

Rafał Michałowski

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0003-3255-4908

r.michalowski@uwb.edu.pl

Regulacja prawna ochrony gruntów rolnych a ograniczenia prawa własności nieruchomości

STRESZCZENIE

Uregulowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są traktowane jako ograniczenia prawa własności nieruchomości. Odmienne niż w regulacji cywilnoprawnej prawodawca przedmiotem obowiązków określonych w tej ustawie czyni grunty rolne, których ujęcie abstrahuje od problematyki stosunków własnościowych. W przeciwieństwie do przepisów prawa cywilnego, oprócz właściciela, szereg obowiązków związanych z ochroną gruntów rolnych został nałożony także na inne podmioty, które wykorzystują nieruchomości w sposób ekonomiczny. Właściciel nieruchomości ma zgodnie z regulacją ustawy szereg obowiązków, takich jak zakaz jej nierolniczego wykorzystania bez uprzedniego przeznaczenia terenu na cele nierolnicze oraz bez uzyskania zgody na wyłączenie gruntów z produkcji. Obciążają go również czynne obowiązki, m.in. obowiązek przeciwdziałania degradacji gruntów. Powinności te nie kształtują podmiotowego prawa własności, ale pozostają wobec niego zewnętrzne, jakkolwiek powinny być traktowane jako jego ograniczenia.

Słowa kluczowe: własność; grunty rolne; ograniczenie własności; prawo podmiotowe; prawo publiczne; prawo prywatne

I.

Istotę uregulowań prawnych dotyczących ochrony gruntów rolnych postrzegać można w różnych wymiarach. Z jednej strony w literaturze prawniczej stwierdza się, że obowiązek ochrony gruntów rolnych jest elementem ochrony środowiska. Ochrona środowiska w takim ujęciu jest zadaniem publicznym uwzględniającym ochronę gruntów rolnych¹.

Stanowisko to koresponduje z postanowieniami art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska², zgodnie z którym ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie p.o.ś. oraz przepisów odrębnych. Zgodnie z treścią art. 81 ust. 4 p.o.ś. szczególne zasady ochrony gruntów rolnych określają przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³.

Zdaniem W. Radeckiego, który przywołuje wskazany przepis p.o.ś., ochrona gruntów rolnych przynależy do prawa ochrony środowiska – w ramach regulacji prawnej ochrony powierzchni ziemi. W rezultacie interpretacja przepisów u.o.g.r. powinna być dokonywana z uwzględnieniem zasad określonych w p.o.ś.⁴ Autor dostrzega jednak związek tej materii również z prawem rolnym⁵.

Z drugiej strony w literaturze z zakresu prawa rolnego akcentuje się, że rozwiązania dotyczące prawa ochrony środowiska oraz ochrony gruntów rolnych nie zawsze zmierzają w tym samym kierunku, a celem regulacji prawnej ochrony gruntów rolnych jest ochrona

¹ P. Korzeniowski, *Cele i funkcje ochrony gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3, s. 123.

² Dz.U. 2019, poz. 1396 z późn. zm., dalej: p.o.ś.

³ Dz.U. 2017, poz. 1161, dalej: u.o.g.r.

⁴ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 42.

⁵ *Ibidem*.

ziemi jako czynnika produkcji⁶. Niezależnie od tego, w którym z wymienionych aspektów dopatrywać się wiodących cech regulacji ochrony gruntów rolnych, jest ona – zgodnie z rozpowszechnionym w doktrynie cywilistycznej stanowiskiem – źródłem normatywnych ograniczeń prawa własności nieruchomości.

Ogólnie o ingerencji we własność w kontekście uregulowania u.o.g.r. piszą G. Matusik⁷ oraz M. Orlicki⁸. Wskazuje się także na administracyjnoprawny charakter uregulowań u.o.g.r., spośród których niektóre dotyczą prawa właściciela do korzystania z gruntu⁹. W sferze korzystania z nieruchomości jako regulację ingerującą w zakres uprawnień właściciela postrzega się wynikające z u.o.g.r. przepisy dotyczące przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na inne cele¹⁰. Na wynikające z jej przepisów aktywne obowiązki działania właściciela (*facere*) wskazuje E. Gniewek. Zaznacza przy tym, że takie ograniczenia własności nieruchomości występują coraz rzadziej we współczesnym prawodawstwie¹¹.

