

*Izabela Hasińska*

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska

e-mail: [izabela.hasinska@up.poznan.pl](mailto:izabela.hasinska@up.poznan.pl)

ORCID: 0000-0002-2510-0310

*Jacek Murzydło*

Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu, Polska

e-mail: [j.murzydlo@wug.gov.pl](mailto:j.murzydlo@wug.gov.pl)

ORCID: 0000-0002-2804-8319

*Magdalena Piotrowska*

e-mail: [kancelaria.piotrowska@poczta.fm](mailto:kancelaria.piotrowska@poczta.fm)

**WYBRANE ZAGADNIENIA W PRZEDMIOCIE  
WYŁĄCZANIA GRUNTÓW Z PRODUKCJI ROLNICZEJ  
LUB LEŚNEJ NA RZECZ WYDOBYWANIA KOPALIN  
ZE ZŁÓŻ**

**SELECTED ISSUES RELATED TO TAKING LAND OUT  
OF AGRICULTURAL OR FORESTRY PRODUCTION TO BE USED  
FOR MINERALS EXTRACTION**

**Abstract**

The paper focuses on selected legal aspects related to taking land out of agricultural or forestry production in order to extract minerals. It presents regulations pertaining to the discussed subject and is an attempt at answering questions about: defining the

moment when a decision on permitting the taking of land out of production is required, determining when the taking of land is permanent and when it is temporary, and specifying the area of land that is to be taken out of production.

## KEYWORDS

taking land out of production, minerals extraction, mining, agricultural or forestry production

## SŁOWA KLUCZOWE

wyłączenie gruntów z produkcji, wydobywanie kopalin, górnictwo, produkcja rolnicza lub leśna

## I. WPROWADZENIE

Podjęcie działalności polegającej na wydobywaniu kopalin<sup>1</sup> ze złóż wiąże się bardzo często z koniecznością wyłączenia gruntów, na których ma być prowadzona działalność z produkcji rolniczej lub leśnej. Wyłączenie to – zdefiniowane przepisem art. 4 ust. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>2</sup> jako rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów – stanowi co prawda czynność faktyczną, a nie prawną, jednak dla jego realizacji należy dokonać wcześniej wymaganych przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych czynności prawnych. Należy do nich w wielu przypadkach także uzyskanie przez inwestora decyzji administracyjnej zezwalającej na wyłączenie, jak stanowi art. 5 u.o.g.r.l., wydawanej przez:

---

<sup>1</sup> W tym miejscu należy wyjaśnić, że ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1072, z późn. zm.); dalej: p.g.g., wprowadza podział złóż kopalin na te, które są objęte własnością górniczą, tj. których właścicielem jest Skarb Państwa [złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych (ponadto własnością górniczą są także objęte złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek) – art. 10 ust. 1 i 2 p.g.g. – oraz te, które są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej (art. 10 ust. 3 p.g.g.)].

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2409, dalej: u.o.g.r.l.

- 1) starostę – w odniesieniu do gruntów rolnych;
- 2) dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w odniesieniu do gruntów leśnych;
- 3) dyrektora parku narodowego – w odniesieniu do gruntów wchodzących w skład parku narodowego.

Zważywszy na to, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie nakazuje przyjęcia określonej chronologii dla podjęcia działań w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, pojawiają się wątpliwości, czy uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej w celu wykonywania działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż powinno nastąpić przed uzyskaniem przez przedsiębiorcę koncesji na wydobywanie kopalin, czy też w późniejszym okresie. Pomimo różnej praktyki przyjmowanej przez organy administracji publicznej<sup>3</sup>, należy uznać, że decyzja wyłączająca grunty z produkcji może zostać wydana zarówno przed, jak i po wydaniu koncesji zezwalającej na wydobywanie kopalin ze złóż. Zarówno ustawa – Prawo geologiczne i górnicze, jak i ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie nakazują bowiem, aby przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie stosownej decyzji administracyjnej musiał wykazać się wcześniejszym uzyskaniem, odpowiednio, koncesji lub decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji. Nie sposób przy tym zauważyć, że w praktyce, z uwagi na zapisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczące konieczności uiszczenia należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji, zdecydowana większość przedsiębiorców wyłącza te grunty jak najpóźniej. W większości przypadków przedsiębiorcy dążą bowiem do wyłączenia z produkcji jedynie części gruntów, na których usytuowany jest obszar górniczy, i to wyłącznie w tej części, na której planują w pierwszej kolejności prowadzić eksploatację kopalin ze złóż. Grunty usytuowane na pozostałych częściach obszaru wyłączane są zaś sukcesywnie w miarę postępu frontu robót eksploatacyjnych.

