

ZMIANA PRZEZNACZENIA GRUNTÓW ROLNYCH NA CELE NIEROLNICZE W ROSJI I POLSCE

THE CHANGE OF THE PURPOSE OF AGRICULTURAL LANDS FOR NON-AGRICULTURAL IN RUSSIA AND POLAND

Iliia N. Eliseev

Moscow State University of Geodesy and Cartography

Józef Hernik, Tomasz Noszczyk

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Streszczenie. Celem niniejszego artykułu jest analiza zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w Rosji i Polsce. Na wstępie podano definicję gruntu rolnego obowiązującą w Polsce i Rosji. Przeanalizowano obowiązujące procedury związane ze zmianą przeznaczenia gruntów w obydwu państwach. Podano także szczególne przypadki i zasady, według których w Federacji Rosyjskiej możliwa jest zmiana przeznaczenia gruntów, oraz opisano procedurę administracyjną, która poprzedza wydanie decyzji administracyjnej w tej sprawie. W artykule wymieniono też przypadki, w których w Polsce na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze potrzebna jest zgoda ministra ds. rolnictwa i rozwoju wsi, oraz sytuacje, w których zgoda ta nie jest wymagana.

Abstract. The purpose of this article is to analyse the changes in agricultural land use for non-agricultural purposes in Russia and Poland. In the beginning the definition of agricultural land was given, which is in force in Poland and Russia. We analysed existing procedures related to land use change in both countries. It also provides specific cases and the rules by which in Russian Federation it is possible to change the destination of lands, as well as describes the administrative procedure which precedes an administrative decision in this matter. The article also lists cases in which Poland on agricultural land use for non-agricultural purposes

Adres do korespondencji – Corresponding authors: prof. Iliia N. Eliseev (pomocnik sędziego Najwyższego Sądu Arbitrażowego Federacji Rosyjskiej), Department of Land Law and State Registration of Real Estate, Moscow State University of Geodesy and Cartography, Gorokhovskiy pereulok 4, 105064 Moscow, Russia; mgr inż. Tomasz Noszczyk, dr hab. inż. Józef Hernik, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, ul. Balicka 253c, 30-149 Kraków, e-mail: t.noszczyk@ur.krakow.pl, rmhernik@cyf-kr.edu.pl.

requires the approval of the Minister of Agriculture and Rural Development and the situations in which the approval is not required.

Słowa kluczowe: grunty rolne, zmiana przeznaczenia gruntów, Polska, Rosja

Key words: agricultural land, change of use of land, Poland, Russia

WSTĘP

Przekazywanie gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne jest w praktyce nieodwracalne i dlatego przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie należy mieć na uwadze oszczędne gospodarowanie nimi, jako zasobem nieodnawialnym. Postulat oszczędnego gospodarowania odnosi się w szczególności do najcenniejszych użytków rolnych.

Prowadzenie gospodarki rolnej na tych użytkach powinno być jak najbardziej racjonalne, co przyniesie wymierne korzyści. Dlatego też decyzja o wyłączeniu z produkcji rolnej nawet niewielkich powierzchni takich cennych gruntów powinna zapadać na najwyższym szczeblu [Stankiewicz 2013].

Kwestie związane ze zmianą przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w Polsce reguluje ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Ustawa 1995], a ich celem jest ograniczenie zmiany takiego przeznaczenia. Również w Rosji istnieje specjalna ustawa, która reguluje i znacząco ogranicza możliwości wyłączenia gruntów z produkcji i zmiany ich przeznaczenia [Федеральный закон... 2004].

W związku z tym przeanalizowano istniejące w Federacji Rosyjskiej i Polsce normy prawne odnoszące się do tego zakresu oraz przedstawiono definicję gruntu rolnego obowiązującą w obydwu tych krajach. Celem artykułu jest analiza procedur zmian przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze zarówno w Rosji i Polsce.