Na ten sam aspekt zwracają uwagę E. Skowrońska-Bocian i M. Warciński, podkreślając ustawowy obowiązek przeciwdziałania degradacji gleb, co dotyczy gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne¹².

W kontekście przedmiotu rozważań podjętych w niniejszym artykule zaakcentować trzeba publicznoprawny charakter regulacji z zakresu ochrony gruntów rolnych, kwalifikowanych jako ograniczenia prawa własności nieruchomości. Postrzegając owe uregulowania przez pryzmat cywilnoprawnej konstrukcji własności nieruchomości, dostrzec należy odmiennie metody regulacji stosunków społecznych właściwe dla prawa publicznego i prawa prywatnego. Powoduje to istotne implikacje przy charakterystyce regulacji zawartych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych jako ograniczeń cywilnoprawnego prawa własności. Na analizę zasługuje właśnie ta odmienność uregulowań znajdujących się u podłoża konstrukcji własności jako prawa podmiotowego należącej do *ius privatum* oraz unormowania w zakresie ochrony gruntów rolnych przynależnego do *ius publicum*.

II.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych przedmiotem oddziaływania norm rekonstruowanych z jej przepisów czyni swoście rozumiany grunt rolny, podczas gdy przedmiotem własności jako prawa podmiotowego może być nieruchomość, w tym nieruchomość rolna, której definicję zawiera art. 46¹ Kodeksu cywilnego¹³. W ramach tej definicji synonimicznie ujęte

⁶ P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019, s. 391.

⁷ G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 10.

⁸ M. Orlicki, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2018, s. 1099.

⁹ A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 320.

¹⁰ W. Szydło, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019, s. 344.

¹¹ E. Gniewek, [w:] *System Prawa Prywatnego...*, s. 398.

¹² E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, s. 519–520.

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2019, poz. 1145), dalej: k.c.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

jest pojęcie gruntu rolnego¹⁴. Istotne jednak – w perspektywie prywatnoprawnej – jest to, że nieruchomości rolne to zawsze nieruchomości gruntowe; tak jak każda inna nieruchomość jest ona jednostką własnościową, wyodrębnioną przez to, że względem danej części powierzchni ziemi przysługuje komuś prawo własności.

Art. 2 ust. 1 u.o.g.r. natomiast zawiera definicję (przez wyliczenie) gruntów rolnych. Wskazuje się, że definicja ta nie jest zbieżna nie tylko z kodeksową definicją nieruchomości rolnej, lecz także z potocznym rozumieniem pojęcia „grunt rolny”, który utożsamia się w tym ujęciu z wierzchnią warstwą ziemi wykorzystywaną w celu prowadzenia na niej upraw¹⁵.

Niezgodność znaczeniowa terminów zawartych w Kodeksie cywilnym oraz w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest niczym niezwykłym, zważywszy na to, że ustawodawca konstruuje znaczenie pojęć, które wykorzystywane są w treści danego aktu prawnego. Stąd nie ma żadnych przeszkód (i tak nieraz się dzieje), aby na gruncie konkretnej regulacji przyjąć odmienne jego znaczenie, odbiegające od przyjętego w ramach innego aktu prawnego albo od znaczenia przyjętego w języku ogólnym.

W literaturze wskazuje się, że pojęcie gruntu rolnego w ramach regulacji ochrony gruntów rolnych miało zawsze charakter ponadwłasnościowy¹⁶. Spotkać się można również ze stwierdzeniem, że pojęcie gruntu rolnego w rozumieniu ustawodawstwa ochronnego przedstawia się jako nadrzędne w stosunku do takich pojęć, jak „użytki rolne” czy „nieruchomości rolne”¹⁷.

Zwrócić trzeba uwagę, że mówiąc o „ponadwłasnościowym” charakterze pojęcia gruntu rolnego czy o „nadrzędności” tego pojęcia względem nieruchomości rolnej, mamy na myśli to, że sfera stosunków własnościowych w kontekście kwalifikacji danej pości ziemi jako gruntu rolnego zdefiniowanego dla potrzeb ich ochrony jest zasadniczo obojętna¹⁸. Cechy konstytuujące pojęcie gruntu w sferze regulacji publicznoprawnych (w tym ochrony gruntów rolnych) to przede wszystkim ich właściwości fizyczne, pominięty zaś jest ich aspekt własnościowy¹⁹. Nie chodzi natomiast o określenie, czy zakres nazwy „nieruchomość rolne” zawiera się w zakresie nazwy „grunt rolny”, a więc czy mamy do czynienia z bardziej czy mniej ogólnymi pojęciami.

