

Powódź spowodowała w dużej mierze zalanie terenów rolniczych. W konsekwencji są one zanieczyszczone lub zdegradowane w sposób, który obecnie wyklucza ich użytkowanie. Przepisy przewidują jednak możliwość rekultywacji takich miejsc. Odpowiadamy na kilka wątpliwości, które mogą budzić przepisy w tym zakresie.

Podstawę prawną stanowi Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (dalej w artykule jako Ustawa). W jej rozdziale 5 ustalono ogólne ramy postępowań rekultywacyjnych. Przewidziano tam bowiem wydanie decyzji przez starostę w stosunku do gruntu rolnego, który ma podlegać rekultywacji po zdewastowaniu lub zdegradowaniu przez klęskę żywiołową. Co więcej – to właśnie starosta ma tę rekultywację przeprowadzić.

### 1. Jakie konkretne przepisy dotyczą rekultywacji rolniczego terenu popowodziowego?

Art. 20-22a Ustawy. Przy czym, dla procedury, w szczególności ważne są art. 20 ust. 2 i art. 22 Ustawy.

Art. 20 ust. 2:

*Rekultywacji na cele rolnicze gruntów rolnych, zdewastowanych lub zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi, dokonuje właściwy organ wymieniony w art. 5 [tu – starosta, przyp. red.], przy wykorzystaniu środków budżetu województwa, o których mowa w art. 22b ust. 1, (...).*

Art. 22:

*Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają:*

*1) stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii, o których mowa w art. 28 ust. 5;*

*2) osobę obowiązaną do rekultywacji gruntów;*

*3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów;*

*4) uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.*

*2. W sprawach, o których mowa w ust. 1, decyzje wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii: (...)*

*3) wójta (burmistrza, prezydenta miasta).*

*(...)*

Należy zauważyć, że procedura ta w Ustawie jest opisana szczerkowo. Można to raczej uznać za bardzo ogólne ramy postępowania. Oznacza to, że ustawodawca daje dużą swobodę uznaniową w zakresie przeprowadzanego postępowania. Procedura dotycząca terenu zniszczonego/zanieczyszczonego przez powódź nie będzie więc też zbyt odlegać od postępowań, w których wydawane są „zwykłe” decyzje rekultywacyjne wydawane przez starostów do tej pory (np. co do terenów przemysłowych). Z tego też względu, kwestie nieuregulowane, w pierwszej kolejności należy odnosić do reguł kodeksu postępowania administracyjnego (KPA).

### 2. Czy wniosek o rekultywację ma pochodzić od osoby, która ma status rolnika?

Nie wynika to z przepisów. Rekultywacja, o której mowa w art. 20 Ustawy, ma dotyczyć gruntu rolnego lub leśnego, których definicję przez stosowne katalogi określił Ustawodawca w art. 2.

Grunty tam wymienione mogą podlegać procedurze rekultywacji po spełnieniu przesłanki degradacji lub dewastacji. Ważniejsze jest więc określenie statusu konkretnych nieruchomości, a nie kto złożył wniosek.

### 3. Czy wniosek o wydanie decyzji rekultywacyjnej powinien zawierać załączniki?

Ustawa na ten temat milczy, więc do wniosków należy odnosić przepisy art. 63 KPA dotyczące podań. Oczywiście, wskazane jest dołączenie załączników (np. dokumentacji fotograficznej zdewastowanych pól czy dokumentacji wskazującej na interes prawny), natomiast do ustalenia

tych rzeczy można też dojść w toku postępowania wszczętego przez organ w ramach zbierania materiału dowodowego potrzebnego do wydania decyzji.

