



Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa, 13 czerwca 2023 r.
znak sprawy: DNI.tr.600.56.2023

**Pan
Wiktor Szmulewicz
Prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych
Parzniew, ul. Przyszłości 7
05-804 Pruszków**

Dotyczy: pisma z 17 maja 2023 r. (znak: KRIR/JM/580/2023).

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem w sprawie wniosków zgłaszanych przez wojewódzkie izby rolnicze, które odnoszą się do problemów związanych z powstawaniem dzikich zakrzaceń i zalesień na gruntach rolnych, uprzejmie wyjaśniam.

Podstawę prawną ochrony jakościowej gruntów, która polega między innymi na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym w skutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, stanowi ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – dalej jako u.o.g.r.l. (1).

Jako grunty zdegradowane należy rozumieć 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 (2). W przypadku odłogowania gruntów rolnych (czasowego ich wyłączenia z uprawy), rolnicy zobowiązani są do utrzymywania ziemi rolniczej w dobrych warunkach agrotechnicznych, umożliwiających ponowne jej użytkowanie w każdym czasie.

Doprowadzenie do powstania zakrzaceń i zalesień gruntów rolnych, jak również do ich zachwaszczenia (braku utrzymywania ich w dobrej kulturze rolnej), jest kwalifikowane jako wadliwa działalność rolnicza. Zaprzestanie stosowania przez rolnika zabiegów uprawowych, przyczynia się do zapoczątkowania procesów degradacji gruntów.

W celu ochrony gruntów rolnych, polegającej między innymi na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, ustawodawca wprowadził przepis (3), zgodnie z którym 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. Wymienione w przepisie okoliczności prowadzące do degradacji gleb mają charakter otwarty – świadczy o tym sformułowanie „w szczególności”. Wadliwie prowadzona działalność rolnicza, a zwłaszcza całkowite i długotrwałe zaniechanie wykonywania jakichkolwiek zabiegów agrotechnicznych przez użytkownika gruntów, jest niewątpliwie działalnością powodującą degradację gruntów z winy właściciela.

W razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, o których mowa wyżej, 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 (4, 5).

Ustawodawca przewidział zatem sytuację, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest wydać decyzje administracyjną – w przypadku, gdy wystąpiły inne formy degradacji gruntów niż erozja bądź ruchy masowe ziemi. Organ w decyzji powinien nakazać wykonanie odpowiednich zabiegów i określić termin ich wykonania. Od decyzji tej właścicielowi przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a decyzja ostateczna może być zaskarżona do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zagadnieniem degradacji gruntów w postaci ich zachwaszczenia zajmował się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy. W wyroku z dnia 13 sierpnia 2013 roku (sygn. akt: II SA/Bd 355/13) uznał, że: „(...) brak ochrony gruntu przed chwastami jest jedną z form jego degradacji i uzasadnia stosowanie nakazów określonych w przepisie art. 15 ust. 5 cyt. ustawy. Za taką kwalifikacją przemawiać może w szczególności treść wskazanego przepisu (...), w którym przywołuje się naruszenie przepisów dotyczących ochrony roślin przed chwastami jako jeden z rodzajów degradacji gruntu. Wskazać należy, że na mocy art. 15 omawianej ustawy obowiązek zapobiegania degradacji gruntu ciąży na właścicielu gruntu.”

W świetle wskazanych przepisów u.o.g.r.l. warto przytoczyć także ustawę o samorządzie gminnym, zgodnie z którą do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania te obejmują sprawy: ładu przestrzennego,

gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (6). Wójt (burmistrz, prezydent) w sytuacji gdy wystąpiła inna forma degradacji gruntów zobowiązany jest rozpoznać sprawę i wydać stosowną decyzję administracyjną. Degradacja gruntów wpisuje się w zadania gminy z zakresu ochrony środowiska.

Odnosząc się do przedstawionego problemu dzikich zakrzaczeń i zalesień gruntów rolnych, w kontekście występujących nieprawidłowości w zakresie zmiany użytku gruntowego na użytek - lasy „Ls” w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków, należy podkreślić, że o tym, czy dany grunt można zaliczyć do lasu, nie decyduje wyłącznie stan faktyczny na gruncie.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków (7) zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych określa załącznik nr 1. Do lasów „Ls” zalicza się grunty określone jako „las” w ustawie o lasach (8).

Lasem, w rozumieniu ustawy o lasach (9), jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Na podstawie wskazanych przepisów, lasem jest zatem zwarty obszar gruntu, który łącznie spełnia nie tylko kryterium powierzchniowe (co najmniej 0,10 ha) i kryterium przyrodnicze (pokrycia roślinnością leśną, bez względu na sposób zalesienia – skutek celowego działania czy samorzutnej sukcesji wtórnej „tzw. samosiewy”), ale także jedną z przesłanek wymienionych w pkt: a, b, c, w tym w szczególności przeznaczenia do produkcji leśnej.