Jak słusznie wskazuje M. Stańko, gruntami rolnymi są głównie te określone w przepisach ewidencyjnych jako użytki rolne²⁰. Co istotne, w treści niektórych przepisów u.o.g.r., będących ograniczeniami prawa własności nieruchomości, zawęża się zakres oddziaływania poszczególnych rozwiązań właśnie do użytków rolnych (art. 7 ust. 2 pkt 1, art. 15 ust. 1 –

¹⁴ O doktrynalnych wątpliwościach związanych z określeniem relacji między pojęciami „nieruchomość rolne” oraz „grunt rolny” w obrębie regulacji Kodeksu cywilnego zob. P. Wojciechowski, [w:] *Institucje prawa rolne-go*, red. M. Korzycka-Iwanow, Warszawa 2019, s. 173.

¹⁵ M. Król, *Reglamentacja korzystania z powierzchni ziemi*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I. Wiczorek, Łódź 2018, s. 194.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, *op. cit.*, s. 320.

¹⁸ Jakkolwiek nie sposób przeoczyć, że adresatem obowiązków przewidzianych w przepisach u.o.g.r. jest w wielu przypadkach osoba podpadająca pod zakres pojęcia „właściciel”, ustalonego zgodnie z art. 4 pkt 4 u.o.g.r.

¹⁹ B. Wierzbowski, *Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 34.

²⁰ M. Stańko, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. D. Frasz, M. Habdas, t. 1, Warszawa 2017, s. 365.

obok użytków rolnych dotyczy on także gruntów zrekultywowanych na potrzeby gospodarki rolnej).

W ujęciu Z. Truskiewiczza pojęcie użytków rolnych może być kojarzone, lecz nie utożsamiane z nieruchomościami rolnymi choćby dlatego, że dana część powierzchni ziemi sklasyfikowana w ewidencji gruntów i budynków jako użytek rolny może (również wskutek nielegalnych działań) trwale utracić charakter pozwalający na jego rolnicze użytkowanie. Może być też tak, że grunt niesklasyfikowany jako użytek rolny jest wykorzystywany do prowadzenia działalności rolniczej²¹.

Jeśli by rozważać środki prawne wynikające z u.o.g.r. jako ograniczenia własności nieruchomości, to należałoby je odnieść do nieruchomości gruntowych w rozumieniu Kodeksu cywilnego (jednostek własnościowych), które obejmują kategorie gruntów wskazane w art. 2 ust. 1 u.o.g.r., w tym przede wszystkim użytki rolne. Zastosowanie regulacji wynikających z u.o.g.r. zależy tym samym od tego, czy nieruchomość obejmuje połąć gruntu należąca do którejś z kategorii wymienionych w art. 2 ust. 1 u.o.g.r., a kwestią obojętną w tym kontekście jest to, czy konkretna nieruchomość gruntowa obejmująca grunty wymienione w art. 2 ust. 1 u.o.g.r. jednocześnie może być zakwalifikowana jako nieruchomość rolna, o której mowa w art. 46¹ k.c., jakkolwiek w wielu przypadkach tak właśnie będzie.

III.

Na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego właściciel to oczywiście osoba, której przysługuje prawo własności rzeczy, w tym nieruchomości gruntowej. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawiera autonomiczną regulację pojęcia „właściciel”. Zgodnie z art. 4 pkt 4 u.o.g.r. przez „właściciela” rozumie się również posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcę. Należy zaznaczyć, że ta definicja może być postrzegana jedynie jako określenie w wymiarze podmiotowym kręgu osób, których dotyczyć może (przynajmniej niektóre instrumenty prawne) regulacja wymienionej ustawy. W żaden sposób nie wpływa ta definicja na sposób pojmowania pojęcia własności jako prawa podmiotowego. Jak już wskazano, prawodawcy nie interesuje status danego gruntu jako przedmiotu własności w rozumieniu przepisów prawa cywilnego²², lecz status połąć ziemi wyodrębnionych według kryteriów wskazanych w art. 2 ust. 1 u.o.g.r., abstrahując od tego, kto jest ich właścicielem w rozumieniu cywilistycznym. Dobór podmiotów traktowanych jak właściciel nie wydaje się zresztą przypadkowy. Jeśli chodzi o gospodarczą eksploatację gruntu rolnego (przede wszystkim użytków rolnych), decydujące znaczenie mają zachowania podmiotów władających daną połącią gruntu, które można określić jako „używanie” oraz „pobieranie pożytków”. Oczywiście podstawowym atrybutem właściciela w rozumieniu prawa cywilnego jest możliwość korzystania z rzeczy (a tym samym używania i pobierania pożytków). Również użytkownik wieczysty jest uprawniony do używania i pobierania pożytków z nieruchomości (zob. art. 233 k.c.). Uprawnienie do używania i pobierania pożytków wchodzi w zakres postanowień przedmiotowo istotnych umowy dzierżawy (zob. art. 693 § 1 k.c.). W przypadku

²¹ Z. Truskiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2003, nr 9, s. 61–62.