#### 4. Kto jest stroną w postępowaniu? Co z dzierżawcami gruntu itp.?

Nie jest to jasne w kontekście przesłanki rekultywacji po klęsce żywiołowej jaką jest powódź, ponieważ nie jest to sytuacja, gdy zostanie nałożony obowiązek na „sprawcę” degradacji, jak w przypadku z art. 20 ust. 1 Ustawy (stronami są wtedy i właściciel i obowiązany do rekultywacji, co jest już utrwalone w orzecznictwie). Wykonanie rekultywacji Ustawodawca narzucił tu bowiem samemu organowi. Spoglądając na sprawę celowościowo i systemowo wydaje się, że stronami postępowania są zarówno właściciel, jak i osoby posiadające interes prawny do gruntu, zwłaszcza te, które użytkowały grunt w celu działalności rolniczej. Za strony powinno się więc uznawać właścicieli jak i ujawnione osoby będące formalnymi użytkownikami gruntu rolnego, gdyż decyzja o rekultywacji będzie dotyczyć gruntu i kierunków jego rekultywacji, który w jakiś sposób mogą wpłynąć na ich interes. Można posiłkować się tu definicją właściciela z art. 4 pkt 4 Ustawy (rozumie się przez to również posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcę). Ustalenie stron winno odbyć się na zasadach z KPA.

#### 5. Czym są opinie, o których mowa w art. 28 ust. 5 Ustawy?

Są to dwie, odrębne opinie rzeczoznawców określające rozmiar ograniczenia wartości użytkowej gruntów lub jego utraty.

#### 6. Kim mają być rzeczoznawcy? Co powinna zawierać przedmiotowa opinia (zakres)?

Wymaga podkreślenia, że należy uzyskać dwie opinie od dwóch różnych rzeczoznawców, najlepiej takich, którzy nie mają ze sobą powiązań organizacyjnych (np. nie są w jednej instytucji badawczej lub przedsiębiorstwie zajmującym się takimi ekspertyzami).

Ustawa nie odnosi się do kwestii rzeczoznawców – ich wykształcenia, uprawnień, podejmowanego szczegółowego zakresu prac w ramach sporządzanej opinii. Można więc spróbować odnieść się do tej kwestii próbując to wywnioskować na podstawie pośrednich wskazówek:

1) biegły w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego – ponieważ mamy tu do czynienia z postępowaniem administracyjnym (na co wskazuje konieczność wydania decyzji) to rzeczoznawcę trzeba w tym przypadku utożsamić z biegłym, a więc osobą posiadającą wiedzę lub wiadomości specjalne przydatne w postępowaniu (art. 75 i 84 KPA);

2) orzecznictwo - opisując rolę opinii i ocenę dowodów przez organy w toku postępowania rekultywacyjnego (np. pogórniczego), pośrednio wskazuje ono na samodzielność zlecenia przez organ sporządzenia opinii w zakresie rekultywacji fachowcom – zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 września 2023 r., sygn. II SA/Gl 371/23; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. VIII SA/Wa 231/19; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Łd 15/18.

Biorąc powyższe pod uwagę, a przenosząc to na grunt praktyki i logiki życiowej – zapewne należy poszukiwać rzeczoznawców wśród biegłych i ekspertów z zakresu rolnictwa, produkcji rolnej, zarządzania gruntami, gleboznawców, ekspertów ochrony środowiska, rzeczoznawców majątkowych w sprawach nieruchomości itp.

Wydaje się, że stosownych fachowców mogą zatrudniać wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych (lub odpowiadające im jednostki). W kontekście obecnej sytuacji popowodziowej południowo-zachodniej Polski, dla terenu województwa dolnośląskiego funkcjonuje Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych we Wrocławiu, które jest wojewódzką samorządową jednostką budżetową. Jego statutowymi zadaniami są m.in. opracowanie dokumentacji geodezyjnej do sporządzenia projektu rekultywacji gruntów zdewastowanych lub

zdegradowanych w wyniku działania nieznanymi sprawców (jest to ta sama podstawa prawna co przy klęsce żywiołowej), w tym dokumentacji projektowej rekultywacji na cele rolne, a także opracowanie planów i programów związanych z rekultywacją i poprawą jakości gruntów rolnych oraz gospodarowanie środkami budżetowymi w celu wspierania rozwoju obszarów wiejskich wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Starostwa powinny więc w pierwszej kolejności skierować swoje pytania o przygotowanie opinii do tego typu instytucji.

### **7. Czy rekultywacja może być w całości sfinansowana ze środków budżetu województwa, o których mowa w art. 22b ust. 1 ustawy, czy istnieją inne możliwości finansowania przedmiotowej rekultywacji?**

Tak, taka rekultywacja na cele rolnicze może być w całości sfinansowana przez środki wojewódzkie. Wynika to wprost z konstrukcji przepisu art. 20 ust. 2 – „Rekultywacji na cele rolnicze gruntów rolnych, zdewastowanych lub zdegradowanych (...) w wyniku klęsk żywiołowych (...), dokonuje właściwy organ wymieniony w art. 5, przy wykorzystaniu środków budżetu województwa, o których mowa w art. 22b ust. 1”.

