiedzieć, że omawiana regulacja, czyli ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹ (dalej: „ustawa o ochronie gruntów”) idealnie wpisuje się w odwieczny spór o to, ile powinniśmy mieć ingerencji państwa w sferę prawa własności poszczególnych jednostek. Jeżeli już ustalimy zakres tejże ingerencji, to pojawi się kolejne pytanie: w jaki sposób zorganizować administrowanie danym zagadnieniem, np. jakim organom mają być przypisane poszczególne kompetencje?

Uzasadnienie dla wprowadzenia konkretnych ograniczeń musi być istotne. Jakie dokładnie? Z pomocą w tym zakresie przychodzi ustrojodawca, który w Konstytucji RP² jasno sformułował pewne fundamentalne zasady stanowiące podstawę dla funkcjonowania naszego państwa. Jak wskazał w art. 31 ust. 3 Ustawy Zasadniczej, tworzącym tzw. zasadę proporcjonalności, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Z uwagi na to, że publikacja dedykowana jest problemom związanym z wykonywaniem zadań i kompetencji przez samorząd powiatowy, jej zakres – zgodnie z tytułem – został ograniczony do ochrony gruntów rolnych. Kwestie związane z ochroną gruntów leśnych będą podniesione w bardzo ograniczonym zakresie. Równocześnie należy mieć na względzie to, iż ustawodawca szereg rozwiązań uczynił właściwymi zarówno z perspektywy ochrony gruntów rolnych, jak i ochrony gruntów leśnych.

Praca swą systematyką przypomina ustawę o ochronie gruntów. Niemniej nie zabraknie odwołań do kluczowych aktów dla jej stosowania, takich jak na przykład ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³ (dalej: „Prawo budowlane”) czy ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ (dalej: „ustawa planistyczna”). Przedmiotem rozważań będą także inne zagadnienia związane z ochroną gruntów rolnych – np. wyniki niedawnej kontroli Najwyższej Izby Kontroli pn. „Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej”.

¹ t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.

⁴ t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.

Przy tworzeniu opracowania wykorzystane zostaną najważniejsze przepisy prawa, tezy orzecznicze oraz wszelkie dostępne materiały.

W tym miejscu pragnę podziękować wszystkim uczestnikom szkoleń pt. „Ochrona gruntów rolnych i leśnych”. Odbyło się osiem spotkań, w których łącznie uczestniczyło blisko 170 osób. Każde ze spotkań było źródłem inspiracji do stworzenia tej publikacji. Mam nadzieję, że dzięki temu niniejszy tekst będzie dla Państwa interesujący. Chcę równocześnie podkreślić, iż opracowanie nie aspiruje do roli komentarza do ustawy, a jego zakres nie dotyka wszelkich wątków związanych z tym aktem.

2 Zakres przedmiotowy ustawy

2.1 Grunt rolny, czyli jaki?

Bez odpowiedzi na wyżej postawione pytanie trudno dyskutować o większości zagadnień związanych z ustawą, szczególnie z jej pierwszymi rozdziałami. Na pierwszy rzut oka można powiedzieć przewrotnie, że po co zadawać takie pytanie, skoro odpowiedź tkwi w postanowieniach ustawy.

Art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów mówi o tym, że gruntami rolnymi, w rozumieniu tego aktu prawnego, 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 przeciwerozryjnymi;
- 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.

Można równocześnie stwierdzić, że art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów jest ujęciem pozytywnym definicji gruntu rolnego na potrzeby ustawy, natomiast art. 2 ust. 2 i art. 2 ust. 3 zawierają postanowienia ujmujące tę kwestię od strony negatywnej. Albowiem art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów zawiera definicję gruntu leśnego, a art. 2 ust. 3 to postanowienie, według którego nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru

zabytków⁵. Innymi słowy, chodzi przede wszystkim o to, że mówimy to o alternatywie rozłącznej: grunt jest albo rolny, albo leśny.

Jak powszechnie wiadomo, diabeł tkwi w szczegółach. Prowadzony w ramach przywołanych we wstępie szkoleń prywatny ranking tych gruntów, których zaklasyfikowanie sprawia największy problem, pozwoli na zawężenie omówienia tego zagadnienia do najistotniejszych jego części.

2.1.1 Grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami...

Trzymając się kolejności przyjętej w ustawie, uwagę należy poświęcić po pierwsze gruntom pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Należy pamiętać o tym, że ustawa w art. 4, czyli tzw. słowniczku, nie zawiera ani definicji gospodarstwa rolnego, ani też w innych przepisach nie odsyła do generalnego stosowania przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁶ (dalej: „Kodeks cywilny”) – tak, jak czyni to np. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷ w art. 14 ust. 1. W związku z tym istnieją różne poglądy co do tego, jak należy rozumieć określenie „gospodarstwo rolne”. Podstawowe rozumienie opiera się na poglądzie W. Radeckiego, wedle którego „Istota regulacji art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l. polega na zaliczeniu do gruntów rolnych gruntów pod budynkami mieszkalnymi i innymi oraz urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych. To ostatnie pojęcie jest pojęciem prawnym zdefiniowanym w art. 55³ k.c., który przez gospodarstwo rolne nakazuje rozumieć grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.”⁸

Jednakże definicja gospodarstwa rolnego zawarta we wskazanym przepisie Kodeksu cywilnego nie jest jedyną definicją tego określenia, funkcjonującą w polskim porządku prawnym. Na przykład według art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

⁵ Skoro mowa jest o rejestrze zabytków, to trzeba w tym miejscu zasygnalizować pojawiające się głosy ze strony przedstawicieli wojewódzkich urzędów ochrony zabytków, zdaniem których bardziej efektywnym sposobem zapewnienia ochrony szeroko pojętym dobrom kultury jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a nie rejestr zabytków – w szczególności jeśli idzie o dobra, które nie wymagają ochrony wewnątrz, tak jak np. niektóre budynki. Po pierwsze więc można zastanawiać się nad sensem wskazanego przepisu. Po drugie zaś kwestię tę należy mieć na uwadze analizując aktywność wojewódzkich konserwatorów zabytków w toku uzgodnień planów miejscowych.

⁶ t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145.

⁷ t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843.

⁸ Komentarz do art. 3 [w:] W. Radecki, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, LexisNexis 2012.

Ostateczną decyzję co do wyboru definicji musi podjąć osoba, która wydaje rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie. Niemniej szukając podstaw dla prowadzonej interpretacji przy tak niepewnej sytuacji należy odwołać się m.in. do celu ustawy o ochronie gruntów. Jak wynika z samego tytułu tego aktu, ustawodawca wprowadzając ustawę miał na uwadze „ochronę”. Według Słownika języka polskiego PWN „ochrona” to „zabezpieczenie przed czymś niekorzystnym, złym lub niebezpiecznym”⁹. Skoro mamy już dookreśloną czynność, to warto zastanowić się nad tym, czego ma ona dotyczyć. Z tej perspektywy jasnym jest, że dużo bardziej adekwatna jest definicja zawarta w Kodeksie cywilnym. Nie można jednak odrzucić sytuacji, w której np. z uwagi na specyfikę konkretnego przypadku zastosowanie definicji z Kodeksu cywilnego doprowadziłoby do nadmiernego „rozluźnienia” ochrony, co wpisuje się w powracającą znów dyskusję na temat proporcjonalności działań administracji, proporcjonalności w prawie administracyjnym. Reasumując można postawić tezę o prymacie definicji kodeksowej, nie wykluczając jednak zastosowania innego rozumienia „gospodarstwa rolnego”. Cała ustawa o ochronie gruntów cechuje się sygnalizowaną już w tym momencie dość dużą swobodą decyzyjną organu.

Warto równocześnie wskazać, że ustawa o ochronie gruntów zawiera definicję „budynków i urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu”. Jej art. 4 pkt 2 mówi o tym, że rozumie się przez to budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych.

2.1.2 Grunty pod urządzeniami...

„Drugie grunty” to te pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, czyli wskazane w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy.

Najbardziej aktualnym zagadnieniem w tym kontekście są postanowienia zawarte we wciąż nowej ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹⁰ (dalej: „Prawo wodne”), która przyjęła nieco inne podejście do „urządzeń melioracji wodnych” niż to dotychczas znane, m.in. zrywając z podziałem na urządzenia melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych.

Obecnie obowiązujące Prawo wodne w art. 197 ust. 1 stanowi, że urządzeniami melioracji wodnych są:

- 1) rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie,
- 2) drenowania,
- 3) rurociągi,
- 4) stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych,

⁹ <https://sjp.pwn.pl/sjp/ochrona;2492479.html> (04.10.2019 r.).

¹⁰ t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.

- 5) ziemne stawy rybne,
- 6) groble na obszarach nawadnianych,
- 7) systemy nawodnień grawitacyjnych,
- 8) systemy nawodnień ciśnieniowych

– jeżeli służą celom, o których mowa w art. 195 Prawa wodnego. Natomiast wedle wskazanego art. 195 melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy. Ponadto art. 197 ust. 2 wskazuje, że przepisy dotyczące urządzeń melioracji wodnych stosuje się odpowiednio do:

- 1) budowli wstrzymujących erozję wodną;
- 2) dróg dojazdowych niezbędnych do użytkowania obszarów zmeliorowanych;
- 3) fitomelioracji oraz agromelioracji;
- 4) systemów przeciwerozynnych;
- 5) zagospodarowania zmeliorowanych trwałych łąk lub pastwisk;
- 6) zagospodarowania nieużytków przeznaczonych na trwałe łąki lub pastwiska.

Po pierwsze trzeba więc zaznaczyć, że przypadki z art. 197 nowego Prawa wodnego nie są jakkolwiek interesujące z perspektywy ustawy o ochronie gruntów – mówią tylko o odpowiednim stosowaniu przepisów dot. urządzeń melioracji wodnych, nie kreując przy tym żadnych obowiązków.

Abstrahując od tego, na ile precyzyjne jest wyliczenie zawarte w art. 197 ust. 1 wypada raz jeszcze zasygnalizować, że wymienione w nim urządzenia stanowią urządzenia melioracji wodnych tylko wtedy, gdy służą regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy. Stąd też nie można dokonać prostego zakwalifikowania urządzenia do kategorii urządzeń wodnych. Wymaga to przeanalizowania stanu faktycznego.

Istotnym problemem jest także to, jak należy rozumieć sformułowanie mówiące o gruntach „pod urządzeniami [...] kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi”. Albowiem można postawić pytanie o to, czy potrzeba pojedynczego mieszkańca wsi jest potrzebą mieszkańców wsi? Innymi słowy: czy różne „przydomowe” przedsięwzięcia wpisują się w to określenie? Jest to pytanie niebagatelne, gdyż odpowiedź twierdząca prowadzi do braku konieczności wyłączenia gruntu z produkcji.

A maiori ad minus – wnioskowanie z większego na mniejsze (komu wolno więcej, temu tym bardziej wolno mniej). Skoro budowa dużo „większych” urządzeń, tj. służących mieszkańcom wsi nie pozbawia gruntu charakteru rolnego/tworzy jego rolny charakter, to tym bardziej dzieje się tak w przypadku drobnych przedsięwzięć. Można także powiedzieć, że urządzenia służące do utylizacji ścieków i odpadów powodują ograniczenie zanieczyszczeń nie tylko dla owego pojedynczego mieszkańca, ale także dla całej wspólnoty zamieszkującej dany obszar.

2.1.3 Grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych

Wreszcie trzecie zagadnienie to rozumienie określenia „grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych”. Definicja „dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych” została uregulowana w art. 4 pkt 20 ustawy o ochronie gruntów. Według tego przepisu poprzez wskazane określenie rozumie się drogi zakładowe prowadzące do gospodarstw rolnych i leśnych oraz drogi wiejskie w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Niemniej to doprecyzowanie nie rozwiewa szeregu pytań.

Na ile bowiem grunt musi być drogą dojazdową do gruntów rolnych? Czy można przyjąć, że w przypadku, gdy spośród gruntów, do których prowadzi droga dojazdowa tylko 1% stanowią grunty rolne możemy zaliczyć grunt pod taką drogą do gruntów rolnych w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów? Z drugiej strony, czy koniecznym jest wystąpienie 100% gruntów rolnych?

Na to ostatnie pytanie odpowiedział niedawno Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie¹¹. W opinii składu orzekającego: „Z art. 2 ust. 1 pkt 10, ani z art. 4 pkt 20 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wynika wprost albo nawet pośrednio, by przymiot drogi dojazdowej do gruntów rolnych był warunkowany tym, aby droga ta prowadziła wyłącznie do gruntów o charakterze rolnym. Wymóg taki nie wynika też z żadnej innej normy prawnej.”

Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić, że do zakwalifikowania gruntów do gruntów pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych wystarczy 1% gruntów rolnych wśród gruntów, do których stanowi ona dojazd. Można tym samym postawić tezę o tym, że do zakwalifikowania gruntu pod drogą dojazdową do kategorii gruntów rolnych potrzebna jest istotna część gruntów rolnych w strukturze wszystkich gruntów, do których prowadzi droga. Wymaga to należytego przeprowadzenia postępowania dowodowego przez organ oraz sporządzenia wyczerpującego uzasadnienia – w razie podejmowania rozstrzygnięcia w przedmiocie konieczności wyłączenia gruntu z produkcji z uwagi na niedostateczną „funkcję dojazdową do gruntów rolnych”.

2.2 Ochrona ilościowa i jakościowa

W doktrynie wyróżnia się podział ochrony gruntów na ochronę ilościową i jakościową. Ujmując rzecz najbardziej obrazowo można stwierdzić, że ochrona ilościowa to ograniczanie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne lub nieleśne, czyli postanowienie zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów.

Natomiast ochrona jakościowa to wszelkie inne wskazania zawarte w art. 3 ust. 1 ustawy. Składają się na nią:

- zapobieganie procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi,

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 marca 2019 r., II SA/Kr 1605/18, LEX nr 2645033.

- rekultywacja i zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze,
- zachowanie torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych,
- ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W orzecznictwie wskazuje się w tym kontekście zarówno na pewne elementy związane z ochroną ilościową, jak i jakościową. Zgodnie z uchwałą NSA z dnia 3 lutego 1997 r.¹², traktującą o ochronie ilościowej: „Ochrona gruntów rolnych i leśnych polega przede wszystkim na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolne i nieleśne (art. 3 ust. 1 pkt 1). Wydawanie zezwoleń na wyłączenie z produkcji także i takiej powierzchni gruntu rolnego lub leśnego, która nie jest niezbędna na potrzeby nierolne i nieleśne, stanowiłoby działanie wymierzone przeciwko celom określonym w omawianej ustawie.”. Jeśli idzie o ochronę jakościową, WSA w Warszawie¹³ stwierdził, że „Przepisu art. 3 nie można interpretować jako zakazu wydawania decyzji pozytywnych dla terenów rolnych i leśnych, byłoby to nieuzasadnione ograniczenie interesów inwestorów i właścicieli, sprzeczne z celem, dla którego go ustanowiono. Celem tym jest podkreślenie prawnej ochrony gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia, nie zaś blokowanie inwestycji służących rolniczemu lub leśnemu wykorzystaniu tych gruntów.”.

¹² Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 1997 r., OPS 13/96, LEX nr 30035.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 1976/08, LEX nr 1076550.

3.1 Przykłady specyficznych definicji

Można nieco ironicznie powiedzieć, że cały art. 4 ustawy o ochronie gruntów naszpikowany jest definicjami nieco odbiegającymi od powszechnego rozumienia doprecyzowywanych nimi pojęć. Poniżej nastąpi przywołanie i omówienie najistotniejszych lub najciekawszych z nich.

Art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów stanowi, że „osoba w rozumieniu ustawy” to osoba: fizyczna, prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Mówi się, że to tzw. osoba *sensu largo*. Wydaje się, że dziś ustawodawca takie rozumienie sformułowałby dla „podmiotu”, a nie dla osoby. Z perspektywy osób prawnych i jednostek organizacyjnych z art. 33¹ Kodeksu cywilnego w takim stanie rzeczy bardzo ważnym jest skorzystanie z tzw. słowniczka.

Według art. 4 pkt 4 na potrzeby omawianego aktu jako „właściciela” traktuje się również posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcę. Tym samym ustawodawca uwzględnił w przepisie nie tylko prawa rzeczowe, ale i prawa obligacyjne – co świadczy o tym, że chciał rozumieć „właściciela” w sposób dość szeroki.

Przez „wyłączenie gruntów z produkcji” (art. 4 pkt 11) ustawodawca rozumie rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Przy czym równocześnie nie uważa za wyłączenie z produkcji gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów, jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat. Warto pamiętać o wskazanym wyjątku.

W art. 4 pkt 13 została dookreślona „opłata roczna”. Jest nią opłata roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10% należności, uiszczana: w razie trwałego wyłączenia – przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia – przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji. Trzeba w tym momencie wskazać, że według poglądu wyrażonego w doktrynie „Przepis art. 4 pkt 13 *expressis verbis* stanowi regułę, że z wyłączeniem gruntu z produkcji wiąże się także ponoszenie tzw. opłat rocznych.”¹⁴. Innymi słowy, już z samego art. 4 pkt 13 wynika obowiązek uiszczania opłat rocznych.

¹⁴ J. Bieluk, Komentarz do art. 4 [w:] J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Legalis 2015.