²² B. Wierzbowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2004, t. 4, s. 100.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zarządu, o którym mowa w art. 4 pkt 4 u.o.g.r., nie mamy wprawdzie do czynienia z prawem podmiotowym, ponieważ – jak wiadomo – zarząd (trwały zarząd) jest formą władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne nieposiadające podmiotowości prawnej. W odniesieniu do zarządu ustawodawca na gruncie regulacji u.o.g.r. wskazuje jako adresata norm będących instrumentami reglamentacyjnymi jednostkę organizacyjną w ramach Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o posiadanie samoistne, nie można operować kategorią prawa podmiotowego i tym samym mówić o cywilnoprawnym uprawnieniu do używania i pobierania pożytków z gruntu, jednak nie sposób przeoczyć, że objęcie tej kategorii osób pojęciem „właściciel” i tym samym „wciągnięcie” ich w zakres zastosowania i normowania norm dekodowanych z przepisów u.o.g.r. jest podyktowane tym, że posiadacz samoistny to osoba, w której gestii zasadniczo pozostaje rzeczywisty wpływ na eksploatację gruntu w zakresie, którego dotyczy sformułowanie „używanie i pobieranie pożytków”. Poza tym posiadanie samoistne, wykonywane przez wystarczający okres, prowadzi do nabycia prawa własności przez posiadacza. Powyższe rozważania uzasadniają wniosek, że ustawodawca objął intencjonalnie – tam, gdzie poszczególne normy wynikające z u.o.g.r. dotyczą kategorii właściciela – podmioty, które przede wszystkim mają prawo do używania i pobierania pożytków z gruntu bądź też co najmniej faktycznie czynności objęte zakresem znaczeniowym wyrażenia „używanie i pobieranie pożytków” (jak posiadacz samoistny) wykonują lub mają możliwość wykonywać, mając na uwadze układ stosunków faktycznych.

Odnotować jednak trzeba, że nie zawsze użycie w konkretnym przepisie u.o.g.r. terminu „właściciel” musi oznaczać, że chodzi w tej konkretnej jednostce redakcyjnej o określenie praw lub obowiązków wszystkich kategorii osób wskazanych w art. 4 pkt 4 u.o.g.r. Rozważając zakres podmiotowy normy dekodowanej z art. 17 ust. 1 u.o.g.r. dotyczącej roszczeń podmiotu określonego jako „właściciel”, można powziąć uzasadnioną wątpliwość, czy dotyczy on rzeczywiście wszystkich kategorii osób wskazanych w art. 4 pkt 4 ustawy. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 u.o.g.r. jeżeli właściciel gruntów, o których mowa w art. 16 ust. 1, poniósł szkodę przez obniżenie poziomu produkcji rolniczej lub leśnej, przysługuje mu z tego tytułu odszkodowanie od zakładu przemysłowego. W przypadku obniżenia poziomu produkcji w okresie trzech lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości, zakład jest obowiązany, na wniosek właściciela, wykupić całość lub część tych gruntów według cen wolnorynkowych. Trudno byłoby uznać, że roszczenie o wykup nieruchomości dotyczy również dzierżawcy czy użytkownika nieruchomości. Może on przysługiwać z pewnością właścicielowi w rozumieniu art. 140 k.c. oraz użytkownikowi wieczystemu gruntu rolnego. Inaczej natomiast należałoby potraktować roszczenie wynikające z kolejnego ustępu tego artykułu, zgodnie z którym jeżeli w wyniku realizacji planu, o którym mowa w art. 16 ust. 1, zachodzi potrzeba zmiany kierunku produkcji rolniczej lub leśnej, zakład przemysłowy jest obowiązany zwrócić właścicielowi gruntów poniesione z tego tytułu nakłady i koszty oraz wypłacić równowartość szkód wynikłych ze zmiany kierunków produkcji. W tym przypadku nie ma żadnych przesłanek wskazujących na to, aby np. dzierżawca gruntu rolnego nie mógł wystąpić ze wskazanymi tam roszczeniami względem zakładu przemysłowego.

