

Jarosław Świdnyński<sup>1</sup>

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## Użytkowanie i ochrona gruntów rolnych w Polsce, Rosji i Ukrainie

### Use and Protection of Agricultural Land in Poland, Russia and Ukraine

**Synopsis.** Grunty rolne głównie służą do produkcji żywności, jednak często są one traktowane jako rezerwar obszarów, które mogą zostać wykorzystane w dowolny sposób. Przekształcenie i wprowadzenie zmian w tym wrażliwym systemie skutkuje nieodwracalną utratą przestrzeni produkcyjnej. Szczególnie cenne kompleksy glebowe są chronione prawem. Celem analizy jest przedstawienie norm prawnych funkcjonujących w Polsce, Rosji i na Ukrainie, związanych z ochroną gruntów rolnych oraz z ich wykorzystaniem. Przeprowadzona analiza aktów prawnych pokazuje procedury i warunki jakie muszą zostać spełnione podczas zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych. Każde z analizowanych państw dużą wagę poświęca racjonalnemu wykorzystaniu użytków rolnych, jednak nie wprowadza się tam zakazów zmiany ich sposobu użytkowania. Porównując dane statystyczne z roku 2008 i 2013 można zauważyć, że najbardziej niekorzystne zmiany w przestrzeni rolniczej zaszyły w Polsce, gdzie ilość użytków rolnych zmniejszyła się o 1,5 mln ha.

**Słowa kluczowe:** grunty rolne, ochrona gruntów, użytkowanie gruntów, zmiana przeznaczenia

**Abstract.** Agricultural land is mostly used for food production, but often it is treated as a land resource which can be used in any way. Modifications and changes in this sensitive system results in irreversible losses of production space. Particularly valuable soil complexes are protected by law. The aim of the analysis is to present the legal norms operating in Poland, Russia and Ukraine, related to the protection of agricultural lands and to their use. The analysis of legislation presents the procedures and conditions that must be met during the change of use of agricultural land. In each of the analyzed countries much attention is paid to rational use of agricultural land, but they do not always have prohibitions changing their usage. Comparing statistics from 2008 and 2013 it can be seen that the most unfavorable changes in the agricultural space took place in Poland, where the amount of arable land decreased by 3,7 million acres.

**Key words:** agricultural land, protection of land, use land, change of use

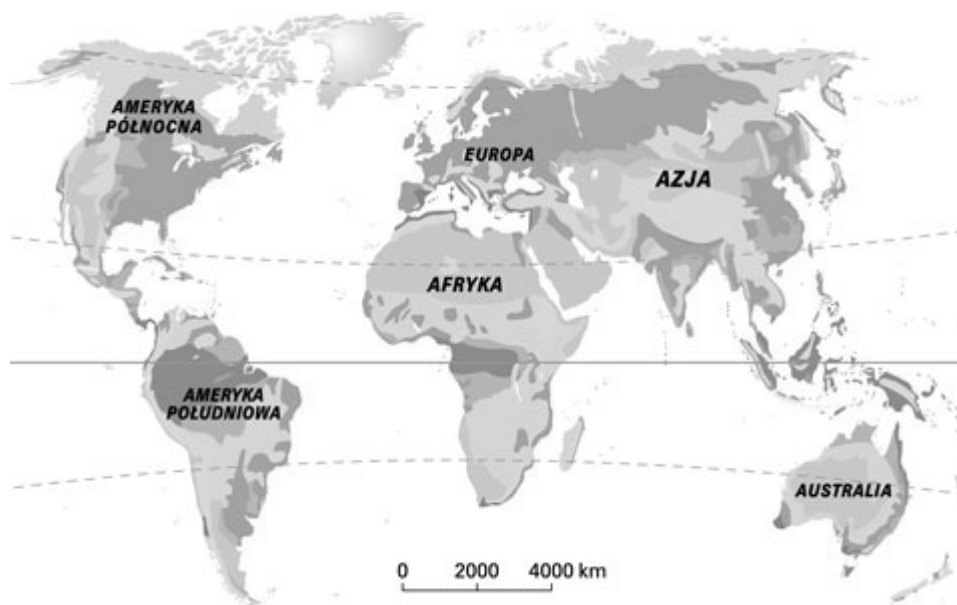
## Wprowadzenie

Grunty rolne, poza wykorzystaniem ich do produkcji żywności, służą jako rezerwar obszarów, które mogą zostać wykorzystane w inny sposób. Wszelkie ludzkie działania w środowisku wprowadzają bardziej lub mniej odwracalne zmiany. Szczególnie wrażliwe na wszelkie przekształcenia są grunty o najlepszych warunkach przyrodniczych dla rolnictwa. Od dłuższego czasu grunty rolne są uważane za nieodnawialny zasób środowiska.