Definicję „gruntów zdegradowanych” (art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie gruntów) należy rozpatrywać łącznie z definicją „gruntów zdewastowanych” (art. 4 pkt 17 tejże ustawy). Przypomnijmy, że ustawa przez „grunty zdegradowane” rozumie grunty, których rolnicza lub leśna wartość użytkowa zmalała, w szczególności w wyniku pogorszenia się warunków przyrodniczych albo wskutek zmian środowiska oraz działalności przemysłowej, a także wadliwej działalności rolniczej. Natomiast „gruntami zdewastowanymi” są takie grunty, które utraciły całkowicie wartość użytkową w wyniku przyczyn, o których mowa w art. 4 pkt 16 ustawy.

Nad tym zagadnieniem trzeba się zatrzymać nieco dłużej. Po pierwsze więc, jak wskazano w orzecznictwie: „Katalog wymienionych przykładowo czynników (pogorszenie się warunków przyrodniczych, zmiany środowiska, działalność przemysłowa czy wadliwa działalność rolnicza) wskazuje na to, że nie można przyjąć, iż czynniki te mają wystąpić na terenie działki, która potrzebuje rekultywacji. Istotne jest, aby skutek w postaci tego, że maleje rolnicza lub leśna jej wartość użytkowa, wystąpił na tejże działce.”¹⁵. Druga kwestia to relacja pomiędzy gruntem zdegradowanym a zdewastowanym. Analiza językowo-logiczna obu przywołanych definicji pozwala dosyć jasno na sformułowanie następującej tezy: ustawodawca tworzy niejako domniemanie gruntu zdegradowanego, gdyż gruntem zdewastowanym jest tylko taki, który całkowicie utracił wartość użytkową. Innymi słowy, w razie wątpliwości co do charakteru gruntu należy skłaniać się ku temu, że jest on gruntem zdegradowanym.

Art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie gruntów tłumaczy, czym na potrzeby ustawy jest „rekultywacja gruntów”. Otóż: jest nią 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. O rekultywacji w sposób możliwie szeroki będzie mowa w Rozdziale 9.

Ostatnia z przywoływanych części „słowniczka” to zakład przemysłowy (art. 4 pkt 25). Jak stanowi ustawa, jest nim osoba, której działalność może powodować utratę lub ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Trzeba przyznać, że precyzja tej definicji jest „porażająca”. Albowiem w świetle przytoczonej wcześniej definicji osoby może się okazać, że zakładem przemysłowym w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów jest osoba fizyczna, której działalność może powodować ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Taka regulacja budzi wątpliwości z punktu widzenia m.in. zasady określoności prawa, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego – zawartej w art. 2 Konstytucji RP.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 września 2012 r., II SA/Bk 213/12, LEX nr 1253562.

3.2 Wpływ na stosowanie całego aktu

Jakie są konsekwencje postawionej wyżej tezy o definicyjnej odrębności? Po pierwsze takie, że może być ona argumentem w sporze o to, na ile na gruncie omawianej ustawy powinniśmy uwzględnić definicje uregulowane w innych aktach prawnych.

Kwestia ta została już zasygnalizowana w Rozdziale 2 – i będzie się pojawiać w następnych częściach pracy. Znane są przykłady orzeczeń, w których sądy administracyjne stwierdzały np. w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, że „Ani obowiązujący plan miejscowy, ani też inne regulacje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie określają zdaniem Sądu, co należy rozumieć pod pojęciem >>budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego<<. W praktyce więc odpowiedzi na tego rodzaju pytania poszukuje się najczęściej w przepisach Prawa budowlanego. Wprawdzie Prawo budowlane służy rozstrzygnięciu kwestii konstrukcyjno-technicznych, a nie urbanistycznych, to jednak silny związek tych dwóch dziedzin prawa implikuje częste interpretacje pojęć urbanistycznych przy użyciu siatki pojęciowej Prawa budowlanego.”¹⁶. Trudno jednak wyobrazić sobie takie orzeczenie w relacji z ustawą o ochronie gruntów – z uwagi na to, że trudno mówić o tym, iż ustawa o ochronie gruntów nie posiada własnej, oryginalnej regulacji. Kto z przeciętnych użytkowników języka wpadłby na to, że zakładem przemysłowym może być Jan Kowalski, osoba fizyczna?

3.3 Relacja do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Związki ustawy planistycznej z ustawą o ochronie gruntów występują w dwóch aspektach: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy.

Związki z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ujawniają się zarówno w kontekście wpływu treści planu na możliwość uzyskania pozwolenia na budowę – a co za tym idzie, wyłączenia przed uzyskaniem pozwolenia na budowę gruntu z produkcji rolnej. Postanowienia miejscowego planu wpływają również na rozstrzygnięcia podejmowane w decyzjach dot. rekultywacji.

Z decyzjami o warunkach zabudowy sytuacja wygląda bardziej skomplikowanie. Albowiem po pierwsze, jak wskazuje ustawa planistyczna uzgodnień z organem właściwym (w przypadku gruntów rolnych starostą) dokonuje się w określonych sytuacjach. Innymi słowy, nie istnieje obowiązek uzgadniania ze starostą jako organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych wszystkich projektów decyzji o warunkach zabudowy. Jakże zatem należy uzgadniać?

Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy planistycznej decyzje ws. lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się m.in. po uzgodnieniu z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/Wr 388/19, LEX nr 2718831.

do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Po pierwsze trzeba wskazać, że w świetle art. 64 ust. 1 zastosujemy odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy przepis art. 53 ust. 4 pkt 6. W tym przypadku odpowiednie stosowanie będzie stosowaniem bez żadnych modyfikacji. Co do tego, co na temat celu rolnego mówi ustawa o gospodarce nieruchomościami, to według jej art. 92 ust. 2 za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Problematyczną kwestią na styku ustawy planistycznej i ustawy o ochronie gruntów jest zachowanie mocy obowiązującej przez decyzje o warunkach zabudowy wydane pod rządami ustawy o ochronie gruntów w poprzednim brzmieniu (przed zmianami z 8 marca 2013 roku¹⁷). W obecnej sytuacji normatywnej strona często nie jest w stanie uzyskać decyzji o warunkach zabudowy – musi czekać na uchwalenie planu miejscowego. Sądy administracyjne stoją na następującym stanowisku: skoro ustawodawca nie przewidział przepisów przejściowych, to zgodność pozwolenia na budowę z obecnymi przepisami należy rozpatrywać w świetle postanowień obecnie obowiązujących¹⁸.

Należy głęboko nie zgodzić się z takim rozumowaniem sądów administracyjnych. Warto pamiętać o orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z początku lat 90-tych XX wieku, w których bardzo często przejawiały się odwołania do konieczności pogłębiania zaufania obywatela do państwa – co zresztą wynika z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ (dalej: „Kpa”).

Tym samym widzimy znaczącą zmianę podejścia orzeczniczego i przesunięcie środka ciężkości – z zasady pogłębiania zaufania na zasadę legalizmu. Art. 7 Konstytucji RP determinuje oczywiście konieczność działania organów administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa. Niemniej jest to pewna zasada – tak samo, jak zasadą jest np. zasada pewności prawa, wywodzona z art. 2 Konstytucji RP i zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasady – czy to konstytucyjne, czy to uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego – mają to do siebie, że ulegają ważeniu, o czym szeroko pisał wybitny filozof prawa, Ronald Dworkin²⁰.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 503.

¹⁸ Tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2019 r., II OSK 504/17, CBOSA.

¹⁹ t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

²⁰ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.

4.1 Właściwość organów

Podstawową regulację w tym zakresie stanowi art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów, w świetle którego – jeżeli przepisy przywołanej ustawy nie stanowią inaczej – właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, a gruntów leśnych – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku.

Postanowienie to nie rodzi większych problemów przy jego stosowaniu. Niemniej jeśli takowe by wystąpiły, to zdecydowanie wypada pamiętać o regulacji zawartej w art. 22 Kpa, dotyczącej rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Przypomnijmy: spór kompetencyjny może być pozytywny – wtedy to organy będące w sporze uznają swoją właściwość albo negatywny – w tym przypadku organy będące w sporze uważają, że są niewłaściwe do rozstrzygnięcia danej sprawy.

W praktyce pojawiały się problemy związane z właściwością w odniesieniu do rozpoznania zażalenia na postanowienie starosty w przedmiocie odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy. Należy zaznaczyć, że nie istnieje w prawie powszechnie obowiązującym żadna szczególna norma w tym zakresie. Stąd też w takich przypadkach, co potwierdza ugruntowane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego²¹, należy stosować art. 17 § 1 Kpa, według którego organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są – o ile przepis szczególnie nie stanowi inaczej – samorządowe kolegia odwoławcze.

4.2 O charakterze zadań – zadaniach zleconych

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów, zadania starosty, o których mowa w ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Co to oznacza dla stosowania jej przepisów – wykonywania owych zadań?

Koncepcja zadań zleconych – stworzona niejako w celu opozycyjnego wyróżnienia „zadań własnych” samorządu, co ma podkreślać jego samodzielność – jest koncepcją niemiecką²². W tamtejszym porządku prawnym przyjmuje ona różnorakie

²¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2011, II OW 102/11, LEX nr 1096824; Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2011, II OW 119/11, LEX nr 1152205.

²² Szerzej na ten temat: B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2012, s. 275-276.

warianty. Natomiast w polskim prawie publicznym zadania zlecone („poruczone”) istniały już w okresie międzywojennym²³.

Warto zaznaczyć, że nie wszystkie zadania zlecone są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Zadania zlecone niemające charakteru zadań z zakresu administracji rządowej to te związane z organizacją wyborów i referendum. Podkreślimy także, iż ustawodawca nie jest konsekwentny przy zlecaniu wykonywania zadań jednostkom samorządu terytorialnego: czasem używa sformułowania „zlecone”, czasem – jak w przypadku ustawy o ochronie gruntów – tego nie czyni. Zdarzają się także regulacje, w których wskazywany jest bezpośrednio np. starosta jako posiadający kompetencje do rozstrzygania danych spraw; następnie ustawodawca stwierdza, że wykonywanie tych zadań przez starostę ma przymiot zadania zleconego.

Charakter zlecony zadania ma także – a może przede wszystkim wymiar praktyczny. Albowiem jak stanowi art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁴, jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. To nie koniec gwarancji osadzonych na konstytucyjnej zasadzie adekwatności środków do zadań. Z art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach wynika bowiem to, że owe dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

W razie niedotrzymania wskazanego warunku z art. 49 ust. 5, jednostka może skierować pozew do sądu powszechnego. Jak stanowi art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu, w przypadku niedotrzymania warunku określonego w art. 49 ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Warto podkreślić, że znane są przypadki jednostek samorządu terytorialnego, w które w tym trybie skutecznie dochodziły swoich roszczeń²⁵.

4.3 Swoboda organu, czyli przepisy dość ogólne

Ustawa o ochronie gruntów to akt z gatunku tych, których w dzisiejszych czasach mamy coraz mniej. Jest tak dlatego, że dziś ustawodawca kreując kompetencję organu do wydania decyzji administracyjnej czyni to w sposób możliwie ścisły, mając uwadze np. konstytucyjną zasadę legalizmu mówiącą o tym (dla przypomnienia), że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) czy wszelkie zasady gwarancyjne dla strony, które wynikają z przywoływanego

²³ B. Wasiułyński, *Ustrój władz rządowych i samorządowych* [w:] K.W. Kumaniecki, J. Panejko, B. Wasiułyński, *Polskie prawo administracyjne w zarysie. Część druga*, Kraków 1930, s. 1066.

²⁴ t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1530 ze zm.

²⁵ Patrz np.: *Zadania zlecone a zwrot pieniędzy: zapadł ważny wyrok sądu*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finance/zadania-zlecone-a-zwrot-pieniedzy-zapadl-wazny-wyrok-sadu,99950.html> (04.10.2019 r.)

już wcześniej art. 2 Ustawy Zasadniczej i zasady demokratycznego państwa prawnego. To uzasadnienie teoretyczne. Praktyczne jest jednak nieco inne. Wydaje się, że dziś ustawodawca stara się odciążyć organ administracji, tworząc tzw. checklistę – przesłanki spełnione, wydajemy decyzję; decyzję deklaratoryjną, związaną.

Omawiana ustawa jako jeden z niewielu aktów zawiera m.in. bezpośrednie wskazanie mówiące o tym, że decyzja jest decyzją deklaratoryjną (art. 11 ust. 1b). Warto w związku z tym pochylić się przez chwilę nad podstawowymi pojęciami związanymi z wydawaniem rozstrzygnięć administracyjnych. Podzielić je można na trzy wątki: decyzja deklaratoryjna a konstytutywna; decyzja swobodna a związana oraz uznanie administracyjne.

Co do pierwszej kwestii, to nie sposób nie odwołać się do „ojca” współczesnej siatki pojęciowej polskiego prawa administracyjnego, czyli J. Starościaka. Według tego autora „Stosując jako kryterium podziału aktów administracyjnych nowość tworzenia przez nie stosunków prawnych, otrzymamy ich podział na akty konstytutywne i deklaratoryjne. Akty deklaratoryjne są to akty potwierdzające, stosownie do wymagań prawa, że powstały konkretne fakty wywołujące skutki prawne. Nie tworzą one nowych stanów prawnych, lecz jedynie powstałym już sytuacjom nadają określony kształt prawny. Akty konstytutywne mają natomiast charakter kształtujący. Tworzą one nowe lub zmieniają albo uchylają istniejące stosunki administracyjnoprawne, przy czym zmiana konkretnej sytuacji prawnej następuje tutaj nie z mocy samej ustawy, ale z mocy aktu administracyjnego. Przyjmując ten podział, należy przyznać, że jest on oparty na kryteriach względnych. W każdym bowiem wypowiedzeniu się organu państwowego (dziś publicznego – B.Z.) będącym aktem administracyjnym tkwi pewien element tworzenia nowych stosunków. Nasilenie jednak elementu twórczego w aktach administracyjnych obu tych typów jest rozmaite i ono właśnie daje podstawę rozróżnienia.”²⁶. W tym momencie pozostaje jedynie stwierdzić: nic dodać, nic ująć.

Podział decyzji na te o charakterze swobodnym i związanym opiera się w istocie na kwestiach natury formalnoprawnej, związanych z uzasadnieniem rozstrzygnięcia i kwestiami dowodowymi. Decyzja związana wymaga zdecydowanie skromniejszego uzasadnienia. Opiera się bowiem na spełnieniu konkretnych przesłanek, co w konsekwencji ogranicza pole działania organu administracji. Nie istnieje jednak bezpośrednio przełożenie mówiące o tym, że każda decyzja związana to z automatu decyzja deklaratoryjna – czasem przesłanki mogą prowadzić dopiero do wykreowania konkretnego nowego stanu prawnego, np. w sytuacji, gdy ustawodawca chce pozostawić organowi „ostatnie słowo”. Decyzja swobodna wiąże się za to silnie z uznaniem administracyjnym. J. Łętowski tak pisał na ten temat: „Od strony formalnoprawnej zagadnienie uznania administracyjnego łączy się z kwestią tzw. pojęć nieostrych, występujących w przepisach prawa pozytywnego. [...] Wszystkie te pojęcia, jeśli zostały użyte przez ustawodawcę, mają jedną cechę wspólną: powodują konieczność dokonania przez organ oceny, czy rzeczywiście ma miejsce wymagany przez ustawodawcę stan faktyczny (tzw. dokonanie swobodnej oceny), a ponadto

²⁶ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 238-239.

upoważniają go do wyboru jednego z kilku (wielu) możliwych w tej sytuacji zachowań (tzw. swobodne uznanie).²⁷

O uznaniu administracyjnym na gruncie ustawy o ochronie gruntów wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny²⁸. Jak wskazał rozpoznając skargę kasacyjną: „WSA w Warszawie trafnie przyjął w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że decyzja Ministra wyrażająca zgodę na „odrolnienie” gruntu oparta jest na uznaniu administracyjnym. Uznanie administracyjne jest uprawnieniem organu administracji do kształtowania stosunków prawnych w ramach pewnej swobody, którą pozostawiają przepisy prawa materialnego, w ramach obowiązujących reguł proceduralnych.”²⁹. Istnieje nawyk utożsamiania decyzji uznaniowej z decyzją konstytucyjną, co nie jest do końca prawdziwe. Już bowiem M. Zimmermann w 1956 roku pisał, że „Zależenie od stopnia szczegółowości stanów faktycznych i reguł wiążących organ państwowy (dziś publiczny – B.Z.) przy wydawaniu decyzji, zależnie od stopnia ostrości używanych przez normę prawną pojęć, organ stosujący prawo ma większą lub mniejszą samodzielność w ukształtowaniu konkretnej decyzji. Istnieje ona zresztą zawsze. Nawet przy wydawaniu aktów o charakterze deklaratoryjnym, w których organ państwowy tylko stwierdza – co prawda autorytatywnie, tj. w sposób wiążący – jakie skutki prawne wywołało z mocy przepisu prawnego pewne zdarzenie, nawet przy tych aktach treść ich zależy w znacznej mierze od organu stosującego prawo, od tego, jakie znaczenie nada ten organ terminom ustawowym, jak będzie interpretował normę prawną i zadania, jakie ustawa nakłada na organy państwowe (dziś publiczne – B.Z.) i obywateli itd.”.

Ktoś powie, że to „teoretyczne wynurzenia”. Prawda, ale mające bardzo istotne znaczenie dla praktyki – szczególnie te dotyczące uznania administracyjnego. W świetle powyższego nie możemy podchodzić do organu administracji jak do ubezwłasnowolnionego podmiotu, zdanego na łaskę i niełaskę strony. To organ administracji stoi na straży interesu publicznego, ma na względzie interes wspólnoty – i w ramach przypisanych mu prawem kompetencji podejmuje działania mające na celu ochronę tego interesu.

²⁷ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 167-168.

