INFRASTRUKTURA I EKOLOGIA TERENÓW WIEJSKICH
INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS

Nr 2/III/2012, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 163–173
Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi

Elżbieta Bielecka, Beata Całka

ANALIZA PROCESU WYŁĄCZEŃ GRUNTÓW Z PRODUKCJI ROLNEJ I LEŚNEJ NA TERENACH WIEJSKICH

THE ANALYSIS OF THE LAND EXCLUSIONS FROM AGRICULTURAL AND FOREST PRODUCTION IN THE RURAL AREAS

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono kierunki procesu z wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej dla gminy wiejskiej Siedlce. Celem pracy było przeanalizowanie ogólnych tendencji zmian sposobu użytkowania gruntów oraz celów, na które zostały wydawane decyzje wyłączeniowe w latach 2000-2005, a także pokazanie tego procesu na tle obowiązujących przepisów prawnych o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Procedura związana z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej jest dosyć skomplikowana i wymaga czasu oraz zaangażowania dużej liczby osób. W niniejszym artykule przedstawiono ogólny zarys całej procedury, a także co jest z tym związane, kierunki rozwoju gospodarki i wiele danych o rynku nieruchomości rolnych i leśnych na terenie gminy Siedlce. Wyniki zostały omówione jak również przedstawione na wykresach i mapach.

Słowa kluczowe: wyłączenie gruntów z produkcji, grunty rolne i leśne

Summary

The following article presents the process of the exclusion of lands from agricultural and forest production on the basis of data for Siedlce district. The purpose of the article is to analyze the overall changing tendencies in the ways of using the lands. Secondly, the focus is put on the discussion of the purposes of on which the decisions of exclusion between 2000-2005 were taken. The process is also contrasted against current regulations on the protection of agricultural and

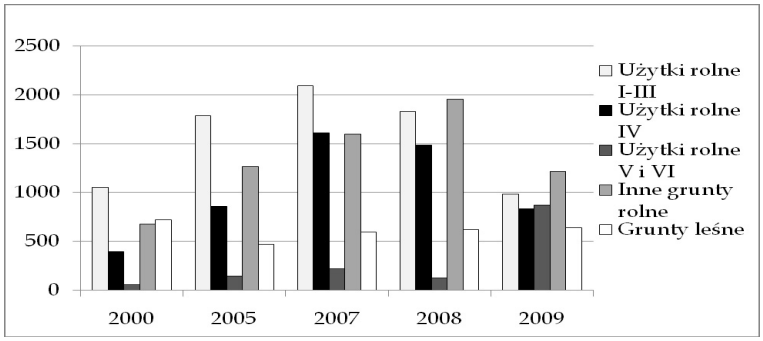
forest lands. The procedure of exclusion of agricultural and forest lands is complicated, time- consuming and involves hard work of a number of people. The article discusses the overall characteristics of all the procedure and what follows, the directions of the development of the economy as well as the data of forest and agricultural land market for Siedlce city. The results of the survey are discussed and illustrated with graphs and maps.

Key words: *land exclusion, agricultural and forest land*

WPROWADZENIE

W 2010 roku użytki rolne stanowiły 51,6% powierzchni kraju, z czego grunty orne zajmowały 38,7%, natomiast lasy i zadrzewienia zajmowały 29,7% powierzchni kraju. Z badań GUS wynika, że zarówno powierzchnia użytków rolnych jak lasów systematycznie maleje i w stosunku do roku 2009 uległa zmniejszeniu odpowiednio o 50 tys. i 35 tyś. ha [GUS 2010].

Według raportu Głównego Urzędu Statystycznego dotyczącego głównych kierunków wyłączeń gruntów, uzyskanego z Rocznika Statystycznego Ochrony Środowiska z 2010 r., wynika że w latach 2000-2008 następował systematyczny wzrost wyłączeń gruntów z produkcji rolnej i leśnej. Załamanie tego trendu nastąpiło w roku 2008 i spowodowane było nowelizacją ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W minionym dziesięcioleciu powierzchnia wyłączeń była największa w 2008 r. Wówczas wyłączono z produkcji rolnej i leśnej 6018 ha, głównie na tereny osiedlowe – 3205 ha oraz tereny przemysłowe – 925 ha. Powierzchnię gruntów rolnych i leśnych wyłączonych z produkcji rolniczej i leśnej w Polsce według powierzchni wyłączenia z podziałem na klasy użytków gruntowych w latach 2000-2009 ilustruje wykres 1. Większość wyłączonych gruntów należy do klas I-III oraz V i VI.