---

<sup>1</sup> mgr inż., Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej, Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. R. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, e-mail: jaroslaw.swidnynski@uwm.edu.pl

Na rysunku 1 zaznaczone zostały największe kompleksy gruntów rolnych występujące na świecie. Najlepsze warunki dla rozwoju rolnictwa znajdują się na północnej półkuli. Obszar Europy, Azji i Ameryki Północnej cechuje się również występowaniem jednych z najlepszych gleb.



Rys. 1. Duże kompleksy występowania gruntów rolniczych na świecie

Fig. 1. Large complexes prevalence of agricultural land in the world

Źródło: <http://www.wiking.edu.pl/article.php?id=271> [dostęp 22.06.2016].

Polska, Rosja i Ukraina są państwami, które cechują się dobrymi warunkami środowiskowymi dla rozwoju rolnictwa. Kraje te leżą w pasach występowania urodzajnych gleb szczególnie przydatnych rolnictwu. Dodatkowo kontekst historyczny i niewysoki poziom rozwoju przemysłu sprawia, że na terenie Polski, Rosji i Ukrainy występują najbardziej przydatne rolnictwu gleby. To dobro środowiskowe w każdym z krajów jest chronione prawem, a każda zmiana przeznaczenia wykorzystania gruntu wymaga zgody władz na najwyższym szczeblu.

Ukraina jest krajem typowo rolniczym, posiadającym duże zasoby dobrej jakości gleby. Ilość użytków rolnych występujących na Ukrainie w 2008 i 2013 roku nie zmieniła się i wynosiła 41,3 mln ha. Największy udział wśród użytków rolnych stanowiły grunty orne, których w 2013 roku było 78,7%. Ukraina cechuje się również największym udziałem gruntów ornych spośród analizowanej grupy państw – 56,1% (patrz tab. 1). Z zaprezentowanych poniżej danych statystycznych wynika że największy areal gruntów ornych posiada Rosja w 2013 roku było to 122,2 mln ha, ale ze względu na ogromną powierzchnię kraju ich udział w powierzchni ogólnej wynosi jedynie 7,5%. Najgorzej w całym zestawieniu (patrz tab. 1) wypada Polska. W 2008 roku 39,6% powierzchni kraju stanowiły grunty orne jednak ich ilość się zmniejszyła i w 2013 roku ich udział stanowił 35,3%. W tym samym okresie również ilość użytków rolnych zmalała o 1,5 mln ha.

Tabela 1. Użytkowanie gruntów w Polsce, Rosji i na Ukrainie w 2005 i 2013

Table 1. Land use in Poland, Russia and Ukraine in 2005 and 2013

Kraje	Lata	Użytki rolne	Grunty orne i uprawy trwałe		Łąki i pastwiska	Grunty orne w % powierzchni ogólnej bez wód śródlądowych
			razem	w tym grunty orne		
w mln ha						
Polska	2005	15,9	12,5	12,1	3,4	39,6
	2013	14,4	11,2	10,8	3,2	35,3
Rosja	2005	215,7	123,6	121,8	92,1	7,4
	2013	216,8	123,8	122,2	93,0	7,5
Ukraina	2005	41,3	33,4	32,5	8,0	56,0
	2013	41,3	33,4	32,5	7,9	56,1

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015.

Zmiany w strukturze użytkowania gruntów w Polsce w latach 2005 i 2013 obrazują wielkość zmian jakie zachodzą w gospodarce. Wiele obszarów rolniczych obecnie jest zabudowywana i wchłaniana przez rozrastające się miasta. Ważną przyczyną zmian w polskim rolnictwie jest również brak zainteresowania młodymi ludźmi uprawą ziemi, co skutkuje ugorowaniem dużych arealów. Dlatego ważne jest wdrażanie działań, które mają na celu ochronę gruntów o największej przydatności rolniczej.

Celem artykułu jest przedstawienie norm prawnych funkcjonujących w Polsce, Rosji i na Ukrainie, związanych z ochroną gruntów rolnych, a także przedstawienie warunków, wymagań i sposobów zmiany przeznaczenia obszarów szczególnie cennych i przydatnych dla rolnictwa na cele niezwiązane z ich rolniczym wykorzystaniem.