## **II. ZMIANA PRZEZNACZENIA GRUNTÓW NA CELE EKSPLOATACJI KOPALIN**

Podjęcie działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż zlokalizowanych na gruntach rolnych i leśnych uwarunkowane jest w szczególności: przeznaczeniem tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie

---

<sup>3</sup> Spośród nielicznych stanowisk wyrażonych w przedmiotowym temacie w piśmiennictwie można przytoczyć pogląd wyrażony przez Jerzego Bieluka, według którego dopiero uzyskanie decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji umożliwia dalsze czynności prawne polegające na uzyskaniu koncesji (J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015).

zagospodarowania przestrzennego, uzyskaniem zgody stosownych organów oraz wyłączeniem gruntów z produkcji na podstawie stosownej decyzji administracyjnej. Zmiana przeznaczenia nieruchomości oraz wyłączenie jej z produkcji rolniczej stanowią bowiem zasadniczo, jak wskazali Jan Wszolek i Edyta Deszczka, dwa następujące po sobie, odrębne, obligatoryjne etapy otwierające możliwość realizacji inwestycji na terenach rolnych<sup>4</sup>. Powyższe koresponduje także z przepisem art. 7 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach<sup>5</sup>. Tymi odrębnymi przepisami są także przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Odnosząc się do kwestii zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, należy podkreślić, że ustawodawca nakazał, aby przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonywać we wskazanym akcie planistycznym, o ile wymaga to – w odniesieniu do:

1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (z zastrzeżeniem art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l.);

2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby;

3) pozostałych gruntów leśnych – uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie jest tym samym wymagane w odniesieniu do:

1) terenów, dla których nie sporządza się miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>6</sup> (art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l.);

2) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają warunki określone w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l., tj. np. jeżeli ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części;

---

<sup>4</sup> J. Wszolek, E. Deszczka, *Zmiana przeznaczenia i wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – wybrane zagadnienia praktyczne*, „Nieruchomości” 2016, nr 6, s. 4.

<sup>5</sup> Co istotne, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie odwołuje się do zapisów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które to także wyłączają niekiedy możliwość eksploatacji kopalin ze złóż, z uwagi na ochronę gruntów rolnych i leśnych. Ograniczenie to zostało zresztą uwzględnione przez ustawodawcę w przepisie art. 7 ust. 2 p.g.g.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503, z późn. zm.) planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

3) gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast (art. 10a u.o.g.r.l.);

4) gruntów rolnych i leśnych niewymienionych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l.

### III. PRZEZNACZENIE NIEUŻYTKÓW NA CELE EKSPLOATACJI KOPALIN

Przedsiębiorca planujący podjąć eksploatację kopalin ze złóż zobowiązany będzie co do zasady do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niezależnie od rodzaju gruntu i klasy bonitacyjnej gleby, o ile działalność taka naruszałaby rolne lub leśne przeznaczenie nieruchomości określone w tym planie (art. 7 ust. 1 p.g.g.). O ile przy tym co do zasady taką działalność stanowi wydobywanie kopalin metodą odkrywkową, o tyle przeznaczenia nieruchomości nie musi zmieniać eksploatacja prowadzona metodą otworową lub podziemną.