Poszczególne regulacje zawarte w ustawie (abstrahując od oceny, czy należy traktować je jako ograniczenia własności nieruchomości) mogą dotyczyć szerszego katalogu podmiotów niż określone jako właściciel dla potrzeb ustawy. W szczególności wskazać trzeba na

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

art. 20 statuujący obowiązek rekultywacji gruntu przez osobę, która powoduje utratę bądź ograniczenie jego wartości użytkowej, co jest świadomym zabiegiem prawodawcy, który odrywa obowiązek w zakresie rekultywacji od formalnego statusu właściciela w rozumieniu przepisów u.o.g.r. i nakłada go przede wszystkim na faktycznego sprawcę degradacji czy dewastacji gruntu.

Ze względu na przedmiot rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu poza zakres rozważań wykraczałaby szczegółowa analiza poszczególnych rozwiązań prawnych, które mogą być kwalifikowane jako ograniczenia prawa własności w u.o.g.r., dlatego zostaną one przedstawione syntetycznie, w niezbędnym zakresie.

Bez wątpienia ograniczeniem sfery korzystania z nieruchomości jest regulacja dotycząca przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej. Inne niż rolnicze wykorzystanie gruntu rolnego jest dopuszczalne zasadniczo po przeznaczeniu danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne oraz wydaniu decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej (zob. zwłaszcza art. 6, 7 i 11 u.o.g.r.).

Istotne w sferze korzystania z gruntu rolnego unormowania mają źródło w postanowieniach art. 15 u.o.g.r. Uregulowano tu m.in. prewencyjne obowiązki właścicieli związane z przeciwdziałaniem degradacji gruntów²³. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 u.o.g.r. właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne jest obowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. Inny obciążający właścicieli gruntów *ex lege* obowiązek wynika z art. 15 ust. 4, zgodnie z którym ciąży na nich powinność utrzymywania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwoerozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych. Przepisy ust. 2 i 5 art. 15 zawierają podstawy do wydania przez właściwe organy decyzji administracyjnych określających obowiązki właścicieli gruntów. Zgodnie z art. 15 ust. 2 starosta 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. Z kolei art. 15 ust. 5 u.o.g.r. stanowi, że 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.

Odrębne ograniczenia mają źródło w postanowieniach art. 16 u.o.g.r., który nie ustanawia bezpośrednio obowiązków właścicieli gruntów rolnych, ale jest źródłem kompetencji dla podjęcia przez radę gminy, właściwą ze względu na lokalizację gruntów, uchwał zatwierdzających projekty planów gospodarowania na gruntach położonych na obszarach ograniczonego użytkowania. Plany te określają m.in.: rośliny, które mogą być uprawiane, zalecenia dotyczące ich uprawy oraz proponowany sposób ich gospodarczego wykorzystania; sposób przeciwdziałania zmniejszeniu wartości użytkowej gleb; ewentualne obowiązki związane z prowadzeniem produkcji zwierzęcej (por. art. 16 ust. 2 u.o.g.r.). W razie prowadzenia produkcji w sposób naruszający ustalenia planu, o których mowa w art. 16 ust. 2 pkt 4 i 9

²³ Zob. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 123.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

u.o.g.r., wójt, w porozumieniu z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, nakazuje właścicielowi gruntów w oznaczonym terminie zniszczenie określonych upraw, przemieszczenie zwierząt poza obszar ograniczonego użytkowania lub dokonanie ich uboju.

Wątpliwości może wywoływać próba kwalifikacji obowiązków w zakresie rekultywacji gruntów jako ograniczeń prawa własności nieruchomości. Obowiązek rekultywacji na swój koszt gruntów przez osobę, która powoduje ograniczenie ich wartości użytkowej (art. 20 ust. 1 u.o.g.r.), może być postrzegany nie jako konsekwencja naruszenia powszechnego zakazu powodowania skutku w postaci degradacji bądź dewastacji gruntu, lecz po prostu jako obowiązek, który aktualizuje się dopiero w razie zaistnienia stanu, którym jest degradacja albo dewastacja gruntu. Jego powstanie nie jest zależne od takich przesłanek, jak wina (por. art. 15 ust. 5 u.o.g.r.), ale wystarczy określenie, że spowodowany został skutek, o którym mowa w art. 20 ust. 1 u.o.g.r.²⁴