²⁸ M. Zimmermann, *Zagadnienie tzw. „swobodnego uznania”* [w:] W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 352-353.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2014 r., II OSK 1572/12, LEX nr 1457692.

5.1 O odrolnieniu

Można powiedzieć, że to najwyższy czas na to, aby wspomnieć o mitycznym „odrolnieniu”. Termin ten funkcjonuje w powszechnym obiegu, co jest źródłem wielu nieporozumień. Albowiem ustawa o ochronie gruntów – co jasne jest dla osób zajmujących się jej stosowaniem na co dzień, niemniej wymaga podkreślenia – rozróżnia przeznaczenie gruntów (tytuł Rozdziału 2 ustawy: „Ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne”) oraz wyłączenie gruntów z produkcji (tytuł Rozdziału 3 ustawy: „Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej”). Tym samym należy odróżnić kwestie natury planistycznej (przeznaczenie) od kwestii natury faktycznej (wyłączenie).

5.2 Przeznaczenie w planie miejscowym

5.2.1 Wariant podstawowy

Ustawodawca normując problematykę przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w pierwszej kolejności wskazał w art. 6 ust. 1, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Można w związku z tym wskazać, że organ planistyczny ma dużą dozę swobody, w ramach której musi dokonać wyważenia interesu publicznego i interesu prywatnego.

W bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się w tym kontekście m.in., że: „Ochrona gruntów rolnych nie może być posunięta tak daleko, by skutkowało to brakiem bądź istotnym ograniczeniem możliwości rozwoju gminy, zważywszy że możliwość tego rozwoju, tak jak prawo własności, są wartościami, które podlegają prawnej ochronie i które należy w związku z tym także brać pod uwagę wydając rozstrzygnięcie w oparciu o art. 7 ust. 2 ustawy.”³⁰.

Trzeba jednak zauważyć, że według powszechnie dostępnych danych sytuacja nie jest tak jednoznaczna. Jak wskazano w odpowiedzi na interpelację poselską, powołując się na dane dotyczące właśnie 2012 roku: „[...] należy odwołać się także do danych zawartych w opracowaniu Polskiej Akademii Nauk dla Departamentu Gospodarki

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., II OSK 2031/10, LEX nr 1138046.

Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (grudzień 2013 r.). Wynika z niego, że pod koniec 2012 r. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pokrywały tylko ponad 27,9% powierzchni naszego kraju. W sumie powierzchnia pokryta planami miejscowymi pod koniec 2012 r. wynosiła prawie 10,3 mln ha, gdy w tym samym czasie cała powierzchnia zabudowanych gruntów mieszkaniowych w kraju zajmowała zaledwie 2,5 mln ha. Można zatem szacować, że łącznie te rezerwy pozwoliłyby zbudować na terenie Polski mieszkania dla co najmniej 80 milionów osób (obecna liczba mieszkańców to ok. 38,5 mln), a może i dla znacznie większej populacji. Nadmiar gruntów na inne (niemieszkaniowe) cele inwestycyjne także przekracza potrzeby w perspektywie wielu dziesiątków lat.”³¹. W związku z tym sytuacja konkretnej gminy wymaga odpowiedniego rozważenia; nie można przyjąć jednoznacznego domniemania mówiącego o tym, że ochrona gruntów rolnych i leśnych ogranicza możliwości rozwoju gminy. Jeśli by próbować stawiać generalne tezy, to dużo bliższa prawdzie byłaby niestety następująca: mamy do czynienia z nadmiernym przeznaczaniem terenów na cele „rozwojowe”.

Przywołany art. 6 ust. 1 jest przepisem kierunkowym, który ulega następnie zdecydowanemu doprecyzowaniu. Po pierwsze więc istnieją przypadki, w których przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga sporządzenia planu miejscowego i zgody właściwego organu (zazwyczaj ministra). Dokładne rozwiązania w tym zakresie zawiera art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów. Stanowi on, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

- gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a,
- gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa³² lub upoważnionej przez niego osoby,
- pozostałych gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

5.2.2 Charakter prawny zgody

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że z ugruntowanego, powszechnie znanego orzecznictwa wynika, iż przedmiotowa zgoda jest klasyczną decyzją administracyjną – a nie tzw. uzgodnieniem w trybie Kpa. Innymi słowy, do zgody zastosujemy nie art. 106 Kpa, tylko art. 104 Kodeksu.

Dруга kwestia to ewentualny skutek braku odpowiedniej zgody? Z odpowiedzią na tego typu pytanie przychodzi na przykład wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu³³: „Tęgo rodzaju naruszenie skutkuje wadliwością postanowień planu dokonujących zmiany dotychczasowego, rolnego przeznaczenia

³¹ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5BD20D1D> (04.10.2019 r.).

³² Ustawa nie została pod tym względem dostosowana do tzw. ustawy działowej – dziś chodzi o Ministra Środowiska.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 lutego 2018, IV SA/Po 885/17, LEX nr 2450519.

gruntów, i wprowadzających sprzeczny z tym przeznaczeniem sposób ich zagospodarowania i zabudowy – tym samym stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.”.

5.2.3 Wyjątki

Od powyższych reguł ustawodawca przewidział jednak szereg wyjątków. I tak po pierwsze, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne za zgodą w planie miejscowym nie stosuje się w odniesieniu do terenów, dla których nie sporządza się planu miejscowego, czyli np. terenów zamkniętych – z wyjątkiem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Stanowi o tym art. 14 ust. 6 ustawy planistycznej.

Drugi wyjątek uregulowany jest w art. 8 ustawy o ochronie gruntów. Według tej regulacji przepisów art. 7 nie stosuje się do okresowego, na czas nie dłuższy niż 10 lat, wyłączenia gruntów z produkcji w zakresie niezbędnym do:

- 1) podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych niezbędnych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw, jak również usuwania następstw wypadków losowych;
- 2) poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych.

Niemniej obydwie przypadki, o których mowa w ust. 1, nie zwalniają z obowiązków określonych w rozdziale 5 ustawy o ochronie gruntów (dotyczący rekultywacji i zagospodarowania gruntów), a wyłączenie dokonane na cele określone w ust. 1 pkt 2 – także z obowiązków określonych w rozdziale 3, który reguluje wyłączenie gruntów z produkcji.

5.3 Szczególny wyjątek, czyli art. 7 ust. 2a

Wcześniejsze wyjątki mają charakter dużo mniej doniosły niż te, o których mowa w poniższym oraz kolejnym podrozdziale. Art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów to niewysychające źródło problemów interpretacyjnych. Dlaczego?

Przepis ten stanowi, że nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie (!) następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;

- 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Jeśli idzie o pierwszą przesłankę, to z pewną pomocą przychodzi tutaj omawiany już wcześniej art. 4 ustawy o ochronie gruntów. W art. 4 pkt 30 ustawodawca wyjaśnił, co rozumie przez „obszar zwartej zabudowy”. Odesłał tym samym pośrednio do „zwartej zabudowy”, którą w rozumieniu art. 4 pkt 29 jest zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 metrów. Zatem podstawowy problem tkwi w sformułowaniu „co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu”, ze szczególnym naciskiem na to, co oznacza sformułowanie „zwartej części gruntu”. „Zwarty” według „Słownika języka polskiego PWN” to: „złożony z osób, elementów, przedmiotów znajdujących się bardzo blisko siebie czy też składający się z elementów bardzo dobrze pasujących do siebie.”³⁴. W związku z powyższym nie jest wykluczone, że w ramach „zwartej części gruntu” mogą występować np. przeszkody terenowe.

Co do drugiego warunku, to przede wszystkim należy pamiętać o definicji działki budowlanej, zawartej w art. 4 pkt 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Według tego przepisu takową przez takową działkę należy rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce.

Odległość nie większa niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych – tutaj pojawia się fundamentalne pytanie: czy cały grunt musi znaleźć się w odległości nie większej niż 50 metrów, jakaś jego część, a może wystarczy tylko, że granica będzie znajdowała się w takiej odległości? Zanim odpowiedź na to pytanie, należy przywołać definicję zawartą w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁵. Art. 1 tej ustawy mówi o tym, że drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Co do postawionego na wstępie pytania, to w najnowszym orzecznictwie dominuje pogląd wyrażony ostatnio przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, który w wyroku z dnia 16 maja 2019 r.³⁶ stwierdził: „Zatem mając na uwadze paradygmat racjonalności ustawodawcy Sąd nabrał przekonania, że gdyby ustawodawca pragnął, aby odległość 50 m od drogi publicznej, o której mowa w art. 7 ust. 2a pkt 3 u.o.g.r.l. mierzona była od granicy danej działki rolnej (tak jak zażyczył sobie

³⁴ <https://sjp.pwn.pl/sjp/zwarty;2547559.html> (04.10.2019 r.).

³⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.

³⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 maja 2019 r., II SA/Sz 114/19, LEX nr 2694865.

w art. 7 ust. 2a pkt 2 u.o.g.r.l. w przypadku mierzenia odległości działki rolnej od granicy działki budowlanej), to w treści art. 7 ust. 2a pkt 3 u.o.g.r.l. zawarłby takie właśnie sformułowanie. Skoro jednak w analizowanej podstawie odmowy uzgodnienia projektu decyzji brak jest wskazania, iż odległość do drogi publicznej należy mierzyć od drogi publicznej do granicy działki rolnej, to należy przyjąć, że odległość ta nie może być przekroczona w przypadku całej długości działki.”.

Ostatni element, czyli powierzchnia gruntu nieprzekraczająca 0,5 ha. Czy chodzi tu o całość gruntu, czy o część objętą wnioskiem. Jak wskazał niedawno Naczelny Sąd Administracyjny³⁷: „Kryterium obszarowe, którym mowa w tym przepisie, odnosi się do całego zwartego kompleksu gruntów rolnych, nie zaś do powierzchni działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Wynika to z wykładni literalnej zawartego w tym przepisie zwrotu >>bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części<<.”.

Ponadto przy interpretacji czy to jednej przesłanki, czy też całego przepisu art. 7 ust. 2a nie można zapominać o łacińskiej zasadzie *exceptiones non sunt extendendae*, czyli „wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco”. Równocześnie trzeba zauważyć, że ustawodawca sam dał temu wyraz, gdyż zdecydowanie nie ułatwił sprawy ubiegającemu się o skorzystanie z wyjątku. Tym samym trzeba stwierdzić, że do skorzystania z tej „furtki” stan faktyczny ustalony przez organ musi być jasny, niepozostawiający wątpliwości.

5.4 Granice administracyjne miast

Rozdział 2 ustawy o ochronie gruntów, czyli ten dotyczący przeznaczenia w planach miejscowych, nie jest stosowany do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Jest to tym samym wyjątek o charakterze generalnym. Tak stanowi art. 10a ustawy o ochronie gruntów. Obecna regulacja ma charakter kompromisowy. Tekst pierwotny ustawy nie uwzględnił jakkolwiek wątku miejskiego. Dopiero kontrowersyjne zmiany wprowadzone do ustawy z dniem 1 stycznia 2009 roku dotknęły tej problematyki. Dodany wtedy art. 5b – dziś już uchylony – brzmiał następująco: „Przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast.”. Za to z dniem 5 września 2014 r. uchylono ten przepis i dodano obecnie regulujący tę materię art. 10a.

Czy rozwiązanie to jest w pełni przystającym do rzeczywistości – i tego, jaka liczba gruntów rolnych znajduje się w granicach administracyjnych polskich miast³⁸? Można mieć co do tego wątpliwości – szczególnie, gdy uwzględni się tendencję prowadzącą do administracyjnego „rozlewania się” miast na tereny, które mają charakter wiejski. Brakuje rozważań na ten temat w ramach dyskusji o powiększaniu

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2019 r., II OSK 1854/17, LEX nr 2698398.

³⁸ Jak donosił w 2016 roku „Tygodnik Rolniczy”: „W Polsce jest 917 tys. ha gruntów rolnych położonych w administracyjnych granicach miast. Ponad 200 tys. ha są to grunty od 1 do 3 klasy bonitacji.”, [https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/aktualnosci/_miejskie-samorzady-nie-chca-u-siebie-gruntow-rolnych/\(04.10.2019 r.\)](https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/aktualnosci/_miejskie-samorzady-nie-chca-u-siebie-gruntow-rolnych/(04.10.2019 r.)).

miast. Jak już zostało to zasygnalizowane na początku Rozdziału, wydaje się, że aktualnie musimy przenieść punkt ciężkości – i przy przeznaczaniu gruntów rolnych na cele nierolne prócz możliwości rozwoju gminy brać należy pod uwagę także kwestie związane np. z koniecznością zapewnienia odpowiedniego arealnego dla polskiego rolnictwa.

6.1 Kwestie podstawowe

Zagadnienia związane z wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej można podzielić na trzy grupy. Pierwsze dotyczą wątków podstawowych, drugie to interpretacja art. 12a ustawy o ochronie gruntów, a trzecie to te związane z umorzeniami.

Podstawowa regulacja zawarta jest w art. 11 i art. 12 ustawy o ochronie gruntów. Według art. 11 ust. 1 decyzja zezwalająca na wyłączenie w odniesieniu do gruntów rolnych jest wymagana w następujących przypadkach:

- 1) Wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb;
- 2) Wyłączenie z produkcji użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego;
- 3) Wyłączenie z produkcji gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10.

Nie można także zapominać o tym, że – jak stanowi art. 11 ust. 1 *in fine* „wyłączenie [...] może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie”. Przepis ten trzeba odczytywać w korelacji z art. 28 ustawy o ochronie gruntów, nad którym szersze pochylenie nastąpi w Rozdziale 11 niniejszego opracowania.

Równocześnie trzeba zaznaczyć, że decyzje te można podzielić z uwagi na to, czy w decyzji określone są obligatoryjnie obowiązki związane z wyłączeniem. I tak w przypadku, gdy mówimy o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb oraz gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 ustawy o ochronie gruntów, to takowe obowiązki należy określić. Ustawodawca użył w tym kontekście sformułowania „określa się”, które w interpretacji przepisów prawa rozumiane jest raczej jako nakaz podjęcia takich czy innych działań.

Z drugiej strony art. 14 ustawy o ochronie gruntów mówi o tym, że m.in. w decyzji o wyłączeniu, o której mowa w art. 11 ust. 1 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.

Natomiast według ust. 2 wskazanego artykułu, w razie niewykonania obowiązku określonego w ust. 1, osoba wyłączająca grunty z produkcji uiszcza za każdy 1 m³ wykorzystanej niewłaściwie próchnicznej warstwy gleby opłatę w wysokości obowiązującej w dniu wydania decyzji o ustaleniu wysokości opłaty, która wynosi:

- 1) z gleb klasy I i II oraz gleb pochodzenia organicznego – 291,45 zł;
- 2) z gleb pochodzenia mineralnego, zaliczonych do klas III, IIIa i IIIb – 233,16 zł;
- 3) z gleb pochodzenia mineralnego, zaliczonych do klas IVa i IV – 174,87 zł.

Tym samym można skonstatować, że w przypadku użytków rolnych zaliczonych do klas I-III oraz gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 obowiązki trzeba określić. Ponadto co do gruntów zaliczonych do klas I-IV oraz torfowisk można – po zasięgnięciu opinii wójta – nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby. Trzeba przy tym pamiętać o niewiążącym charakterze opinii, której mimo wszystko trzeba zasięgnąć. Brak zasięgnięcia opinii będzie stanowił błąd formalnoprawny prowadzący w konsekwencji do uchylenia decyzji przez organ II instancji albo sąd administracyjny. Przepis ten stanowi *lex specialis* do art. 11 ust. 1a ustawy, stąd też nawet w odniesieniu do gruntów zaliczonych do klas I-III będzie należało zasięgnąć opinię wójta w kontekście nałożenia obowiązku zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby.

Skoro mowa była już o decyzjach konstytutywnych i deklaratoryjnych, to teraz czas na odwołanie się do tych zagadnień. Ustawodawca w art. 12 ust. 1b ustawy o ochronie gruntów wskazał, że wniosek o wyłączenie z produkcji użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego jest wiążący, a decyzja ma charakter deklaratoryjny. W pierwszej kolejności trzeba podkreślić, że technika według której prawodawca w drodze przepisów prawa kwalifikuje decyzję do grupy decyzji czy to deklaratoryjnych, czy to konstytutywnych jest niezwykle rzadka. To, że „wniosek [...] jest wiążący” powoduje konieczność wydania decyzji zgodnej z wnioskiem. Natomiast sformułowanie mówiące o tym, że decyzja ma charakter deklaratoryjny trudno jest wytłumaczyć. Skrajna interpretacja mogłaby prowadzić do wniosku, że przepis ten wyłącza zawarte w art. 11 ust. 1 *in fine* powiązanie możliwości wyłączenia gruntów z produkcji z koniecznością posiadania decyzji zezwalającej na to wyłączenie – gdyż decyzja deklaratoryjna potwierdza stan istniejący w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Takie rozumienie należy odrzucić ze względu na to, iż jest ono rozumieniem zbyt daleko idącym. Tym samym można powiedzieć, że wystarczającym byłoby użycie przez ustawodawcy fragmentu mówiącego o wiążącym charakterze wniosku.

Kontynuując wątek kwestii podstawowych nie można nie wspomnieć o postanowieniu zawartym w art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów. Jak stanowi ten przepis, wydanie decyzji zezwalających na wyłączenie, o których mowa w art. 11 ust. 1 i 2 następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. W tym momencie rodzi się pytanie – z perspektywy organów administracji architektoniczno-budowlanej – o to, co w sytuacji, gdy nie mamy do czynienia z pozwoleniem na budowę, tylko np. zgłoszeniem? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Z jednej strony można podejść do problemu *stricte* formalnie i skonstatować, że skoro organy administracji publicznej działają w ramach zasady legalizmu, a ustawodawca mówi tylko o pozwoleniu na budowę, to nie ma podstaw do żądania przedłożenia decyzji wyłączonej

grunt z produkcji przed dokonaniem zgłoszenia. W tym kontekście można argumentować także w następujący sposób: pozwolenie na budowę to bardziej rygorystyczny reżim od zgłoszenia, stąd też trudno zastosować tę regulację do zgłoszenia.