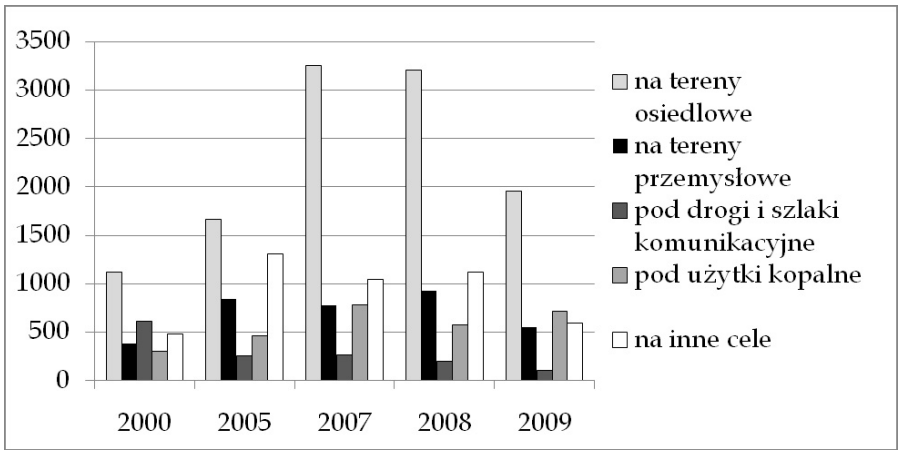


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Wykres 1. Grunty rolne i leśne wyłączone z produkcji rolniczej i leśnej w Polsce według powierzchni wyłączenia

Graph 1. Agricultural and forest land excluded from agricultural and forest production in Poland according to the surface of the exclusions

Większość terenów wyłączonych z produkcji rolnej i leśnej została wyłączona na tereny osiedlowe, dopiero w dalszej kolejności powodem wyłączenia było przeznaczenie gruntów na cele przemysłowe bądź pod drogi i szlaki komunikacyjne, czy użytki kopalne (wykres 2).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Wykres 2. Grunty rolne i leśne wyłączone z produkcji rolniczej i leśnej w Polsce według kierunków wyłączenia
Graph 2. Agricultural and forest land excluded from agricultural and forest production in Poland according to the directions of the exclusions

PROCEDURA WYŁĄCZEŃ GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH Z PRODUKCJI

Podstawę prawną wyłączenia gruntów z produkcji rolnej stanowi ustawa z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity z 2011r. Dz. U. Nr 163, poz. 981). Wyłączenie gruntów z produkcji w rozumieniu przepisów powołanej ustawy to „*rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów"*. Wyłączenie to może być trwałe lub czasowe. Ochrona gruntów rolnych realizowana jest na dwóch poziomach. Pierwszy poziom odbywa się z zastosowaniem procedury planistycznej, czyli przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne poprzez uchwalanie (lub zmianę) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sporządzonego w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Organem właściwym w tym przypadku jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Drugi poziom stanowi wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu rolnego z produkcji (organ

właściwy: starosta, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, dyrektor parku narodowego).

Przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne dokonujące się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymaga w niektórych przypadkach uzyskania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta dodatkowej zgody, która następuje na wniosek złożony do właściwego organu. W tabeli 1 pokazano, które organy wydają zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów.

Tabela 1. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów
Table 1. Consent for change of land use

Wydający zgodę	Grunty podlegające wyłączeniom	Wydający opinie
Minister właściwy ds. rolnictwa	I – III klasa gruntów, jeżeli ich obszar przekracza 0,5 ha	
Minister właściwy ds. środowiska	Grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa	Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych
Marszałek województwa	Pozostałe grunty leśne	Izba rolnicza

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity z 2011r. Dz. U. Nr 163, poz. 981).