Co istotne, jak wynika z art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l., na cele nierolnicze i nieleśne powinny być przeznaczane w szczególności grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Z zasady tej Wojciech Radecki wyprowadza interesujące stanowisko, iż oznacza ona niemożność przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli na danym terenie znajdują się nieużytki<sup>7</sup>. Przyznanie racji przedstawionemu stanowisku oznaczałoby poważne ograniczenie możliwości prowadzenia działalności wydobywczej na terenie, na którym znajdują się nieużytki (abstrahując od zagadnienia, jak duży teren w pobliżu występowania nieużytków miałyby zostać objęte wskazaną zasadą). Możliwość prowadzenia działalności polegającej na wydobywaniu kopalin jest bowiem ściśle uzależniona od miejsca ich występowania. Zlokalizowanie zakładu górniczego poza złożem, w miejscu występowania nieużytków, byłoby więc tym samym pozbawione racji bytu<sup>8</sup>. Jak wskazuje przy tym pkt 9 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>9</sup>, do nieużytków zalicza się grunty rolne nienadające się bez znacznych nakładów do działalności wytwórczej w rolnictwie, w szczególności:

a) bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty);

<sup>7</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 79.

<sup>8</sup> Tożsame do przytoczonego stanowiska W. Radeckiego, choć w odniesieniu do inwestycji budowlanych, wyraża także Piotr Korzeniowski, wskazując, że tereny przeznaczone na inwestycje powinny być lokalizowane na glebach o najmniejszej przydatności rolniczej (P. Korzeniowski, *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3, s. 111–124).

<sup>9</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 1390, z późn. zm.

- b) piaski (piaski ruchome, piaski nadbrzeżne, wydmy);
- c) naturalne utwory fizjograficzne, takie jak: urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska, zapadliska, nisze osuwiskowe, piargi;
- d) grunty pokryte wodami, które nie nadają się do produkcji rybnej (sadzawki, wodopoje, doły potorfowe).

Węższą definicję nieużytków wskazuje załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów<sup>10</sup>. Określa bowiem, że do nieużytków zalicza się grunty nienadające się do jakiegokolwiek produkcji<sup>11</sup>, w tym:

- a) bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty);
- b) piaski (piaski ruchome, plaże nieurządzone, piaski nadbrzeżne, wydmy);
- c) naturalne utwory fizjograficzne, takie jak: urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska, zapadliska, nisze osuwiskowe, piargi.

Ustawa nie definiuje przy tym pojęcia „gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej”. Tym samym należy uznać, iż będą to w szczególności grunty o najniższych klasach gruntów spośród wskazanych w cyt. rozporządzeniu w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (a więc najczęściej o klasach VI i VIz).

#### **IV. MOŻLIWOŚCI EKSPLOATACJI KOPALIN NIEZGODNEJ Z PRZEZNACZENIEM TERENU**

Co istotne, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewiduje kilka wyjątków pozwalających na eksploatację niezgodną z przeznaczeniem terenu wskazanym w art. 7 u.o.g.r.l. W szczególności, jak stanowi art. 8 u.o.g.r.l., wyjątki te dotyczą okresowego, na czas nie dłuższy niż 10 lat, wyłączenia gruntów z produkcji w zakresie niezbędnym do:

- podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych niezbędnych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw, jak również usuwania następstw wypadków losowych (w tym także, co oczywiste, w zakresie eksploatacji kopalin ze złóż)<sup>12</sup>;
- poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie

<sup>10</sup> Urzędowa tabela klas gruntów – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1246).

<sup>11</sup> Nie tylko więc jak w cyt. rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków „grunty rolne nienadające się bez znacznych nakładów do działalności wytwórczej w rolnictwie”.

<sup>12</sup> Co istotne, w przypadku wydobywania kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej nie stosuje się także przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (art. 3 pkt 6 p.g.g.).

rodzimy, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych.