Wykonując art. 20 ust. 1 u.o.g.r., starosta wydaje decyzje w sprawie rekultywacji (zob. art. 22 u.o.g.r.). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych widoczna jest tendencja do traktowania tej regulacji jako źródła publicznego prawa podmiotowego przysługującego właścicielowi nieruchomości. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2016 r.:

[...] bezwzględny obowiązek rekultywacji nie jest indywidualnym uprawnieniem właściciela danego gruntu, lecz prawem podmiotowym o charakterze publicznym, wynikającym z art. 74 Konstytucji RP. Zatem wydając decyzje dotyczące rekultywacji gruntów, organy administracji przede wszystkim chronią interes publiczny, leżący u podstaw ustawowej regulacji ochrony gruntów rolnych i leśnych, jako dobro publiczne. Przeszkodą do wykonania tego obowiązku nie mogą być normy cywilnoprawne z zakresu ochrony własności. Wydawane na podstawie art. 22 ust. 1 decyzje nie tylko nie ograniczają prawa własności, lecz służą jego ochronie, skoro zobowiązują „sprawcę” zdewastowanych lub zdegradowanych gruntów do ich rekultywacji (art. 20 ust. 1 cyt. ustawy)²⁵.

Rzeczywiście regulacja dotycząca obowiązku rekultywacji gruntów ma cechy swoiste (związek z rzeczywistym sprawcą naruszenia), które czynią nieoczywistą zasadność ujmowania ich jako ograniczenia prawa własności nieruchomości²⁶, jakkolwiek postrzeganie jej jako źródła publicznego prawa podmiotowego właściciela nieruchomości też nie wydaje się bezdyskusyjne – jeśli już charakteryzować pozytywne aspekty pozycji właściciela ze względu na regulację art. 20 i n. u.o.g.r., to można by się raczej doszukiwać korzystnych, refleksowych skutków owej regulacji, niekoniecznie zaś posługiwać się pojęciem publicznego prawa podmiotowego.

²⁴ O bezwzględnym charakterze obowiązku rekultywacji zob. *ibidem*, s. 146–147.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 513/15. Pogląd wyrażony w tym wyroku ma źródło w ustaleniach poczynionych w wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OSK 1018/06.

²⁶ W literaturze można spotkać się z twierdzeniem, znajdującym wsparcie w przywołanych powyżej wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, że decyzje rekultywacyjne jedynie *prima facie* wydają się ograniczeniami prawa własności nieruchomości, a w rzeczywistości służą jego ochronie. Tak M. Woźniak, *Ochrona interesu publicznego wobec interesu indywidualnego na gruntach rolnych i leśnych – zagadnienia wybrane*, „Człowiek i Środowisko” 2018, nr 1, s. 47.

IV.

Na treść prawa własności zgodnie z art. 140 k.c. składa się uprawnienie do korzystania z rzeczy oraz uprawnienie do rozporządzania rzeczą. Uprawnienie do korzystania z rzeczy obejmuje z kolei prawo używania rzeczy, prawo do pobierania z niej pożytków, prawo do dyspozycji faktycznych oraz prawo do posiadania rzeczy.

W literaturze słusznie kwalifikuje się uprawnienie do korzystania z rzeczy jako wolność prawnie chronioną²⁷. Wniosek taki ma zakotwiczenie w brzmieniu tej części art. 140 k.c., która stanowi, że „właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy”, a także w treści art. 222 k.c., będącego źródłem roszczeń właściciela na wypadek naruszenia jego uprawnienia²⁸. Ze wskazanych przepisów wynika norma ustanawiająca zakaz ingerowania w korzystanie z rzeczy przez jej właściciela innym podmiotom. Wolność korzystania z rzeczy przez właściciela uzupełniona jest przez kompetencję do rozporządzania rzeczą²⁹.