Z drugiej strony jeżeli strona nie uzyska wyłączenia gruntów z produkcji, to może narazić się np. na sankcje z art. 28 ustawy o ochronie gruntów – z uwagi na niedochowanie przepisom ustawy o ochronie gruntów. W tym kontekście warto przypomnieć właściwe postanowienia Prawa budowlanego. Art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego stanowi o tym, że w razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw w drodze decyzji. Równocześnie art. 30 ust. 6 pkt 2 wskazuje, iż organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw, jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy. Nie można również zapominać o jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, która została zawarta w art. 7 Kpa. Według tego przepisu w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Reasumując ten wątek, Autor niniejszego opracowania stoi na stanowisku, że organy administracji architektoniczno-budowlanej mają kompetencję do stosowania art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów nie tylko do „klasycznych” pozwoleń na budowę. Wynika to także z interpretacji celowościowej tego przepisu – bowiem celem ustawodawcy było uzyskanie swego rodzaju sekwencji czynności: najpierw wyłączenie, potem pozwolenie – która to pożądana sekwencja zdarzeń nie ulega żadnej modyfikacji tylko ze względu na to, że pozwolenie zastąpimy zgłoszeniem robót.

Jak powszechnie wiadomo, wyłączenie gruntu z produkcji wiąże się nie tylko z pewnymi obowiązkami nałożonymi na właściciela, ale także z obciążeniami finansowymi. Zanim do konkretów trzeba przypomnieć jednak, że nie może to być podstawowym motywem działania organów administracji. Ten motyw jest jasny: to ochrona gruntów rolnych.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów, osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Obowiązek uiszczenia należności powstaje w momencie, gdy mówimy o trwałym wyłączeniu gruntów z produkcji. Opłaty roczne uiszcza się zarówno przy wyłączeniu trwałym, jak i czasowym. Warto przywołać także przepisy, które bardziej szczegółowo regulują tę problematykę.

Po pierwsze więc, jak stanowi art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów, właściciel, który w okresie 2 lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, otrzymuje zwrot należności, jaką uiścił, odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji. Zwrot uiszczonych należności następuje w terminie do trzech miesięcy od dnia zgłoszenia rezygnacji. Tym samym ustawodawca dostrzega możliwość dokonania zmiany. Co oczywiste, nie jest możliwy zwrot opłat rocznych.

Prawodawca przewidział też podstawową regulację dla sytuacji, w której dochodzi do zbycia gruntów. Według art. 12 ust. 3 przywoływanej ustawy, w razie zbycia gruntów, co do których wydano decyzje, o których mowa w art. 11 ust. 1-2, a niewyłączonych jeszcze z produkcji, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji. Zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę o tym obowiązku. Warto w tym kontekście przytoczyć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁹: „Wprawdzie w zdaniu ostatnim art. 12 ust. 3 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazano, że >>zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę o tym obowiązku<<, jednakże z jego niewykonaniem ustawodawca nie powiązał jakichkolwiek konsekwencji, w tym w szczególności zwolnienia nabywcy z tego obowiązku. Gdyby ustawodawca chciał zwolnić nabywcę nieruchomości z obowiązku uiszczenia opłat za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej w przypadku niepoinformowania go o tym fakcie przez zbywcę, wyraziłby to w przepisie.”. Ustęp 4 wskazanego artykułu mówi zaś o tym, że w razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczania opłat rocznych przechodzi na nabywcę. Zbywający jest obowiązany uprzedzić o tym nabywcę. W tym kontekście warto przywołać orzeczenie WSA w Lublinie⁴⁰, według którego: „Celem nadrzędnym decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej nie jest uzyskanie określonej kwoty pieniężnej, której dłużnikami są zobowiązani czy też ekwiwalentu swoich praw. Celem jest ochrona gruntów rolnych, która jest niezależna od właściciela (nabywcy) i sposobu nabycia. Skoro przy stosowaniu ustawy wtórne znaczenie ma kwestia własności gruntu, który podlega wyłączeniu z produkcji rolniczej wnioski o wyłączenie z produkcji rolniczej nie musi być złożony przez właściciela gruntu (art. 11 ust. 5 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych), a do uiszczania rocznej opłaty jest zobowiązana osoba, nie tylko właściciel, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji (art. 12 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych), to uprawnione jest stwierdzenie, że nie tylko przeniesienie prawa własności, ale każde przeniesienie prawa do gruntu, w tym każdej formy posiadania zależnego, powoduje przejście obowiązku uiszczania opłat rocznych na nabywcę.”.

Równocześnie w ustawie o ochronie gruntów, a konkretniej w art. 12 ust. 6 zawarto postanowienie, wedle którego należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Wątek ten zostanie niebawem szerzej omówiony.

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2383/11, LEX nr 2165936.

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 14 marca 2018, LEX nr 2495523.

Jeśli idzie o kwestię terminów, w których należy spełniać zobowiązania finansowe, to według art. 12 ust. 13 ustawy o ochronie gruntów należność uiszcza się w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Przepis ten jest niebagatelny dla rozważań na temat tego, w jakiej decyzji określać należy wysokość obciążeń finansowych, o czym szerzej za moment. Natomiast opłatę roczną za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 30 czerwca tego roku, przyjmując w odniesieniu do gruntów rolnych kwoty określone na podstawie art. 12 ust. 7 – tak mówi art. 12 ust. 14 ustawy o ochronie gruntów.

Zagadnieniem „nieoczywistym”⁴¹, które należy w tym momencie omówić szerzej jest kwestia tego, w jakiej decyzji powinny zostać określone „obowiązki finansowe”. Potencjalne warianty są trzy:

- 1) Nałożenie obowiązków finansowych następuje w decyzji wyłączającej grunt z produkcji rolniczej;
- 2) Nałożenie obowiązków finansowych następuje w odrębnej decyzji – z uwagi na konieczność odwołania się do „dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji”;
- 3) Wariant mieszany – w zależności od stanu faktycznego stosowanie opcji nr 1 albo opcji nr 2.

Ustawodawca nie przesądza wprost, jaka ścieżka proceduralna jest ścieżką właściwą. Za każdą z opcji przemawiają konkretne argumenty. Zostały one przedstawione poniżej.

Wariant pierwszy często połączony jest z tzw. informacją, którą organ przesyła stronie. Informacja ma na celu przypomnienie o obowiązku uiszczenia czy to należności, czy to opłaty. Można powiedzieć, że w tym wariantcie obowiązek uiszczenia należności przez stronę jeszcze może zaistnieć przed dniem faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji – ze względu na konieczność jej uiszczenia w ciągu 60 dni od uprawomocnienia się decyzji. Ustawodawca milczy na temat tego, od uprawomocnienia się jakiej decyzji powinniśmy liczyć owe 60 dni. Problemy te mogą zaistnieć w przypadku trwałego wyłączenia – z uwagi na to, że główne wątpliwości wiążą się z należnością.

Drugie rozwiązanie jest rozwiązaniem „najczystszy”. Najpierw organ wydaje decyzję w przedmiocie wyłączenia gruntów z produkcji, a następnie – po dniu faktycznego ich wyłączenia, którym może być np. pierwszy wpis w dzienniku budowy – decyzję „opłatową”. Rozwiązanie to wymaga jednak ciągłego monitorowania przez organ tego, czy „faktyczne wyłączenie” już nie nastąpiło, co wymaga stałego kontaktu m.in. z nadzorem budowlanym. Jest to model najbardziej odpowiadający brzmieniu ustawy – niemniej w przypadku dużej liczby spraw i powszechnego niedoszacowania kosztów wykonywania zadań zleconych (omawiana problematyka to zadanie zlecone), organ może przyjąć np. wariant pierwszy. Jest tak dlatego, że nie sposób wyprowadzić jedną, wiążącą interpretację omawianych przepisów.

⁴¹ Autor ma świadomość tego, że ustawa pełna jest takich zagadnień, lecz z uwagi na ograniczone rozmiary opracowania wybiera tylko te, które uważa za najbardziej doniosłe.

Model mieszany jest za to najbardziej przystający do rzeczywistości. Jeżeli organ dostrzega, że mogą istnieć problemy z ustaleniem dnia faktycznego wyłączenia z produkcji albo strona sama nie jest tego pewna, to wtedy wydaje się dwie decyzje. I analogicznie – jeśli sprawa jest klarowna, to wydawanie dwóch decyzji może być nieefektywne.

Nie można nie wspomnieć także o sposobie ustalania wartości gruntu według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami – na okoliczność zastosowania pomniejszenia, o którym mowa w art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów. Można wyróżnić m.in. następujące podejścia do tego problemu:

- 1) Ustalenie wartości na podstawie oświadczenia strony składanego razem z wnioskiem, weryfikowanego przez organ;
- 2) Ustalenie wartości na podstawie operatu dostarczonego przez stronę;
- 3) Ustalenie wartości na podstawie danych powszechnie dostępnych przez organ;
- 4) Ustalenie wartości na podstawie operatu opracowanego na zlecenie organu.

Zdecydowanie powszechne jest stosowanie wariantów 1 i 2. Jest tak dlatego, że to w interesie strony leży ustalenie owej wartości. Nie można jednak wykluczyć, że to organ podejmie się tego zadania. Niemniej Autor opracowania nie stoi na stanowisku, aby konieczne było tworzenie operatów. Modelem optymalnym jest złożenie oświadczenia przez stronę jako pewnej „wskazówki” dla organu, które to oświadczenie organ weryfikuje w oparciu o powszechnie dostępne dane.

Równocześnie wypada wskazać, że przepis mówi o „wartości w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji”. W doktrynie wskazuje się wyraźnie – w tym w przywoływanych w niniejszym opracowaniu komentarzach – że chodzi o wartość gruntu „jeszcze rolnego”. Nie sposób nie zgodzić się z taką interpretacją tego przepisu. Intencją ustawodawcy można odczytać następująco: dzień faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji to tak naprawdę ostatni moment, w którym grunt pozostaje jeszcze w tej produkcji; „moment graniczny”.

6.2 Art. 12a

Art. 12a ustawy o ochronie gruntów zawiera następującą regulację: obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego:

- 1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego;
- 2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

Przepis ten zawiera szereg problematycznych zagadnień – stąd też w pierwszej kolejności warto odwołać się do orzecznictwa sądów administracyjnych. Z konkretnych wyroków wynikają bowiem pewne generalne wnioski. Naczelny

Sąd Administracyjny⁴² w fundamentalnym w tej materii orzeczeniu wskazał, że: „Przepis art. 12a ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie może być interpretowany rozszerzająco, stanowi on bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 12 tej ustawy. Jako *lex specialis* art. 12a musi być interpretowany ściśle ze swoim brzmieniem. Oznacza to, iż obowiązek uiszczenia należności pieniężnych nie dotyczy wyłącznie gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe (budynki jedno- i wielorodzinne), a nie na cele budownictwa letniskowego.”. Po pierwsze, Naczelny Sąd potwierdził w tym orzeczeniu przytaczaną tu wielokrotnie zasadę ścisłego interpretowania wyjątków. Ponadto wykluczył możliwość zastosowania art. 12a ustawy o ochronie gruntów do gruntów przeznaczonych na cele budownictwa letniskowego. Tym samym wyeliminować trzeba także inne cele, niebędące celami mieszkaniowymi.

Ścisła interpretacja funkcjonuje w kontekście przedmiotu inwestycji, jej celu. Natomiast sposób obliczania powierzchni jest interpretowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym w sposób bardziej liberalny: „Zawarte w art. 12a ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączenie od obowiązku uiszczenia należności i opłat, o ile grunt przeznaczony ma być na cele mieszkaniowe, pojmować należy szerzej niż tylko jako grunt pod budynkiem mieszkalnym. Do terenu, którego wyłączenie z produkcji rolniczej zwolnione jest z obowiązku uiszczenia należności i opłat zaliczyć można także drogę, której wybudowanie pomiędzy działką, na której stanie budynek, a drogą publiczną jest konieczne, zwłaszcza że inwestycja ta warunkuje dopuszczalność zabudowy działki.”⁴³. Skoro można w ten sposób potraktować drogę, to należy tak interpretować także budowę garażu.

Jak podchodzić do określeń „budynek jednorodzinny” i „budynek wielorodzinny”? Brak jest definicji tych pojęć w ramach ustawy o ochronie gruntów. Równocześnie ustawodawca nie odsyła interpretujących przepis do Prawa budowlanego. Niemniej są to określenia tak bezpośrednio związane z Prawem budowlanym, że trudno odrzucić regulacje w nim zawarte. Mogłoby to narazić się na zarzut abstrahowania od prawa jako całego systemu. Jak wskazano już wcześniej stosowanie definicji z innych aktów prawnych nie jest sprawą prostą, niemniej w tym konkretnym przypadku z uwagi na okoliczności przedstawione powyżej – w tym przede wszystkim powszechność regulacji zawartej w Prawie budowlanym – warto się do niej odnieść.

Prawo budowlane stanowi w art. 3 pkt 2, że przez „budynek” należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Równocześnie w art. 3 pkt 2a tej ustawy prawodawca wskazuje, że „budynek mieszkalny jednorodzinny” to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2011, II OSK 655/10, LEX nr 992619.

⁴³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 października 2012 r., II SA/GI 638/12, LEX nr 1254776.

nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Zastanowienie w związku z powyższym budzą trzy kwestie. Pierwsza to taka, że Prawo budowlane traktuje o „budynku mieszkalnym jednorodzinnym”, a ustawa o ochronie gruntów mówi o „budynku jednorodzinnym”. Niemniej we wstępie do wyliczenia w art. 12a ustawy o ochronie gruntów mowa jest o „celach budownictwa mieszkaniowego”, co niejako czyni określenie z ustawy o ochronie gruntów tożsamym z pojęciem zawartym w Prawie budowlanym. Drugi wątek dotyczy tego, jak podchodzić do definicji „budynku mieszkalnego wielorodzinnego”. Można powiedzieć, że wynika to z rozumowania *a contrario* – budynkiem mieszkalnym wieloodzinnym będzie każdy budynek mieszkalny, który nie wpisze się w definicję budynku mieszkalnego jednorodzinnego, czyli ją „przekroczy”. Wreszcie trzecie zagadnienie to podejście do lokalu użytkowego, którego powierzchnia całkowita przekracza 30% powierzchni całkowitej budynku – i kwestia tego, czy można wtedy mówić o „budynku jednorodzinnym” na potrzeby art. 12a ustawy o ochronie gruntów. Autor niniejszego opracowania – z uwagi na opisane wcześniej znaczenie systemowe definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego – nie widzi tutaj możliwości innej interpretacji. Znane jest mu podejście, w ramach którego przykładowo następuje proporcjonalne obliczanie wysokości należności i opłat rocznych, tj. jeśli lokal użytkowy zajmuje 50% powierzchni całkowitej, to należność i opłaty są kształtowane na poziomie 50%. Wydaje się jednak, że w świetle podstawowego celu ustawy, czyli ochrony gruntów oraz tego, że w przypadku omawianej definicji sytuacja jest „zero-jedynkowa” trudno oprzeć takowe podejście o przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Niemniej kwestia ta powinna zostać rozważona przez ustawodawcę, o czym szerzej w ramach Rozdziału 14 niniejszej publikacji.

6.3 Umorzenia

W ramach ustawy została przewidziana możliwość ubiegania się o umorzenie należności czy opłat. **Podstawowe rozwiązania w tym zakresie zawierają art. 12 ust. 16 i ust. 17 ustawy o ochronie gruntów. Ze względu na skonstruowanie przesłanek w oparciu o pojęcia nieostre nie sposób nie odwołać się do orzecznictwa.**

Art. 12 ust. 16 ustawy mówi o tym, że na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego marszałek województwa – w odniesieniu do gruntów rolnych może umorzyć całość lub część należności i opłat rocznych. Jakie okoliczności muszą zaistnieć, aby marszałek mógł dokonać umorzenia:

- inwestycja o charakterze użyteczności publicznej z zakresu oświaty i wychowania, kultury, kultu religijnego oraz ochrony zdrowia i opieki społecznej,
- inwestycja ta służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności oraz dotyczącej powiększenia lub założenia cmentarza,

- jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha,
- nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną.

Po pierwsze należy zaznaczyć, że przepis inicjatywę w zakresie złożenia wniosku przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, czyli wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta, zarządowi powiatu oraz zarządowi województwa. Najczęściej z tego uprawnienia korzystają organy wykonawcze gminy – m.in. z uwagi na zakres zadań gminy i to, jak zostały ukształtowane przesłanki (np. inwestycje z zakresu oświaty i wychowania). W orzecznictwie wskazano rzecz fundamentalną – choć dość oczywistą w świetle brzmienia przepisu – mianowicie to, że: „Decyzja o umorzeniu należności w oparciu o art. 12 ust. 16 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy.”⁴⁴

Czas na konkretne przykłady z orzecznictwa. „Przedszkole niepubliczne może być uznane za inwestycję użyteczności publicznej, a więc w odniesieniu do takiego podmiotu organ wykonawczy gminy mógł wystąpić do marszałka z wnioskiem o umorzenie opłat na podstawie art. 12 ust. 16 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.”⁴⁵. Zdawałoby się, że w świetle obecnie obowiązujących regulacji dot. organizacji opieki żłobkowej i przedszkolnej nie ma wątpliwości co do tego, że możemy mówić o „użyteczności publicznej”. Ponadto wydaje się, że nawet przy braku wsparcia publicznego taka inwestycja jest inwestycją o charakterze użyteczności publicznej – gdyż charakter ten determinują świadczone usługi, a nie podmiot prowadzący działalność czy źródło jej finansowania⁴⁶.

„Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego dokonując wykładni pojęcia inwestycji z zakresu użyteczności publicznej nie może pozostawać w oderwaniu od współczesnych uwarunkowań gospodarczych realizacji takich zadań, które w tym przypadku związane są z powszechnością motoryzacji i usprawnieniem organizacji życia rodzinnego, społecznego i religijnego. Koncentrowanie się wyłącznie na tym, że parking usytuowany na gruncie wyłączonym z rolniczego użytkowania nie jest bezpośrednio przeznaczony na cele kultu religijnego w rozumieniu wspomnianego przepisu nie jest prawidłowe.”⁴⁷. Widać zatem wyraźnie, że przepisy dot. zwolnień należy interpretować racjonalnie. Organ nie może przyjmować *a priori* tego, że skoro „może” dokonać umorzenia całości lub części, to tak naprawdę nie musi tego kiedykolwiek uczynić. Trudniej jednak o wyznaczenie tego, w jaki sposób powinna przebiegać granica pomiędzy częściowym a całkowitym umorzeniem. Trzeba powtórzyć słynną łacińską regułę: *a casu ad casum*.

O drugiej możliwości umorzenia stanowi art. 12 ust. 17 ustawy o ochronie gruntów. Według tego przepisu, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego marszałek województwa może umorzyć całość lub część

⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2014 r., IV SA/Wa 1412/14, LEX nr 1553581.

⁴⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 grudnia 2017, II SA/Gd 545/17, LEX nr 2420483.

⁴⁶ Szeroko na temat różnego rozumienia określenia „użyteczność publiczna”: P. Derlecki, Wielowymiarowość pojęcia użyteczność publiczna, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 4, s. 53-62.

⁴⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2018 r., II OSK 2187/17, LEX nr 2483943.

należności i opłat rocznych w odniesieniu do gruntów rolnych. Jakie warunki muszą zostać spełnione? Otóż:

- inwestycja musi zmierzać do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- inwestycja przeznaczona jest na cele inne niż określone w ust. 16,
- obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha,
- nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną.

7 | Przeciwdziałanie degradacji gleb

W każdym akcie prawnym istnieją takie fragmenty, które stanowią swego rodzaju „ziemię niczyją”. Teoretycznie przepisy w nich zawarte obowiązują, lecz wszyscy adresaci zawartych w nich norm niespecjalnie są zainteresowani ich istnieniem. To zjawisko do zbadania na gruncie teorii i filozofii prawa, niemniej teraz przedmiotem rozważań będą przepisy ustawy o ochronie gruntów będące właśnie „ziemią niczyją”.

Art. 15 ustawy o ochronie gruntów zawiera postanowienia związane z przeciwdziałaniem degradacji gleb – i to dotyczące zarówno właściciela (co oczywiste), jak i „właściwe organy” z art. 5 ustawy.

W pierwszej kolejności trzeba przywołać postanowienie zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów. Przepis ten stanowi, że właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne jest obowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. Z jednej strony obowiązek ten nie jest obwarowany bezpośrednią sankcją za jego niezrealizowanie, co kieruje jego odbiór w stronę nadania mu charakteru *lex imperfecta*, czyli „normy niedoskonałej”. Druga strona medalu jest jednak nieco inna – organy właściwe mogą podejmować działania zmierzające do wykonania obowiązku czy obowiązków przez właściciela. Podkreślmy ponownie to, że według przywoływanej ustawy definicja „właściciela” jest inna niż powszechne rozumienie tego pojęcia.

Albowiem jak stwierdził ustawodawca w art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów właściwy organ wymieniony w art. 5 ustawy, ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi, może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntów, o których mowa w ust. 1: zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, lub założenie na nich trwałych użytków zielonych. Równocześnie przewidziano, że właścicielowi gruntów przysługuje zwrot kosztów zakupu niezbędnych nasion i sadzonek ze środków budżetu województwa, o których mowa w art. 22b ust. 1 ustawy. Ponadto ustęp 3 cytowanego artykułu stanowi, że jeżeli wykonanie nakazu, o którym mowa w ust. 2, spowoduje szkody wynikające ze zmniejszenia produkcji roślinnej, właścicielowi gruntów przysługuje odszkodowanie ze środków budżetu województwa, o których mowa w art. 22b ust. 1 ustawy, wypłacane przez okres 10 lat.

Kolejna kwestia to nałożony w drodze art. 15 ust. 4 obowiązek utrzymywania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych. Obowiązek ten ciąży na właścicielu gruntów, na których

znajdują się te urządzenia. Należy pamiętać w tym kontekście o opisanych wcześniej problemach związanych ze zmienioną siatką pojęciową w nowym Prawie wodnym.

Ostatnie postanowienia dot. omawianego wątku zostały zawarte w art. 15 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów. Według tego przepisu w razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, o których mowa w ust. 1, w tym również spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami, wójt, w drodze decyzji, 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 środki budżetu województwa, o których mowa w art. 22b ust. 1 ustawy o ochronie gruntów.

Warto zwrócić uwagę na to, że w art. 15 ustawy o ochronie gruntów nie nastąpiło przypisanie kompetencji tylko jednemu organowi. Jeśli występuje erozja lub ruchy masowe ziemi, to organem właściwym do nałożenia pewnych obowiązków jest organ właściwy według art. 5 ustawy. Z drugiej strony jeżeli wystąpią inne formy degradacji, to organem kompetentnym do nałożenia obowiązków na właściciela jest wójt. Ponadto to, że w odniesieniu do decyzji wydanej przez wójta ustawodawca wskazuje na możliwość zlecenia wykonania zastępczego, a w przypadku decyzji wydanej przez organ właściwy z art. 5 ustawy nie – nie wyklucza jakkolwiek zastosowania w tym drugim przypadku przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁸ (dalej: „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym”).

Kontynuując rozważania na temat tego przepisu – mowa jest w nim o „winie”. Jak wiadomo co do zasady „wina” nie jest czymś typowym dla prawa i postępowania administracyjnego – wręcz przeciwnie. Z drugiej jednak strony „wina” pojawia się np. kilkakrotnie w przepisach Kpa. Równocześnie jak wskazał P. Wojciechowski w przeglądowym opracowaniu dot. winy w prawie administracyjnym „W nauce prawa administracyjnego koncepcja winy nie została wypracowana. Pomocniczo sięga się do dorobku doktryny prawa cywilnego i prawa karnego. Przyczyny tego upatrywać można w tym, że tradycyjnie uznaje się, iż odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, a przestanką odpowiedzialności jest sam fakt obiektywnego naruszenia obowiązków administracyjnych. Ujęcie to nie jest jednak uznawane bez zastrzeżeń. W doktrynie pojawiają się postulaty mocniejszego akcentowania subiektywnego elementu czynu sankcjonowanego.”⁴⁹.

Przechodząc do „winy” w ramach wskazanego przepisu ustawy o ochronie gruntów, tak pisał o niej W. Radecki: „Wina w rozumieniu cywilistycznym obejmuje dwa elementy składowe: obiektywny i subiektywny. Pierwszym z nich jest szeroko rozumiana bezprawność postępowania – zachowanie sprawcy narusza jakieś reguły postępowania, nakazy lub zakazy i musi być obiektywnie nieprawidłowe. Nie chodzi

⁴⁸ t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1438 ze zm.

⁴⁹ P. Wojciechowski, Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym, LEX 2019 (Rozdział IV 1.3).

jedynie o naruszenie norm powszechnie obowiązujących, określonych np. w prawie administracyjnym, ale także o zachowanie przekraczające granice ostrożności wymaganej przez zasady współżycia między ludźmi, choćby nawet zachowanie to nie było wyraźnie zakazane przez ustawę. Element subiektywny to niewłaściwość zachowania związana z momentami przewidywania i woli. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, chodzi o naganne nastawienie psychiczne.”⁵⁰.

⁵⁰ Komentarz do art. 15 [w:] W. Radecki, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, LexisNexis 2012.

8 | Monitorowanie

8.1 Badanie poziomu skażenia gleb i roślin

Kontynuując wątek przepisów, które stoją na drodze do problematyki węzłowej – czyli rekultywacji – trzeba pochylić się nad obowiązkiem starosty w zakresie prowadzenia okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin.

Podstawową regulacją w tym zakresie jest art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów. Wynika z niego, że na gruntach, o których mowa w art. 16 ust. 1, czyli na gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych, starosta zapewnia prowadzenie co 3 lata okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin. Równocześnie w przepisie tym wskazano, że jeżeli okresowe badania wykażą, że uzyskiwane płody nie nadają się do spożycia lub przetworzenia, kosztami badań należy obciążyć zakład przemysłowy, a skażone grunty wyłącza się z produkcji w trybie określonym w art. 11 ust. 1 ustawy. Skutki tych decyzji obciążają zakład przemysłowy odpowiedzialny za skażenie. Jak wskazuje się w doktrynie: „Odeślanie jedynie do art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. wskazuje, iż w takim przypadku możliwość wyłączenia gruntów istnieje nawet w sytuacji, w której w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostały one przeznaczone do wyłączenia. Tak więc art. 18 ust. 1 u.o.g.r.l. stanowi wyjątek od generalnej zasady z art. 7 ustawy. Jest to podyktowane ochroną zdrowia i życia ludzi przed zagrożeniami wynikającymi z wprowadzenia do obrotu żywności wyprodukowanej na skażonym terenie.”⁵¹.

Wydawać by się mogło, że sytuacja normatywna jest dosyć klarowna. Nic bardziej mylnego. W art. 19 ustawodawca stwierdził, że przepisy art. 16-18 stosuje się odpowiednio także do gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, położonych poza obszarami ograniczonego użytkowania. Tym samym obowiązek ciążyący na staroście ulega rozszerzeniu na grunty zdewastowane i zdegradowane – gdyż poprzez odpowiednie stosowanie poszerzony zostaje zakres przedmiotowy obowiązku z art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów. Niemniej „odpowiednie stosowanie” nie jest prostym zabiegiem interpretacyjnym, stąd też warto poświęcić mu kilka słów – szczególnie, że w świetle poniższego każdy odbiorca przepisu może zupełnie inaczej przepisy odpowiednio zastosować.

⁵¹ P. Bojarski, Ochrona gruntów rolnych w świetle ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych jako zadania samorządu szczebla podstawowego, „Ochrona Środowiska, Prawo i Polityka” 2005, nr 4, s. 30; cytata za: Komentarz do art. 18 [w:] W. Radecki, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, LexisNexis 2012.

8.2 O odpowiednim stosowaniu przepisów

Odesłanie przez ustawodawcę do odpowiedniego stosowania przepisów stanowi bardzo dobrą okazję do pochylenia się nad tym problemem. Problemem, który nie został ostatecznie zidentyfikowany i opisany w polskiej literaturze prawniczej.

Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że podstawowym źródłem wskazówek co do tego, jak „odpowiednio” stosować przepis jest jedno z orzeczeń Sądu Najwyższego. Według uchwały Sądu Najwyższego⁵² istnieją trzy drogi odpowiedniego stosowania przepisu:

- 1) Stosuje się wprost bez żadnych zmian do zakresu innego zagadnienia;
- 2) Stosuje się z pewnymi zmianami do zakresu innego zagadnienia;
- 3) Nie może być w ogóle stosowany do zakresu innego zagadnienia ze względu na bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tego innego zagadnienia.

Przechodząc do omówienia tych trzech wariantów wypada na początku zastanowić się nad tym, skąd biorą się w przepisach prawa odesłania do „odpowiedniego stosowania”. Podstawową motywacją wyboru tego typu rozwiązań powinna być szczególnie skomplikowana materia, różnorodnych prawdopodobnych stanów faktycznych. Innymi słowy: z uwagi na potencjalne stany faktyczne czy inne szczególne okoliczności powinno się intepretującemu – w prawie administracyjnym zazwyczaj organowi – pozostawić swobodę w „dostosowaniu” regulacji, do której odsyła nas ustawodawca do charakteru ustawy „bazowej”, odsyłającej. Niemniej wydaje się, że nie jest to podstawowy argument, jaki wpływa w tym zakresie na polskiego prawodawcę. Odesłanie do odpowiedniego stosowania jest bardzo wygodnym rozwiązaniem dla projektodawcy, który nie do końca orientuje się w materii, którą przyszło mu regulować. Nie chodzi tutaj absolutnie o odesłanie zawarte w ustawie o ochronie gruntów, które było tylko przyczynkiem do tych rozważań. Odpowiednie stosowanie – jak wskazano wcześniej – pozostawia większą swobodę organowi, z drugiej jednak strony przerzuca na organ konieczność takiego dostosowania przepisu, aby przystawał on do rzeczywistości. To jednak dość niefrasobliwe – z uwagi na to, że trudno w świetle konstytucyjnej zasady legalizmu mówić o tym, że organy wydając decyzję w indywidualnej sprawie równocześnie zajmują się niejako tworzeniem prawa na potrzeby tej konkretnej sytuacji. Czym innym jest szeroka interpretacja, a czym innym wręcz prawotwórstwo właśnie. Polski prawodawca tworząc odesłania do odpowiedniego stosowania zdaje się o tym zapominać.

Poza klasyfikacją dokonaną przez Sąd Najwyższy wypada zwrócić uwagę na to, że odpowiednie stosowanie mimowolnie musi się różnić w zależności od tego, czy stosujemy odpowiednio przepisy w obrębie jednego aktu prawnego, czy prawodawca nakazuje intepretującemu odpowiednie zastosowanie przepisu zawartego w innym akcie prawnym. Niewątpliwie wtedy adresat normy zawartej w tych

⁵² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., III CZP 56/06, LEX nr 190505.

przepisach może sobie pozwolić na więcej. Innymi słowy, odpowiednie zastosowanie przepisów zawartych w innym akcie prawnym pozostawia większy zakres swobody interpretacyjnej – np. z uwagi na to, że ustawa, do której odsyła nas prawodawca reguluje materię z zupełnie innej dziedziny.

9 | Rekultywacja

9.1 Uwagi wstępne

To czas i miejsce na poruszenie zagadnień związanych z jednym z podstawowych wątków uregulowanych w omawianej regulacji, czyli rekultywacją. Przypomnienia wymaga to, że pojęcie rekultywacja posiada swoją definicję zawartą w art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie gruntów, która była przywoływana w Rozdziale 3 niniejszego opracowania.

Ustawodawca regulując tę problematykę w Rozdziale 5 ustawy pn. „Rekultywacja i zagospodarowanie gruntów” sformułował przepisy dość ogólne, żeby nie powiedzieć ramowe. Pierwotnie rozdział ten zawierał trzy artykuły, po zmianach liczy sobie cztery tego typu jednostki. Nawet obszerne cztery artykuły nie byłyby w stanie dostatecznie unormować podstawowych problemów związanych z koniecznością efektywnego prowadzenia rekultywacji.

W art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów znajdziemy postanowienie mówiące o tym, że osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt. Trzeba zauważyć, że w tym momencie ustawodawca porzuca koncepcję opierającą się na odpowiedzialności właściciela – nawet w szerokim rozumieniu przyjętym w ustawie o ochronie gruntów.

Według art. 20 ust. 2 przywoływanej ustawy, 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 właściwy organ wymieniony w art. 5 ustawy, przy wykorzystaniu środków budżetu województwa, o których mowa w art. 22b ust. 1 ustawy. W świetle tego przepisu na starostę spada w odniesieniu do gruntów rolnych daleko idący obowiązek. Zauważyć trzeba, że „przy wykorzystaniu środków budżetu województwa...” nie oznacza całkowitego sfinansowania potencjalnych prac (choć powinno). Istotne jest to z perspektywy gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby. Takowa interwencja powinna być finansowana ze środków budżetu państwa – aby umożliwić pełną realizację przedmiotowego przepisu. Szczególnie, że już w art. 20 ust. 2a ustawa przewiduje, że rekultywacji na cele inne niż wymienione w ust. 2 pozostałych gruntów zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, dokonuje właściwy organ wymieniony w art. 5, przy wykorzystaniu

środków pochodzących z budżetu państwa lub środków osób zainteresowanych prowadzeniem działalności na zrehabilitowanych gruntach. Regulacja ta powinna zostać ujednolicona.

Idąc dalej, w świetle art. 20 ust. 3 rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej. „Działalność przemysłowa” – co było już sygnalizowane w Rozdziale 3 publikacji – nie oznacza wcale działalności prowadzonej przez przemysł, o czym zdecydowanie należy pamiętać.

Rekultywację gruntów prowadzi się w miarę jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej oraz kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania tej działalności – tak stanowi art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów. Co w sytuacji, gdy z góry wiadomo, że termin pięcioletni jest terminem nierealnym? Wątek ten będzie jeszcze poruszony przy omawianiu spostrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli. Niemniej należy zauważyć, że ustawa w tym miejscu jest wyjątkowo precyzyjna. Nie zostały przewidziane od tej reguły żadne wyjątki. To niewątpliwie niekonsekwencja ustawodawcy, natomiast w świetle dzisiejszego brzmienia przepisu nie sposób doszukać się podstaw do odstępstwa od tej reguły. Problematyczne jest także to, jak należy rozumieć sam zwrot „kończy się”. Według Słownika języka polskiego PWN „kończyć się” to „dobiegać końca w czasie”⁵³. Tym samym jest to nieco szersze określenie niż użyte w art. 22 ust. 1 pkt 4 „uznawanie rekultywacji gruntów za zakończoną”. Bowiem „zakończyć” to „doprowadzić coś do końca”⁵⁴. Szerzej o tym problemie w części dot. typów i liczby decyzji.