Regulacja zawarta w art. 8 u.o.g.r.l. nie zwalnia przy tym, jak wskazuje art. 11 ust. 3 u.o.g.r.l., z obowiązku uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych oraz gruntów leśnych, określonej w art. 11 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l.<sup>13</sup>.

## V. WYDOBYWANIE KOPALIN A WYŁĄCZENIE GRUNTÓW Z PRODUKCJI ROLNICZEJ I LEŚNEJ

Przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązku uzyskania w odniesieniu do określonych gruntów decyzji zezwalającej na ich wyłączenie z produkcji rolniczej lub leśnej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. uzyskania decyzji wymaga wyłączenie z produkcji, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne:

a) użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb;

b) użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego;

c) gruntów:

– pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie na potrzeby rolnictwa,

– pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu,

– 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,

– parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozrywymi,

– rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych,

– pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów na potrzeby rolnictwa i mieszkańców wsi,

– zrekultywowanych na potrzeby rolnictwa,

<sup>13</sup> Patrz też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2011 r., IV SA/Wa 2297/10, LEX nr 995583.

- torfowisk i oczek wodnych,
- pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych;
- d) gruntów leśnych.

Co istotne, w odniesieniu do wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 u.g.r.l.o., oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne, organ zobligowany jest podać obowiązki związane z wyłączeniem (art. 11 ust. 1a u.o.g.r.l.). W praktyce wskazane w decyzji obowiązki niejednokrotnie ograniczają się jedynie do ustalenia należności i opłaty rocznej za wyłączenie gruntów z produkcji oraz wysokości jednorazowego odszkodowania z tytułu przedwczesnego wyrębu lasu. Obowiązki takie należy uznać za określone w sposób zdecydowanie niewystarczający dla zapewnienia właściwej ochrony gruntów rolnych i leśnych. W szczególności zasadne wydaje się nakładanie obowiązku określonego w art. 14 ust. 1 u.o.g.r.l., tj. obowiązku 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<sup>14</sup>.

W kontekście działalności górniczej warto zwrócić uwagę ponadto na treść art. 11 ust. 5 u.o.g.r.l. Zobowiązuje on osobę ubiegającą się o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji celem wydobywania torfów do przedstawienia właściwemu organowi:

- a) dokumentacji określającej położenie, powierzchnię i miąższość torfowiska oraz rodzaj występującego tam torfu;
- b) projektu eksploatacji, uwzględniającego podział na etapy i termin jej zakończenia;
- c) projektu rekultywacji torfowiska i terminu jej zakończenia<sup>15</sup>;
- d) oceny wpływu eksploatacji torfowiska na środowisko przyrodnicze, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Obowiązek taki nakłada się po uzyskaniu opinii wójta.

<sup>15</sup> Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie wskazuje, co powinien zawierać projekt rekultywacji oraz kto powinien go sporządzić. Określa jedynie w art. 20 ust. 3, że rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej. Uznać można tym samym za zasadne, iż w odniesieniu do rekultywacji gruntów po działalności górniczej, na którą koncesję wydał marszałek województwa, projekt powinien spełniać wymagania określone dla dokumentacji rekultywacji przewidziane w § 162 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1008, z późn. zm.).

<sup>16</sup> Zgodzić należy się z W. Radeckim, według którego ocenę tę należy traktować jako pewnego rodzaju wstępną ocenę, niepodlegającą rygorom ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029, z późn. zm.). W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 137.

Co istotne, o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji może się ubiegać nie tylko właściciel gruntów, lecz także przedsiębiorca niebędący właścicielem. Zgodnie z definicją właściciela zawartą w art. 4 pkt 4 u.o.g.r.l. przez właściciela rozumie się bowiem także posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcę<sup>17</sup>.

