

Katarzyna Leśkiewicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

PRAWNA OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH W PROCESIE LOKALIZACJI INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

1. Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju wiąże się z racjonalnym wykorzystaniem zasobów naturalnych. Wymaga to koordynacji działań w wielu sferach gospodarki, w tym rolnictwa i środowiska. Natomiast właściwe zarządzanie środowiskiem wymaga nowoczesnego systemu planowania przestrzennego i ocen oddziaływania na środowisko¹. Z jednej strony gospodarowanie przestrzenią musi odpowiadać potrzebom rozwoju, m.in. infrastruktury, a z drugiej ochronie zasobów przyrodniczych i zmianom klimatu. Dążenie do wzrostu gospodarczego często wymaga godzenia różnych potrzeb wynikających np. z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego, a także ochrony środowiska. Rozwój społeczno-gospodarczy, w tym obszarów wiejskich, zależy w dużym stopniu choćby od dostępności infrastruktury technicznej, która wpływa nie tylko na poziom życia mieszkańców, lecz także i na środowisko.

W praktyce może być trudne bezkolizyjne sprostanie wyzwaniom rolnictwa i środowiska, zwłaszcza gdy wiąże się to z wykorzystaniem gruntów rolnych i leśnych. W literaturze zwracano już uwagę na kontrowersje związane z wykorzystywaniem gruntów rolnych choćby pod instalacje farm wiatrowych². Polityka rozwoju obszarów wiejskich wymaga więc integracji ograniczeń wynikających z ochrony środowiska naturalnego, zmian klimatu oraz potrzeby efektywnego korzystania z zasobów przy utrzymaniu ich zdolności produkcyjnej³.

¹ Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”, M.P. z 2014 r., poz. 469.

² S. Manservigi, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, Napoli 2016.

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, Bruksela, dnia 18 listopada 2010 r., KOM (2010) 672, wersja ostateczna, <http://www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku> (dostęp: 29.12.2017 r.).

Infrastruktura techniczna nie doczekała się uniwersalnej definicji legalnej, jest przedmiotem odniesienia różnych „konstrukcji” w wielu aktach prawnych⁴ i poglądów doktryny⁵. Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi ochronę gruntów rolnych i leśnych są zwłaszcza ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶ oraz ustawa z dnia 29 września 1991 r. o lasach⁷. Ochrona gruntów rolnych i leśnych stanowi element szerszej problematyki ochrony powierzchni ziemi⁸. Z kolei lokalizacja infrastruktury technicznej podlega ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także innym aktom regulującym lokalizację inwestycji celu publicznego⁹.

Problematyka sytuowania infrastruktury technicznej była podejmowana w literaturze wielokrotnie, przy czym głównie są to publikacje nieprawnicze i nie dotyczą one ochrony gruntów rolnych i leśnych¹⁰. Zagadnienia lokalizacji infrastruktury technicznej na gruntach rolnych i leśnych podejmowane są rzadko¹¹. Natomiast kwestie ochrony gruntów rolnych czy leśnych poruszane

⁴ Np. art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2062, z późn. zm. (dalej: ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych); art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147, z późn. zm. (dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami); art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, z późn. zm. (dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

⁵ Np. W. Chudy, *Rozwój infrastruktury obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 10, s. 97–106; E. Bielecka, B. Całka, *Analiza procesu wyłączeń gruntów z produkcji rolnej i leśnej na terenach wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 2/III, s. 163–173, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.agro-48516e32-1887-4944-bdf6-d6962f0e5a40/c/15.pdf> (dostęp: 20.12.2017 r.); N. Sajnog, K. Sobolewska-Mikulska, *Oddziaływanie infrastruktury przesyłowej na przestrzeń rolniczą*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2017, nr I/1, <https://repo.pw.edu.pl/info/journalseries/WUT73078/+title?lang=en>; <http://dx.doi.org/10.14597/infraeco.2017.1.1.009> (dostęp: 20.12.2017 r.); <http://repo.bg.pw.edu.pl/index.php/pl> (dostęp: 20.12.2017 r.).

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161, z późn. zm. (dalej: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 788, z późn. zm. (dalej: ustawa o lasach).

⁸ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 4 i n., i powołana tam literatura.

⁹ Np. ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1812, z późn. zm.; ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1496, z późn. zm.

¹⁰ Np. E. Bielecka, B. Całka, *Analiza procesu...*, s. 163–173; N. Sajnog, K. Sobolewska-Mikulska, *Oddziaływanie infrastruktury...*, *passim*.

¹¹ Zob. np. P. Wojciechowski, *Infrastruktura telekomunikacyjna w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 103–128.

są często przy okazji problemów planowania przestrzennego¹², czy rozwoju obszarów wiejskich¹³.

Za opracowaniem problematyki określonej w tytule artykułu przemawiają zwłaszcza względy społeczno-gospodarcze. Powierzchnia gruntów rolnych maleje, a lasy stanowiące bogactwo narodowe wymagają szczególnej ochrony. Grunty są zagrożone, z jednej strony przez utratę użytków rolnych na skutek m.in. realizacji projektów infrastrukturalnych, zmiany sposobu użytkowania, zalesiania i postępującego pustoszczenia w wyniku zmiany klimatu, a z drugiej – na skutek koncentracji gruntów przez duże gospodarstwa rolne i inwestorów spoza sektora rolnictwa¹⁴. Zagadnienia zarządzania gruntami rolnymi oraz przepisy dotyczące planowania przestrzennego należą do kompetencji państw członkowskich¹⁵. Dlatego planowanie lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej wymaga oszczędnego gospodarowania gruntami, co nie jest zadaniem łatwym, zważywszy na to, że rozwój infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich jest wciąż niedostateczny. Choćby poziom skanalizowania obszarów wiejskich jest nadal niski, a niedostateczne wyposażenie ich w infrastrukturę wodno-ściekową hamuje rozwój przedsiębiorczości. Brakuje również dobrej jakości dróg, co jest barierą rozwoju społeczno-ekonomicznego wielu miejscowości wiejskich z uwagi na utrudnienia komunikacyjne¹⁶.

Wiele zastrzeżeń budzi także stan urządzeń energetycznych. Około 45% wszystkich urządzeń wytwarzających energię elektryczną ma ponad 30 lat, a ok. 77% ponad 20 lat. Na obszarach wiejskich i podmiejskich występuje ponadto zły stan sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej, które oddalone są od jednostek wytwórczych¹⁷. Jednocześnie planowanie energetyczne stanowi ważny element

¹² H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX/el. 2013.

¹³ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów...*, s. 53 i n., i powołana tam literatura; P. Czechowski, *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980; I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 147–148; S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 37; K. Marciniuk, *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 368 i n.; B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 29 i n.

¹⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0197&format=XML&language=PL> (dostęp: 20.12.2017 r.).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, Warszawa, 18 kwietnia 2017 r., <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020/Publikacje> (dostęp: 20.12.2017 r.).

¹⁷ Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”, M.P. z 2014 r., poz. 469, s. 54.

wspierania rozwoju energetyki rozproszonej i jest czynnikiem wpływającym na stan lokalnej efektywności i bezpieczeństwa energetycznego. Potrzeba modernizacji sieci jest więc oczywiście związana także z rozwojem obszarów wiejskich. Wskazuje się bowiem, że stan techniczny linii energetycznych wpływa negatywnie na bezpieczeństwo energetyczne kraju, zwłaszcza terenów wiejskich, albowiem polska energetyka ma charakter nierównomiernie rozłożony w przestrzeni, co wynika z decyzji lokalizacyjnych mocy wytwórczych, które zapadały w latach 50. i 60. XX w.¹⁸. Wyzwaniem tego sektora gospodarki jest modernizacja oraz rozwój energetyki i ciepłownictwa, w tym m.in. sieci przesyłowych i dystrybucyjnych.

Ponadto system planowania przestrzennego powinien sprzyjać ochronie cennych zasobów, zwłaszcza lasów. Dlatego zakłada się, że będzie on miał charakter wielopoziomowy i hierarchicznie powiązany, a także zapewniał przenoszenie celów z planowania na poziomie krajowym i regionalnym na poziom lokalny, a tym samym będzie uwzględniał potrzeby lokalne w płaszczyźnie ponadlokalnej¹⁹.

Warto wspomnieć, iż działania służące poprawie stanu infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich są objęte finansowaniem w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 jako działania dotyczące „podstawowych usług i odnowy wsi na obszarach wiejskich”. Wsparciem objęto inwestycje związane z tworzeniem, ulepszaniem lub rozbudową wszystkich rodzajów małej infrastruktury, w tym inwestycje w energię odnawialną i w oszczędzanie energii obejmujące dwa typy operacji: gospodarkę wodno-ściekową oraz budowę lub modernizację dróg lokalnych. Jak widać, rozwój infrastruktury technicznej warunkuje rozwój obszarów wiejskich.

Mając powyższe na uwadze, celem niniejszych rozważań jest odpowiedź na pytanie, czy ustawodawca zapewnia należytą ochronę gruntów rolnych i leśnych w procesach lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, biorąc pod uwagę potrzeby energetyczne i żywnościowe. Ramy opracowania nie pozwalają na wyczerpujące opracowanie zagadnienia, dlatego możliwe jest jedynie zasygnalizowanie niektórych problemów.

2. W literaturze do infrastruktury technicznej zaliczono urządzenia i instalacje niezbędne do funkcjonowania sektorów produkcyjnych gospodarki²⁰, a na terenach wiejskich przede wszystkim infrastrukturę przyłączy sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz gazowej²¹. G. Rutkowska wskazuje, że infrastrukturę

¹⁸ *Ibidem*, s. 12.

¹⁹ *Ibidem*, s. 38.

²⁰ W. Chudy, *Rozwój infrastruktury...*, s. 97–106.

²¹ *Ibidem*; por. także L. Kłos, *Wpływ infrastruktury technicznej na atrakcyjność obszarów wiejskich*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25, http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip25-2012/SiP-25-179.pdf (dostęp: 17.06.2017 r.); *idem*, *Stan infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich w Polsce a wymogi ramowej dyrektywy wodnej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, nr 24, s. 119–128.

techniczną tworzą wszelkiego rodzaju systemy transportowe, energetyczne, łączności i wodno-sanitarne, w których skład wchodzi: drogi, przystanki autobusowe, koleje, stacje, porty rzeczne i morskie, sieć gazowa, energetyczna, melioracyjna, obiekty telekomunikacji i poczty²².

Pojęcie infrastruktury technicznej doczekało się definicji legalnej odnoszącej się do infrastruktury telekomunikacyjnej, która nie ma jednak uniwersalnego charakteru, dotyczy bowiem wyłącznie sieci telekomunikacyjnych²³. Z kolei w ustawie o gospodarce nieruchomościami mowa jest o „budowie urządzeń infrastruktury technicznej”, przez którą rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych²⁴. Do pojęcia „budowy urządzeń infrastruktury technicznej” odsyła ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w definicji „uzbrojenie terenu” sformułowanej na potrzeby planowania przestrzennego²⁵. Pojęcie „uzbrojenie terenu” zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest jednak tożsame z zakresem infrastruktury technicznej wymienionej w pojęciu „budowa urządzeń infrastruktury technicznej” z ustawy o gospodarce nieruchomościami. „Infrastruktura techniczna” jest więc pojęciem szerszym od „uzbrojenie terenu” i dlatego w jej ramach wymieniono odrębnie drogi i odrębnie urządzenia związane rzeczywiście z sieciami uzbrojenia terenu. Stąd regulację art. 2 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy odnosić jedynie do części przepisu art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁶.

Według orzecznictwa do infrastruktury technicznej należą, stosownie do wykładni celowościowej art. 143 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie tylko urządzenia służące do przesyłu energii elektrycznej, lecz także urządzenia do jej wytwarzania. W przypadku, gdy charakter i cel planowanej inwestycji zakłada, że stanowi ona zorganizowany zespół środków technicznych wytwarzających nośnik energetyczny w postaci energii elektrycznej, niebędący jednocześnie zakładem energetycznym, zamierzenie takie polegające na budowie

²² G. Rutkowska, *Analiza porównawcza infrastruktury technicznej i społecznej w wybranej gminie z wymogami UE*, http://iks_pn.sggw.pl/z36/art7.pdf (dostęp: 20.06.2017 r.); A. Krakowiak-Bal, *Wpływ infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości w gminach wiejskich wybranych powiatów woj. małopolskiego*, „Inżynieria Rolnicza” 2007, R 11, nr 7(95), s. 101 i n., [http://ir.ptir.org/artykuly/pl/95/IR\(95\)_1909_pl.pdf](http://ir.ptir.org/artykuly/pl/95/IR(95)_1909_pl.pdf) (dostęp: 20.06.2017 r.).

²³ Art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Na temat infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich zob. P. Wojciechowski, *Infrastruktura telekomunikacyjna...*, s. 103–128.

²⁴ Art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²⁵ Art. 2 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 lipca 2013 r., II SA/Kr 369/13, LEX nr 1343012; por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 listopada 2010 r., II SA/Kr 1625/09, LEX nr 753509.

elektrowni fotowoltaicznych w postaci paneli ustawianych na stelażach, służących produkcji energii elektrycznej, stanowi rodzaj infrastruktury technicznej²⁷. W innym wyroku stwierdzono, że urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii elektrycznej stanowią urządzenia infrastruktury technicznej²⁸. Nie można natomiast zaliczyć do urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, np. rurociągu naftowego²⁹.

Z kolei definicję „sieci” określa kilka aktów prawnych, np. ustawa – Prawo energetyczne, zgodnie z którą przez „sieci” należy rozumieć instalacje połączone i współpracujące ze sobą, służące do przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, należące do przedsiębiorstwa energetycznego³⁰. Natomiast gdy chodzi o sieć wodno-kanalizacyjną, ustawodawca przez sieci nakazuje rozumieć „przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”³¹. Nie istnieje również i w tym przypadku żadna uniwersalna definicja sieci.

3. Z perspektywy geodezyjno-kartograficznej sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast oraz w pasach drogowych na terenie istniejącej lub projektowanej zwartej zabudowy obszarów wiejskich koordynuje się na naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę, jednakże nie dotyczy to przyłączy oraz sieci uzbrojenia terenu sytuowanych wyłącznie

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 kwietnia 2016 r., II SA/Sz 905/14, LEX nr 1765250. Por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Sz 245/13, LEX nr 1334333, w którym wyrażono pogląd, że budowa urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii stanowi budowę urządzeń infrastruktury technicznej; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2011 r., II OSK 2251/10, LEX nr 1080221.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2016 r., II SA/GI 230/15, LEX nr 1984880.

²⁹ Por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia: 10 lutego 2010 r., I SA/Bk 490/09, LEX nr 570477; 17 czerwca 2009 r., I SA/Bk 101/09, LEX nr 510708; 2 lutego 2009 r., I SA/Bk 425/08, LEX nr 486018; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2007 r., III SA/Wa 4281/06, LEX nr 322335; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2010 r., II OSK 310/10, LEX nr 597535, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia: 6 maja 2009 r., II SA/Po 1003/08, LEX nr 547421; 27 maja 2009 r., II SA/Po 1000/08, LEX nr 562881; 17 listopada 2010 r., IV SA/Po 762/10, LEX nr 1699594; 1 grudnia 2010 r., IV SA/Po 763/10, LEX nr 1699629; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 października 2009 r., II SA/Bd 533/09, LEX nr 573647, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 listopada 2010 r., II SA/Łd 650/10, LEX nr 755875.

³⁰ Art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., nr 220, z późn. zm.

³¹ Art. 2 pkt 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 328, z późn. zm.

w granicach działki budowlanej³². Do starosty należy zatem skoordynowanie usytuowania projektowanej sieci uzbrojenia terenu wraz z propozycją tego usytuowania pochodzącymi od inwestora lub projektanta.

Lokalizacja infrastruktury technicznej może odbywać się wyłącznie zgodnie z uwarunkowaniami o charakterze „planistycznym”, a więc zwłaszcza z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Inwestycje dotyczące budowy infrastruktury technicznej kwalifikują się do kategorii inwestycji celu publicznego, o jakich mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami³³. Do inwestycji celu publicznego ustawodawca zalicza np. budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń³⁴ oraz innych urządzeń³⁵. Przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁶.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³⁷, gdzie uwzględnia się również m.in. sposób realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasad ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych³⁸. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁹. Przede wszystkim budowa sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, telekomunikacyjnych wymaga uzyskania decyzji o ustaleniu

³² Art. 28b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2101, z późn. zm.

³³ Np. art. 6 pkt 1, 2, 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁴ Art. 6 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁵ Art. 6 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁶ Art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁷ Art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁸ Art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁹ Art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴⁰. Przy czym wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest dopuszczalne, o ile teren, na którym ma być realizowana, nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo gdy taki teren jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu planów miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴¹. Dopuszczalne są więc jedynie przypadki lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach objętych powyższą zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W takich sytuacjach wydane zgody na zmianę przeznaczenia, a dotyczące ustaleń nieobowiązujących już planów są wiążące. Ponieważ w wielu przypadkach ustalenie lokalizacji przebiegu infrastruktury technicznej wymaga przeprowadzenia przez grunty rolne oraz przez tereny lasów (zwłaszcza budowy dróg), narzuca to konieczność uwzględnienia przepisów o ich ochronie w zakresie zmiany ich przeznaczenia⁴² na cele nierolnicze lub nieleśne⁴³. Jeżeli zatem w trakcie procedury planistycznej nie zostanie udzielona stosowna zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego, to organ gminy powinien zmienić kierunki swojej polityki przestrzennej bądź wyłączyć spod planowania odpowiednią część terenu⁴⁴.

Do powyższego należy dodać, że akty prawne regulujące uzyskiwanie poszczególnych decyzji lokalizacyjnych wyłączają zastosowanie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do „gruntów” objętych tymi decyzjami. Przykładowo, przepisy ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych stanowią, iż do gruntów objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁵. Podobne rozwiązania zawierają przepisy art. 21 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁶, który był przedmiotem

⁴⁰ Art. 50 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przy czym, nie chodzi o budowę przyłączy – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2001 r., IV SA 1993/99, LEX nr 54181, według którego na wybudowanie przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego jako samodzielnego urządzenia budowlanego nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę.

⁴¹ Art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴² Art. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴³ Art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3311/14, LEX nr 2169123.

⁴⁵ Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1812, z późn. zm.

⁴⁶ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1496, z późn. zm., stanowi, że do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

oceny zgodności z Konstytucją RP⁴⁷. Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in. że: „W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”.

Gdy chodzi natomiast o elektrownie wiatrowe, ich lokalizacja możliwa jest wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁸. Z rozwiązań o swoistym charakterze przepisy ustawy narzucają określoną odległość od leśnych kompleksów promocyjnych i form ochrony przyrody⁴⁹. Ich lokalizacja naturalnie wymaga także uwzględnienia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz zgody na zmianę przeznaczenia na zasadach wyżej już wspomnianych. Ponadto plan miejscowy, przewidujący możliwość lokalizacji budynków, umożliwia lokalizację urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii, wykorzystującego energię wiatru, o mocy nie większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich urządzeń⁵⁰. Jednakże nie może to być teren przeznaczony wyłącznie pod rolnictwo, to znaczy zarówno fundamenty elektrowni wiatrowej, jak i jej poszczególne elementy konstrukcyjne, jak np. śmigło, powinny znajdować się w całości na obszarze przeznaczonym pod elektrownię wiatrową, nie zaś na terenie przeznaczonym wyłącznie pod rolnictwo⁵¹.

Zatem jak widać, ochrona gruntów rolnych i leśnych podczas lokalizacji infrastruktury technicznej w ramach inwestycji celu publicznego we wskazanych przypadkach jest zachowana do momentu „zmiany przeznaczenia” gruntów rolnych i leśnych i na zgodnej z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmianie przeznaczenia się kończy, nie stosuje się bowiem wymogów dotyczących wyłączania z produkcji rolnej i leśnej oraz obowiązków z tym związanych na dalszym etapie realizacji inwestycji. Naturalnie w tych sytuacjach, w których dana lokalizacja urządzenia infrastruktury technicznej nie należy do powyższych kategorii inwestycji, przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

⁴⁸ Art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz.U. z 2016 r., poz. 961.

⁴⁹ Art. 4 ust. 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

⁵⁰ Art. 15 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 marca 2017 r., II SA/Gd 408/16, LEX nr 2280984.

znajdują zastosowanie z wyjątkami wynikającymi np. z art. 10a czy art. 13 ust. 2 ustawy o lasach⁵².

Zasygnalizować wypada, że gdy chodzi o wykorzystywanie gruntów leśnych do celów lokalizacji inwestycji, należy podkreślić brak w obowiązującym systemie planowania uregulowań o charakterze strategicznym, a jedynie na poziomie regionalnym długookresowe planowanie leśne musi być zintegrowane z wojewódzkimi planami zagospodarowania przestrzennego. Narzędziem powiązania planowania przestrzennego z gospodarką leśną są plany urzędzenia lasu zgodnie z ustawą o lasach, jednakże jedynie w tej wąskiej perspektywie, co oddaje ograniczone podejście ustawodawcy do ochrony zasobów leśnych i brak koordynacji działań administracji leśnej z samorządami czy podmiotami gospodarczymi⁵³.

4. Skoro warunkiem wykorzystania gruntów rolnych i leśnych do zlokalizowania infrastruktury technicznej jest właściwe, zgodne z prawem ustalenie zmiany ich przeznaczenia, warto przyjrzeć się bliżej znaczeniu wyrażenia „zmiana przeznaczenia”, w szczególności pod względem tego, na czym może ona polegać. Niektóre wnioski można formułować już w oparciu o przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także ustawy o lasach. Status gruntu rolnego „z mocy prawa” posiadają zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych m.in. grunty pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów na potrzeby rolnictwa i mieszkańców wsi; pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych⁵⁴. Zatem, o ile wymienione powyżej urządzenie będzie znajdować się w gruncie, o tyle w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie będzie pozbawiało gruntu rolnego takiego charakteru. Z kolei w odniesieniu do gruntów leśnych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustawodawca ograniczył je w zakresie infrastruktury do dróg dojazdowych do gruntów leśnych⁵⁵. Drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, przez które należy rozumieć drogi zakładowe prowadzące do gospodarstw rolnych i leśnych oraz drogi wiejskie w rozumieniu przepisów o drogach publicznych⁵⁶, są w świetle ustawy o drogach publicznych drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych)⁵⁷. Podobnie według ustawy o lasach drogi leśne to drogi położone w lasach niebędące drogami publicznymi w rozumieniu

⁵² A. Fogel, (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, LEX/el. 2015.

⁵³ K. Rykowski (oprac.), *Rekomendacje do dalszych prac nad Narodowym Programem Leśnym*, Instytut Badawczy Leśnictwa 2016, s. 27, <http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/rekomendacje.pdf> (dostęp 20.06.2017 r.).

⁵⁴ Art. 2 pkt 7 i 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁵⁵ Art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁵⁶ Art. 4 pkt 20 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 listopada 2014 r., II SA/Bk 904/14, LEX nr 1584503.

przepisów o drogach publicznych⁵⁸. Nie ma przeszkód, aby drogi te zaliczyć do dróg wewnętrznych⁵⁹.

Ponadto według ustawowego pojęcia lasu związek gruntu z gospodarką leśną nie zanika, jeśli są to tereny pod liniami energetycznymi, czy zajęte pod urządzenia melioracji wodnych albo budowli⁶⁰. Inaczej niż w przypadku gruntów rolnych, zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, lasem są m.in. grunty stanowiące „tereny pod liniami energetycznymi”. Ustawodawca nie wymienia „terenów pod liniami energetycznymi” jako wchodzących z „mocy prawa” w zakres pojęcia gruntu rolnego wedle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Można ewentualnie rozważać taką możliwość w drodze wykładni pojęcia np. gruntów pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, o jakim mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Gdyby dopuścić taką możliwość, należałoby przyjąć, iż w skład gruntów rolnych wchodzi np. urządzenia do przesyłu energii elektrycznej przedsiębiorstwa produkującego przetwory owocowo-warzywne, a w takim przypadku w razie lokalizacji przebiegu wspomnianych urządzeń w gruncie nie dochodziłoby do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Ponadto w zakresie gruntów leśnych ustawodawca dopuszcza wprost obciążenie za wynagrodzeniem nieruchomości pozostających w zarządzie Lasów Państwowych służebnością drogową lub służebnością przesyłu, z uwzględnieniem zasad gospodarki leśnej⁶¹, przy czym nietypowe pozostaje uregulowanie zasad wynagrodzenia⁶².

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zobowiązuje organy planistyczne do przestrzegania wymogu przeznaczania najcenniejszych gruntów rolnych i leśnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Regulacja ta może uniemożliwiać lokalizację inwestycji przebiegającej przez takie grunty. Mając na względzie ustawowe pojęcie „zmiana przeznaczenia”⁶³, należy wskazać, że zawsze powinno ono prowadzić do ustalenia innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Z formalnoprawnego punktu widzenia zatem każde ustalenie innego niż rolne i odpowiednio leśne przeznaczenie stanowi jego zmianę. Kluczową kwestią pozostaje jednak ustalenie, kiedy dochodzi (a kiedy nie) do zmiany przeznaczenia, w szczególności uwzględniając przesłanki określone w art. 4 pkt 6 i 11 oraz art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów

⁵⁸ Art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o lasach.

⁵⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2009 r., II OSK 1330/08, LEX nr 1166026.

⁶⁰ Art. 3 ustawy o lasach.

⁶¹ Art. 39a ustawy o lasach.

⁶² B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w ustawie o lasach*, „Rejent” 2012, nr 7–8.

⁶³ Art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

rolnych i leśnych. Jeśli inwestycja polega na sytuowaniu obiektu podziemnego w pasie drogi i pasie przeciwpożarowym – terenie, który nie jest zadrzewiony i nie wpływa na funkcje tego terenu, nie musi to oznaczać wyłączenia gruntów z produkcji, a co za tym idzie, dana inwestycja może nie wymagać zgody na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nieleśne, np. budowlane. Zlokalizowanie infrastruktury podziemnej na terenie dotychczas leśnym nie musi powodować innego niż leśny sposób użytkowania gruntów leśnych albo rolny w przypadku gruntów rolnych. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w praktyce stosowania powyższych przepisów. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że ewentualna lokalizacja na terenach rolnych otwartych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym nie spowoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze, zwłaszcza jeżeli sieci te będą przebiegać pod powierzchnią ziemi, a ustalenie wskazanych powyżej funkcji terenów nie spowoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne⁶⁴.

Naczelny Sąd Administracyjny, utrzymując wspomniany kierunek, wskazał także, że wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga przede wszystkim ustalenia, co oznacza, iż „teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne”⁶⁵. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że o tym, czy i jaką część gruntów leśnych objętych wspomnianą zgodą można wykorzystać na cele nieleśne, powinna decydować nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Gdy chodzi natomiast o przeprowadzenie sieci infrastruktury technicznej energetycznej przez tereny oznaczone jako lasy, bez uprzedniego uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, Naczelny Sąd Administracyjny dopuszczał już możliwość realizacji takiej inwestycji we wskazany sposób. W szczególności chodziło o zlokalizowanie linii energetycznej na gruntach rolnych i leśnych bez przedmiotowej zgody ministra, w którym to przypadku Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „ustalenie planu co do realizacji linii energetycznej na gruntach rolnych i leśnych nie zmienia przeznaczenia tych gruntów”⁶⁶.

W innej stosunkowo świeżej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny utrzymał wskazany wyżej kierunek interpretacji pojęcia „zmiana przeznaczenia” w odniesieniu do gruntów leśnych i dopuścił możliwość wydania decyzji lokaliza-

⁶⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., II OSK 567/08, LEX nr 511478.

⁶⁵ Uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 20.

⁶⁶ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 24 maja 2016 r., II OSK 2264/14, LEX nr 2108473; 20 grudnia 2013 r., II OSK 2597/13, LEX nr 1530748.

cyjnej celu publicznego dla inwestycji obejmującej budowę odcinków kablowych SN 15 kV i złącza kablowego SN 15 kV bez zgody wymaganej ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁷. Inwestycja celu publicznego, która była oceniana przez Naczelną Sąd Administracyjny, miała obejmować realizację podziemnej linii kablowej przez grunt oznaczony w ewidencji jako las (LsV), linia ta miała przebiegać w granicach obszaru wyznaczonego jako droga leśna i linii podziału przestrzennego lasu – pasa przeciwpożarowego. W stanie faktycznym sprawy nie było obowiązujących planów miejscowych ani zgód na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele budowlane. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że jakkolwiek lokalizacja inwestycji celu publicznego jest procesem określania dla danego terenu sposobu jego zagospodarowania i warunków zabudowy, to jednak nie jest przesądzone, że w konkretnym przypadku na skutek lokalizacji inwestycji dojdzie do „zmiany przeznaczenia” danego terenu. Osią sporu było to, czy projektowana podziemna linia kablowa była inwestycją powodującą zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Przeznaczenie gruntu leśnego wiąże się z pojęciem gospodarki leśnej, o jakiej mowa w ustawie o lasach⁶⁸. Przeznaczenie gruntu, które sprowadza się do ustalenia innego niż leśny sposób użytkowania, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego musi wykluczać leśny sposób użytkowania gruntów. Sytuacja taka wystąpi, „gdy na określonym terenie wyłączona albo chociażby ograniczona zostanie możliwość utrzymywania na nim roślinności leśnej, względnie – w przypadku gruntów związanych z gospodarką leśną – gdy dany teren nie będzie mógł być wykorzystywany na potrzeby tej gospodarki albo możliwość takiego wykorzystania będzie ograniczona”. Ostatecznie zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego taka linia podziemna nie podważa funkcji drogi leśnej ani pasa przeciwpożarowego, jeżeli zostanie zlokalizowana w ich granicach. Naczelny Sąd Administracyjny utrzymuje, iż droga leśna oraz pas przeciwpożarowy (linia podziału przestrzennego lasu) ze względu na umieszczenie w nich linii kablowej nie przestają być wykorzystywane na cele gospodarki leśnej i nadal mogą być lasem w rozumieniu ustawy o lasach.

5. Podsumowując, można stwierdzić, że co do zasady ustawodawca zapewnia ochronę gruntów rolnych i leśnych w procesach lokalizacji infrastruktury technicznej, przy czym najbardziej istotnym elementem tej ochrony pozostaje moment ustalenia, czy dochodzi do zmiany przeznaczenia tych gruntów.

Kierunki zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego (w tym ograniczanie zmian przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych) i bezpieczeństwa energetycznego nie wykluczają się w tych przypadkach, w których dana lokalizacja infrastruktury technicznej wypełnia przesłanki normatywne pojęć gruntu rolnego i leśnego z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w tym lasu według

⁶⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2016 r., II OSK 2264/14, LEX nr 2108473.

⁶⁸ Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

ustawy o lasach. Urządzenia infrastruktury technicznej stanowią integralny element wspomnianych pojęć prawnych, choć inny jest ich zakres przedmiotowy. Z niezrozumiałych względów ustawodawca nie uznaje wprost terenów pod liniami energetycznymi za grunty rolne, ale wchodzi one w zakres pojęcia lasu. Jednakże w praktyce sądy administracyjne w przypadku niektórych inwestycji dotyczących infrastruktury technicznej, zwłaszcza linii energetycznych, uznają te urządzenia za nienaruszające możliwości użytkowania gruntu na potrzeby gospodarki leśnej czy rolnej. Przyjmuje się więc, że ich realizacja nie prowadzi do zmiany przeznaczenia terenu, na którym zostaną zlokalizowane. Stwierdzenie takie musi być jednak każdorazowo poprzedzone ustaleniem, czy teren, przez który infrastruktura będzie przebiegać, będzie mógł być – ze względu na warunki realizacji i eksploatacji tej infrastruktury – użytkowany bez przeszkód w dotychczasowy sposób.

Istnienie sieci przesyłowych zostało założone w ustawie o lasach. Jednakże formułowanie kategoriycznych wniosków o tym, że sieci takie zasadniczo nie uniemożliwiają prowadzenia gospodarki leśnej czy rolnej, nie zawsze będzie dopuszczalne. Wszakże może się okazać, iż lokalizacja danej infrastruktury uniemożliwi na przykład zalesienie gruntu albo inwestycja będzie się wiązać z wycinką drzewostanu i uniemożliwi wegetację roślin, co spowoduje utrudnienia w prowadzeniu gospodarki leśnej. Zatem nie można wykluczyć sytuacji, w której mimo iż z formalnoprawnego punktu widzenia przebieg w gruncie urządzenia sieci umożliwi uznanie gruntu za „leśny”, to jednak faktycznie będzie uniemożliwiać prowadzenie gospodarki leśnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecka E., Całka B., *Analiza procesu wyłączeń gruntów z produkcji rolnej i leśnej na terenach wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 2/III, <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.agro-48516e32-1887-4944-bdf6-d6962f0e5a40/c/15.pdf> (dostęp: 20.12.2017 r.)
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015
- Bogucka I., *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Chudy W., *Rozwój infrastruktury obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 10
- Czechowski P., *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawnego-organizacyjne*, Warszawa 1980
- Fogel A., (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, LEX/el. 2015
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX/el. 2013

- Kłos L., *Wpływ infrastruktury technicznej na atrakcyjność obszarów wiejskich*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25, http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip25-2012/SiP-25-179.pdf (dostęp: 17.06.2017 r.)
- Kłos L., *Stan infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich w Polsce a wymogi ramowej dyrektywy wodnej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, nr 24
- Krakowiak-Bal A., *Wpływ infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości w gminach wiejskich wybranych powiatów woj. małopolskiego*, „Inżynieria Rolnicza” 2007, R 11, nr 7(95), [http://ir.ptir.org/artykuly/pl/95/IR\(95\)_1909_pl.pdf](http://ir.ptir.org/artykuly/pl/95/IR(95)_1909_pl.pdf) (dostęp: 20.06.2017 r.)
- Prutis S., *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Manservigi S., *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, Napoli 2016
- Marciniuk K., *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX
- Rakoczy B., *Służebność przesyłu w ustawie o lasach*, „Rejent” 2012, nr 7–8
- Rykowski K. (oprac.), *Rekomendacje do dalszych prac nad Narodowym Programem Leśnym*, Instytut Badawczy Leśnictwa 2016, <http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/rekomendacje.pdf> (dostęp: 20.06.2017 r.)
- Rutkowska G., *Analiza porównawcza infrastruktury technicznej i społecznej w wybranej gminie z wymogami UE*, http://iks_pn.sggw.pl/z36/art7.pdf (dostęp: 20.06.2017 r.)
- Sajnóg N., Sobolewska-Mikulska K., *Oddziaływanie infrastruktury przesyłowej na przestrzeń rolniczą*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2017, nr I/1, <https://repo.pw.edu.pl/info/journalseries/WUT73078/+title?lang=en>; <http://dx.doi.org/10.14597/infraeco.2017.1.1.009>; <http://repo.bg.pw.edu.pl/index.php/pl> (dostęp: 20.12.2017 r.)
- Wierzbowski B., *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Wojciechowski P., *Infrastruktura telekomunikacyjna w rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV

LEGAL PROTECTION OF AGRICULTURAL AND FOREST LAND IN THE PROCESS OF LOCALIZATION OF THE TECHNICAL INFRASTRUCTURE

Summary

The aim of the paper is to answer the question whether the legislator provides protection of agricultural and forest land in the process of localization of technical infrastructure. The technical infrastructure has not reached the universal legal definition, but in many different legal acts there is a reference to this notion. According to the final conclusions, the protection of agricultural and forest land includes the need for

localization of technical infrastructure when the technical infrastructure is the part of the composition of the normative notion of agricultural and forest land regulated by the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land and according to the Forest Act. Technical infrastructure are an integral part of these legal concepts, although their normative borders are different. For incomprehensible reasons, the legislature does not explicitly recognize land under power lines as agricultural land, but they fall within the scope of the legal concept of the forest. However, in practice, the administrative courts in the cases of certain investments of the technical infrastructure, especially power lines, consider these facilities as not infringing the nature of agricultural land or for forestry purposes.

KEYWORDS

agricultural land, forest land, localization, technical infrastructure, protection

SŁOWA KLUCZOWE

grunty rolne, grunty leśne, lokalizacja, infrastruktura techniczna, ochrona