## Ochrona gruntów rolnych w Polsce

W Polsce grunty rolne podlegają prawnej ochronie na podstawie ustawy z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. 2015 poz. 909). Ochrona gruntów rolnych polega głównie na: ograniczeniu przeznaczania ich na cele nierolnicze, zapobieganiu ich degradacji i dewastacji, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów w kierunku rolniczym, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych źródeł wody, poprawieniu ich wartości użytkowej oraz ograniczeniu zmian w naturalnym ukształtowaniu powierzchni ziemi.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz. U. 2015 poz. 542) w skład gruntów rolnych wchodzi użytki rolne i nieużytki. Do grupy użytków rolnych zaliczono: grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwisk trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami, grunty pod rowami oraz grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych.

Według najnowszych danych Głównego Urzędu Statystycznego powierzchnia Polski to w 59,9% użytki rolne, a w 1,5% nieużytki. Ponad 61% powierzchni kraju stanowią grunty rolne (Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego). Grunty rolne traktowane są jako swoisty magazyn obszarów, które można przeznaczyć na inne cele

niezwiązane z produkcją rolną. Najczęściej te obszary przekształcane są w tereny zurbanizowane. Z taką praktyką spotkać się można głównie w pobliżu ośrodków miejskich.

Wyłączenie gruntów rolnych z produkcji związane jest z zamiarem innego sposobu ich użytkowania. Na cele nierolnicze w pierwszej kolejności przeznaczają się nieużytki lub grunty o najmniejszej produktywności. Jeżeli na cele niezwiązane z działalnością rolną chcemy przeznaczyć grunty o wyższej klasie użytkowej wymagana jest zgoda odpowiedniego organu administracji państwowej (patrz tab. 2). Obszary, dla których wymagana jest zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, wskazują się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a zmiana przeznaczenia następuje w chwili uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Tabela 2. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych

Table 2. Permission to change the land use of agricultural and forest land

Rodzaj gruntów	Organ wydający zgodę
Grunty rolne klasy I-III (bez gruntów rolnych w granicach administracyjnych miasta)	minister ds. rozwoju wsi
Grunty leśne (stanowiące własność SP)	minister ds. środowiska
Grunty leśne (niebędące własnością SP)	marszałek województwa (po opinii izby rolniczej)

Źródło: art. 7.2. Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Niewymagana jest zgoda ministra na zmianę przeznaczenia jeżeli grunty rolne spełniają cztery warunki: co najmniej połowa powierzchni zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej i granicy najbliższej działki budowlanej oraz ich powierzchnia nie przekracza 0,5 hektara. Zgody na zmianę przeznaczenia nie wydaje się w przypadku gruntów znajdujących się w granicach administracyjnych miast. Wyłączenie gruntów z produkcji następuje po wydaniu decyzji, która zezwala na takie działanie. Za wyłączenie gruntów z produkcji naliczane są opłaty roczne oraz należność. Jest to jednorazowa opłata, która jest naliczana w zależności od: rodzaju użytku rolnego, klasy bonitacyjnej oraz od rodzaju gruntu. Należność za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych zawiera się w przedziale od 9 do 44 zł/m<sup>2</sup>. Należność jest pomniejszana o wartość gruntu ustaloną na podstawie cen rynkowych w danej miejscowości. Opłaty roczne uiszczane są przez okres 10 lat i stanowią 10% wartości należności (Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

W związku z dużymi opłatami jakie należy ponieść w wyniku wyłączenia gruntów z produkcji ustawodawca zdecydował o zwolnieniu z opłat gruntów, które po wyłączeniu mają zostać przeznaczone na cele mieszkaniowe. Nie nalicza się opłat jeśli wyłączony z produkcji został grunt o powierzchni mniejszej niż 0,05 ha w przypadku budownictwa jednorodzinne. Natomiast w przypadku zabudowy wielorodzinnej z opłat zwolnione jest do 0,02 ha na każdy lokal mieszkalny (Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

## Ochrona gruntów rolnych w Rosji

W Federacji Rosyjskiej za grunty rolne uznaje się ziemie przeznaczone na potrzeby gospodarki rolnej oraz ziemie wykorzystywane w tym celu, a także obszary położone poza obszarami zamieszkania. Do gruntów rolnych zaliczane są: użytki rolne, obszary dróg gospodarczych i transportowych, wody, grunty pod budynkami służącymi rolnictwu oraz tereny leśne służące ochronie gruntów przed szkodliwym oddziaływaniem człowieka i sił natury (Земельный кодекс..., 2001).