## VI. CZY EKSPLOATACJA KOPALIN SKUTKUJE TRWAŁYM CZY CZASOWYM WYŁĄCZENIEM GRUNTÓW Z PRODUKCJI?

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny dla przedsiębiorców aspekt wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i leśnej – uznanie, czy w wyniku działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż następuje trwałe czy nietrwałe wyłączenie gruntów z produkcji. Z kwestią tą związana jest bowiem problematyka uiszczenia należności oraz opłat rocznych z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji. O ile przy tym jednorazowe opłaty (należności) uiszcza się wyłącznie z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji (art. 4 pkt 12 u.o.g.r.l.), o tyle wysokość opłat rocznych, jak stanowi przepis art. 4 pkt 13 u.o.g.r.l., uzależniona jest od tego, czy następuje trwałe czy nietrwałe wyłączenie. W pierwszym przypadku wynoszą one 10% należności i są uiszczane przez 10 lat, w drugim zaś są uiszczane przez okres wyłączenia, jednak nie dłużej niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji. Wysokość należności określa przepis art. 12 u.o.g.r.l. Niestety ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie definiuje pojęć „trwałości” i „nietrwałości” wyłączenia gruntów z produkcji. Nie sposób więc ustalić uniwersalnej zasady rozstrzygającej ten problem, a samo utożsamienie terminu „nietrwały” z terminem „okresowy”, z którym można się niekiedy spotkać, nie eliminuje związanych z tym problemów. Nie wynika też on z wykładni językowej, gdyż „trwały” oznacza po prostu „istniejący przez dłuższy czas lub nieulegający szybkim zmianom” lub „zdatny do użytku przez dłuższy czas”<sup>18</sup>. Zarówno trwałość, jak i nietrwałość może się tym samym wiązać z istnieniem pewnej okresowości. W odniesieniu do działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż, okresowość ta może odnosić się zarówno do kilku miesięcy jej prowadzenia (co dotyczy np. zakładów górniczych powstających jedynie na rzecz zrealizowania określonej inwestycji drogowej), jak i kilkudziesięciu lat (np. zakłady górnicze wydobywające węgiel brunatny), przy czym jej maksymalny

<sup>17</sup> Patrz też: M. A. Panek, *Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2018, nr 7, s. 4.

<sup>18</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/trwa%C5%82y.html> (dostęp: 23.11.2022 r.).

wymiar powinien zostać każdorazowo określony w decyzji udzielającej koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż<sup>19</sup>. Nie wydaje się również słuszne przyjmowanie za kryterium ustalania trwałości wyłączenia planowanego przez przedsiębiorcę kierunku rekultywacji. Zgodnie z tym założeniem wyłączenie nietrwałe miałyby zaistnieć, gdyby przedsiębiorca po zakończeniu eksploatacji chciał przeprowadzić rekultywację w kierunku odpowiadającym pierwotnemu zagospodarowaniu nieruchomości. Także i to założenie napotyka jednak trudności w postaci braku możliwości przewidzenia na etapie wydawania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji, w jakim kierunku zostanie przeprowadzona rekultywacja gruntów po zakończeniu eksploatacji kopalin ze złóż, który to kierunek ustalany jest w decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania (art. 22 u.o.g.r.l.), wydawanych częstokroć dopiero po zakończeniu eksploatacji. Jednoznaczного rozwiązania wskazanego problemu nie sposób także doszukać się w orzecznictwie sądów administracyjnych, które jednak zasadniczo skłaniają się do uznania, że nietrwałe wyłączenie gruntów z produkcji to po prostu wyłączenie czasowe<sup>20</sup> lub takie, w którym po zrealizowaniu inwestycji możliwe będzie wykorzystanie gruntu zgodnie z jego dotychczasowym przeznaczeniem<sup>21</sup>. Niezależnie od przyjętego kryterium należy uznać, że wyłączenie gruntów z produkcji na rzecz wydobywania kopalin ze złóż w przeważającej części przypadków będzie tym samym wyłączeniem nietrwałym, gdyż nie tylko będzie dokonywane na określony czas, lecz także po zakończeniu eksploatacji w przeważającej części przypadków możliwe będzie przywrócenie gruntów do dotychczasowego sposobu użytkowania.