Właściciel jest uprawniony do podejmowania zachowań mieszczących się w granicach wytyczonych przez znaczenie słowa „korzystanie”. Jest to, jak wspomniano, m.in. „używanie”, „pobieranie pożytków”. W sytuacji gdy osoba trzecia narusza sferę wyłączności zachowań właściciela, aktywują się po jego stronie instrumenty ochronne w postaci roszczenia windykacyjnego (w razie utraty władztwa nad rzeczą) bądź roszczenia negatoryjnego (w razie innych naruszeń własności, niepowodujących utraty władztwa nad rzeczą). Jednak ta cywilnoprawna konstrukcja prawna własności, osadzona w treści art. 140 k.c. oraz art. 222 k.c., nie jest kształtowana przez przepisy u.o.g.r. Gdyby więc doszło przykładowo do wykorzystania przez właściciela gruntu rolnego na cele inne niż rolne (np. bez zachowania wymogów u.o.g.r.) w zakresie uzyskania zgody na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej³⁰, to stan taki nie legitymuje osoby trzeciej do zakłócenia sfery swobodnego korzystania przez właściciela z nieruchomości w zakresie, w jakim korzystanie z gruntu jest niezgodne z uregulowaniami u.o.g.r. Jeśli by doszło do wyzucia właściciela z posiadania gruntu, to przysługiwałoby mu roszczenie windykacyjne, w innych zaś przypadkach naruszeń – roszczenie negatoryjne. Właściciel nieruchomości ma swobodę w granicach przestrzennych nieruchomości określonych na podstawie art. 143 k.c. jako swoboda w podejmowaniu zachowań wchodzących w zakres wolności korzystania z rzeczy. Jeśli chodzi o zachowania właściciela objęte zakresem pojęcia korzystania, o którym mowa w art. 140 k.c., to zakres owej swobody nie jest bezpośrednio wyznaczony przez całokształt uregulowań prawodawstwa publiczno- i prywatnoprawnego, których adresatem jest dany podmiot jako właściciel nieruchomości. Chodzi o regulacje prawne skutkujące w relacjach między podmiotami prawa cywilnego – właścicielem i osobami, na których ciąży nakaz powstrzymania się od ingerencji w sferę wolności właściciela. Ingerencja w sferę wykonywania władztwa właściciela przez inny podmiot prawa cywilnego jest uzasadniona, jeśli ma oparcie w prawach podmiotowych przysługujących osobie podejmującej takie czynności albo w treści przepisu prawa pozwalającego na stosowną ingerencję.

²⁷ S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 2001, s. 103–104.

²⁸ P. Machnikowski, [w:] *System Prawa Prywatnego...*, s. 13.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Uwagi te odnieść należy również do wykorzystania gruntu niezgodnie z postanowieniami planu gospodarowania na obszarze ograniczonego użytkowania wokół zakładu przemysłowego, mając jednak na uwadze, że nie mamy wówczas do czynienia bezpośrednio z naruszeniem obowiązku ustawowego.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Natomiast regulacja u.o.g.r. nie kreuje zachodzących między właścicielem a osobami trzecimi relacji prawnych, z których wynikałaby legitymacja osób trzecich do ingerencji w sferę władztwa właścicielskiego nad nieruchomością. Tym samym regulacja ta nie może być postrzegana jako kształtująca – bezpośrednio i zgodnie z art. 140 k.c. – zakres uprawnień właściciela odnośnie do korzystania z nieruchomości.

Nie oznacza to jednak, że nie mamy do czynienia z ograniczeniem własności nieruchomości. Analizowane regulacje publicznoprawne nie dają wprawdzie osobom innym niż właściciel jakichkolwiek uprawnień legitymizujących ich ingerencję w sferę objętą uprawnieniami właściciela nieruchomości, jednakże w konsekwencji ich aplikacji swoboda właściciela w dokonywaniu czynności mieszczących się w zakresie „korzystania” z nieruchomości jest ograniczona. Należy zarazem zaznaczyć, że mechanizm wymuszenia zaniechania podejmowania tych czynności nie należy do przewidzianych przez przepisy prawa cywilnego, ale należy do *ius publicum*.

Powyższe uwagi trzeba uzupełnić o rozważania dotyczące charakteru czynnych obowiązków właściciela gruntów rolnych. Jak wspomniano, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.o.g.r. 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. W zakresie obowiązków właściciela gruntu ewentualne korzystne skutki wykonania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 5 u.o.g.r., dla osób trzecich, w tym dla właścicieli innych nieruchomości, można traktować jako oddziaływania refleksowe, gdyż celem decyzji jest wyłącznie korekcja stanu, w którym występuje degradacja gruntu.