Należy również wspomnieć o konieczności dołączenia do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - opinii dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a do wniosku dotyczącego gruntów parków narodowych – opinii dyrektora parku. Do wniosku dotyczącego gruntów rolnych klasy I-III i gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa marszałek województwa dołącza swoją opinię i przekazuje wniosek właściwemu Ministrowi w terminie do 30 dni od chwili złożenia wniosku [Ustawa 1995].

Dla wyłączenia z produkcji gruntów rolnych lub leśnych, które nie zostały przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod wyłączenie pod daną inwestycję, konieczna jest zmiana planu. Jeśli natomiast na danym obszarze nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmiana przeznaczenia gruntów może nastąpić w wyniku wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, bądź decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie jednak z ustawą 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwe jest to w przypadku, gdy teren który chcemy wyłączyć z produkcji rolnej lub leśnej nie wymaga zgody odpowiedniego ministra bądź marszałka województwa, albo kiedy był objęty taką zgodą przy sporządzaniu miejscowego planu, który już utracił swą moc. [Kwartnik-Pruc A., Bydłosz J., Parzych P. 2010]

Aby grunt faktycznie można było użytkować inaczej niż jego pierwotne przeznaczenie potrzebna jest decyzja. Wyłączenie z produkcji, zgodnie z przepisem art. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, dotyczy użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb oraz użytków rolnych klas IV-VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, gruntów wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt. 2-10 ustawy (między innymi stawy rybne, grunty pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych, grunty parków wiejskich, zadrzewień i zakrzewień śródpolnych, pracowniczych ogrodów działkowych, grunty pod rowami, grunty zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, grunty torfowisk i oczek wodnych itp.), a także gruntów leśnych. W przypadku, gdy wniosek o wyłączenie gruntu rolnego z produkcji (przedłożony przez wnioskodawcę na etapie realizacji inwestycji), dotyczy gruntu nie objętego ochroną, wydawane jest zaświadczenie ze starostwa o tym, że grunty nie podlegają ochronie i nie wymagają wyłączenia z produkcji rolnej w trybie przepisów rozdziału 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. [Ustawa 1995; Jagielski A., Marczewska B. 2010]

Do wydania decyzji upoważnieni są starostowie (jeśli chodzi o grunty rolne), dyrektorzy Regionalnych Lasów Państwowych (w odniesieniu do gruntów leśnych) oraz dyrektorzy parków narodowych (odniesieniu do terenów parków). Decyzje taką wydaje się, po złożeniu przez osobę zainteresowaną wniosku o wyłączenie gruntów z produkcji. Po otrzymaniu decyzji można przejść do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji, czyli użytkowania go w nierolniczy sposób. Po uzyskaniu odpowiednich pozwoleń, np. pozwolenia na budowę można przejść do realizacji zamierzonych projektów. [Ustawa 1995].

ANALIZA RYNKU NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH I LEŚNYCH GMINY SIEDLCE

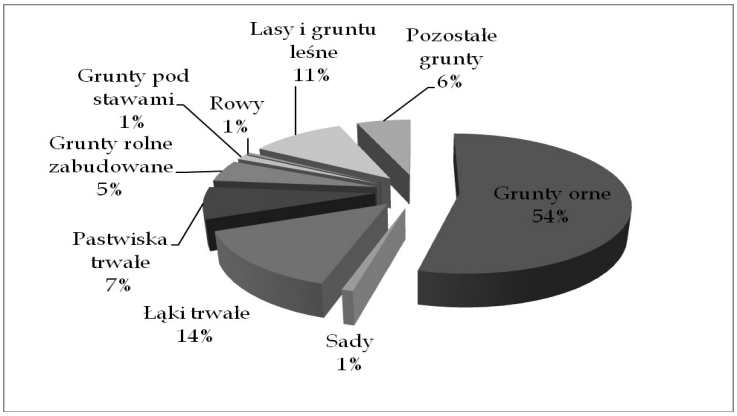
Teren gminy wiejskiej Siedlce ze względu na ukształtowanie terenu, tradycje społeczne oraz głównie brak lokalizacji przemysłu ciężkiego to obszary o charakterze rolniczym. Użytki rolne stanowią łącznie 83,33 % (tabela 2). Pomimo tak wysokiego procentu gruntów użytkowanych rolniczo na ternie gminy brak jest dużych zakładów odpowiadających za przetwarzanie produktów rolnych. Produkcja rolnicza nie należy do bardzo opłacalnych gałęzi gospodarki i nie przynosi gminie wielkich korzyści. Z tego względu gmina powinna dążyć do wprowadzenia zmian kierunku produkcji firm prowadzonych przez osoby zamieszkujące na jej terenie.