Dokumentami, które określają zadania z zakresu gospodarki leśnej są (10):

- 1) plany urządzenia lasu - dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa;
- 2) uproszczone plany urządzenia lasu – dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- 3) decyzje starosty - dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa na podstawie inwentaryzacji stanu lasów;

- 4) decyzje nadleśniczego - dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

W myśl ustawy o lasach (11) w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu. Ponadto zgodnie z przepisami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (12), ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Grunty, dla których brak jest opracowanego planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu, decyzji starosty czy też decyzji nadleśniczego, nie mogą być uznane za las i w konsekwencji nie powinny być wykazane w ewidencji gruntów i budynków jako użytek gruntowy „Ls”.

Obowiązek uwzględniania ustaleń planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasów dotyczących granic i powierzchni lasów oznacza, że nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian w ewidencji gruntów i budynków w zakresie gruntów leśnych wbrew ustaleniom tych planów, które to przesądzają o treści wpisów w ewidencji gruntów i budynków. Tym samym, dopóki dany teren ujęty jest w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu jako las, nie jest dopuszczalna zmiana określenia rodzaju użytku gruntowego na inny niż las (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2021 r. sygn. akt I OSK 4442/18, wyrok WSA w Gdańsku sygn. akt III SA/Gd 477/22 z dnia 3 lutego 2023 r.).

W świetle przedstawionych informacji nie można twierdzić, że w trakcie modernizacji ewidencji gruntów i budynków możliwa jest automatyczna (na podstawie stanu faktycznego na gruncie) zmiana użytku gruntowego – np. z gruntów ornych (R) na lasy (Ls). Źródłami danych wykorzystywanych przy modernizacji ewidencji gruntów i budynków są:

- 1) materiały zgromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym;
- 2) wyniki pomiarów geodezyjnych lub oględzin;
- 3) dane zawarte w innych ewidencjach i rejestrach;
- 4) dane zawarte w dokumentach udostępnionych przez zainteresowane osoby, organy i jednostki organizacyjne (§ 29 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków).

Przy sporządzaniu operatu opisowo-kartograficznego w związku z modernizacją ewidencji, należy brać pod uwagę w szczególności ustalenia planu urządzenia lasu i uproszczonego planu urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu.

W poruszanej przez Pana Prezesa kolejnej kwestii, dotyczącej określenia minimalnej odległości występowania zadrzewień czy zakrzewień od granicy z sąsiednim gruntem, stanowiącym własność innego podmiotu, należy wskazać, że w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy

finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na zalesianie i tworzenie terenów zalesionych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, określono, że zalesienie lub zadrzewienie wykonuje się w odległości co najmniej 2 m od granicy sąsiedniego gruntu stanowiącego własność innego podmiotu (13).

Poprzednie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyznaczało natomiast następujące odległości: rolnik zakłada uprawę leśną w odległości co najmniej 1,5 m od granicy sąsiedniego gruntu użytkowanego jako grunt leśny, bądź w odległości co najmniej 3 m od granicy sąsiedniego gruntu użytkowanego w sposób inny niż jako grunt leśny, stanowiących własność innego podmiotu (14).

Jednocześnie należy mieć na uwadze przepisy Kodeksu cywilnego (15), które stanowią, że właściciel sąsiedniej nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa własności powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Ewentualne roszczenia w tym zakresie są rozstrzygane w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym.

Reasumując, odnosząc się do przedstawionego problemu dzikich zakrzaczeń i zalesień gruntów rolnych, należy zauważyć, że obowiązujące przepisy prawa regulują kwestie zapobiegania procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz normują sprawy z zakresu zmiany użytku gruntowego na użytek - lasy „Ls” w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Rafał Romanowski
sekretarz stanu
/podpisano elektronicznie/

Podstawa prawna:

- (1) ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2409 – dalej jako u.o.g.r.l.);
- (2) art. 4 pkt. 16 u.o.g.r.l.;
- (3) art. 15 ust. 1 u.o.g.r.l.;

- (4) art. 15 ust. 5 u.o.g.r.l.;
- (5) 22b ust.1 u.o.g.r.l.;
- (6) art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40);
- (7) § 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 – dalej jako r.e.g.b.);
- (8) lp. 10 załącznika nr 1 do r.e.g.b.;
- (9) art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, z późn. zm. – dalej jako u.l.);
- (10) art. 19 u.l.;
- (11) art. 20 ust. 2 u.l.;
- (12) art. 20 ust. 3a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.);
- (13) § 10 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na zalesianie i tworzenie terenów zalesionych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1931);
- (14) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013(Dz.U. z 2016 r. poz. 153);
- (15) art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022, poz. 1360, z późn. zm.).