Niewykonanie publicznoprawnego obowiązku, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.o.g.r., nie powoduje po stronie osób trzecich powstania jakichkolwiek roszczeń skierowanych do właściciela nieruchomości, obejmujących grunty, których dotyczy wynikający z tego przepisu obowiązek³¹. Lektura orzecznictwa sądownoadministracyjnego uzasadnia zresztą spostrzeżenie, zgodnie z którym właściciele sąsiednich nieruchomości, niezadowoleni nieraz ze sposobu korzystania z gruntu przez ich sąsiada, występują z wnioskami o wszczęcie postępowania, o którym mowa w art. 15 ust. 5 u.o.g.r. Jednak właściciele nieruchomości sąsiednich nie mają statusu pozwalającego im na wystąpienie z żądaniem wszczęcia postępowania i wydania decyzji o określonej treści. Podstaw do wywiedzenia interesu prawnego dla osób trzecich nie stwarzają dla nich w szczególności przepisy u.o.g.r., które nie upoważniają właścicieli innych nieruchomości (w tym sąsiednich) do uznania ich za stronę postępowań uregulowanych w tych przepisach, a tym samym nie uprawniają do żądania ich wszczęcia. Składanym przez nich w tym zakresie wnioskiem można zatem przyznać charakter wyłącznie sygnalizacyjny³².

Nie można wykluczyć, że konkretne zachowanie właściciela naruszające jednocześnie obowiązek z art. 15 ust. 1 u.o.g.r. będzie naruszać cywilnoprawne uprawnienia innego podmiotu (np. właściciela nieruchomości sąsiedniej), stanowiąc np. niedozwoloną immisję, o której mowa w art. 144 k.c. W takiej sytuacji dla właściciela nieruchomości sąsiedniej powstać mogą roszczenia w związku z niedozwolonym oddziaływaniem na jego nieruchomość.

³¹ W razie niewykonania obowiązku nałożonego decyzją, o której mowa w art. 15 ust. 5 u.o.g.r., zgodnie z treścią przywołanego przepisu wójt zleca wykonanie zastępcze tych zabiegów na koszt właściciela gruntów.

³² Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 października 2017 r., II SA/Rz 729/17.

Jednak nawet gdyby tak było, roszczenie to powstać może, jeśli spełnione są przesłanki określone w przepisach prawa cywilnego.

Rozważania powyższe uzasadniają stanowisko, zgodnie z którym przepisy u.o.g.r. stanowią ograniczenie prawa własności nieruchomości gruntowej, w szczególności nieruchomości rolnej, w zakresie uprawnień właściciela dotyczących sfery korzystania z rzeczy. Jednakowoż ograniczeń tych nie powinno się ujmować w konstrukcji cywilnoprawnego prawa własności, lecz jako czynnik względem prawa własności niejako „zewnętrzny”. Odnośnie do obowiązków pozytywnego działania mających źródło w przepisach u.o.g.r., należy je postrzegać jako swoisty korelat prawa własności³³.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Czechowski P., Marciniuk K., *Ochrona gruntów rolnych*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2019.
- Gniewek E., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Habdas M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, red. M. Habdas, D. Fras, Warszawa 2017.
- Korzeniowski P., *Cele i funkcje ochrony gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3.
- Król M., *Reglamentacja korzystania z powierzchni ziemi*, [w:] *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, Łódź 2018.
- Machnikowski P., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Matusik G., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
- Orlicki M., [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, Warszawa 2018.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Skowrońska-Bocian E., Warciński M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018.
- Stańko M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. D. Fras, M. Habdas, t. 1, Warszawa 2017.
- Stelmachowski A., Zaradkiewicz K., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Szydło W., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019.
- Truskiewicz Z., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, „Rejent” 2003, nr 9.
- Wierzbowski B., *Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- Wierzbowski B., *Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2004, t. 4.
- Wojciechowski P., [w:] *Instytucje prawa rolnego*, red. M. Korzycka-Iwanow, Warszawa 2019.
- Woźniak M., *Ochrona interesu publicznego wobec interesu indywidualnego na gruntach rolnych i leśnych – zagadnienia wybrane*, „Człowiek i Środowisko” 2018, nr 1.
- Wronkowska S., [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Poznań 2001.

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2019, poz. 1145).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2017, poz. 1161).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2019, poz. 1396 z późn. zm.).

ORZECZNICTWO

Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OSK 1018/06.

³³ Wyrażeniem tym posługuje się M. Habdas ([w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2: *Własność i inne prawa rzeczowe*, red. M. Habdas, D. Fras, Warszawa 2017, s. 30).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., I OSK 513/15.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 października 2017 r., SA/Rz 729/17.

UMCS