Tabela 2 . Użytkowanie gruntów na terenie gminy Siedlce
Table 2. Use of land in the community Siedlce

Lp.	Wyszczególnienie	Powierzchnia	
		w ha	%
1.	Ogółem	14133,01	100
2.	Użytki rolne w tym:	**11777**	**83,33**
	Grunty orne	7625,15	53,95
	Sady	128,33	0,91
	Łąki trwałe	2016,85	14,27
	Pastwiska trwałe	1043,76	7,39
	Grunty rolne zabudowane	711,67	5,04
	Grunty pod stawami	174,24	1,23
	Rowy	77,07	0,54
3.	Lasy i grunty leśne	1498,93	10,61
4.	Pozostałe grunty	857,01	6,06

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Starostwie Powiatowym w Siedlcach.

Udział procentowy poszczególnych użytków gruntowych na terenie gminy dobrze obrazuje wykres 3.

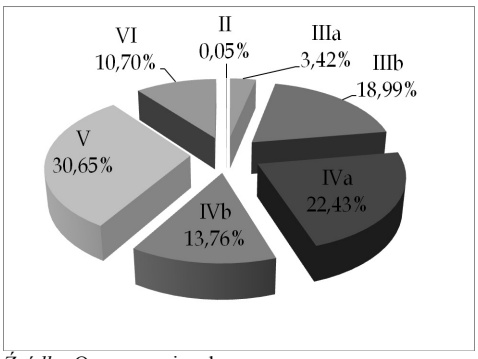


Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 3. Użytki gruntowe na terenie gminy Siedlce.
Graph 3. Arable land in the community Siedlce.

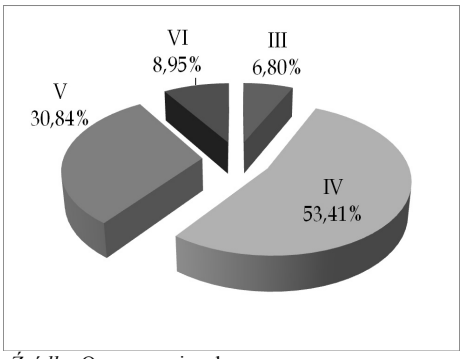
W gminie Siedlce użytki rolne stanowią 11 777 ha i są one źródłem utrzymania tylko części mieszkańców gminy. Warunki glebowe do produkcji rolnej są dosyć dobre. Strukturę bonitacyjną gruntów rolnych i użytków zielonych ilustrują odpowiednio wykresy 4 i 5. Gleby najlepsze - klas I-III- stanowią 22,46% powierzchni gruntów ornych oraz 6,8% powierzchni użytków zielonych. Gleb klasy IV zajmują odpowiednio 36,19% oraz 53,41% powierzchni użytków zielonych. Gleby słabsze, należące do klas V i VI zajmują 41,35%

gruntów ornych i 39,79% użytków zielonych. Gleby najsłabsze (VI z) występują w śladowych ilościach. Najlepsze kompleksy gleb występują w granicach wsi: Grabianów, Nowe Iganie, Osiny, Pruszyn, Stok Lacki, Żelków Kolonia i Wołyńce.



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 4. Struktura bonitacyjna gruntów ornych w gminie Siedlce
Graph 4. Structure of the valuation of arable land in the community Siedlce.