Jak stanowi art. 20 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów, jeżeli działalność przemysłowa powodująca obowiązek rekultywacji gruntów prowadzona jest przez kilka osób, obowiązek ten ciąży na każdej z nich, odpowiednio do zakresu działalności powodującej potrzebę rekultywacji. Z perspektywy organu administracji publicznej przepis ten wymaga szczegółowego ustalenia stanu faktycznego – tak, aby nałożenie obowiązków nastąpiło adekwatnie do „zakresu działalności powodującej potrzebę rekultywacji”.

Natomiast w świetle art. 20 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów w przypadku zmiany osoby zobowiązanej do rekultywacji gruntów, w drodze decyzji właściwego organu wymienionego w art. 5, następuje przekazanie praw i obowiązków wynikających z wcześniej wydanych decyzji.

Art. 22a ustawy o ochronie gruntów to przepis o charakterze *lex specialis*. W świetle art. 22 ust. 1 przepisów art. 20 i art. 22 nie stosuje się do rekultywacji gruntów, które zostały zanieczyszczone substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami. Za to w ust. 2 owego artykułu stwierdzono, że do rekultywacji takowych gruntów, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio do gruntów zanieczyszczonych:

⁵³ <https://sjp.pwn.pl/sjp/konczyz-sie;2473779.html> (04.10.2019 r.).

⁵⁴ <https://sjp.pwn.pl/sjp/zakonczyz;2542728.html> (04.10.2019 r.).

- 1) po dniu 30 kwietnia 2007 r. – przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵⁵;
- 2) przed dniem 30 kwietnia 2007 r. – przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁶.

Przepis ten jest pochodną funkcjonowania wyspecjalizowanych organów – w przypadku ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku w dużej mierze właściwych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Należy pamiętać o tym, iż mimo tego, że ustawodawca ponownie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów, to tutaj zakres swobody interpretacyjnej jest dużo mniejszy. Ponadto przepis nie mówi o „możliwości odpowiedniego stosowania”, tylko o „odpowiednim stosowaniu”. Innymi słowy organ z art. 5 ustawy o ochronie gruntów nie ma w tym układzie pola manewru – wtedy działania muszą podejmować organy mające przypisane kompetencje na gruncie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku.

9.2 Liczba i typy decyzji

Ten podrozdział powinien tak naprawdę nazywać się „kompetencje do wydania decyzji”, gdyż prawodawca w art. 22 ustawy o ochronie gruntów określił kompetencje starosty, przy czym uczynił to w sposób trudny do pogodzenia z zasadami przyzwoitej legislacji.

Albowiem jak stanowi art. 22 ust. 1, decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają:

- 1) stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5;
- 2) osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów;
- 3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów;
- 4) uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

Równocześnie w ust. 2 (o którym szerzej w dalszej części) wskazano, że decyzje w tych sprawach wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii pewnych organów. Natomiast art. 22 ust. 3 nakłada na osoby obowiązane do rekultywacji gruntów obowiązek zawiadomienia starosty w terminie do dnia 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji. Obowiązek ten nie jest jednak obwarowany żadną konkretną sankcją, a wykorzystywanie do „przymuszenia” osoby obowiązanej instrumentów z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym miałyby się z celem.

W doktrynie można spotkać różne głosy co do tego, jak interpretować regulację zawartą w art. 22 ust. 1. Z jednej strony W. Radecki mówi o tym, że „Wniknięcie w istotę regulacji z art. 22 ust. 1 u.o.g.r.l. wskazuje, że nie ma jednej decyzji

⁵⁵ t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1862 ze zm.

⁵⁶ t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.

rekultywacyjnej, lecz jest to raczej ciąg decyzji zawierających elementy, o których mowa w tym przepisie [...].⁵⁷ Równocześnie J. Bieluk stwierdza jednak, że „Artykuł 22 OchrGruntU określa treść i sposób podejmowania decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania. Niezbędne elementy tej decyzji to:

- określenie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, stosownie do opinii,
- wskazanie osoby obowiązanej do rekultywacji gruntów,
- wskazanie kierunku i terminu wykonania rekultywacji gruntów.

Odrębna decyzja powinna wskazywać uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.”⁵⁸

Nie sposób zgodzić się z tym, iż w którejkolwiek decyzji koniecznie musi znaleźć się określenie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalone na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów. Po pierwsze dlatego, że przepis skonstruowany jest bardzo ogólnie – mówi o tym, co określają „decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania”, a nie o jakiejś „konkretnej decyzji”. Idąc tym tokiem rozumowania, każda decyzja musiałaby zawierać wszystkie cztery elementy wskazane w art. 22 ust. 1. Po drugie kwestię stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej trzeba niewątpliwie wiązać z definicją gruntów zdegradowanych i zdewastowanych – i wyklądać przepis art. 22 ust. 1 celowościowo, z uwagi na jego nieprecyzyjność. W świetle tego, co zostało powiedziane na temat definicji tychże gruntów w Rozdziale 3 niniejszego opracowania, ocena stopnia ograniczenia lub utraty jest niezbędna dla określenia gruntu jako gruntu zdewastowanego – i to przede wszystkim w tych przypadkach powinna następować. Warto w tym momencie zauważyć, że niekiedy w orzecznictwie mówi się wręcz o czterech odrębnych decyzjach: „Dalej trzeba wyjaśnić, że z art. 22 omawianej ustawy wynika, że w sprawach rekultywacji wydaje się 4 rodzaje decyzji.”⁵⁹

Wydawanie wielu decyzji jest możliwe, ale w momencie gdy stan faktyczny skutkuje powstaniem kilku spraw administracyjnych. Polski Kodeks postępowania administracyjnego nie zna bowiem konstrukcji polegającej na wydawaniu kilku decyzji w jednej sprawie administracyjnej. Niemniej charakter sprawy determinuje moment jej wszczęcia – czy to z urzędu (o tym szerzej niebawem), czy to na wniosek. W świetle niejasnego brzmienia art. 22 ust. 1 nie można wykluczyć zarówno sytuacji, w której w danej sprawie decyzja określi więcej niż jeden element – np. osobę i kierunek, jak i takiej sytuacji, w której sprawa będzie dotyczyć tylko kierunku i terminu.

Niemniej trzeba zdecydowanie podkreślić, że w świetle art. 22 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów *lege artis* powinny zostać wydane co najmniej dwie decyzje: jednej wstępnej, zawierającej wskazanie osoby obowiązanej do rekultywacji gruntów

⁵⁷ Komentarz do art. 22 [w:] W. Radecki, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, LexisNexis 2012.

⁵⁸ J. Bieluk, Komentarz do art. 22 [w:] J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Legalis 2015.

⁵⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 120/19, CBOSA.

oraz kierunku i terminu wykonania rekultywacji gruntów, ewentualnie określenie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej oraz drugiej w przedmiocie uznania rekultywacji za zakończoną. Wtedy sytuacja jest najbardziej klarowna.

Niemniej rodzi się pytanie o to, czy obowiązek rekultywacji i związane z tym sankcje są połączone z wydaniem decyzji w przedmiocie określenia osoby obowiązanej do rekultywacji gruntów. Innymi słowy, czy można np. uznać rekultywację za zakończoną bez wcześniejszego zobowiązania osoby do jej wykonania? Ma to daleko idące konsekwencje w świetle brzmienia art. 28 ustawy o ochronie gruntów. W tym przedmiocie warto przypomnieć dawny wyrok NSA, w którym – pod rządami poprzedniej ustawy – Sąd stwierdził, że: „Należy podkreślić, że ocena, czy w konkretnym wypadku nastąpiła – czy też nie nastąpiła – rekultywacja gruntów, nie może być uzależniona od czasu i zakresu robót [...] jedynym kryterium przy tej ocenie może być okoliczność, czy w wyniku odpowiednich zabiegów gruntem nadano lub przywrócono wartości użytkowe”⁶⁰.

Kwestia ta wpisuje się w szerszy spór o to, na ile obowiązek rekultywacji istnieje mimo wydania decyzji przez organ, czyli – czy mówimy tutaj o konstytutywnym charakterze decyzji określającej osobę obowiązaną oraz kierunek i termin. Wszak już z samego brzmienia art. 20 wynikają obowiązki ciążące na osobie obowiązanej, jak i termin na ich zrealizowanie. Tym samym funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji w tym przedmiocie nie jest niezbędne dla istnienia obowiązków rekultywacyjnych.

Kończąc wątki „ogólne” trzeba przypomnieć wyrok WSA w Gdańsku⁶¹, wedle którego: „Rekultywacja gruntu rolnego nie może polegać na nakazaniu rozbiórki obiektu budowlanego posadowionego na takim gruncie – jest to kompetencja organów nadzoru budowlanego, które w tej materii muszą wydać decyzję w odrębnym postępowaniu.”. W związku z tym organ poprzez realizację ogólnej kompetencji z art. 22 ustawy o ochronie gruntów nie może wkraczać w zakres kompetencji innych organów administracji publicznej.

Jeśli idzie o osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów, to jest nią – co oczywiste, zgodnie z art. 20 ust. 1 – osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Ponownie pamiętajmy o specyficznym rozumieniu „osoby” w ramach ustawy o ochronie gruntów.

W kontekście art. 22 ust. 1 pkt 3, czyli określenia kierunku i terminu wykonania rekultywacji w zakresie tego drugiego, czyli terminu, wywód został poprowadzony przy okazji omówienia art. 20 ust. 4 ustawy. Stąd też szerszego omówienia – w oparciu o bogate orzecznictwo sądowe – wymaga kwestia kierunku rekultywacji.

W orzecznictwie wskazuje się po pierwsze, że: „W art. 4 pkt 18 ustawy zdefiniowano pojęcie rekultywacji, przez które rozumie się nadanie lub przywrócenie gruntem zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie

⁶⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 1989 roku, II SA 892/89, LEX nr 10094.

⁶¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2009 r., II SA/Gd 114/09, LEX nr 555232.

właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Ustawowa definicja rekultywacji gruntów ma nie tyle charakter instrumentalny, co celowościowy – wskazuje kierunek, do którego należy zmierzać, nie określając działań do tych celów prowadzących. Jest to cecha wyróżniająca ustawową definicję rekultywacji gruntów, mającą służyć celom ustawy. Przy tym ustawa nie wskazuje kryteriów, którymi winny kierować się organy administracji przy ustalaniu kierunków rekultywacji. W takiej sytuacji wskazać wypada, iż organ ferując rozstrzygnięcie w powyższym zakresie winien wziąć pod uwagę całokształt okoliczności sprawy i po rozważeniu interesów stron postępowania zdecydować o kierunku rekultywacji. W istocie decyzja w tym zakresie, nie znajdując dostatecznych kryteriów ustawowych, ma uznaniowy charakter. Tym samym wymaga od organu administracji wszechstronnego rozważenia wszystkich występujących w sprawie okoliczności.”⁶². Jak w każdej sprawie o charakterze uznaniowym trzeba więc szczególną uwagę zwrócić na odpowiednie ustalenie stanu faktycznego oraz – co ważniejsze – sporządzenie uzasadnienia, z którego jasno wynika, dlaczego organ wybrał taki a nie inny kierunek rekultywacji.

Ciekawy wątek dot. kierunku rekultywacji został podniesiony w wyroku WSA w Gdańsku⁶³: „Wprawdzie ustawa z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ustanawia wymogu uwzględniania przy określaniu kierunku rekultywacji przeznaczenia danego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak, w ocenie sądu, okoliczność ta powinna być także brana pod uwagę. Stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Skoro zatem przepisy te określają sposób korzystania z nieruchomości, a właściciel nie może użytkować nieruchomości w inny sposób, to oczywiste wydaje się, iż określenie kierunku rekultywacji niezgodnie z przeznaczeniem gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pozbawiałoby właściciela możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z prawem.”. Ustawodawca nie wskazał w art. 22 ust. 3 pkt 3 na to, że opinia wójta powinna dotyczyć materii planistycznej. Niemniej w świetle powyższego jest to oczywiste.

Mówiąc o kierunku nie sposób pominąć koszty. Jak orzekł Sąd Najwyższy⁶⁴: „Jakkolwiek w świetle art. 20 i nast. ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych koszt rekultywacji w zasadzie nie ma znaczenia dla wykonania publiczno-prawnego obowiązku rekultywacji, to jednak powinien zostać uwzględniony przy

⁶² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 stycznia 2018 r., II SA/Gd 775/17, LEX nr 2432556.

⁶³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Gd 713/17, LEX nr 2427374.

⁶⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2011 r., III CSK 10/11, LEX nr 1026929.

podejmowaniu decyzji administracyjnej rozstrzygającej o tym obowiązku.”. Orzeczenie – podyktowane przepisami ustawy – nie ułatwia zadania właściwemu organowi. Z drugiej strony pozostawia mu swobodę – bowiem organ „powinien” kwestię kosztów wziąć pod uwagę.

Jak w sytuacji zarysowanej wcześniej rozbieżności pomiędzy „kończy się” (art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów) a „uznanie [...] za zakończoną” (art. 22 ust. 1 pkt 4 teże ustawy) do tego zagadnienia powinien podejść organ wydający decyzję ws. uznania rekultywacji gruntów za zakończoną? Warto wskazać w tym momencie, że w art. 28 ust. 3 mowa jest o „niezakończeniu”⁶⁵. Organ przy uznawaniu rekultywacji za zakończoną powinien zwracać uwagę na to – czy za Słownikiem języka polskiego PWN – doprowadzono rekultywację do końca. Pamiętać trzeba, że rekultywacja w świetle ustawowej definicji to nie tyle podjęcie pewnych działań, co „nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych”. Tym samym przy uznawaniu rekultywacji za zakończoną – w świetle obecnego brzmienia przepisów – należy mieć na uwadze nie działania, a ich efekty. Podobna konkluzja jest zawarta w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych⁶⁶.

Pojawia się także kwestia tego, na ile można uznać za zakończoną rekultywację części gruntów. Lektura przepisu art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie gruntów prowadzi do wniosku, że skoro „decyzje określają [...] uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną”, to trudno mówić o określeniu zakończenia części gruntów.

Trzeba pamiętać o skutkach, jakie niesie za sobą decyzja o uznaniu rekultywacji za zakończoną. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie⁶⁷: „Okres wyłączenia (okres, za który powinno się wyliczyć opłatę roczną) rozpoczyna się od chwili wyłączenia gruntów z produkcji do dnia wydania decyzji o zakończeniu rekultywacji. Wydanie decyzji o zakończeniu rekultywacji jest niezbędne do przyjęcia, że skończył się okres wyłączenia gruntów z produkcji i co z tym związane okres uwzględniany przy wyliczaniu opłaty rocznej.”. Patrząc na jej skutki od innej strony wskazać należy, iż: „Obowiązek rekultywacji terenu spoczywa na stronie aż do czasu jej zakończenia. Natomiast niezakończenie rekultywacji w terminie określonym w art. 20 ust. 4 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oznacza obowiązek prowadzenia dalszej rekultywacji, z tym że od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona do dnia zakończenia rekultywacji strona obowiązana jest do ponoszenia rocznej opłaty podwyższonej.”⁶⁸.

Do wydania jakiegokolwiek decyzji w przedmiocie rekultywacji i zagospodarowania, opisanych w art. 22 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów konieczne jest osiągnięcie

⁶⁵ Nie mówiąc o tym, że w art. 28 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów prawodawca posługuje się określeniem „niewykonanie obowiązku”.

⁶⁶ Patrz np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2004 r., II SA 4116/03, LEX nr 164705; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2018 r., II OSK 849/18, LEX nr 2590690.

⁶⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2010 r., IV SA/Wa 49/10, LEX nr 675351.

⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r., IV SA/Po 513/13, LEX nr 1382965.

opinii. Jak stanowi art. 22 ust. 2 tej ustawy, w sprawach tych decyzje wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii:

- 1) dyrektora właściwego terenowo okręgowego urzędu górniczego – w odniesieniu do działalności górniczej;
- 2) dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych lub dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do gruntów o projektowanym leśnym kierunku rekultywacji;
- 3) wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Trzeba pamiętać o tym, że opinia nie jest jakkolwiek wiążąca. Podstawową kwestią, której brak będzie rzutował na nieprawidłowe wydanie decyzji, będzie brak jej zasięgnięcia. Jeśli idzie o przepisy proceduralne, to zastosowanie do jej wydania znajdzie art. 106 Kpa.

O niewiążącym charakterze opinii – i sposobie dalszego potraktowania opinii przez organ jej zasięgający – pisał m.in. M. Dyl: „Opinia, co do zasady, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny (wyr. NSA z 13.10.1997 r., II SA 203/97, ONSA 1998, Nr 4, poz. 120; pośrednio – wyr. NSA z 18.4.2000 r., I SA 883/99, niepubl.), mając na względzie zasadę zawartą w art. 7 KPA oraz w trybie określonym w art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 KPA (zob. uchw. NSA z 18.9.1995 r., VI SA 10/95, ONSA 1995, Nr 4, poz. 152; wyr. NSA z 2.12.1999 r., II SA 1001/99, niepubl.; wyr. NSA z 7.11.2001 r., II SA 2204/00, Legalis). Opinia taka nie ma więc mocy wiążącej dla organu rozstrzygającego sprawę w drodze decyzji (post. SKO w Łodzi z 3.7.1997 r., KO 1673/97, OwSS 1998, Nr 1, poz. 5). Z tego względu nie ma przeszkód do podjęcia decyzji administracyjnej wbrew stanowisku organu opiniującego (zob. wyr. WSA w Warszawie z 15.6.2007 r., VI SA/Wa 1509/06, Legalis).”⁶⁹.