## VII. OKREŚLENIE OBSZARU NIERUCHOMOŚCI PODLEGAJĄCEGO WYŁĄCZENIU Z PRODUKCJI

Na zakończenie należy zaznaczyć, że wyłączeniu z produkcji nie musi podlegać cała nieruchomość, na której ma nastąpić rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów. Decydujące znaczenie ma bowiem rzeczywista powierzchnia, na której wykonywana będzie działalność polegająca na wydoby-

<sup>19</sup> Art. 30 ust. 1 pkt 3 p.g.g.

<sup>20</sup> Tak m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 1812/13, LEX nr 1465947, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 29 listopada 2016 r., II SA/Rz 400/16, LEX nr 2199047.

<sup>21</sup> Tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 grudnia 2016 r., II SA/Sz 1090/16, LEX nr 2196013.

waniu kopaliny ze złóż<sup>22</sup>, a tym samym zarówno powierzchnia samego wyrobiska, jak i pozostałego obszaru wykorzystywanego na rzecz wykonywanej działalności (np. obszaru dróg dojazdowych, zwałowisk nadkładu i składowisk urobku, placów pod parki maszynowe itp.). Tym samym należy uznać, że obszar wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej powinien być zbieżny z granicami zakładu górniczego określonymi w planie ruchu zakładu górniczego<sup>23</sup> lub projekcie technicznym<sup>24</sup> (dokumenty te jednak – co należy podkreślić – są sporządzane dopiero po uzyskaniu przez przedsiębiorcę koncesji, a plan ruchu zakładu górniczego podlega dodatkowo zatwierdzeniu przez właściwy organ nadzoru górniczego<sup>25</sup>) bądź z granicami obszaru górniczego wyznaczonymi w koncesji. Dokumentem wyznaczającym granice obszaru wyłączonego z produkcji powinna być zaś decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji, przy czym, co oczywiste, może to nastąpić także w załączniku mapowym do tejże decyzji<sup>26</sup>.

## REFERENCES

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015
- Felcenloben D., *Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w kontekście aktualizacji ewidencji gruntów i budynków*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4
- Korzeniowski P., *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3
- Panek M. A., *Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2018, nr 7
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012
- Wszolek J., Deszczka E., *Zmiana przeznaczenia i wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – wybrane zagadnienia praktyczne*, „Nieruchomości” 2016, nr 6

### Inne:

Wojewódzki Sąd Administracyjny Warszawa, wyrok z dnia 28 lutego 2011 r., IV SA/Wa 2297/10, LEX nr 995583

<sup>22</sup> Poruszone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 172/19, LEX nr 2656027, oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 marca 2017 r., II SA/Kr 1570/16, LEX nr 2267504.

<sup>23</sup> Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2293, z późn. zm.).

<sup>24</sup> W przypadku wydobywania kopaliny na podstawie koncesji udzielonej przez właściwego starostę (art. 34 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego).

<sup>25</sup> Art. 108 ust. 11 p.g.g.

<sup>26</sup> Tak też: D. Felcenloben, *Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w kontekście aktualizacji ewidencji gruntów i budynków*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 61–68.

Wojewódzki Sąd Administracyjny Warszawa, wyrok z dnia 9 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 1812/13, LEX nr 1465947

Wojewódzki Sąd Administracyjny Rzeszów, wyrok z dnia 29 listopada 2016 r., II SA/Rz 400/16, LEX nr 2199047

Wojewódzki Sąd Administracyjny Szczecin, wyrok z dnia 29 grudnia 2016 r., II SA/Sz 1090/16, LEX nr 2196013

Wojewódzki Sąd Administracyjny Kraków, wyrok z dnia 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 172/19, LEX nr 2656027

Wojewódzki Sąd Administracyjny Kraków, wyrok z dnia 14 marca 2017 r., II SA/Kr 1570/16, LEX nr 2267504