Powierzchnia Rosji to ponad 17 mln km<sup>2</sup>, tak duże terytorium klasyfikuje Rosję na pierwszym miejscu wśród wszystkich krajów świata pod względem powierzchni. Rosyjski minister rolnictwa podał, że 196,2 mln ha stanowią użytki rolne, co stanowi ok. około 12% powierzchni kraju (Rosja..., 2016).

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w Rosji jest możliwa tylko w pewnych sytuacjach. Procedurę zmiany przeznaczenia reguluje specjalna ustawa. Główne zasady dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów brzmią następująco (Федеральный закон О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую):

- Każdy posiadacz gruntu rolnego może swobodnie wykorzystywać i zarządzać gruntem pod warunkiem że działania posiadacza nie wpłyną negatywnie na pobliskie środowisko;
- Zmiana gruntów szczególnie wartościowych jest mocno ograniczona lub całkowicie zabroniona;
- Podział gruntów jest zgodny z ich przynależnością do danej kategorii i zgodny z pozwoleniem na korzystanie;

Powyższe zasady sprawiają, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w Rosji jest możliwa, jeżeli powiązana jest ona z: ochroną ziemi, przyrody, kultury, historii itp., a także ze zmianami granic obszarów zamieszkania, rozmieszczeniem obiektów przemysłowych, z budową dróg i infrastruktury technicznej i społecznej, z wydobyciem zasobów naturalnych oraz obszarów nie przydatnych do produkcji rolnej. Zgoda na zmianę przeznaczenia również jest możliwa w przypadku wykonywania międzynarodowych zobowiązań Rosji oraz z zapewnieniem obrony kraju (Eliseev, Hernik, Noszczyk, 2014).

Osoby chcące zmienić przeznaczenie swoich gruntów występują z odpowiednim wnioskiem do organów władzy w Federacji Rosyjskiej, czyli do władz jednostek podziału terytorialnego. Osoby te powinny posiadać jedno z wymienionych praw do gruntu: prawo własności, prawo stałego użytkowania (odpowiednik użytkowania wieczystego), prawo dożywotniego dożywocia, dzierżawcy. Wniosek powinien zawierać uzasadnienie zmiany kategorii gruntu z planem ich przyszłego wykorzystania oraz analizę finansowo-ekonomiczną (Евдокимов, Крамкова, Павлов, 2006).

## Ochrona gruntów rolnych na Ukrainie

Ukraina jest krajem położonym we wschodniej części Europy zajmującym obszar 603,7 tys. km<sup>2</sup>. Gleby ukraińskie są bardzo żyzne. Dominują tam czarnoziemy i gleby kasztanowate. Blisko 41,5 mln ha wchodzi w skład użytków rolnych, co stanowi około

68,7% powierzchni kraju. Na Ukrainie samych gruntów ornych jest 32 mln ha (Gawroński, Kuryltsiv, Hernik, 2013).

W prawodawstwie ukraińskim ochronę gruntów zapewnia uchwalony w 2003 roku kodeks ziemski. Kodeks zakłada, iż grunty mają być użytkowane w racjonalny sposób, a ich wykorzystanie powinno polegać na polepszeniu ich parametrów oraz zwiększeniu żyzności. Działania zmierzające do ochrony gruntów to m.in.: stworzenie krajowego systemu obserwacyjnego, standaryzującego i oceniającego grunty, tworzenie sieci ekologicznych oraz tworzenie różnego rodzaju programów, strategii i gospodarczych symulacji (Закон України від).

Na krajowy system obserwacyjny składają się działania obejmujące badania topograficzne, geodezyjne, agrotechniczne, agrochemiczne, itp. W ramach działania systemu dokonuje się oceny gruntów i gleb oraz prowadzony jest monitoring. Dane zebrane przez system obserwacyjny służą do opracowania programów użytkowania i ochrony gruntów określający ilość niezbędnych działań i środków w zakresie ochrony gruntów. Programy te są opracowywane na szczeblu centralnym i regionalnym.

Nadrzędnym celem władz jest stymulowanie procedur racjonalnego wykorzystania gleb oraz ich ochrona w taki sposób, aby to właściciele i użytkownicy gruntów czuli potrzebę ich ochrony. Wszelkie działania w tym zakresie oraz poniesione straty są rekompensowane przez budżet Ukrainy ze współudziałem budżetów lokalnych. Wszelkie działania następują po złożeniu odpowiedniego wniosku. Wniosek ten jest kierowany do władz lub lokalnej instytucji zajmującej się ochroną gruntów.