9.3 Możliwość wydania decyzji

Jednym z podstawowych problemów związanych z wydawaniem decyzji w przedmiocie rekultywacji jest kwestia wydawania ich nie tylko na wniosek, ale również z urzędu. W Kodeksie postępowania administracyjnego problematyka wszczęcia postępowania jest uregulowana w art. 61.

Art. 61 § 1 Kpa stanowi o tym, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Ponadto § 2 wskazanego artykułu zawiera następujące postanowienie: organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć.

⁶⁹ M. Dyl, Komentarz do art. 106 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Legalis 2019.

Po pierwsze, w przypadku rekultywacji ustawa nie wymaga wniosku strony. Niemniej taka sytuacja sama w sobie automatycznie nie przenosi organu w sferę orzekania „z urzędu”. Ustawodawca nie daje żadnych konkretnych wytycznych co do tego, jak podchodzić do tej kwestii.

Bardzo klarowny wywód na ten temat poprowadziła B. Adamiak w komentarzu do Kodeksu jej współautorstwa: „W przypadku gdy przepis prawa materialnego nie normuje *expressis verbis* inicjatywy wszczęcia postępowania w danej kategorii spraw administracyjnych, należy przyjąć, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest określenie ciężących na jednostce obowiązków, ograniczenia lub cofnięcia uprawnień – wszczęcie postępowania następuje z urzędu. Nie oznacza to jednak bezwzględnego wyłączenia zasady skargowości. W przypadku gdy interes prawny jednostki zostaje naruszony przez działanie innej jednostki, może żądać udzielenia jej ochrony prawnej przez nałożenie na jednostkę działającą z pogwałceniem przepisów prawa materialnego określonego przepisami prawa nakazu, np. nakazu rozbiórki (art. 48 ust. 1 PrBud). Jeżeli chodzi zaś o ustalenie sytuacji prawnej jednostki w zakresie jej uprawnień, zgodnie z zasadą, że jednostka rozporządza swoim prawem, wszczęcie postępowania następuje na jej wniosek.”⁷⁰.

Reasumując analizę autorstwa B. Adamiak można stwierdzić, że sytuacja kształtuje się następująco: skoro decyzje dot. rekultywacji dotyczą dookreślenia ciężących na jednostce obowiązków, to organ może wszczynać w tych sprawach postępowania z urzędu. Decyzje te przecież jakkolwiek nie dotyczą uprawnień jednostki.

9.4 Egzekwowanie obowiązków

Trudno w niniejszym opracowaniu omówić w pełni zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej. Ustawa ta nawet z racji tylko swych przepisów znalazłaby zastosowanie do wykonania obowiązków określonych w ustawie o ochronie gruntów. Niemniej nie istnieje tego typu problem, gdyż art. 30 ustawy o ochronie gruntów zawiera postanowienie mówiące o tym, że w przypadkach niewykonywania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zanim do krótkiego zaprezentowania szczegółów – trzeba przywołać fundamentalny pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷¹: „Rekultywacja nakazana decyzją wydana na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych musi być wykonana. Wszelkie jej utrudnianie, w tym także przez właściciela nieruchomości, powinno prowadzić do zastosowania przepisów u.p.e.a.”. Wyrokiem tym NSA potwierdził dosyć szeroki charakter przepisu art. 30 ustawy o ochronie gruntów.

Co do pewnych podstawowych reguł rządzących egzekucją administracyjną trzeba wskazać na art. 5 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, wedle którego uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej

⁷⁰ B. Adamiak, Komentarz do art. 61 [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Legalis 2019.

⁷¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 513/15, LEX nr 2100728.

obowiązków określonych w art. 2 jest co do zasady właściwy do orzekania organ I instancji. Wskazać także należy, że według art. 2 pkt 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym jednym z obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej są obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego.

Rozdział 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym reguluje problematykę grzywny w celu przymuszenia. Jak stanowi art. 119 § 1 tej ustawy, grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego. Równocześnie § 2 tego artykułu mówi o tym, że grzywnę nakłada się również, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

W tym miejscu warto przytoczyć streszczenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi⁷², opublikowane na łamach Dziennika Warto Wiedzieć:

„Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi utrzymał ostatnio w mocy decyzję Starosty w przedmiocie nałożenia grzywny w celu przymuszenia oraz utrzymując ją w mocy decyzję SKO – omawiając przy tym syntetycznie regulacje dot. nałożenia takowej grzywny. Warto zaznaczyć, że została ona nałożona w celu przymuszenia do wykonania obowiązku rekultywacji terenu poeksploatacyjnego złoża kruszywa naturalnego.

Sąd wskazał, że zgodnie natomiast z art. 122 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji grzywnę w celu przymuszenia nakłada organ egzekucyjny, który doręcza zobowiązanemu: odpis tytułu wykonawczego zgodnie z art. 32 (pkt 1) oraz postanowienie o nałożeniu grzywny (pkt 2).

Ponadto WSA zwrócił uwagę na przepis art. 7 § 2 u.p.e.a., zgodnie z którym organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Z tej zasady wynika obowiązek badania, który ze środków egzekucyjnych prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. Z zasady wyrażonej w art. 7 § 3 u.p.e.a. wynika natomiast, że stosowanie środka egzekucyjnego jest niedopuszczalne, gdy egzekwowany obowiązek o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym został wykonany albo stał się bezprzedmiotowy.

Z powołanych przepisów wynika dla organu obowiązek zastosowania wobec zobowiązanego dolegliwości, która jest niezbędna do realizacji ciążącego na nim obowiązku i zaprzestania stosowania tejże dolegliwości w takim momencie, kiedy obowiązek zostanie wypełniony.

Sąd zaznaczył, że grzywna w celu przymuszenia jest łagodniejszym środkiem egzekucyjnym, zgodnie bowiem z art. 125 § 1 u.p.e.a. w razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nałożone, a nieuiszczone lub nieściągnięte

⁷² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 czerwca 2019 r., II SA/Łd 220/19, LEX nr 2695439.

grzywny w celu przymuszenia podlegają umorzeniu na wniosek zobowiązanego. Ponadto, na mocy art. 126 u.p.e.a. na wniosek zobowiązanego, który wykonał obowiązek, grzywny uiszczone lub ściągnięte w celu przymuszenia mogą być w uzasadnionych przypadkach zwrócone w wysokości 75% lub w całości. Alternatywą jest wykonanie zastępcze, z tym że w przypadku wykonania zastępczego obowiązków objęty tytułem wykonawczym jest wykonywany w trybie postępowania egzekucyjnego zastępczo przez inną osobę za zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo, co oznacza, że zobowiązany ponosi nie tylko koszty wykonania zastępczego, ale również w określonych okolicznościach organ egzekucyjny i wykonawca nie ponoszą odpowiedzialności cywilnej. W konsekwencji koszty wykonania zastępczego mogą znacznie przewyższyć koszty poniesione przez osobę zobowiązaną, która samodzielnie wykonałaby obowiązek.

Odnosząc się do wysokości nałożonej grzywny, Wojewódzki Sąd podniósł, że ustawodawca wprowadził tylko górne granice grzywnien w celu przymuszenia, pozostawiając organowi egzekucyjnemu swobodę ustalania ich wysokości w konkretnym przypadku. Organ określając bowiem wysokość grzywny w celu przymuszenia kieruje się potrzebą zapewnienia efektywności prowadzonej egzekucji oraz zasadą ogólną celowości.⁷³

Rozdział 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym traktuje o wykonaniu zastępczym. Według art. 127 tego aktu wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt.

Wypada w tym miejscu zauważyć, że egzekucja administracyjna – szczególnie w postaci wykonania zastępczego – to tzw. opcja atomowa. Ma ona miejsce niezwykle rzadko – na co wskazują rozmowy z uczestnikami szkoleń, o których mowa była we wstępie.

„Opcja atomowa”, gdyż z jednej strony następuje wkroczenie na teren strony, co zdecydowanie ogranicza jej prawo własności. Z drugiej strony jej atomowość polega na tym, że w razie braku możliwości ściągnięcia kosztów od osoby obowiązanej do rekultywacji, to organ będzie musiał je pokryć ze środków własnych – chyba że uzyska środki z budżetu województwa lub z innych funduszy, co jest jednak mało prawdopodobne. W związku z tym wykonanie zastępcze na pewno nie pozostanie bez wpływu na sytuację finansową powiatu.

9.5 Podstawy rekultywacji pogórnicznej

Jak wskazuje art. 21 ustawy o ochronie gruntów, na terenach przewidywanego osiadania gruntów na skutek działalności górniczej zakład przemysłowy, na wniosek właściciela, rozpoczyna rekultywację przed wystąpieniem degradacji gruntów.

Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli zgromadziła podstawowe dane dot. takowej rekultywacji. Jak wskazała Izba: „Zgodnie z art. 129 ust. 2

⁷³ B. Zydel, O grzywnie w celu przymuszenia, Dziennik Warto Wiedzieć, <http://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/51793-o-grzywnie-w-celu-przymuszenia> (04.10.2019 r.).

ustawy Pgg, do rekultywacji gruntów, o których mowa w ust. 1 pkt 5 (tj. wyrobiska górnicze w przypadku likwidacji zakładu górniczego, w całości lub w części), stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustawodawca określił rekultywację gruntów jako nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych i przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg (art. 4 pkt 18 ustawy ogrl). Tym samym, wskazał jedynie kierunek, do którego należy zmierzać prowadząc rekultywację gruntów, nie określił natomiast działań prowadzących do tych celów. Rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej (art. 20 ust. 3 ustawy ogrl). Za działalność przemysłową rozumie się działalność nierolniczą i nieleśną, powodującą utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów (art. 4 pkt 26 ustawy ogrl). Z kolei, za utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów rozumie się całkowity zanik albo zmniejszenie zdolności produkcyjnej gruntów (art. 4 pkt 15 ustawy ogrl). Prowadzenie rekultywacji gruntów zostało również określone w art. 126 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, nakładającym na podejmującego eksploatację złóż kopaliny lub prowadzącego tę eksploatację obowiązek sukcesywnego prowadzenia rekultywacji terenów poeksploatacyjnych oraz przywracania właściwego stanu innych elementów przyrodniczych. Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że rekultywacja gruntów poeksploatacyjnych nie jest odrębną działalnością prowadzoną przez przedsiębiorcę, lecz jest bezpośrednio związana z prowadzoną przez niego działalnością przemysłową.⁷⁴

Ponadto zgodnie z postanowieniem NSA⁷⁵: „Skoro ustawa – Prawo geologiczne i górnicze zawiera regulacje kwestii właściwości co do obowiązków określonych art. 39 ust. 1 tej ustawy to znaczy, że brak jest podstaw do stosowania w tym zakresie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wobec powyższego organem właściwym do rozpoznania sprawy z wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie zrekwizowania terenu poeksploatacyjnego jest Marszałek Województwa.”

Kwestia problemów z dokumentacją rekultywacji przy niektórych przedsięwzięciach wydobywczych, związana z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów będzie omówiona w następnym rozdziale, który dotyczy części ustawy dotyczącej kontroli.

⁷⁴ Informacja o wynikach kontroli P/18/088 Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 grudnia 2018 r. pn. „Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej”, s. 42.

⁷⁵ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2016 r., II GW 23/16, LEX nr 2199222.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawiera także własne przepisy dot. kontroli realizacji jej przepisów. Tę regulację można podzielić na kilka podstawowych części.

Pierwsza z nich dotyczy odpowiedzi na pytanie: kto posiada kompetencje kontrolne? W świetle art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów lista takich podmiotów kształtuje się następująco:

- 1) Minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi;
- 2) Minister właściwy do spraw ochrony środowiska;
- 3) Marszałkowie województw;
- 4) organy ochrony gruntów wskazane w art. 5 ustawy, tj.:
 - a) starostowie,
 - b) dyrektorzy RDLP,
 - c) dyrektorzy parków narodowych;
- 5) Inne organy wskazane w art. 15 ust. 5 i art. 16 ust. 5 ustawy, tj.:
 - a) wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast,
 - b) wojewódzcy inspektorzy sanitarni.

Według art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów kontrola obejmuje wykonanie następujących obowiązków:

- 1) zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby (obj. ponad 1000 m³ – pomiary geodezyjne);
- 2) rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych;
- 3) rolniczego zagospodarowania gruntów zrehabilitowanych, jeżeli zagospodarowanie odbywa się przy wykorzystaniu środków, o których mowa w art. 22b ust. 1;
- 4) przeciwdziałania erozji gleb i ruchom masowym ziemi oraz innym zjawiskom powodującym trwałe pogarszanie wartości użytkowej gruntów;
- 5) określonych w art. 16-19 (grunty na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejące wokół zakładów przemysłowych oraz grunty zdegradowane i zdewastowane – art. 19).

Jak stanowi art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie 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. Trzeba jednak podkreślić, że zweryfikowanie zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji nie zawsze jest możliwe – z uwagi na brak obowiązku istnienia takowej rekultywacji. Dzieje się tak na przykład ze względu na postanowienia zawarte w § 162 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego⁷⁶. § 162 ust. 6 mówi o tym, że przepisów ust. 3-5, czyli dotyczących właśnie dokumentacji rekultywacji nie stosuje się do rekultywacji gruntów w odkrywkowych zakładach górniczych wydobywających kopaliny na podstawie koncesji udzielonej przez starostę, z wyjątkiem rekultywacji wykonywanej z wykorzystaniem odpadów pochodzących spoza zakładu górniczego. Trzeba zaszykalizować, że Ministerstwo Energii w lipcu 2019 r. rozważyło zmiany we wskazanym rozporządzeniu zmierzające do rozszerzenia zakresu obowiązku na wszystkich przedsiębiorców wydobywających kopaliny na podstawie koncesji udzielonej przez starostę.

Konkretne uprawnienia kontrolne zostały sformułowane w art. 27 ust. 1 ustawy. W świetle wskazanego przepisu osoby przeprowadzające kontrolę są uprawnione do:

- 1) wstępu na grunt i teren zakładu przemysłowego;
- 2) wglądu do dokumentów oraz żądania sporządzenia ich odpisów;
- 3) sprawdzania tożsamości osób w związku z prowadzoną kontrolą;
- 4) żądania wyjaśnień i zasięgnięcia informacji;
- 5) pobierania próbek gleby lub roślin do analizy.

Wyjątek dotyczy gruntów użytkowanych na cele obronności lub bezpieczeństwa państwa (art. 26 ust. 3 ustawy) – wtedy to kontrolę można przeprowadzać po uprzednim uzgodnieniu jej zakresu z jednostką nadrzędną użytkownika tych gruntów.

Nie można zapominać również o postanowieniu art. 27 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów: o terminie kontroli wymienionych w ust. 1-3 tego artykułu, na obszarach górniczych, morskiego pasa nadbrzeżnego, kolejowych i lotnisk komunikacyjnych, powiadamia się odpowiednio, nie później niż 3 dni przed zamierzoną kontrolą:

- 1) okręgowy urząd górniczy;
- 2) urząd morski;
- 3) organ kolejowy lub zarząd lotniska.

Powyższe przepisy nie stanowią jednak jedynych regulacji istotnych przy prowadzeniu kontroli. Jak wiadomo bardzo ważne postanowienia w tym zakresie zawarte są w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁷⁷. Cały Rozdział 5 tej regulacji (art. 45 i nast.) poświęcony jest właśnie kontrolowaniu przedsiębiorców, czy też ściślej: „Ograniczeniom kontroli działalności gospodarczej”. Nie można pominąć tego, że zawarty w art. 48 ust. 2 obowiązek „uprzedzenia” kontrolowanego w przypadku kontroli wykonywania rekultywacji może

⁷⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1008.

⁷⁷ t.j. Dz.U z 2019 r., poz. 1292.

skutkować podjęciem działań mających na celu upozorowanie jej wykonywania. W związku z tym takowe kontrole muszą być możliwie jak najbardziej wnikliwie przeprowadzane – tak, aby zniechęcić kontrolowanych do podejmowania tego typu „doraźnych” czynności.

11 Nakładanie sankcji

Ustawodawca w Rozdziale 7 ustawy o ochronie gruntów, czyli – jak wskazano już wcześniej – w regulującym kontrolę wykonania przepisów ustawy (co ma znaczenie dla tzw. wykładni systemowej) zawarł art. 28, normujący kwestie związane z nakładaniem opłat o charakterze sankcji. Można powiedzieć, że ten przepis ustawy ma niejako niezależny – mimo umieszczenia w rozdziale dot. kontroli – charakter.