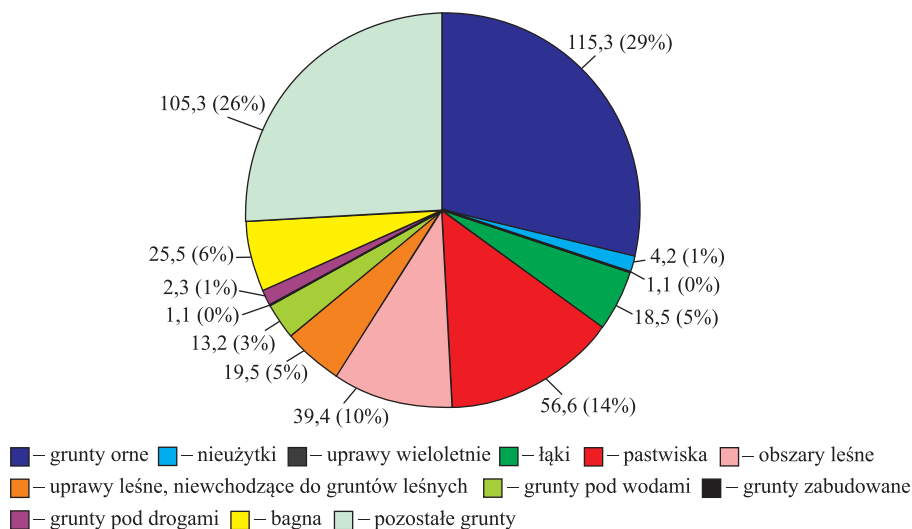
POJĘCIE I STRUKTURA GRUNTÓW ROLNYCH W ROSJI

Zgodnie z prawodawstwem Federacji Rosyjskiej [Земельный кодекс... 2001] gruntami rolnymi określa się ziemie znajdujące się poza granicami obszarów zamieszkania, przeznaczone dla potrzeb gospodarki rolnej oraz wykorzystywane dla jej celów.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2009 roku powierzchnia zasobów ziemskich Federacji Rosyjskiej wynosiła 1709,8 mln ha, z czego 402,3 mln ha, tj. 24%, zajmowały użytki rolne [Доклад... 2010]. W składzie gruntów rolnych wyodrębnia się:

- użytki rolne,
- ziemie przeznaczone pod drogi gospodarcze i transport,
- tereny leśne przeznaczone dla zapewnienia ochrony ziem przed oddziaływaniem szkodliwych zjawisk pochodzenia naturalnego, antropogenicznego i technicznego,
- obiekty wodne,
- budynki, budowle i urządzenia wykorzystywane do produkcji, przechowywania i pierwotnego przetwarzania produkcji rolnej.

Użytki rolne – grunty orne, łąki, pastwiska, ugory (ziemie, które ponad rok odpoczywają, później dalej są obsiewane), wieloletnie uprawy (sady, winnice, plantacje i inne) stanowią priorytet wśród gruntów i podlegają szczególnej ochronie.



Ryc. 1. Struktura użytków rolnych w Rosji w powierzchni ogólnej gruntów rolnych w 2008 r. (w mln ha)

Fig. 1. Structure of agricultural land in Russia in the total area of agricultural land in 2008 (in million hectares)

W 2010 r. Rosję zamieszkiwało 142 856 536 obywateli, z czego 105 313 773 osób mieszkało w miastach, a 37 542 763 na wsi [Демография... 2014]. Użytki rolne zajmowały 402,3 mln ha. W związku z tym powierzchnia użytków rolnych na 1 mieszkańca wynosiła 2,82 ha, na 1 mieszkańca miasta 3,82 ha, a 10,72 ha na 1 mieszkańca wsi.

Według ogólnej zasady obowiązującej w Rosji grunty rolne mogą być wykorzystywane do prowadzenia produkcji rolniczej, do tworzenia ochronnych upraw leśnych, do celów naukowo-badawczych, dydaktycznych i innych, związanych z produkcją rolniczą. Wykorzystanie gruntów jest dopuszczalne także dla realizacji różnego rodzaju działalności w sferze myślistwa [Доклад... 2010].

Szczególnie cenne produktywnie użytki rolne, w tym użytki rolne doświadczalno-produkcyjnych oddziałów organizacji naukowych i dydaktyczno-doświadczalnych organizacji oświatowych i szkół wyższych oraz użytki rolne, których wartość katastralna w sposób istotny przekracza średni poziom wartości katastralnej w danym rejonie miejskim (okręgu miejskim), mogą być, zgodnie z prawodawstwem podmiotów Federacji Rosyjskiej, włączane do wykazu ziem, których wykorzystanie dla innych celów niż rolnicze nie jest dopuszczalne.