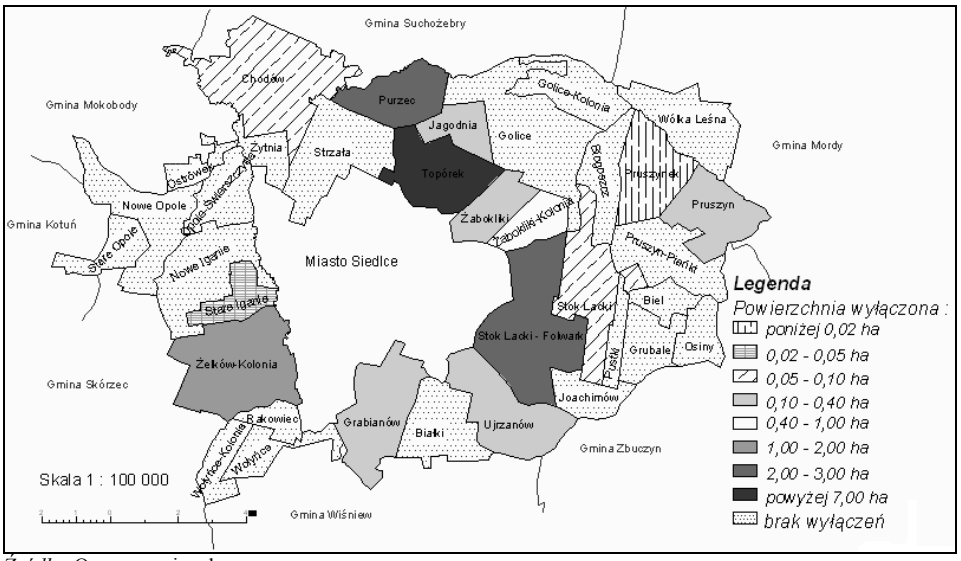


Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 5. Struktura bonitacyjna użytków zielonych w gminie Siedlce.
Graph 5. Structure of the valuation of grassland in the community Siedlce.

WYŁĄCZENIA Z PRODUKCJI ROLNEJ I LEŚNEJ NA TERENIE GMINY SIEDLCE

Analiza dotycząca wyłączeń gruntów z produkcji rolnej w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. została przeprowadzona na podstawie danych uzyskanych w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Siedlcach. W latach 2001 – 2005 na terenie gminy Siedlce wydano trzydzieści jeden decyzji dotyczących wyłączeń gruntów rolnych i leśnych na inne cele. Łączna powierzchnia wyłączonych gruntów poddanych analizie wynosi 15,6443 ha. Średnia wyłączona powierzchnia gruntów z produkcji rolnej w jednej decyzji równa była 0,5043 ha. Większość wyłączeń dotyczyła jednak małych obszarów poniżej 0,10 ha. Najmniejsza wyłączona powierzchnia wyniosła 0,0011 ha, a największa 13,0034 ha. Można zauważyć duże zróżnicowanie w wyłączanych powierzchniach, które uzależnione były między innymi od celu wyłączenia. Obszary wyłączane poszczególnymi decyzjami dotyczyły terenów położonych w granicach jednej miejscowości, wyjątek stanowiło wyłączenie decyzją nr RŚ.6018-8/46/01, dotyczące obszaru należącego do kilku miejscowości, wyłączonego pod budowę gazociągu. Powierzchnie wyłączone z produkcji rolnej i leśnej z podziałem na poszczególne obręby pokazano na mapie 1.



Źródło: Opracowanie własne.

Mapa 1. Powierzchnia terenów wyłączonych z produkcji rolnej i leśnej na terenie gminy Siedlce
Map 1. Area of the land excluded from agricultural and forest production in the community Siedlce

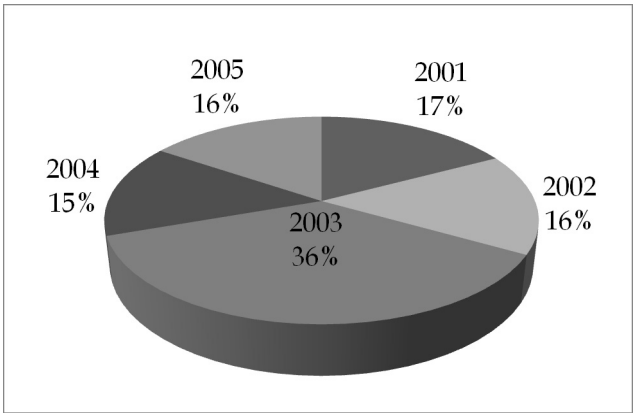
Wyłączenie pod budowę gazociągu w miejscowościach: Purzec, Jagodnia, Topórek, Żabokliki, Żabokliki Kolonia, Stok Lacki Folwark znacznie zwiększyło obszar wyłączony z produkcji rolnej na terenie tych obrębów.