Pierwszy przypadek dotyczy gruntów, które zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami niniejszej ustawy (art. 28 ust. 1 ustawy) – wtedy sprawy wyłączenia ustala się opłatę w wysokości dwukrotnej należności. Powstaje pytanie o relację tego przepisu do art. 11 ustawy. Jak słusznie zauważa J. Bieluk: „Wyłączenie gruntów rolnych lub leśnych z produkcji niezgodnie z przepisami prawa, o którym mowa w art. 28 ust. 1 OchrGruntU, dotyczy sytuacji, gdy m.p.z.p. nie przewiduje przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W takiej sytuacji nie wydaje się decyzji zezwalającej na wyłączenie, o której mowa w art. 11 ust. 1 OchrGruntU, a jedynie w formie sankcji dla sprawcy takiego wyłączenia ustala się w drodze decyzji opłatę w wysokości dwukrotnej należności.”⁷⁸. Wykładnia literalna tego przepisu mogłaby prowadzić do wniosku, że mimo nałożenia opłaty w wysokości dwukrotnej należności zastosowanie znajdzie równocześnie reżim art. 11. Trzeba jednak pamiętać, że w świetle orzecznictwa do opłaty z art. 28 ust. 1 nie znajdzie zastosowania pomniejszenie z art. 12 ust. 6: „Bezpodstawny jest także zarzut naruszenia art. 12 ust. 6 w związku z art. 28 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych poprzez jego niezastosowanie. Orzekając w niniejszej sprawie, Naczelny Sąd Administracyjny utożsamia się z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1307/11, według którego, należność, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie może być pomniejszana o wartość gruntu ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji, tak jak ma to miejsce w sytuacji uzyskania zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji. Art. 12 ustawy uregulowany został w Rozdziale 3 pt. >>Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej<<. Z kolei, art. 28 mieści się w Rozdziale 7 pt. >>Kontrola wykonania przepisów ustawy<<. Są to więc niezależne od siebie rozdziały ustawy regulujące odrębne zagadnienia. Art. 28 nie jest więc przepisem szczególnym w stosunku do art. 12 i n. ustawy. Unormowania z art. 12 jak i 28 są

⁷⁸ J. Bieluk, Komentarz do art. 28 [w:] J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Legalis 2015.

unormowaniami na równi >>szczególnym<< i każde z nich wprowadza inny, niezależny od siebie sposób liczenia wysokości należności.”⁷⁹.

Mówiąc o art. 28 ust. 1 trzeba przytoczyć także orzeczenia dotyczące kwestii dowodowych, co będzie użyteczne także dla stosowania art. 28 ust. 2 ustawy. Jak wskazał WSA w Krakowie⁸⁰: „Wymagane przepisem art. 28 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych >>stwierdzenie wyłączenia z produkcji<< oznacza konieczność ustalenia faktu polegającego na wprowadzeniu realnych zmian w istniejącej rzeczywistości – rozpoczęcia innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Dopiero ustalenie tego faktu daje podstawę do wydania decyzji w sprawie ustalenia opłaty.”. Natomiast NSA⁸¹ podkreślił, że: „Wykorzystanie przez organ ustaleń poczynionych na potrzeby postępowania w sprawie zmian w ewidencji gruntów, bez przeprowadzenia własnych ustaleń faktycznych, związanych z ustaleniem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, nie może być uznane za prawidłowe. Nie ulega wątpliwości, że dane z operatu mogą być dowodem, ale nie stanowią ani dowodu bezwzględnie wiążącego, ani nie wyczerpują katalogu środków dowodowych na gruncie ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.”.

Art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów traktuje o tym, że jeśli grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne zostały wyłączone z produkcji bez decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy – wtedy decyzję taką wydaje się z urzędu, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10%. Przepis ten ma charakter *lex specialis* w stosunku do art. 28 ust. 1. Tym samym jeżeli występuje przypadek z art. 28 ust. 2, to nie stosujemy art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów. Ponadto pamiętać trzeba o tym, na co zwrócił uwagę już jakiś czas temu Naczelny Sąd Administracyjny⁸²: „Decyzja starosty o aktualizacji operatu ewidencyjnego, wydana na podstawie art. 20 i następnych ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, nie ma znaczenia prejudycjalnego dla decyzji administracyjnej wydawanej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.”.

Jeżeli nie nastąpi zakończenie rekultywacji gruntów zdewastowanych w okresie, o którym mowa w art. 20 ust. 4 – wtedy to w świetle art. 28 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów stosuje się opłatę roczną podwyższoną o 200% od dnia, w którym rekultywacja gruntów powinna zostać zakończona. Co oczywiste, samo nałożenie opłaty nie powoduje zdjęcia z osoby obowiązanej obowiązku prowadzenia rekultywacji. Natomiast według art. 28 ust. 4 ustawy w razie niewykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdegradowanych ustala się, w drodze decyzji, obowiązek corocznego wplatania na wyodrębniony rachunek bankowy zarządu województwa, o którym mowa w art. 22b ust. 2 ustawy, lub na Fundusz Leśny, przez osobę powodującą ograniczenie wartości użytkowej gruntów, równowartości opłaty rocznej w takiej

⁷⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2015 r., II OSK 121/14, LEX nr 2091931.

⁸⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 239/18, LEX nr 2494458.

⁸¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2012, II OSK 174/11, LEX nr 1219071.

⁸² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2012, II OSK 1843/10, LEX nr 1321137.

części, w jakiej nastąpiło ograniczenie wartości użytkowej gruntów (wyjątek – ograniczenie wartości w wyniku zasadzenia drzew przydrożnych).

Przypomnienia w tym miejscu wymaga sygnalizowane wcześniej powszechne podejście do rozumienia tego, co oznacza „zakończenie rekultywacji”. Zgodnie z wyrokiem NSA⁸³: „Ocena, czy w konkretnym wypadku nastąpiła – czy też nie nastąpiła – rekultywacja gruntu, nie może być uzależniona od zakresu wykonanych robót rekultywacyjnych. Jednym kryterium przy tej ocenie może być okoliczność, czy w wyniku odpowiednich zabiegów gruntu nadano lub przywrócono jego wartości użytkowe.”.

Według art. 28 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów, rozmiar ograniczenia wartości użytkowej gruntów ustala się na podstawie dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców. Warto pamiętać, że do owych dwóch opinii odwołuje się również art. 22 ust. 1 pkt 1. Wątpliwości budzi to, na ile rzeczoznawca jest biegłym w rozumieniu Kpa. Równocześnie ze względu na wąską specjalizację owego rzeczoznawcy trudno o jego pozyskanie.

Warto w tym kontekście zauważyć ciekawe rozwiązanie przyjęte w tym zakresie w województwie wielkopolskim: tamtejszy samorząd województwa zawarł porozumienie z właściwą jednostką naukową, dzięki czemu jej pracownicy pełnią funkcję rzeczoznawców. Wydaje się, że takie rozwiązanie można uznać za modelowe – i w związku z tym powinno być ono przyjęte na terenie całego kraju. Skoro zgodnie z art. 22b ust. 1 ustawy o ochronie gruntów należności czy opłaty roczne stanowią dochody budżetu województwa, a w art. 22c ust. 1 pkt 8 samorząd województwa pozwala na finansowanie z tych środków wykonywanie niezbędnych dokumentacji i ekspertyz z zakresu ochrony gruntów rolnych, to warto choćby pochylić się nad systemowym rozwiązaniem problemu.

⁸³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2018 r., II OSK 849/18, LEX nr 2590690.

Jeżeli w obrocie prawnym istnieje decyzja, która nie została wykonana, to należy skupić się na kwestii jej wykonania – albowiem czy to wznowienie postępowania, czy to stwierdzenie nieważności decyzji zazwyczaj jest obwarowane określonym terminem na dokonanie tej czynności.

Może pojawić się w tym momencie pytanie o przedawnienie się obowiązków wynikających z decyzji. Jak wskazuje jednak M. Wincenciak: „Przedawnienie egzekwowalności dotyczy obowiązku albo sankcji – ukształtowanych i określonych w akcie stosowania prawa albo wynikających ipso iure (art. 3 § 1 u.p.e.a.). Na etapie egzekucji uprzednio ukształtowany lub określony obowiązek albo sankcja stają się obowiązkami egzekwowanym. Zatem nakaz wykonania obowiązków jest konsekwencją uprzedniego wymierzenia sankcji albo określenia obowiązku w akcie stosowania prawa lub jego powstania ipso iure. Przedawnienie wykonania obowiązku nie może dotyczyć obowiązków lub sankcji, których określenie i odpowiednio wymierzenie wymagało wydania aktu stosowania prawa, a który to akt nie został wydany z uwagi na upływ terminu przedawnienia albo upływ terminu zawitego. Jeśli chodzi natomiast o uprawnienia administracyjne, to postanowienia ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie mają do nich zastosowania. Regułą jest przedawnienie obowiązków o charakterze pieniężnym, natomiast obowiązki niepieniężnie przedawniają się, jeśli przepis tak stanowi.”⁸⁴.

Tym samym podstawową kwestią jest ustalenie tego, kto jest następcą prawnym organu, który wydał decyzję. Wtedy to takowy organ powinien w oparciu o ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wszcząć egzekucję – zgodnie z podstawami opisanymi w podrozdziale 9.4.

⁸⁴ M. Wincenciak, Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym, LEX 2019 (Rozdział V, 4.4.).

Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli „Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalini objętych prawem własności nieruchomości gruntowych”⁸⁵ zawarła następujące generalne wnioski na temat stanu faktycznego:

- w latach 2013-2018 (do zakończenia kontroli NIK) starostowie wydali łącznie 729 decyzji w sprawach rekultywacji,
- dotyczyły one głównie określenia kierunku i terminu rekultywacji oraz osoby obowiązanej do jej wykonania – łącznie 362 decyzje (49,7%) oraz uznania rekultywacji za zakończoną – 245 decyzji (33,6%). Pozostałe decyzje (16,7%) odnosiły się m.in. do zmiany kierunku rekultywacji lub osoby obowiązanej do jej wykonania, przesunięcia terminu zakończenia prac rekultywacyjnych lub odmowy uznania rekultywacji za zakończoną.

Natomiast analiza dokumentacji 694 decyzji (95,2%) wykazała w ocenie Izby w 16 starostwach (66,7%) następujące nieprawidłowości⁸⁶:

- przed wydaniem 51 decyzji nie uzyskano opinii organów wyszczególnionych w art. 22 ust. 2 ustawy ogrł,
- w 29 decyzjach określono sposób wykonania rekultywacji gruntów, mimo braku przepisu uprawniającego starostę do takiego działania (w ośmiu starostwach);
- w 27 decyzjach ustalono termin zakończenia rekultywacji gruntów dłuższy, nawet o ponad 7 lat, od terminu określonego w art. 20 ust. 4 ustawy ogrł (w ośmiu starostwach);
- w 11 decyzjach wskazano niewłaściwe osoby obowiązane do rekultywacji (w pięciu starostwach);
- w sześciu decyzjach przekazano niewłaściwym podmiotom prawa i obowiązki wynikające z wcześniej wydanych decyzji (w czterech starostwach);
- w pięciu decyzjach ustalono stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów bez wymaganych opinii rzeczoznawców (w dwóch starostwach);
- w okresie objętym kontrolą 20 starostów (83,3%) nie wywiązało się w pełni z obowiązku przeprowadzenia kontroli wykonania rekultywacji obszarów poeksploatacyjnych z częstością wymaganą art. 27 ust. 3 ustawy ogrł, tj. co najmniej raz w roku. Starostowie trzech powiatów (12,5%) w ogóle nie realizowali tego obowiązku;

⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli P/18/088 Najwyższej Izby Kontroli z dnia 13 grudnia 2018 r. pn. „Rekultywacja terenów po eksploatacji kopalini objętych prawem własności nieruchomości gruntowej”, s. 10.

⁸⁶ *ibidem*, s. 10-11.

- dokonana przez NIK analiza czynności kontrolnych prowadzonych przez pracowników starostw wykazała, że w 47 przypadkach (60%) były one nierzetelne, gdyż nie dokonano, stosownie do wymogu określonego w art. 27 ust. 3 ustawy ogri, sprawdzenia zgodności wykonanych zabiegów rekultywacyjnych z dokumentacją rekultywacji. Prowadzone przez nich kontrole polegały przede wszystkim na orientacyjnym ustaleniu obszaru objętego rekultywacją (nie korzystano z urządzeń pomiarowych) oraz udokumentowaniu aktualnego stanu prac rekultywacyjnych.

Jak poinformowała Izba, „stwierdzone nieprawidłowości tłumaczono przyjętą praktyką wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących rekultywacji wyłącznie na wniosek zainteresowanych, przeoczeniami niedopatrzaniem, problemami kadrowymi i organizacyjnymi oraz brakiem środków finansowych na prowadzenie postępowań egzekucyjnych. Wskazywano także na niejednoznaczność przepisów, w tym: dotyczących określania warunków rekultywacji, obowiązku sporządzania dokumentacji rekultywacji i jej zakresu oraz na trudności w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych.”⁸⁷.

Natomiast co do wystąpień pokontrolnych, to: „Skierowane w wystąpieniach pokontrolnych do starostów wnioski dotyczyły w szczególności:

1. Prowadzenia z wymaganą częstością kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów po eksploatacji kopalni, dla których ustalono kierunek, termin i osobę obowiązującą do rekultywacji.
2. Niezwłocznego podejmowania działań w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się podmiotu w wymaganym terminie z obowiązku rekultywacji gruntów.”⁸⁸.

⁸⁷ *ibidem*, s. 12.

⁸⁸ *ibidem*, s. 13.

14 | Perspektywa zmian

Postulatów *de lege ferenda* przy opracowaniu „przeładowym” nie można pominąć. Niemniej zanim do problemów, warto zaznaczyć, że interwencja ustawodawcy musi prowadzić do poprawy stanu rzeczy. Znane są przypadki, w których zmiany legislacyjne zamiast problemy rozwiązywać, to problemy mnożyły.

Ad rem. Podstawowa kwestia, która jest nie do rozstrzygnięcia w drodze zabiegów interpretacyjnych to problem pt. „jedna czy dwie decyzje” – dot. wyłączenia oraz obciążeń finansowych. Jak zostało to zarysowane wcześniej, działając w pełni na podstawie przepisów prawa można wykreować co najmniej trzy interpretacje czy modele postępowania. Należy także rozważyć wprowadzenie proporcjonalnego podejścia w ramach art. 12a ustawy o ochronie gruntów.

Głównym problemem przedmiotowego aktu jest dziś rekultywacja. Regulacje zdają się nie spełniać podstawowych zasad przyzwoitej legislacji, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. Nie mówiąc już o ich przystawaniu do rzeczywistości. Ponadto starostowie muszą być wyposażeni w kompetencje – i przede wszystkim środki – do ewentualnego podejmowania działań we własnym zakresie, np. na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

Kolejna kwestia to istnienie dokumentacji rekultywacji przy koncesjach z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁸⁹ wydawanych przez starostę. Dziś obowiązek ten nie istnieje – a organ kontrolujący w świetle art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów ma weryfikować zgodność z dokumentacją rekultywacji właśnie.

To tylko niektóre postulaty. Jak bowiem wskazano w poniższym podsumowaniu, głębsza dyskusja na temat przyszłości ustawy jest nieunikniona.

⁸⁹ t.j. Dz.U z 2019 r., poz. 868 ze zm.

15 | Podsumowanie

Mimo obszerności rozważań, nie można ich choćby krótko nie spuentować. Konkluzje pojawiały się tak naprawdę na bieżąco, a ich zebranie w jednym miejscu nie miałyby jakiegokolwiek sensu – wyrwane z kontekstu miałyby znikomą wartość poznawczą. Stąd też swego rodzaju część podsumowania stanowiły powyższe wnioski *de lege ferenda*.

Ustawę można na pewno podzielić na kilka części. Wyraźna odrębność – już nawet z perspektywy techniki legislacyjnej, sposobu tworzenia przepisów – występuje pomiędzy regulacjami dot. przeznaczania i wyłączenia a przepisami normującymi rekultywację. Pojawia się także fragment określony w tekście mianem *terra incognita*. Nie stanowi to na pewno atutu ustawy o ochronie gruntów. Stosunkowo krótki akt powinien być jednolity nie tylko pod względem merytorycznym, lecz również legislacyjnym – co nie pozostaje bez wpływu na jego stosowanie.

Jak pisał M. Kulesza: „Ten aspekt (organ w klasycznym rozumieniu, tj. jako nośnik władztwa publicznego – B.Z.) był, jest i zawsze będzie istotny w administracji, ale dziś coraz ważniejsza jest rola organizatorska, jaką wypełniają władze publiczne, zarówno rządowe, jak i samorządowe, w tym zaś zakresie rola klasycznego prawa administracyjnego maleje, zastępowana szerokim instrumentarium pochodzącym źródłowo z prawa cywilnego [...]”⁹⁰. Wydaje się to nieuniknione – nie czas i miejsce na analizowanie przyczyn takiego stanu rzeczy. Pamiętać jednak trzeba o tym, że administracja działająca nie tylko w oparciu o wykonywane przez adresatów decyzje administracyjne, lecz aktywnie „biorąca sprawy w swoje ręce” wymaga należytego finansowania. Bez tego – i przy braku wykonywania decyzji czy ustawowych obowiązków – sprawy pozostaną niezadowolone. Stąd też dyskusja o nowym systemie ochrony gruntów, a w szczególności ich rekultywacji, musi rozpocząć się możliwie szybko.

⁹⁰ M. Kulesza, O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratystów, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 22.

Bartłomiej Zydel



Prawnik, ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktor internetowego Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl), redaktor naczelny „Biuletynu PPP”, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. W ramach pełnionych funkcji autor szeregu artykułów, opinii, uwag. Reprezentuje ZPP w pracach parlamentarnych oraz uczestniczy w pracach Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z inwestycjami, infrastrukturą, energetyką, ochroną środowiska. Nieobca jest mu także problematyka ustroju administracji publicznej, w szczególności ustroju samorządu terytorialnego.

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki
(27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa
Plac Defilad 1

tel. +48 22 656 63 34

fax +48 22 656 63 33

ISBN 978-83-62251-61-2

ISBN 978-83-62251-62-9 (wersja elektroniczna)