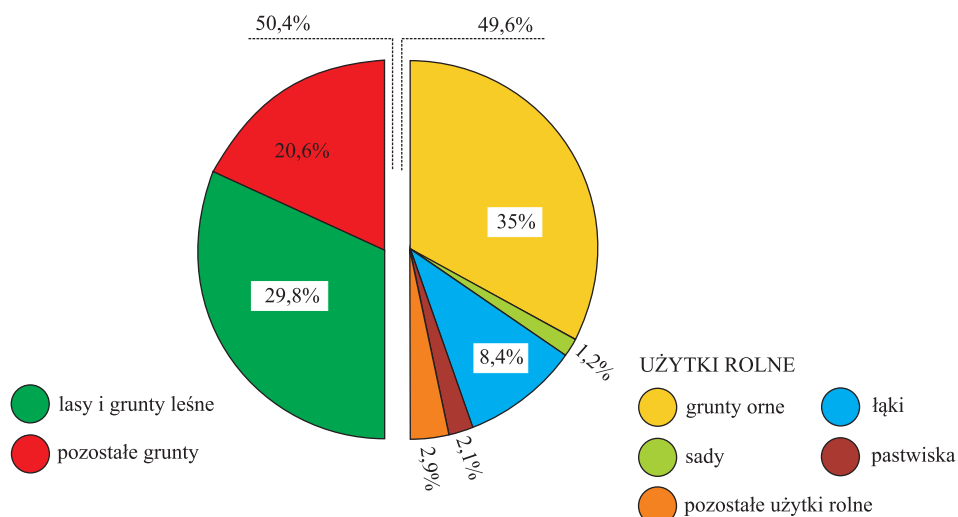
POJĘCIE I STRUKTURA GRUNTÓW ROLNYCH W POLSCE

W Polsce pojęcie gruntu rolnego występuje w wielu aktach prawnych. Na potrzeby niniejszego artykułu podano tylko definicję zawartą w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Ustawa... 1995]. Grunt rolny do celów tej ustawy jest rozumiany jako grunt:

- określony w ewidencji gruntów jako użytek rolny,
- pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służący wyłącznie dla potrzeb rolnictwa,
- pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu,
- pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny,
- parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi,
- pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych,
- pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa,
- zrekultywowany dla potrzeb rolnictwa,
- torfowisk i oczek wodnych,
- pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Za grunty rolne, według wspomnianej ustawy, nie uważa się gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.

Analizując rycinę 2 stwierdzić należy, iż ponad połowę powierzchni Polski (50,4%) w 2011 r. zajmowały lasy i grunty leśne oraz pozostałe grunty. Użytki rolne stanowiły natomiast 49,6% obszaru kraju. Wśród nich największy areal – 35% zajmowały grunty orne, a najmniejszy – zaledwie 1,2% sady. Warto zwrócić uwagę, iż lesistość w 2011 r. w Polsce była na poziomie 29,8%, tzn. lasy zajmowały niewiele mniejszą powierzchnię niż grunty orne (ryc. 2).



Ryc. 2. Struktura użytkowania gruntów w Polsce w 2011 r. (w % powierzchni ogółem)
 Fig. 2. The structure of land use in Poland in 2011 (in % of total)

W 2011 r. w Polsce mieszkało 38 538 447 obywateli, w tym 23 385 828 osób w miastach i 15 152 619 osób na wsi [Rocznik... 2013], natomiast użytki rolne zajmowały 18,87 mln ha. W związku z tym areal użytków rolnych na 1 mieszkańca Polski wynosił 0,49 ha, na 1 mieszkańca miasta 0,81 ha, a na 1 mieszkańca wsi 1,24 ha.

PROCEDURA PRZEZNACZENIA GRUNTÓW ROLNYCH DO INNYCH KATEGORII W ROSJI

Możliwość zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na ziemi innych kategorii przewidziana jest specjalną ustawą [Федеральный закон... 2004]. Procedura przeznaczenia gruntów z jednej kategorii na inną jest dość surowo ograniczona i możliwa tylko w sytuacjach określonych przez prawo.

Współczesne prawodawstwo Federacji Rosyjskiej dotyczące gruntów zawiera cały szereg kluczowych zasad, stanowiących podstawę funkcjonowania mechanizmu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na inne kategorie:

- Szczególnie istotna jest ochrona gruntów jako ważnego składnika otaczającego środowiska i środka produkcji w rolnictwie przed wykorzystaniem ziemi w charakterze mienia nieruchomości. Zgodnie z tym priorytetem posiadanie, korzystanie i zarządzanie ziemią może być realizowane przez posiadaczy działek swobodnie, jeżeli to nie wyrządza szkody otaczającemu środowisku.
- Priorytet ochrony szczególnie wartościowych gruntów, zgodnie z którym zmiana docelowego przeznaczenia cennych gruntów rolnych jest ograniczona albo zabroniona zgodnie z zasadami ustalonymi przez prawo federalne. Ustalenie danej zasady nie powinno być traktowane jako zmniejszenie znaczenia ziemi innych kategorii.
- Podział gruntów według ich przeznaczenia na dane kategorie, zgodnie z którym tryb prawny danej ziemi określa się na podstawie jej przynależności do danej kategorii i wydanego pozwolenia na korzystanie z ziemi, zgodnie ze strefowaniem terytoriów i wymogami prawodawstwa.

Uwzględniając ukazane wyżej zasady, dopuszcza się jedynie następujące przypadki zmiany przeznaczenia użytków rolnych na inną kategorię, związane:

- 1) z ochroną ziemi, która realizowana jest w celach zapobiegania degradacji gruntów, przywrócenia urodzajności gleb i zanieczyszczonych terytoriów;
- 2) ze stworzeniem naturalnych terytoriów będących pod szczególną ochroną albo z zaliczeniem (przyporządkowaniem) ziemi do kategorii ochrony przyrody, historyczno-kulturalnego, rekreacyjnego i innego szczególnie wartościowego przeznaczenia, przy czym przez naturalne terytoria będące pod szczególną ochroną rozumie się części ziemi, powierzchni wodnej i obszaru powietrznego nad nimi, gdzie są rozmieszczone naturalne kompleksy i obiekty, posiadające szczególne walory przyrodnicze oraz naukowe, kulturalne, estetyczne, rekreacyjne i zdrowotne znaczenie, które są wycofane w całości lub częściowo z rolniczego wykorzystania decyzją organów władzy państwowej i dla których są ustalone warunki szczególnej ochrony;
- 3) z ustaleniem albo zmianą granic obszarów zamieszkania;
- 4) z rozmieszczaniem obiektów przemysłowych na ziemiach, których wartość katastralna nie przekracza średniego poziomu wartości katastralnej w danym rejonie

- miejskim (okręgu miejskim), a także na innych ziemiach nierolniczych, przy braku innych wariantów rozmieszczenia tych obiektów;
- 5) z włączaniem bezużytecznych dla realizacji produkcji rolnej gruntów w skład obszaru leśnego, ziemi zasobu wodnego albo ziemi zapasu, przy czym za ziemię zapasu uważa się ziemię będącą własnością państwa lub miasta i nienależące do osób fizycznych lub prawnych takie ziemię czasowo nie są wykorzystywane, jest to tak zwana tymczasowo „nieprzydatna” ziemia, która w przyszłości będzie wykorzystywana;
 - 6) z budową dróg, linii przesyłania energii elektrycznej, linii łączności (w tym urządzeń liniowo-kablowych), rurociągów naftowych, gazociągów, linii kolejowych i innych podobnych obiektów liniowych, uwzględniając zatwierdzony wcześniej projekt rekultywacji części użytków rolnych, realizowany po zbudowaniu tych obiektów;
 - 7) z wykonywaniem międzynarodowych zobowiązań Federacji Rosyjskiej, zapewnieniem obrony kraju i bezpieczeństwa państwa przy braku innych wariantów rozmieszczenia odpowiednich obiektów;
 - 8) z wydobywaniem bogactw naturalnych uwzględniając posiadanie zatwierdzonego projektu rekultywacji tych gruntów;
 - 9) z rozmieszczeniem obiektów przeznaczenia socjalnego, komunalno-społecznego, obiektów ochrony zdrowia i szkolnictwa przy braku innych wariantów rozmieszczenia tych obiektów.

Należy zauważyć, że zmiana przeznaczenia użytków rolnych, których wartość katastralna przekracza ponad 50% średniego poziomu wartości katastralnej w danym rejonie miejskim (okręgu miejskim) i szczególnie wartościowo produktywnych użytków rolnych z jednej kategorii na drugą nie jest dopuszczalna, za wyjątkiem przypadków wymienionych wyżej w punktach 3, 6, 7 i 8. Warto zwrócić uwagę na fakt, że na dzień dzisiejszy w Rosji wartość katastralna działki kształtuje się tak, jak jej wartość rynkowa, dlatego im ziemia rolnicza jest wartościowsza, tym wyższa jest jej wartość katastralna.

Wskazana zasada ustala dodatkowe gwarancje ochrony najwartościowszych i najurodzajniejszych gruntów rolnych, co z kolei odpowiada wymienionym wyżej zasadom zachowania ziemi w takiej kategorii.

Osoba zainteresowana zmianą przeznaczenia ziemi z jednej kategorii na inną powinna wystąpić do organu wykonawczego władzy państwowej, upoważnionego do rozpatrywania takiego rodzaju spraw (w stosunku do gruntów rolnych są to organy władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej). Za podmioty Federacji Rosyjskiej uznaje się następujące jednostki terytorialne: republiki, kraje, obwody administracyjne, miasta federalnego znaczenia, okręgi autonomiczne oraz obwody autonomiczne. Obecnie w Rosji wyodrębnia się 85 takich podmiotów.

Zainteresowaną osobą jest osoba posiadająca grunty na określonym poniżej prawie:

- prawie własności: właściciele działek – osoby posiadające działki, korzystające z nich i zarządzające nimi na prawie własności (prywatnej, państwowej, miejskiej i innych formach własności);
- prawie stałego (wieczystego) użytkowania: użytkownicy ziemi – osoby posiadające działki i korzystające z nich na prawie stałego (wieczystego) użytkowania albo na prawie nieodpłatnego terminowego użytkowania;
- prawie dożywotniego dziedzicznego posiadania: właściciele ziemscy – osoby, posiadające działki i korzystające z nich na prawie dożywotniego dziedzicznego posiadania;

- na innych prawach – dzierżawy: dzierżawcy działek – osoby, które je posiadają i korzystają z nich na podstawie umowy dzierżawy, umowy najmu i podnajmu [Евдокимов и др. 2006].

Ubieganie się o zmianę przeznaczenia kategorii ziemi powinno zawierać uzasadnienie takiego przeznaczenia, uwzględniać jego cel i uzasadnienie konieczności wykorzystania działki w nowej kategorii, a także uzasadnienie braku innych wariantów wykorzystania działek z innych kategorii ziemi dla uzyskiwanych celów. Ponadto powinno też zawierać finansowo-ekonomiczne uzasadnienie racjonalnego przeniesienia działek z jednej kategorii do innej (w przypadkach przewidzianych prawodawstwem Federacji Rosyjskiej).

W wyniku rozpatrzenia wniosku zainteresowanego o zmianę przeznaczenia kategorii ziemi, organ wykonawczy władzy państwowej wydaje, w terminie do trzech miesięcy, decyzję o przeniesieniu ziemi z jednej kategorii do innej albo decyzję o odmowie takiego przeniesienia.

Przeniesienie gruntów z jednej kategorii do innej jest niedopuszczalne w przypadku:

- 1) ustalenia ograniczeń przeniesienia ziemi z jednej kategorii do innej albo zakazu takiego przejścia zgodnie z prawem federalnym;
- 2) ustalenia niezgodności planowanego docelowego przeznaczenia gruntów zatwierdzonego w dokumentacji planowania terytorialnego i dokumentacji dotyczącej przeznaczenia ziemi pod zabudowę.

Decyzja o przeniesieniu gruntów lub decyzja o odmowie takiego przeniesienia może być zaskarżona do sądu.

Organ wykonawczy władzy państwowej, który wydał decyzję o przeniesieniu ziemi, kieruje kopię takiej decyzji, w ciągu pięciu dni od dnia jej wydania, do federalnego organu władzy wykonawczej, upoważnionego do realizacji państwowej katastralnej ewidencji nieruchomości i prowadzenia państwowego katastru nieruchomości.

O wprowadzonych zmianach organ katastralnej ewidencji (obecnie w Rosji jest to Federalna Izba Katastralna) zawiadamia zainteresowanych prawnych posiadaczy działek uwzględniając decyzję o przeniesieniu ziemi. Izba Katastralna zawiadamia także organy realizujące państwową rejestrację praw do nieruchomości i transakcji z nimi związanych (obecnie jest to Federalna Służba Państwowej Rejestracji, Katastru i Kartografii – Росреестр) do wniesienia w ciągu 7 dni zmian w związku ze zmianą przeznaczenia gruntów z jednej kategorii w inną w zapisie jednolitego państwowego rejestru praw do nieruchomości i transakcji z nimi związanych.

PRZEZNACZANIE GRUNTÓW ROLNYCH NA CELE NIEROLNICZE LUB NIELEŚNE W POLSCE

Procedura ograniczania przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne zawarta jest w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Ustawa... 1995]. Przedstawia się ona następująco:

- 1) należy dokonać zmiany przeznaczenia odpowiednich użytków na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zmian tych dokonuje się według postanowień ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospo-

darowaniu przestrzennym [Ustawa... 2003]. Jeżeli w danej gminie istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wówczas w tym planie powinna być zawarta taka zmiana przeznaczenia użytków rolnych. W sytuacji, gdy w danej gminie nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, można dokonać takiej zmiany poprzez decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Potrzeba dokonania powyższej zmiany w planie miejscowym nie dotyczy okresowego, na czas nie dłuższy niż 10 lat, wyłączenia użytków rolnych z produkcji związanej z podjęciem natychmiastowych działań interwencyjnych niezbędnych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw oraz usuwania następstw wypadków losowych. Jednakże w takim przypadku wymagana jest decyzja zezwalająca na ich wyłączenie z produkcji rolnej;

- 2) trzeba uzyskać zgodę odpowiednich organów administracji rządowej na powyższe przeznaczenie (w stosunku do użytków rolnych o podanych w ustawie powierzchniach i klasach bonitacyjnych) na wniosek gminy.

ad. 2) Zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. W związku z obowiązującym od 1 stycznia 2009 r. art. 5b wspomnianej ustawy, jej przepisów nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast.

W Polsce użytki rolne klas I–III są chronione w szczególny sposób, gdyż zgodę na ich przeznaczenie na cele nierolnicze wyraża minister właściwy do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. Uzyskanie tej zgody następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a marszałek województwa dołącza do niego swoją opinię i przekazuje ministrowi w terminie do 30 dni od chwili złożenia wniosku przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Taki wniosek powinien zawierać:

- uzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia użytków rolnych,
- wykaz powierzchni tych użytków z uwzględnieniem ich klas bonitacyjnych,
- ekonomiczne uzasadnienie projektowanego przeznaczenia.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, gdy wyraża zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów, może wymagać, aby wniosek został złożony w kilku wariantach, przedstawiających różne koncepcje projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy.

Wniosek, o którym mowa powyżej, dotyczący gruntów o powierzchni powyżej 10 ha przeznaczonych na cele inwestycji górniczych powinien zawierać także wariantowe rozwiązania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w trakcie i po zakończeniu działalności przemysłowej, określające dla każdego wariantu koszty rekultywacji i zagospodarowania oraz straty, które poniesie rolnictwo.

Nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która weszła w życie 1 stycznia 2009 r., uchyliła przepisy art. 7 ust. 2 pkt. 3 i 4, mówiące o tym, że przeznaczenie gruntów rolnych klasy IV, V i VI pochodzenia organicznego, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha wymaga uzyskania zgody marszałka województwa po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Na skutek uchylenia tych przepisów nie jest obecnie wymagana decyzja administracyjna wyrażająca zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy IV oraz V i VI pochodzenia

organicznego na cele nierolnicze w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- 3) otrzymać decyzję na wyłączenie użytków z produkcji rolniczej;
- 4) uiścić należność i opłaty roczne z tytułu wyłączenia użytków z produkcji rolnej, za wyjątkiem użytków przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego do:
 - 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego,
 - 0,02 ha na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Struktura użytków rolnych w Rosji i Polsce jest nieco odmienna. Wspólny element stanowi największy odsetek gruntów ornych w stosunku do całego obszaru danego kraju oraz porównywalny odsetek pozostałych gruntów. Należy zauważyć, iż poziom lesistości – 29,8%, jest trzykrotnie wyższy w Polsce niż w Rosji, gdzie wynosi on tylko 10%. Pastwiska stanowią 14% obszaru Rosji, podczas gdy w Polsce zaledwie 2,1%. Ciekawą do porównania wydaje się być także powierzchnia UR na 1 mieszkańca. W Rosji wynosi ona 2,82 ha UR na 1 mieszkańca, a w Polsce jest to zaledwie 0,49 ha UR na 1 mieszkańca.

W okresie od roku 1990 do 2008 w Federacji Rosyjskiej można zauważyć tendencję zmniejszania się powierzchni gruntów rolnych, a w szczególności użytków rolnych. Powierzchnia użytków rolnych we wskazanym powyżej okresie zmniejszyła się o 1917,6 tys. ha [Доклад... 2010]. Tendencja ta związana jest m.in. ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na inne kategorie. Podobna sytuacja jak w Rosji jest obserwowana w Polsce, gdzie na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat także maleje areal użytków rolnych. Jak podają Woch i Woch [2014], w latach 1990–2006 w całej Polsce dokonano zmian sposobu użytkowania ziemi we wszystkich kierunkach na łącznej powierzchni ok. 438,5 tys. ha. Natomiast na przełomie lat 70. i 80. XX wieku na cele nierolnicze przekazywano corocznie ok. 10 tys. ha. W kolejnych latach utrzymywała się malejąca tendencja, a od 1995 roku corocznie przeznaczano się na cele pozarolnicze ok. 1–4 tys. ha użytków rolnych [Woch i Woch, 2014].

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż pojęcie gruntu rolnego jest nieco inaczej rozumiane w obydwu krajach. W Rosji jako grunt rolny traktowane są także tereny leśne przeznaczone na cele ochrony ziem przed oddziaływaniem szkodliwych zjawisk pochodzenia naturalnego, antropogenicznego i technicznego, natomiast w Polsce tereny leśne nie wchodziły w skład gruntów rolnych. Jest to zatem dosyć istotna różnica pomiędzy analizowanymi w tym temacie państwami.

Analiza warunków i procedury zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, zatwierdzonych w prawodawstwie Federacji Rosyjskiej, pozwala obecnie sformułować następujące wnioski:

Procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych stworzona została w celu zapewnienia ochrony i optymalnego wykorzystania ziemi jako ważnego czynnika otaczającego środowiska i środka produkcji w rolnictwie. Przy tym zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na inne kategorie może być zrealizowana tylko w przypadkach przewidzianych przez prawo, jeżeli to nie wyrządza szkody otaczającej przyrodzie. Co więcej, dodatkowa ochrona ustalana jest dla szczególnie wartościowych gruntów, których przeznaczenie na

inne kategorie jest znacznie ograniczone, a w pewnych przypadkach wręcz zabronione. Bezwzględne przestrzeganie wskazanej procedury, zarówno przez organy władzy, jak i przez prawnych posiadaczy działek, staje się podstawą dla racjonalnego wykorzystania gruntów rolnych i zapewnia egzekwowanie prawa zgodnie z przepisami o ochronie środowiska zatwierdzonymi w Konstytucji Federacji Rosyjskiej.

Na podstawie przeprowadzonej analizy procedury przeznaczania gruntów rolnych w Polsce można postulować, aby najcenniejsze użytki rolne (klas I–III) były chronione skuteczniej, z możliwością zmiany ich przeznaczenia ze względu na realizację celów użyteczności publicznej, takich jak np. budowa szkół, dróg publicznych, lotnisk, osiedli mieszkaniowych. Natomiast do tego celu nie można by już zaliczyć np. budowy zakładu przemysłowego uciążliwego dla środowiska.

W miarę rozwoju cywilizacji wzrasta zainteresowanie użytkami rolnymi. Zjawisko to jest na tyle powszechne, że nie ma od niego odwrotu. Dlatego też w dziedzinie ochrony i kształtowania użytków rolnych należy pogodzić się z ich przeznaczaniem na cele nierolnicze lub nieleśne. Punktem zainteresowania w tej dziedzinie jest wypracowanie takich mechanizmów określających tryb postępowania przy zmianie ich przeznaczenia, które umożliwią prowadzenie oszczędnej i racjonalnej gospodarki użytkami rolnymi, a szczególnie najcenniejszymi użytkami.

PIŚMIENNICTWO

- Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения 2010 г., подготовленны Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, http://www.mcx.ru/documents/document/v7_show/14242.323.htm [dostęp: 12 grudnia 2013].
- Демография – Федеральная служба государственной статистики, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol1/pub-01-04.pdf [dostęp: 15 marca 2014].
- Евдокимов П.В., Крамкова Т.В., Павлов П.Н. и др. под ред. А.А. Ялбулганова, 2006. Комментарий к Федеральному закону «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ.
- Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».
- Rocznik demograficzny. 2013. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 77–78.
- Stankiewicz D., 2013. Opinia merytoryczna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk sejmowy nr 1783). Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 647).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 1205).
- Woch F., Woch R., 2014. Zmiany użytkowania przestrzeni wiejskiej w Polsce, *Infrastr. Ekol. Ter. Wiej.* I(1), s. 111–124.
- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 2.12.2014