Spośród trzydziestu jeden decyzji wyłączeniowych w pięciu decyzjach naliczono należności i opłaty roczne według artykułu 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r. Pięć decyzji dotyczyło kontynuacji tylko opłat rocznych, które to wnioskodawcy chcieli umorzyć. Jednak w odpowiedzi Starostwo Powiatowe wydało decyzje podtrzymujące obowiązek uiszczania opłat rocznych.

W analizowanym okresie zostało złożonych 957 wniosków. W odpowiedzi, Starostwo Powiatowe w Siedlcach wydało 31 decyzji wyłączających grunty rolne z produkcji rolnej, co stanowi zaledwie 3,24% złożonych wniosków. Świadczy to o tym, że ponad 60% gruntów rolnych nie podlega ochronie w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995r. Mała liczba decyzji i powierzchnia wyłączanych gruntów w gminie spowodowana jest między innymi tym, że osoby składające wnioski o wyłączenie gruntów rolnych pod zabudowę są w większości rolnikami. Zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych i służącymi wyłącznie produkcji rolniczej nie podlegają wyłączeniu. Druga przyczyną jest to, że tylko około 35% gruntów rolnych

podlega ochronie przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r.

Liczbę złożonych wniosków w poszczególnych latach pokazano na wykresie 6.



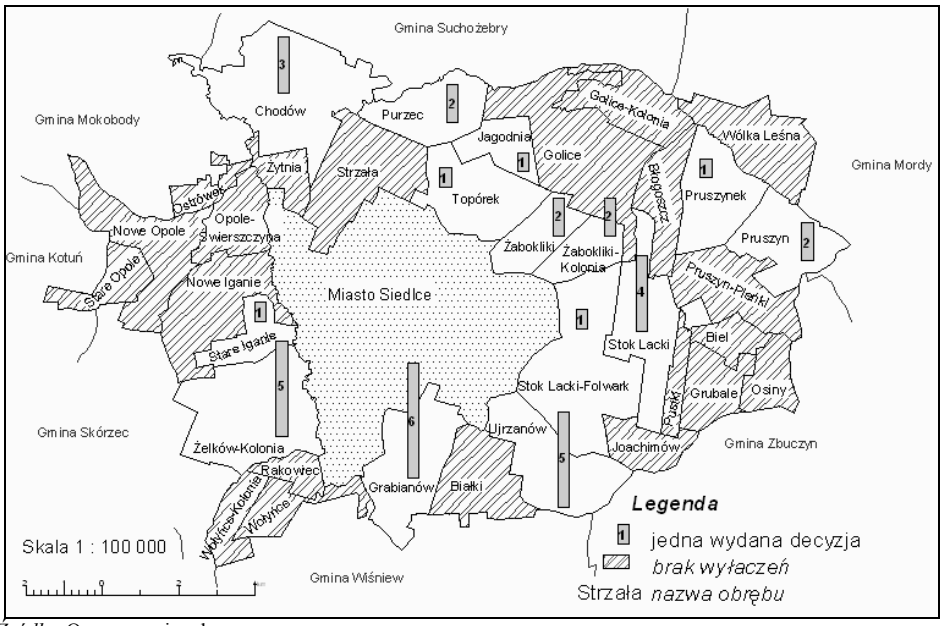
Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 6. Liczba złożonych wniosków w latach 2001-2005
Graph 6. The number of applications in 2001-2005

Przestrzenne rozmieszczenie decyzji wydanych w omawianym czasie przedstawia mapa 2. Najwięcej decyzji wydano w miejscowości Grabianów – 6, Kolonia Żelków – 5, Ujrzanów – 5. Są to tereny graniczące bezpośrednio z miastem Siedlce i posiadające bardzo dobre połączenie komunikacyjne z nim. Osiedlają się tam głównie osoby zatrudnione w Siedlcach poza rolnictwem. Działki wyłączane znajdują się na terenach zabudowanych, w pobliżu międzynarodowej drogi E-30 (Warszawa – Terespol).

Około 45% wszystkich decyzji stanowią wyłączenia pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, 22,58 % to wyłączenia pod budynki gospodarcze. Natomiast pozostałe decyzje wyłączeniowe stanowią wyłączenia pod rozbudowę budynków, budowę garażu oraz inne cele (wykres 7).

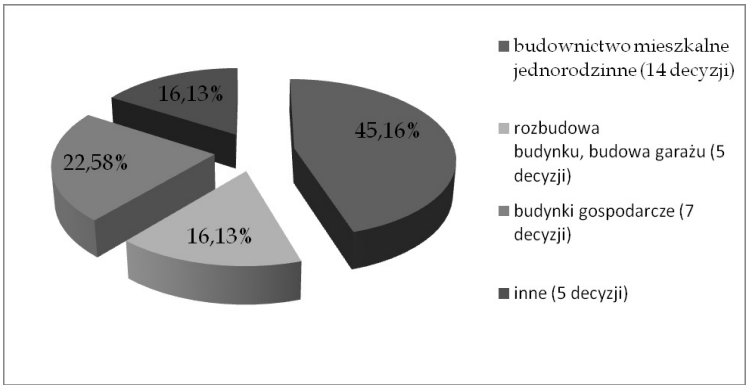
Z analizy jakościowej, czyli dotyczącej celów dokonywanych wyłączeń wnioskujemy, że spośród wszystkich decyzji wyłączeniowych 60% stanowiły wyłączenia pod zabudowę mieszkalną. Świadczy to o rozwoju gminy w kierunku usługowym oraz mieszkaniowym. Największą liczbę decyzji wyłączających wydano w roku 2001. Po tym okresie obserwujemy malejącą tendencję wyłączania gruntów z produkcji rolniczej i leśnej. W latach 2004 i 2005 wydano już tylko po jednej decyzji, co wynikało z malejącej liczby inwestycji mieszkaniowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Mapa 2. Liczba wydanych decyzji wyłączających grunty z produkcji na terenie gminy Siedlce

Map 2. The number of decisions exclusing lands from agricultural and forest production in the community Siedlce



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 7. Procentowy udział decyzji dla poszczególnych celów wyłączeń w ogólnej liczbie wydanych decyzji

Graph 7. Percentage of decisions for a particular purpose of exclusions in the total number of decisions

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W latach 2001-2005 zostało złożonych 957 wniosków o wyłączenie gruntów rolnych na inne cele. Ogólna powierzchnia gruntów rolnych wyłączonych z produkcji wyniosła 15,6443 ha, co daje średnio 0,5043 ha na jedną wydaną decyzję wyłączeniową. Największą ilość decyzji wyłączeniowych wydano dla gruntów położonych w miejscowościach wokół miasta Siedlce. Możemy zauważyć, iż ogromne znaczenie miało bliskie położenie międzynarodowej trasy Warszawa – Terespol, która to stanowi obwodnicę miasta Siedlce. Właśnie w tych wsiach położonych najbliżej trasy wydano znacznie więcej decyzji.

Powyższa analiza wskazuje, że wyłączenia gruntów z produkcji rolnej na terenie gminy Siedlce są niewielkie w stosunku do wyłączeń na terenie całego kraju. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić ze ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. spełnia swoje założenia, czyli ogranicza wyłączanie obszarów z produkcji rolnej. Cała procedura związana z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej, jak wynika z powyższego opracowania, jest dosyć skomplikowana i wymaga czasu oraz zaangażowania dużej liczby osób. Przeprowadzona analiza pozwala uzyskać informacje na temat rynku nieruchomości rolnych na terenie gminy Siedlce.

BIBLIOGRAFIA

Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2010 r.* Warszawa 2010.

Jagielski A., Marczewska B. *Geodezja w gospodarce nieruchomościami, Tom 2.* GEODPIS Andrzej Jagielski, Kraków 2010. s. 224-228.

Kwartnik-Pruc A., Bydłosz J., Parzych P. *Analiza procesu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości* , vol. 19, nr 4; Olsztyn 2011. s. 169-179.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (tekst jednolity z 2011r. Dz. U. Nr 163, poz. 981).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzenny* (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Dr hab. inż. Elżbieta Bielecka - prof. ndzw. WAT
ebielecka@wat.edu.pl
tel. 22 683 99 22

Mgr inż. Beata Całka
beata.calka@op.pl
Tel. 608 896 206
Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego
Zakład Systemów Informacji Geograficznej
00-908 Warszawa 49
ul. gen. Sylwestra Kaliskiego 2