Na Ukrainie grunty znajdujące się w obszarach miast lub wsi, służące rozwojowi mieszkalnictwa, są wykluczone z programów ochronnych. Z użytkowania rolniczego zwalniane są również grunty, które są w znacznym stopniu zdewastowane, a ich rekultywacja nie przyniosłaby efektów.

## **Podsumowanie**

Analizując system ochrony gruntów rolnych w Polsce, Rosji i na Ukrainie można zauważyć, iż w każdym z krajów ochrona gruntów rolnych jest traktowana bardzo poważnie. Każdy kraj w swoim prawodawstwie posiada odpowiednie akty prawne chroniące rolniczą przestrzeń produkcyjną. Ochrona tej przestrzeni polega głównie na prawidłowym ich wykorzystaniu oraz na zmniejszeniu negatywnych skutków złej gospodarki gruntami, a także ograniczenie przeznaczania gruntów rolnych o dużej przydatności rolniczej na inne cele. Każde z analizowanych państw dużą wagę poświęca racjonalnemu wykorzystaniu użytków rolnych, jednak w żadnym nie wprowadza się zakazów zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych.

Spośród wszystkich przedstawionych krajów to w Polsce jest najmniej gruntów rolnych znajdujących się w grupie najwyższych klas i największej przydatności rolniczej. Polskie prawo przewiduje duże rekompensaty za przekształcenie gruntów rolnych na cele nie rolnicze. Jednak porównując dane statystyczne z roku 2008 i 2013 można zauważyć, że ilość użytków rolnych zmniejszyła się o 1,5 mln ha. Co może świadczyć o stosunkowo łatwym trybie przeprowadzenia odrolnienia gruntu.

W Rosji i na Ukrainie szczególnej ochronie podlegają duże skupiska gruntowe, utrzymanie ich właściwej przydatności produkcyjnej oraz zapobieganie degradacji. Władze rosyjskie i ukraińskie pozwalają na zmianę przeznaczenia gruntów, których przydatność

rolnicza jest wysoka, kiedy grunt sąsiaduje z obszarami zamieszkanymi z obszarami zdegradowanymi. Wtedy ze względów bezpieczeństwa żywności grunty te można wykorzystywać w inny sposób. Jednak, aby można było zmienić rodzaj użytkowania należy wystąpić z właściwym wnioskiem do władz.

Polska, Rosja i Ukraina znajdujące się w środkowo- wschodniej części Europy są często nazywane spichlerzami Europy i świata. Kraje te dzięki wielowiekowej tradycji rolniczej i małego uprzemysłowienia zachowały jedne z najlepszych warunków dla rozwoju bezpiecznego i ekologicznego rolnictwa w tej części świata. Dlatego również dzięki temu w krajach tych jest kładziony duży nacisk na ochronę gruntów rolnych najbardziej przydatnych dla rolnictwa.

## Literatura

- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego Pobrano 22 czerwca 2016 z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL>; zbiór stan i ochrona środowiska- ochrona powierzchni ziemi i gleby.
- Eliseev, I. N., Hernik, J., Noszczyk, T. (2014). Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w Rosji i Polsce. *Acta Sci. Pol., Formatio Circumiectus*, 13 (4), 55-64.
- Gawroński, K., Kuryltsiv, R., Hernik, J. (2013). Racjonalne użytkowanie oraz ochrona gruntów rolnych w Polsce i na Ukrainie. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, nr 3/III/2013, 17-30.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015, Główny Urząd Statystyczny, 379-380.
- Rosja: 14,5 proc. gruntów rolnych wykorzystanych jest niezgodnie z przeznaczeniem. (2016). Pobrane 22 czerwca 2016 z: <http://www.farmer.pl/agroskop/analizy-i-komentarze/rosja-14-5-proc-gruntow-rolnych-wykorzystanych-jest-niezgodnie-z-przeznaczeniem,62071.html>.
- Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2015 poz. 542).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. 2015 poz. 199).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. 2015 poz. 909).
- Евдокимов, П.В., Крамкова, Т.В., Павлов, П.Н. и др. под ред. А.А. Ялбулганова (2006). Комментарий к Федеральному закону О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстициформ.
- Закон України від 22.05.2003. Про охорону земель № 858-IV.
- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ.
- Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую.