

WIKTOR PAWLAK

OBOWIĄZEK ROLNICZEGO WYKORZYSTYWANIA OKREŚLONYCH GRUNTÓW ROLNYCH W PRL

I. Produkcyjne wykorzystanie ziemi nadającej się do prowadzenia upraw rolniczych od zarania Potoki Ludowej poddane było szczególnej regulacji prawnej w różnych zakresach oraz w różnych formach prawnych. W stosunku do władających ziemią uprawną ustalone zostały wyraźnie dwa podstawowe obowiązki ogólne:

a) osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego-utworzonego w trybie reformy rolnej¹ albo osadnictwa rolnego², albo uwłaszczenia użytkowników gruntów państwowych³ oraz

b) rolniczego korzystania z użytków rolnych lub gruntów rolnych.

Opracowanie dotyczy uregulowań prawnych wprowadzających *expresses verbis* drugi z wymienionych obowiązków ogólnych.

Początkowo obowiązek rolniczego korzystania z użytków rolnych został wprowadzony dekretem z 30 III 1945 r. o przymusowym zagospodarowaniu użytków rolnych⁴, a następnie — dekretem z 9 II 1953 r. o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych⁵. Po uchyleniu dekretu z 9 II 1953 r.⁶ ukazują się w polskim ustawodawstwie rolnym generalne akty normatywne ustanawiające sankcje prawne wobec gospodarstwa rolnego

— opuszczonego przez właściciela⁷ albo

¹ Dekret z 6 IX 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, jednolity tekst z 1945 r. (Dz. U. nr 3, poz. 13).

² Dekret z 6 IX 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze ziem odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska (Dz. U. nr 49, poz. 279; zmiany z 1947 r. nr 66, poz. 410; z 1951 r. nr 46, poz. 340; z 1958 or. nr 17, poz. 71 — aort. 15).

³ Dekret z 18 IV 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym — jednolity tekst z 1959 r. (Dz. U. nr 14, poz. 78).

⁴ Dz. U. z 1945 r. nr 11, poz. 59.

⁵ Dz. U. z 1953 r. nr 11, poz. 40.

⁶ Ustawa z 13 VII 1957 r. o uchyleniu dekretu z 9 II 1953 r. o całkowitym zagospodarowaniu użytków rolnych (Dz. U. nr 39, poz. 173).

⁷ Art. 2 ustawy z 13 VII 1957 r. o zmianie dekretu z 18 IV 1955 r. o uwłaszczeniu i uregulowaniu innych spraw związanych z reformą rolną i osadnictwem rolnym (Dz. U. nr 39, poz. 174; zmiany z 1961 r. nr 32, poz. 161).

- ekonomiczne podupadłego⁸ albo
- produkcyjnie zaniedbanego⁹ albo
- uzyskującego niski poziom produkcji rolnej¹⁰.

W tych taktach normatywnych poprzez określenie nieefektywnych kategorii indywidualnych gospodarstw rolnych został pośrednio ustalany obowiązek rolniczego użytkowania gruntów. Wprowadzenie sankcji prawnych wobec właścicieli nieruchomości rolnych wchodzących w skład ww. kategorii indywidualnych gospodarstw rolnych sugeruje przyjęcie zasady, że prawo własności nieruchomości rolnych obciążone zostało przez ustawodawcę obowiązkiem wykonywania go w sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości¹¹.

Przy utrzymaniu tego stanu prawnego w ustawie z 26 X 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów¹² art. 16 ust. 1 stanowi, że „właściciel gruntów rolnych obowiązany jest do ich rolniczego użytkowania”. JW literaturze prawniczej pojawiły się kontrowersje na tle charakterystyki prawnej tego uregulowania. Jedni wypowiadali pogląd, że obowiązek rolniczego użytkowania gruntów rolnych — choć w nie dość precyzyjnym sformułowaniu — wypełnia lukę istniejącą w ustawodawstwie rolnym¹³. Inni łączyli ten obowiązek z utratą przez nieruchomości rolne charakteru rolnego i z ustalonym programem rolniczego wykorzystania gruntów rolnych od chwili podjęcia decyzji o ich przeznaczeniu na cele nierolnicze do czasu faktycznego wyłączenia ich z produkcji rolnej (art. 7 ust. 2 cyt. ustawy). Wobec utraty przez nieruchomości rolne charakteru rolnego nie ma możliwości stosowania zasady, że prawo własności nieruchomości rolnych zostało przez ustawodawcę obciążone obowiązkiem wykonywania go zgodnie ze społeczno-ekonomicznym przeznaczeniem nieruchomości, bo to przeznaczenie uległo zmianie z rolniczego na cele nierolnicze. W tej sytuacji obo-

⁸ Ustawa z 28 VI 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe należności (Dz. U. z 1969 r. nr 17, poz. 130).

⁹ Ustawa z 24 I 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 3, poz. 14; zmiany z 1971 r. nr 27, poz. 251).

¹⁰ Art. 9 ust. 2 ustawy z 29 V 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. nr 21, poz. 118; zmiany z 1977 r. nr 32, poz. 140).

¹¹ Zofo. m.in. J. Wasilkowski, *Prawo własności PRL — zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 112; T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio — actio negotiorum)*, Warszawa 1969, s. 78; M. Błażejczyk, *Zapobieganie ekstensywnemu użytkowaniu gruntów rolnych*, Warszawa 1971, s. 47 i nast.; A. Lichorowicz, *Sytuacja prawna gospodarstw zaniedbanych w PRL*, Kraków 1971, s. 35; D. Safian, *Obowiązek rolniczego użytkowania gruntów rolnych*, w: *Prawne instrumenty intensywnego zagospodarowania gruntów rolnych*, red. M. Błażejczyk, i J. Paliwoda, Warszawa 1975, s. 9.

¹² Dz. U. z 1971 r. nr 27, poz. 249; zmiany z 1974 r. nr 38, poz. 230.

¹³ Zobacz przede wszystkim D. Safian, *Obowiązek rolniczego użytkowania*, s. 7-30.

wiązek rolniczego użytkowania gruntów rolnych, z uwagi na ich właściwości fizyko-chemiczno-biologiczne, zabezpiecza realizację ustalonego przez gminną radę narodową programu rolniczego wykorzystania gruntów rolnych przez właścicieli (posiadaczy) przeznaczanych na cele nierolnicze, a nie wyłączonych jeszcze faktycznie z produkcji rolniczej¹⁴.

W roku 1976 wprowadzono do Konstytucji PRL zasadę właściwego użytkowania ziemi jako dobra ogólnonarodowego (art. 15 pkt 2). Jest to wyrazem urzeczywistnienia przejścia idei społecznej funkcji ziemi ze sfery założeń ekonomicznych i politycznych¹⁵ do sfery prawa stamowionego, co jest szczególnie ważne dla zabezpieczenia wyżywienia społeczeństwa¹⁶. Umieszczenie tej zasady w Konstytucji nadaje jej rangę zasady ustrojowej, mającej nadrzędną pozycję wobec przepisów prawnych regulujących prowadzenie produkcji rolnej we wszystkich kategoriach gospodarstw rolnych. Wniosek ten znajduje swoją podstawę w konstrukcji art. 15, w którym w dalszych punktach 3, 4 i 5 mówi się o indywidualnych gospodarstwach rolnych chłopów pracujących, zespołowych i państwowych gospodarstwach rolnych. „W trosce o wyżywienie narodu” państwo dba o realizację tej zasady zarówno w zakresie stanowienia przepisów prawnych, jak i ich stosowania. Jednym z wyrazów realizacji tej zasady jest nowa ustawa z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która uchyliła ustawę z 1971 r. i wprowadziła obowiązek rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne¹⁷. Jednocześnie uchylone zostały wszystkie uregulowania prawne ustanawiające sankcje prawne wobec właścicieli nieruchomości rolnych wchodzących w skład nieefektywnych kategorii indywidualnych gospodarstw rolnych¹⁸. Ukształtowany został więc mowy stan prawny, który uzasadnia podjęcie badań w celu scharakteryzowania obowiązku rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych, obciążającego właścicieli lub posiadaczy tych gruntów, a ustanowionego w ustawie z 1982 r.

II. Powierzchnia ziemi łącznie z glebą, określana także jako „grunty rolne” albo „grunty leśne”, kwalifikowana jest w porządku prawnym PRL albo jako zasób przyrody będący jednym z komponentów środowiska naturalnego, albo jako podstawowy aktywny środek produkcji stanowiący dobro produkcyjne. Ujęcia te odnotowane zostały zarówno w Konstytucji PRL, jak: i w ustawodawstwie zwykłym.

¹⁴ W. Pawlak, *Prawo rolne*, Warszawa—Poznań 1981, s. 149 i 150.

¹⁵ W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzemnej*, *Studium prawne*, Katowice 1978, s. 31 i cytowana tam literatura.

¹⁶ *Ibidem*-, s. 31.

¹⁷ Art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 III 1982 r. (Dz. U. nr 1:1, poz. 79).

¹⁸ Art. 48 ust. 3 oraz art. 51 pkt 1, 3 i 5 ustawy z 26 III 1982 r. (Dz. U. nr 11, poz. 79).

W Konstytucji PRL w brzmieniu znowelizowanym w 1976 r. ochronę i kształtowanie środowiska naturalnego uregulowano w art. 12 ust. 2 i art. 71. W tych przepisach prawnych zostały ustalone zadania tak dla państwa, jak i dla wszystkich obywateli w kontekście ich podstawowych praw i obowiązków.

Art. 12 ust. 2 Konstytucji PRL kwalifikuje środowisko naturalne jako dobro ogólnonarodowe będące samoistnym przedmiotem ochrony prawnej. Przesądza to, o traktowaniu ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska naturalnego jako jednego z podstawowych zadań państwa, włączanego do planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju¹⁹.

Art. 71 Konstytucji PRL nawiązując do ujęcia środowiska naturalnego jako samoistnego przedmiotu ochrony prawnej przyznaje obywatelom PRL „prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego” oraz nakłada na nich „obowiązek jego ochrony”. W tym sformułowaniu nastąpiło związanie prawa do korzystania z wartości środowiska naturalnego z obowiązkiem ochrony wartości tego środowiska²⁰.

Założenia te uwzględnione zostały w ustawie z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska²¹ normującej określone w tytule zagadnienie przede wszystkim w aspekcie zachowania równowagi przyrodniczej zasobów przyrody składających się na środowiska.

Wobec konieczności zaspokojenia potrzeb wyżywieniowych społeczeństwa PRL w pełni docenia społeczną użyteczność ziemi nadającej się do prowadzenia upraw rolniczych. W art. 15 ust. 2 Konstytucji ziemia otrzymuje kwalifikację dobra ogólnonarodowego. Podkreśla to najwyższą wartość ziemi w aspekcie społeczno-gospodarczym z uwagi na jej dużą użyteczność dla całego społeczeństwa niezależnie od tego, w czym władaniu gospodarczym ten przedmiot materialny się znajduje. Z tego względu do zadań państwa włączono interesowanie się użytkowaniem ziemi we wszystkich formach rolniczego gospodarowania — indywidualnej, zespołowej i państwowej — oraz podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia właściwego jej użytkowania. Uregulowanie to traktuje ziemię jako podstawowy aktywny środek produkcji, stanowiący zasadniczy element w strukturze organizacyjnej każdej rolniczej jednostki wytwórczej²². Ziemia nadająca się do prowadzenia upraw rolniczych, będąca dobrem produkcyjnym, określana jest w przepisach prawnych m.in. jako grunty rolne. Aktualnie ich ochronę reguluje ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustawa ta wprowadza następujące sposoby ochrony gruntów rolnych:

— ograniczanie przeznaczania ich na cele nierolnicze,

¹⁹ L. Łustacz, *Ochrona i kształtowanie środowiska w prawie krajów socjalistycznych*, w: *Człowiek i nauka*, Watriszawa 1977, s. 346 i 347.

²⁰ *Ibidem*, s. 347.

²¹ Dz. U., z 1980 r. nr 3, poz. 6.

²² Art. 15 Konstytucji PRL — jednolity tekst Dz. U. 1976, nr 7, poz. 36.

- nadawanie nieużytkom rolniczym wartości użytkowych oraz przywracanie tych wartości zdegradowanym gruntom rolnym,
- zapobieganie procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej powstającym wskutek działalności nierolniczej,
- rolnicze ich wykorzystywanie, poprawianie ich wartości produkcyjnej oraz zapobieganie spadkowi ich urodzajności²³.

To różnorodne kwalifikowanie powierzchni ziemi łącznie z glebą w systemie prawnym PRL, a mianowicie jako zasobu przyrody podlegającego ochronie z uwagi na zachowanie równowagi przyrodniczej w środowisku albo jako dobra produkcyjnego, zostało ze sobą związane w ustawodawstwie zwykłym przez nawiązanie w art. 13 ust. 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska do przepisów prawnych określających szczegółowe zasady ochrony prawnej zasobów „gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów”. W tym stanie prawnym rozwiązania przyjęte w ustawie z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowią uzupełnienie uregulowań z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i odnoszą się do gruntów rolnych kwalifikowanych jako dobra produkcyjne. Szeroka ochrona prawna gruntów rolnych realizowana jest — jak wskazano wyżej — w różny sposób. Rozważania niniejsze ogranicza się do rolniczego wykorzystywania, a w szczególności do problematyki prawnej związanej z obowiązkiem rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne, obciążającym ich właścicieli albo posiadaczy²⁴.

Przypomnieć należy, że z dniem 1 VII 1982 r. uchylone zostały akty normatywne, które regulowały w różnych formach prawnych przymusowe przejmowanie na własność państwa nieruchomości rolnych należących do rolników indywidualnie gospodarujących w przypadku nieprowadzenia lub nienależytego prowadzenia prawidłowej gospodarki rolnej. W tej sytuacji wprowadzony obowiązek rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne nie występuje obok innych uregulowań o podobnej funkcji, jak miało to miejsce poprzednio w przypadku wprowadzenia obowiązku rolniczego użytkowania gruntów rolnych (art. 16 ust. 1 ustawy z 26 X 1971 r.). W uregulowaniu z 1982 r. nastąpiło zastosowanie zasady konstytucyjnej głoszącej, że PRL „dba o właściwe użytkowanie ziemi jako dobra ogólnonarodowego” (art. 15 pkt 2 Konstytucji). Stwierdzenie to wskazuje, że wymieniony obowiązek mieści się w układzie państwo — władający ziemią.

W tym miejscu należy odnotować przyjęte założenia ogólne o charakterze metodologicznym. Określę „środowisko naturalne”, „ziemia”,

²³ Art. 3 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy z 26 III 1982 r. (Dz. U. nr 11, poz. 79).

²⁴ Art. 213 ust. 1 pkt; :1 w związku z art. 4 pkt, 4 ustawy z 26 III 1982 r. (Dz. U. nr 11, poz. 79).

„powierzchnia ziemi łącznie z glebą”, „grunty rolne” używa się w przepisach prawnych w kontekście „ochrony”, „kształtowania”, „korzystania” lub „wykorzystywania”, a więc w kontekście funkcjonalnym, akcentującym aktywną postawę człowieka wobec środowiska lub jego komponentów²⁵.

Pośród trzech grup problemów prawnych ochrony środowiska naturalnego wyróżnionych w literaturze, a mianowicie „ochrona i racjonalne korzystanie z zasobów przyrody”, „ochrona i kształtowanie walorów środowiska naturalnego” oraz „ochrona środowiska życia człowieka przed obciążeniami i uciążliwościami”²⁶, nas interesują zagadnienia mieszczące się w pierwszej ze wskazanych grup. problemów prawnych ochrony tego środowiska, tzn. ochrona i korzystanie z jednego z podstawowych zasobów przyrody, a mianowicie ziemi.

W systemie prawa każdego współczesnego państwa żadna norma prawna nie istnieje i nie jest stosowana w izolacji od innych norm prawnych odnoszących się do tego samego zjawiska społecznego. Konsekwencją tego jest konieczność nawiązywania do odpowiednich pojęć i instytucji prawnych ustalonych w innych aktach normatywnych. Z uwagi na adresatów normy prawnej wprowadzającej ten obowiązek oraz rzecz, której dotyczy nakazane właścicielom zachowanie się, istnieje ścisłe związanie ustalonego obowiązku z prawem własności nieruchomości rolnych, a właściwie z wykonywaniem tego prawa.

W literaturze prawniczej wyróżniono dwie kategorie stosunków prawnych: potencjalne i konkretne²⁷. W niniejszym opracowaniu rozważania będą prowadzone na tle samych przepisów prawnych i stąd dotyczyć będą potencjalnych stosunków prawnych.

Podjmując rozważania nad problematyką prawną obowiązku rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne i gruntów zrekułtywowanych na cele rolne, należy nawiązać do charakterystyki prawa własności nieruchomości rolnych, zwłaszcza dozwolonego zachowania się właściciela wobec tych nieruchomości. Następnie w powiązaniu z dozwolonym zachowaniem się właścicieli wobec tych gruntów określić trzeba adresatów normy prawnej wprowadzającej ten obowiązek. Ustalenie reżimów prawnych, którym zostały poddane te grunty z uwagi na ich położenie, to dalszy element problematyki prawnej tego obowiązku, warunkujący zakres i sposób wykonywania nakazanego zachowania. Określenie treści tego obowiązku wraz z kontrolą jego wykonywania będzie kolejnym etapem rozważań. Sankcje prawne przewidziane w przypadku jego niewykonania stanowiąc będą ostatni etap rozważań.

W konkluzji podjęta zostanie próba określenia charakteru stosunków

²⁵ W. Radecki, *Prawnokarna ochrona środowiska naturalnego w PRL*, Wrocław 1981, s. 32 i nast.

²⁶ *Ibidem*, s. 64 i 65.

²⁷ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraików 1068, s. 88.

prawnych, których elementem jest ustawowo nakazane właścicielom albo posiadaczom zachowanie się względem gruntów stanowiących użytki rolne.

III, Prawo własności jest różnie charakteryzowane w literaturze prawniczej. Współczesna literatura prawa cywilnego przyjmuje, że prawa rzeczowe to nie stosunek prawny między rzeczą a uprawnionym, lecz stosunek prawny między ludźmi ze względu na rzecz"²⁸. Tak rozumiane prawo własności charakteryzuje się albo jako jedno z praw podmiotowych bezwzględnych²⁹, albo jako sytuację prawną właściciela³⁰, albo jako stosunek prawny własności³¹, albo jako konstrukcję domniemania generalnej kompetencji służącej danemu podmiotowi w zakresie korzystania i rozporządzania przedmiotem własności³². Wszystkie te koncepcje mogą być odniesione do prawa własności nieruchomości rolnej, które w całości mieści się w normatywnej konstrukcji prawa własności określonej w art. 140 k.c.

W każdej ze wskazanych wyżej koncepcji ujmowania prawa własności mieści się „korzystanie z rzeczy” polegające na podejmowaniu przez podmiot uprawniony czynności faktycznych psychofizycznych — wobec rzeczy, jak i czynności cywilnoprawnych. Zauważyć przy tym należy, że trudno jest wyczerpująco wymienić czynności faktyczne realizujące m. in. „korzystanie z rzeczy” z uwagi na ich uzależnienie od właściwości rzeczy, z której się korzysta³³. To uzależnienie tych czynności od właściwości rzeczy, występujące w bardzo szerokim zakresie w wypadku, gdy odnoszą się one do nieruchomości (gruntów) użytkowanych rolniczo, jest jeszcze wzbogacone ze względu na reżimy prawne, którym są poddane te nieruchomości.

Do czynności faktycznych dozwolonego zachowania się właścicieli mieszczących się w zakresie korzystania z rzeczy — nieruchomości rolnych nawiązuje obciążenie właścicieli obowiązkiem rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne (art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1982 r.).

Stosownie do art. 3 pkt 4 wskazanej ustawy „ilekroć w ustawie jest mowa o. [...] właścicielu — rozumie się przez to również posiadacza”.

W związku z tym uregulowaniem należy postawić dwa problemy:

²⁸ A. Klein, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Wrocław 1976, s. 6 i cytowana tam literatura; W. Paniko, *Własność graniowa*, s. 36.

²⁹ Zob. m.in. T. Dybowski, *Ochrona własności*, s. 37 - 89.

³⁰ A. Stelmach owsiki, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 227; Z. K. Nowakowisiki, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1969, s. 58; M. Błażejczyk, *Zapobieganie*, s. 87 i nast.

³¹ A. Klein, *Elementy stosunku prawnego*, s. 14 i nast.

³² W. Bańko, *Własność gruntowa*, s. 41 i nast.

³³ J. Wasilkowski, *Prawo własności PRL*, s. 105.

— co warunkuje obciążenie tym obowiązkiem obok właścicieli także posiadaczy gruntów stanowiących użytki rolne oraz

— czy obowiązkiem tym objęte zostały wszystkie podmioty władające gruntami stanowiącymi użytki rolne nie wyłączonymi z procesu produkcji rolnej czy tylko osoby fizyczne lub osoby prawne nie będące jednostkami gospodarki uspołecznionej.

Podjmując pierwszy problem należy wyjść od następującego ogólnego stwierdzenia. Nakazane właścicielom zachowanie się względem gruntów stanowiących użytki rolne polegające na rolniczym ich wykorzystywaniu nawiązuje funkcjonalnie do dozwolonego im faktycznego zachowania się względem tych gruntów. W tej sytuacji obciążenie tym obowiązkiem innych osób — poza właścicielami — jest możliwe, jeżeli osoby te zostały upoważnione albo przez ustawodawcę, albo przez ustawodawcę i właściciela nieruchomości rolnych do wykonywania czynności faktycznych w ramach dozwolonego zachowania się względem tych nieruchomości. Warunek ten spełniają posiadacze samoistni (art. 224 § 1 zd. 2 k.c.) oraz użytkownicy (art. 190 w związku z art. 252 k.c.) lub dzierżawcy (art. 693 § 1 k.c.), ponieważ są uprawnieni do wykonywania czynności faktycznych w zakresie korzystania z nieruchomości rolnych.

Rozważając problem drugi wychodzę z założenia, że odmienność charakteru prawnego podmiotów własności nieruchomości rolnych (współwłaściciele, osoby prawne, spółdzielnie albo państwowe osoby prawnej) nie zmienia treści korzystania z rzeczy. Występują tutaj wskazane wyżej elementy tego korzystania, a wśród nich dozwolone faktyczne zachowanie się uprawnionego względem nieruchomości dolnych. W tym zakresie istnieje więc zupełnie podobny stan, jak w wypadku prawa własności nieruchomości rolnych, przysługującego osobom fizycznym. W tej sytuacji można przyjąć, że obowiązek Rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne obciąża także ich współwłaścicieli, osoby prawne nie będące j.g.u., spółdzielnie produkcji rolnej oraz państwowe osoby prawne (państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej). Zgłaszane są w literaturze prawniczej wątpliwości, czy do państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej może odnosić się także obowiązek rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne³⁴.

Jeżeli przyjmie się założenie „że publiczno-prawne panowanie nad nieruchomościami w sferze korzystania [...] nie omija również nieruchomości państwowych”³⁵, to nie może budzić wątpliwości obciążenie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej obowiązkiem rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne. A. Wasilewski zauważa przy okazji: „istniejący w tych przypadkach podmiotowy zbieg publicznego i prywatnego panowania nad nieruchomością sprawia, że

³⁴ D. Safian, *Obowiązek rolniczego użytkowania gruntów*, s. 17.

³⁵ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, Kraków 1972, s. 60.

rozdzielenie obu rodzajów panowania nie zawsze jest tu łatwe; niemniej jednak rozdzielenie to wydaje się konieczne z uwagi na różnice w zasadach prawnych i realizacji"³⁶.

Odróżnienie w sferze korzystania z nieruchomości gruntowej — w tym także nieruchomości rolnej — panowania (prywatnonprawnego i publiczno-prawnego³⁷ pozwala stwierdzić, że obowiązek rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne obciąża wszystkie podmioty upoważnione na podstawie odpowiednich tytułów prawnych do dozwolonego faktycznego zachowania się wobec nieruchomości rolnych.

IV. Stwierdzone wyżej uzależnienie czynności faktycznych (dozwolonego faktycznego zachowania się) od właściwości nieruchomości nadających się do użytkowania rolniczego, jak również od reżimu prawnego, którym zostały one poddane, wskazuje na centralne usytuowanie tych nieruchomości w zakresie korzystania z rzeczy. Skłania to do omówienia w pierwszej kolejności reżimów prawnych, którym mogą być poddane nieruchomości rolne ze względu na sposób użytkowania lub położenie.

Nieruchomości rolne tworzą wyłącznie użytki rolne³⁸ do 1982 r. określone w § 7 rozp. wykonawczego z 1964 r.³⁹ Obecnie określenie użytków rolnych zawiera uregulowanie wprowadzające kwalifikację użytków rolnych dla potrzeb ewidencji gruntów⁴⁰. Różnica między tymi uregulowaniami przejawia się w tym, że w pierwszym wypadku również za użytki rolne uważa się „tego rodzaju grunty pod zabudowanymi”, co nie ma miejsca przy określaniu użytków rolnych w ewidencji gruntów. Dla naszych rozważań istotne znaczenie ma drugie uregulowanie dotyczące użytków rolnych, co wyraźnie wynika z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r. Stosownie bowiem do art. 2 ust. 1 pkt 1 chodzi o użytki rolne określone w przepisach prawnych o ewidencji gruntów, tj. grunty orne, sady i inne plantacje wieloletnie oraz trwałe łąki i pastwiska. Należy przy tym zauważyć, że spośród gruntów ornych wyodrębnionych w przepisach prawnych o ewidencji gruntów⁴¹ zostały

³⁶ Ibidem, s. 61.

³⁷ Ibidem, s. 41.

³⁸ J. Nadler, *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Wrocław 1976, s. 49 i cytowana tam literatura.

³⁹ Rozporządzenie RM z 28 XI 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (jednolity tekst z 1972 r. Dz. U. nr 31, poz. 215; zmiany z 1972 r. nr 49, poz. 317; z 1982 r. nr 9, poz. 36 i nr 37, poz. 245).

⁴⁰ Dekret z 2 II 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 6, poz. 32) oraz zarządzenie Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z 20 II 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów (MP nr 11, poz. 98).

⁴¹ Ibidem, § 13 ust. 2. „Do gruntów ornych zalicza się grunty w uprawie i odłogi. Za grunty w uprawie uważa się grunty zasiane lub zasadzone ziemiopłodami rolniczymi lub ogrodniczymi, trawami koszonymi lub wypasami (włączonymi do płodozmianu), ogrody działkowe, niezależnie od rodzaju upraw, sady o powierzchni

wyłączomie ogrody działkowe, które według art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należą do odrębnej kategorii gruntów rolnych, a mianowicie „ogrodów botanicznych i działkowych”.

Grunty zrekultywowane dla celów rolnych podlegają zagospodarowaniu polegającym na rolniczym ich użytkowaniu⁴². Kierunek takiego zagospodarowania tych gruntów oraz osobę zobowiązaną do tego ustala naczelnik gminy⁴³.

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. wyodrębniła jako jeden z komponentów środowiska naturalnego „powierzchnię ziemi łącznie z glebą i rzeźbą terenu” i poddała je ochronie (prawnej polegającej przede wszystkim „na zapobieganiu i przeciwdziałaniu ich niekorzystnym zmianom” (art. 13 ust. 1 cytowanej ustawy). Zasadniczymi środkami zabezpieczającymi realizację tych zadań są nałożone na jednostki organizacyjne i osoby fizyczne użytkujące grunty obowiązki: „racjonalnego gospodarowania zasobami gleb” oraz „zapewnienia ochrony ich wartości produkcyjnej i innych niezbędnych dla zachowania równowagi przyrodniczej” (art. 13 ust. 3 cytowanej ustawy).

W przypadku prowadzenia działalności związanej z rolniczym użytkowaniem gruntów podmioty te zostały obciążone szczegółowszymi obowiązkami, a mianowicie:

— stosowania właściwych metod uprawy niezbędnych dla zachowania lub tworzenia właściwych organizmów i stosunków wodnych w glebie, w szczególności płodozmianów i nawożenia organicznego (art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy),

— stosowania środków chemicznych i biologicznych w ilościach i w sposób nie naruszający równowagi przyrodniczej, a zwłaszcza nie powodujący szkodliwego zanieczyszczenia gleby lub wody, niszczenia zwierząt, roślin i ekosystemów albo pogorszenia warunków ich życia lub hodowli (art. 15 ust. 3 cytowanej ustawy).

Obowiązki te nawiązują do rolniczego użytkowania, mieszczącego się w ramach dozwolonego faktycznego zachowania się względem wszystkich gruntów oddających się do prowadzenia upraw rolniczych przez podmioty (uprawione). Formułują one nakaz dotyczący stosowania odpowiednich metod uprawy ziemi oraz zakaz stosowania (środków chemicznych i biologicznych w nadmiernych ilościach lub w niewłaściwy sposób. Mają one charakter powszechny, ponieważ obowiązują wszystkie podmioty

powyżej 10 arów, szklarnie i inspekty, chmielniki, uprawy wikliny, szkółki sadzawieniowe itp. oraz ugory czarne. Odłogi są to grunty orne, które w ciągu co najmniej dwóch ostatnich lat nie były uprawiane”.

⁴² Art. 29 ust. 2 ustawy z 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79).

⁴³ § 26 ust. 1 pkt 2 rozp. RM z 26 VI 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 20, poz. 149).

użytkujące rolniczo grunty. Ponadto w zależności od miejsca (położenia grunty te mogą być poddane dalszym różnym reżimom prawnym. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r. ze względu na obowiązywanie różnych reżimów prawnych na określonych obszarach wyodrębnia wyraźnie:

- obszary intensywnego rozwoju produkcji rolnej (art. 10),
- tereny, dla których ustalono programy rolniczego wykorzystania gruntów przewidywanych w projekcie (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze (art. 9),
- tereny stref ochronnych wprowadzonych przepisami ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (art. 26),
- tereny znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów lub urządzeń ujemnie oddziałujących na produkcję rolniczą (art. 27).

Także inne ustawy wyodrębniają pewne obszary w celu realizacji odpowiednich zadań państwowych i ustanawiają dla nich określone reżimy prawne. Przykładowo można tutaj wymienić obszary górnicze⁴⁴, parki narodowe, rezerваты przyrody⁴⁵, pas nadbrzeżny⁴⁶, strefy ochronne ujęć i źródeł wody⁴⁷. We wszystkich tych sytuacjach szczególne reżimy prawne ustanowione dla tych obszarów wyznaczają granice dla dozwolonego faktycznego zachowania się właściciela w zakresie prowadzenia produkcji roślinnej na gruntach stanowiących użytki rolne lub zrekultywowanych dla celów rolnych a położonych na tych obszarach.

Dalsze rozważania ograniczam do tych obszarów, które zostały wyodrębnione przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1962 r.

Obszary intensywnego rozwoju produkcji rolniczej przesadzają o priorytecie produkcji rolniczej przed inną działalnością gospodarczą. Wyraża się to przede wszystkim ograniczeniem na tych obszarach lokalizowania nowych zakładów przemysłowych (art. 10 ust. 1). Jedynie w wypadkach „uzasadnionych miejscowymi warunkami gospodarczymi, a zwłaszcza wykorzystaniem surowców miejscowego pochodzenia” na tych obszarach można „rozbudowywać istniejące lub lokalizować nowe zakłady prze-

⁴⁴ A. Wasilewski, *Obszar górniczy*, Warszawa 1969; art. 20 - 29 dekretu z 6 V 1953 r. — Prawo górnicze (jednolity tekst z 1978 r. Dz. U. nr 4, poz. 12).

⁴⁵ Zab. art. 11 ustawy z 7 IV 1949 r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 25, poz. 180).

⁴⁶ Zob. rozporządzenie RM z 31 VIII 1957 r. w sprawie ustalenia pasu nadbrzeżnego (Dz. U. nr 58, poz. 303).

⁴⁷ Art. 59 ustawy z 24 X 1974 r. — Prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230), rozporządzenie RM z 24 III 1965 r. w sprawie ustanowienia stref ochronnych ujęć i źródeł wody (Dz. U. nr 13, poz. 93; zmiany z 1970 r. nr 22, poz. 181) oraz zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej z 7 II 1969 r. w sprawie zasięgu i wyznaczania granic terenów strefy ochronnej ujęć i źródeł wody (MP nr 5, poz. 53).

mysłu spożywczego, zakłady usługowe dla ludności, rolnictwa i gospodarki leśnej, zakłady eksploatujące złoża kopalin".

Rozbudowa lub lokalizacja wymienionych wyżej obiektów jest jednak dopuszczalna pod warunkiem, „że ich działalność nie będzie miała ujemnego Wpływu na przyległe grunty" (art. 10 ust. 2). Z uwagi na przyznanie produkcji rolniczej priorytetu wobec innych działalności gospodarczych, do obszarów tych „nie mogą być włączane tereny stref ochronnych, o których mowa w przepisach o ochronie i kształtowaniu środowiska" (art. 10 ust. 3), Akcentowana jest tutaj raczej funkcja ochronna dla tych obszarów, a nie jest *expressis verbis* eksponowany ich charakter produkcyjny⁴⁸. Niemniej istnieją tutaj warunki świadczące o uprzywilejowaniu prowadzenia produkcji roślinnej w ramach dozwolonego faktycznego zachowania się właścicieli wobec gruntów nadających się do prowadzenia uprawy rolniczej.

W wypadku przewidywania w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia określonych gruntów na cele nierolnicze, naczelnik gminy sporządza dla tych gruntów projekt programu rolniczego wykorzystania do czasu faktycznego ich wyłączenia z produkcji" (art. 9 ust. 1).

Wobec czasowego utrzymania tych gruntów pod uprawą rolniczą chodzi o takie prowadzenie produkcji roślinnej, które umożliwi zamortyzowanie nakładów zaangażowanych w tę produkcję a jednocześnie zapewni należyte ich użytkowanie. Projekt takiego programu powinien zawierać: "1) wykaz gruntów i ich właścicieli oraz przewidziane terminy wyłączenia tych gruntów z produkcji; 2) określenie w miarę potrzeby: a) kierunków produkcji i rodzajów i ilości środków niezbędnych do należytego użytkowania gruntów, b) osób, które będą je użytkowały, e) przewidywanych odszkodowań wynikających z wyłączenia gruntów z produkcji, d) zakazów realizacji inwestycji na tych gruntach" (art. 9 ust. 2).

Tak opracowany projekt programu rolniczego wykorzystania gruntów do czasu wyłączenia ich z produkcji naczelnik gminy wykląda do wglądu miejscowej ludności równocześnie z wyłożeniem projektu planu zagospodarowania przestrzennego. „Po zebraniu uwag naczelnik gminy przedstawia projekt programu, wraz z uzasadnieniem nieuwzględnienia zgłoszonych uwag, do zatwierdzenia gminnej radzie narodowej łącznie z projektem planu" (art. 9 ust. 3). Program taki wyznacza ramy dla prowadzenia produkcji roślinnej, która mieści się w zakresie dozwolonego faktycznego zachowania się właścicieli wobec gruntów stanowiących użytki rolne.

Na terenach stref ochronnych wyodrębnionych na podstawie przepi-

⁴⁸ W. Panka, *Własność gruntowa*, s. 113; W. Pańko, *Problematyka prawna regionów intensywnego rozwoju rolnictwa*, w: *Wybrane zagadnienia biologiczno-prawne ochrony i kształtowania środowiska*, red. A. Agopszowicz, Katowice 1975, s. 74 i nast.

sów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴⁹ prowadzenie produkcji rolnej, a w tym przede wszystkim roślinnej, jest realizowane w ramach ustalonego przez wojewodę planu gospodarowania na gruntach tam położonych. Koszty opracowania tego planu pokrywa zakład przemysłowy ujemnie oddziałyujący na otoczenie. „Projekt planu wymaga uzgodnienia z: właściwą do spraw rolnych komisją gminnej rady narodowej, właściwymi organizacjami związkowymi rolników, samorządami załóg zainteresowanych przedsiębiorstw państwowych, zarządami spółdzielni” (art. 25 ust. 1 i 3). Plan gospodarowania na gruntach położonych na terenie strefy ochronnej może wprowadzić zmiany w realizowanych dotychczas kierunkach produkcji rolnej (art. 26 ust. 2). Projekt tego planu, który sporządza naczelnik gminy, powinien m. in. określać: „(rodzaje zanieczyszczeń i ich stężenie”, „wpływ zanieczyszczeń lub innego szkodliwego oddziaływania na istniejący sposób gospodarowania z ewentualnym podziałem strefy ochronnej na części”, „aktualne (kierunki produkcji roślinnej oraz wielkość tej produkcji”, „rośliny, które mogą być uprawiane, zalecenia dotyczące ich uprawy oraz proponowany sposób ich gospodarczego wykorzystania”⁵⁰. „Produkty rolne uzyskiwane w strefach ochronnych z produkcji prowadzonej zgodnie z planem gospodarowania podlegają badaniu zawartości w nich szkodliwych związków”⁵¹.

Uregulowanie to wskazuje wyraźnie na podporządkowanie prowadzenia produkcji roślinnej warunkom, które powstały w wyniku działalności zakładu przemysłowego. Uwzględnia to wyodrębnienie strefy ochronnej obejmującej tereny znajdujące się w zasięgu ujemnego oddziaływania zakładu przemysłowego. Obowiązuje więc tutaj szczególny reżim prawny dotyczący gruntów stanowiących użytki rolne, a określony przepisami prawnymi ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz zatwierdzonym przez wojewodę planem gospodarowania rolniczego. W ramach takiego reżimu prawnego może być realizowane dozwolone faktyczne zachowanie się właścicieli wobec gruntów stanowiących użytki rolne w zakresie prowadzenia produkcji roślinnej.

Najwyższe ujemne oddziaływanie działalności przemysłowej na produkcję roślinną istnieje wobec gruntów położonych w bezpośrednim są-

⁴⁹ Art. 71 ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. nr 3, poz. 6) oraz rozporządzenie RM z 30 IX 1980 r. w sprawie zasad tworzenia i zagospodarowania stref ochronnych (Dz. U. nr 24, poz. 92); zob. także J. Endrekajtis, *Uwagi na temat stanu zagospodarowania stref ochronnych wokół uciążliwych zakładów przemysłowych*, Miasto 1976, nr 12, s. 6 - 7.

⁵⁰ § 2 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 rozporządzenia RM z 26 VI 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 20, poz. 149).

⁵¹ Ibidem, § 21.

śledztwie obiektów luto urządzeń przemysłowych. Stopień tego ujemnego oddziaływania może być tak duży, że uniemożliwia racjonalne prowadzenie produkcji roślinnej na tych gruntach. Istnieje to wówczas, gdy stwierdzono poziom skażeń gleb i roślin w takim stopniu, jaki uniemożliwia uzyskanie płodów nadających się do spożycia lub przetworzenia. W tej sytuacji grunty położone w (bezpośrednim sąsiedztwie obiektów lub urządzeń przemysłowych należy wyłączyć z produkcji rolniczej (art. 27). Na tych terenach obowiązuje więc zasada bezwzględnego priorytetu działalności przemysłowej wobec produkcji rolniczej, która może być nawet zaniechana z chwilą wyłączenia gruntów tam położonych z tej produkcji.

Przedstawione wyżej rozważania pozwalają stwierdzić, że swoboda dozwolonego faktycznego zachowania się właścicieli wobec gruntów nadających się do prowadzenia produkcji roślinnej jest ograniczona określonymi warunkami. Jedne ustalane są w celu utrzymania równowagi przyrodniczej w samej glebie lub w środowisku życia roślin i zwierząt, a drugie są związane ze znoszeniem ujemnego oddziaływania sąsiadujących przedsiębiorstw przemysłowych. Tak więc zakres dozwolonego faktycznego zachowania się właścicieli wobec gruntów w wypadku prowadzenia produkcji roślinnej jest zróżnicowany w zależności od przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów stanowiących użytki rolne albo od ich położenia. Stwierdzenie to ma istotne znaczenie dla dalszych rozważań.

V. Stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r. „właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne obowiązany jest do rolniczego ich wykorzystywania”. Analizując treść tego obowiązku należy przypomnieć, że nawiązuje ona do jednego ze sposobów ochrony gruntów rolnych polegającego na „rolniczym ich wykorzystywaniu”. Służy to „poprawianiu ich wartości produkcyjnej waz zapobieganiu spadkowi ich urodzajności” (art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy). Stąd obowiązek rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne jest zasadniczym środkiem prawnym zapewniającym realizację wskazanego wyżej sposobu ochrony prawnej gruntów rolnych⁵².

Wyjaśniając treść określenia „rolnicze wykorzystywanie” gruntów należy wskazać, że w aktach normatywnych znajdujemy także inne określenia np.: „właściwe użytkowanie ziemi” w Konstytucji PRL albo „rolnicze użytkowanie gruntu” w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.

Określenie „użytkowanie” jest wieloznaczne. W rozumieniu ekono-

⁵² D. Safian, *Obowiązek rolniczego użytkowania*, s. 13.

anicznym nazwą „rolnicze użytkowanie gruntów” określa się zachowanie się podmiotu wobec gruntów, polegające na ich używaniu i pobieraniu ich naturalnych pożytków niezależnie od tego, czy formą prawną upoważniającą do takiego zachowania się wobec gruntów jest prawo własności, użytkowanie w znaczeniu techniczno-prawnym, dzierżawa, posiadanie samoistne albo zależne⁵³.

Termin „wykorzystywanie” w rozumieniu potocznym oznacza uzyskiwanie czegoś w celu osiągnięcia korzyści. W wypadku „rolniczego wykorzystywania gruntów” będzie chodziło o takie rolnicze użytkowanie (używanie i pobieranie naturalnych pożytków), jakie zapewni uzyskiwanie korzyści podmiotowi uprawnionemu. W określeniu tym akceptuje się więc uzyskiwanie efektów ekonomicznych przez władającego, a dopiero pośrednio wykonywanie różnych zabiegów rolniczych zmierzających do osiągnięcia tych efektów. To ogólne określenie treści tego obowiązku może być nieco uściślone, jeżeli się uwzględni to, że przedmiotem rolniczego wykorzystywania są grunty stanowiące użytki rolne oraz grunty zrekultywowane na cele rolne. Właściwości przedmiotu rolniczego wykorzystywania pozwalają bliżej określić rodzaj tej działalności. Może ona polegać jedynie na efektywnym prowadzeniu produkcji roślinnej. Jest to jednak nadal tylko ogólne oznaczenie treści obowiązku ustalonego w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1982 r. Ta lapidarność ustawowego sformułowania może skłaniać do traktowania go albo jako nie dość precyzyjnej regulacji prawnej, albo jako świadomego pozostawienia rolnikom pewnej swobody w rolniczym wykorzystywaniu gruntów. W pierwszym wypadku należałoby zgłosić postulat o uzupełnieniu tej regulacji prawnej enumeratywnym lub co najmniej przykładowym wyliczeniem zabiegów realizujących rolnicze wykorzystywanie gruntów w zakresie prowadzenia na nich produkcji roślinnej albo wskazaniem pożądanego poziomu produkcji roślinnej,

W drugim wypadku — ten. świadomego pozostawienia rolnikom pewnej swobody w sposobie realizacji rolniczego wykorzystywania gruntów — umożliwiałoby się prowadzenie produkcji roślinnej dostosowywanej do różnych właściwości przyrodniczych gruntu oraz do zróżnicowanego stopnia uciążliwości otoczenia przemysłowego. Cechą charakterystyczną produkcji roślinnej jest to, że wytwarza ją przyroda, na którą człowiek oddziałuje tylko w celu stworzenia odpowiednich warunków dla osiągnięcia zamierzonego efektu produkcyjnego⁵⁴. Na zróżnicowanie przyrodnicze nakładają się przewidywane zmiany przeznaczenia gruntów rolnych oraz różne stopnie uciążliwości otoczenia przemysłowego, co znajduje swój wyraz albo w programach rolniczego wykorzystania tych grun-

⁵³ S. Wójcicki, *System prawa cywilnego*, t. II, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 627.

⁵⁴ W Pytkowski, *Organizacja i ekonomika gospodarstw*, Warszawa 1976, s. 10.

tów, albo w planach gospodarowania na gruntach położonych w strefach ochronnych. To zróżnicowanie warunków prowadzenia produkcji roślinnej na gruntach stanowiących użytki rolne oraz gruntach zrehabilitowanych na cele rolne przesądzało o ogólnym określeniu treści obowiązku ustalonego w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1982 r. W tej sytuacji wypowiedzieli się za drugą alternatywą przyjmującą, że świadomie pozostawiono rolnikom pewną swobodę w realizacji rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych i stąd ogólnikowość sformułowania ustawowego. Takie uregulowanie wymaga jednak odpowiednika określonego przez obowiązujący porządek prawny. Może nim być ta część dozwolonego faktycznego zachowania się właściciela (posiadacza), która polega na prowadzeniu produkcji roślinnej ;w zakresie zróżnicowanym w zależności od przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze albo od położenia tych gruntów. Istnieje wówczas możliwość nawiązania do tych różnych zakresów dozwolonego prowadzenia produkcji roślinnej, wyznaczonych jej kierunkami, rozmiarami oraz metodami uprawy. To nawiązanie może dotyczyć formy lub jej treści. Ustanowienie obowiązku rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne powoduje, że dotychczas dozwolone prowadzenie produkcji roślinnej w różnych zakresach zostaje objęte nakazem efektywnego prowadzenia produkcji.

To uregulowanie zmienia dotychczasową formę z dozwolonej na nakazaną oraz treść z prowadzenia produkcji rolnej na prowadzenie efektywnej produkcji rolnej. Zakres natomiast rolniczego wykorzystywania określonych gruntów, polegający na prowadzeniu efektywnej produkcji roślinnej, jest tak samo zróżnicowany, jak było poprzednio dozwolone prowadzenie produkcji roślinnej w zależności od przeznaczenia tych gruntów albo ich położenia.

Konsekwencją (ustanowienia tego nakazu jest zakaz samowolnego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji przez właścicieli i przekazanie tej sprawy do kompetencji naczelnika gminy. Dopiero z chwilą wyłączenia gruntów z produkcji rolnej przez naczelnika gminy nie ma zastosowania obowiązek rolniczego ich wykorzystania.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r. wprowadzając ten obowiązek nie przyznaje organom administracji państwowej kompetencji do jego konkretyzacji, lecz nakazuje bezpośrednio właścicielom (posiadaczom) określanych gruntów rolnych podejmowanie pewnych działań faktycznych. Wymaga to jednak autorytatywnego stwierdzenia, że dana norma prawna znajduje zastosowanie do określonych indywidualnych sytuacji⁵⁵. Zachodzi więc konieczność przeprowadzenia przez naczelnika gminy kontroli celem stwierdzenia, że władający gruntami rolnymi są ich właścicielami (posiadaczami) upoważnionymi do prowadzenia produkcji roślinnej w ramach dozwolonego faktycznego zachowania

⁵⁵ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, s. 101.

się wobec tych gruntów, że granty będące przedmiotem władania stanowią użytki rolne albo zostały zrekultywowane na cele rolne oraz że nie zostały wyłączone z produkcji decyzją naczelnika gminy. Dopiero po tych stwierdzeniach naczelnik gminy w toku dalszej kontroli może sprawdzić wykonywanie obowiązku rolniczego wykorzystywania tych gruntów. Przeprowadza się ją corocznie w okresie wegetacji roślin (art. 42 ust. 1 ustawy z 1982 r.).

Regulując przeprowadzenie tej kontroli ustawa umożliwia włączenie do niej czynnika społecznego oraz określa uprawnienia przysługujące osobom ją wykonującym. Naczelnik gminy zawiadamia bowiem o terminie kontroli rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych właściwe organizacje związkowe rolników, zainteresowane przedsiębiorstwa państwowe i zarządy spółdzielni. Umożliwia to włączenie do kontroli nie tylko przedstawicieli organizacji związkowych rolników, ale także przedstawicieli samorządów załóg przedsiębiorstw państwowych i samorządów spółdzielczych.

Wykonujący kontrolę realizacji obowiązku rolniczego wykorzystywania gruntów są uprawnieni do: 1) wejścia na grunt, 2) wglądu do dokumentów oraz żądania sporządzenia ich odpisów, 3) sprawdzenia tożsamości osób w związku z przeprowadzaną kontrolą, 4) żądania wyjaśnień i zasięgnięcia informacji oraz 5) pobierania próbek gleby lub roślin do analizy (art. 38 ust. 2 ustawy z 1982 r.). Przeprowadzenie tej kontroli polega więc na analizie dokumentów, dokonaniu obserwacji oraz stwierdzeniu istniejącego stanu faktycznego w okresie wegetacji roślin.

Tak więc obowiązkowi rolniczego wykorzystywania określonych gruntów, obciążającemu ich właścicieli (posiadaczy), odpowiada uprawnienie organów administracji państwowej (przede wszystkim naczelników gmin) do kontroli jego realizacji. Wyznacza to podstawowy potencjalny materialnoprawny stosunek administracyjnoprawny⁵⁶.

VI. W następstwie kontroli realizacji obowiązku rolniczego wykorzystywania gruntów rolnych należy wyróżnić cztery sytuacje, w których ma miejsce albo

— realizacja obowiązku rolniczego (wykorzystywania grantów przez ich właścicieli (posiadaczy) (art. 23 ust. 1 pkt 1) w związku z art. 4 pkt 4 ustawy z 1982 r., albo

— wyłączenie z produkcji gruntów rolnych przeznaczonych na cele nierolnicze bez zezwolenia naczelnika gminy (art. 39 ust. 1 ustawy z 1982 r.), albo

— niewykonanie przez właściciela (posiadacza) obowiązku rolniczego wykorzystywania gruntów rolnych w określonym roku gospodarczym (art. 40 ust. 1 ustawy z 1982 r.), albo

⁵⁶ Ibidem, s. 106 i nast.

— występowanie odłogów na gruntach rolnych jako następstwo bierności właściciela "(posiadacza) zamiast nakazanego działania (art. 42 ust. 2 ustawy z 1982 r.).

Charakteryzując trzy ostatnie zachowania się właścicieli (posiadaczy) należy uwzględnić wyodrębnioną w literaturze kategorię pojęciową „czyny przeciwne względem danego”⁵⁷. Co prawda w ramach obowiązku rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych, polegającego na prowadzeniu efektywnej produkcji roślinnej, występuje nie tyle czyn, a działanie, obejmujące w zależności od kierunków produkcji roślinnej różne zespoły wzajemnie zharmonizowanych czynów. Sądzę jednak, że działanie nakazane można podstawić we wskazanej kategorii pojęciowej w miejsce „danego” czynu. Wówczas trzy ostatnie zachowania się właścicieli (posiadaczy) stanowią czyny przeciwne względem nakazanego działania. Polegają one albo na bierności zamiast nakazanego działania, albo na wykonaniu jakiegoś aktywnego czynu, który zmierza do wyłączenia nakazanego działania. Występowanie czynów przeciwnych względem nakazanego uzasadnia zastosowanie przymusu administracyjnego w celu wykonania ustanowionego obowiązku.

W wypadku gdy ustawowy obowiązek rolniczego wykorzystywania określonych gruntów nie wymaga konkretyzacji w decyzjach organów, administracji państwowej, lecz bezpośrednio nakazuje wykonywanie pewnych działań faktycznych, wówczas w tym samym uregulowaniu prawnym zawarta jest podstawa prawna istnienia stosunku administracyjnoprawnego oraz tytuł wykonawczy dla zastosowania przymusu administracyjnego⁵⁸.

W zależności od czynu przeciwnego względem nakazanego działania są stosowane środki egzekucyjne określone albo przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r. (art. art. 39, 42, 43, 44), albo przepisami ustawy z 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁹.

W pierwsze kolejności środkiem egzekucyjnym jest nakaz uiszczenia albo odpowiedniej kwoty pieniężnej (art. 39 ust. 1, art. 42 ust. 2 i 5 ustawy z 1982 r.), albo kary pieniężnej celem przymuszenia (art. 117 i nast. ustawy z 1966 r.).

Egzekucyjnym środkiem o statecznym jest wykonanie zastępcze⁶⁰ (art. 124 i nast. ustawy z 1966 r.), jeżeli zakres i sposób realizacji obowiązku rolniczego wykorzystywania gruntów rolnych określony został w uchwalonym przez gminną radę narodową programie (rolniczego wy-

⁵⁷ Z. Ziemiński, *Próba uporządkowania podstawowego słownictwa prawniczego*, w: *Studia logika*, t. XV, 1964, s. 263.

⁵⁸ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, s. 10,1.

⁵⁹ Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 24, poz. 151).

⁶⁰ Szerzej o środkach egzekucyjnych Zsb. Leoński, *Egzekucja świadczeń niepieniężnych*, Warszawa 1968, s. 60 i nast.

korzystania tych gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze, a jeszcze nie wyłączonych z produkcji albo w zatwierdzonym przez wojewodę planie gospodarowania na gruntach rolnych położonych w strefach ochronnych. W wypadku występowania odłogów na gruntach rolnych wchodzących w skład nieruchomości rolnych, których właściciele, ich dzieci lub rodzice nie mieszkają co najmniej od dwóch lat w miejscu położenia tych nieruchomości, ostatecznym środkiem przymusu administracyjnego jest przejście ich na własność państwa bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń z wyjątkiem służebności gruntowych, których utrzymanie w mocy uznane zostanie za niezbędne (art. 44 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 6 ustawy z 1982 r.)⁶¹.

Omówione wyżej przepisy prawne określają nowe potencjalne stosunki administracyjnoprawne, których przesłanką — a nie podstawą prawną — jest ustawowy obowiązek rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne. Zapewniają one przymusową realizację tego obowiązku w wypadku zaistnienia czynów przeciwnych względem nakazanego działania. Z uwagi na to, że występują one w stadium przymusowej realizacji ustanowionego obowiązku, można je zakwalifikować jako stosunki prawnoegzekucyjne, które stanowią jeden z rodzajów stosunków administracyjnoprawnych⁶².

VII. Przedstawione wyżej rozważania nawiązują do wyodrębnienia dwóch układów podmiotowych: państwo — właściciele nieruchomości rolnych oraz właściciele — wszyscy niewłaściciele. Ustawowy obowiązek rolniczego wykorzystywania gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrekultywowanych na cele rolne należy do układu państwo — właściciele nieruchomości rolnych.

Stosownie do obowiązujących przepisów prawnych obowiązek ten nie wymaga konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej, a bezpośrednio zobowiązuje właścicieli (posiadaczy) do wykonywania określonych ogólnie działań faktycznych wobec wskazanych gruntów rolnych. Realizacja tego obowiązku podlega corocznej kontroli naczelnika gminy przeprowadzanej w okresie wegetacji roślin. Ustawowemu więc obowiązkowi rolniczego wykorzystywania, obciążającemu właścicieli (posiadaczy) tych gruntów, odpowiada uprawnienie organów administracji państwowej do przeprowadzenia kontroli jego realizacji. Obowiązek ten jest więc ele-

⁶¹ Przepis powyższy „nie dotyczy nieruchomości, których właścicielami są osoby małoletnie lub ubezwłasnowolnione, trwale niezdolne do pracy, albo osoby powołane do służby wojskowej lub pozbawione wolności oraz gdy występowanie odłogów spowodowane jest innymi niezależnymi od właściciela przyczynami” (art. 42 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1982 r. Dz. U. nr 11, poz. 79).

⁶² J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, s. 105 i nast.

mentem potencjalnego stosunku administracyjnoprawnego⁶³ o charakterze podstawowym w zakresie uregulowania materialnoprawnego.

Treść tego obowiązku, stanowiąca nakaz prowadzenia efektywnej produkcji roślinnej, nakłada się niejako na tę część dozwolonego zachowania się właścicieli (posiadaczy) wobec nieruchomości rolnych, która polega na realizowaniu produkcji roślinnej.

W wypadku występowania czynów przeciwnych nakazanemu działaniu organy administracyjne mają kompetencję zastosowania środków egzekucyjnych, co pozwala wyodrębnić potencjalny stosunek prawno-egzekucyjny, który jest jednym z rodzajów stosunków administracyjnoprawnych.

A DUTY OF AGRICULTURAL UTILIZATION OF SPECIFIED CULTIVABLE LANDS IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

Summary

The constitutional principle of a proper utilization of land as a national property is reflected, among others, in a duty of agricultural utilization of farmlands and land re-cultivated for agricultural purposes. Two structures of subjects can be defined upon characterizing this regulation: the State — owners of agricultural estates, and owners of these estates — all non-owners. The statutory duty of agricultural utilization of farmlands and lands re-cultivated for agricultural purposes is a part of the structure: the State — owners of agricultural estates.

According to the valid legal rules, this duty does not have to be substantiated in a form of administrative decision but directly creates the obligation for owners (possessors) to perform generally defined real actions on specified cultivable lands. Fulfillment of this duty is a subject of control performed by a primary State's administrative agency in a period of plants' vegetation. The statutory duty on owners (possessors) of specified cultivable lands- of utilizing them in agricultural way is related to the right of State administrative agencies to control its fulfillment. Thus the duty becomes an element of potential relation under administrative law of the basic character in the aspect of substantive law. Content of the duty being an order of running effective vegetable production imposes itself in a way on that part of allowed behavior of owners (possessors) which consists in taking up vegetable production.

In case of observing any action contrary to the ordered activities State administrative agencies are competent to levy measures of execution. In this way a potential relation under law and execution can be defined, it is one of the types of a relation under administrative law.

⁶³ W związku z ustanowieniem obowiązku rolniczego użytkowania gruntów rolnych w art. 16 ustawy z 26 X 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz U. nr 27, poz. 249) także stanowisko przyjął już A. Klein, *Elementy stosunku prawnego*, s. 66 i 67.