Nie oznacza to jednak, że musi to być wyłączone źródło finansowania rekultywacji na cele rolne, ze względu na sformułowanie „przy wykorzystaniu środków...”. Może być to więc jedno ze źródeł pokrywania kosztów, wydaje się jednak, że jest on elementem obowiązkowym finansowania, co nakłada w ten sposób obowiązek na organy samorządu wojewódzkiego ich zapewnienia oraz pokrycia większości potrzeb.

Ponadto, ze względu na sytuację oraz spełnienie warunku ustawowego klęski żywiołowej, jeśli środki z budżetu województwa by nie wystarczyły, należy rozważyć zwrócenie się do wojewody o dotację celową. Wynika to z art. 5 ust. 2 Ustawy, który stanowi, że zadania starosty, o których mowa w ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Ponieważ więc rekultywacja rolnego terenu popowodziowego jest wprost zadaniem starosty – budżet państwa również powinien zapewnić takie środki.

### **8. Czy przed wydaniem decyzji należy uzyskać opinię innego organu?**

W przypadku gruntów rolnych popowodziowych, które ma być rekultywowana w kierunku rolnym, z art. 22 ust. 2 wynika, że starosta powinien otrzymać opinię wójta co do kierunków rekultywacji. Uzyskanie tej opinii, która nie jest wiążąca, ale obowiązkowa, reguluje art. 106 KPA.

### **9. Czym jest kierunek rekultywacji?**

To wskazanie w decyzji ogólnego celu działań naprawczych, a czasem także metod i sposobów jakimi chce się to osiągnąć. W przypadku gruntów rolnych będzie to najczęściej rekultywacja w kierunku rolnym. Decyzja w tym zakresie podlega uznaniu administracyjnemu i powinna być dostosowana do specyfiki konkretnych terenów oraz dotychczasowemu przeznaczeniu rolnemu (np. specyfiki upraw). Z orzecznictwa dotyczącego rekultywacji gruntów przemysłowych wynika, że kierunki rekultywacji powinny uwzględniać dokumenty planistyczne, w tym MPZP, można więc odnosić to też do sytuacji opisywanych w niniejszym artykule.

### **10. W decyzji należy wskazać termin zakończenia rekultywacji. Jak go określić?**

To kolejna kwestia, która nie jest do końca w opisywanym kontekście uregulowana w Ustawie. Regulacja dotyczy jedynie tego zakresu w przypadku gruntów związanych z działalnością przemysłową. W art. 20 ust. 4 ustalono, że rekultywację gruntów prowadzi się w miarę jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na określony czas do prowadzenia działalności przemysłowej oraz kończy się w terminie do 5 lat od zaprzestania tej działalności. Ze względu na kontekst klęski żywiołowej oraz to, że rekultywację ma prowadzić organ, termin końcowy działań rekultywacyjnych w decyzji można określić na analogiczny tj. np. 5 lat po zakończeniu klęski

żywiłowej. W orzecznictwie stwierdzono, że niezakończenie rekultywacji w terminie określonym w art. 20 ust. 4 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oznacza obowiązek prowadzenia dalszej rekultywacji. Po zakończonej rekultywacji, starosta powinien wydać decyzję to stwierdzającą (art. 22 ust. 1 pkt 4 Ustawy).

**11. Czy decyzja ma być jedna czy ma być ich kilka dotyczących rekultywacji? Art. 22 ust. 1 mówi, że „decyzje” a nie „decyzja” w sprawach rekultywacji zawierają kilka elementów.** Wystarczające będzie wydanie jednej decyzji – nazwijmy to „wstępnej” dotyczącej rekultywacji, która będzie zawierać następujące elementy:

- stwierdzenie degradacji/zdegradowania gruntu rolnego;
- wskazanie stopnia ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie dwóch opinii rzeczoznawców;
- osoba obowiązana do rekultywacji gruntów – przy czym obowiązany do rekultywacji jest organ, zgodnie z art. 20 ust. 2 Ustawy;
- kierunek rekultywacji gruntów;
- termin wykonania rekultywacji gruntów.

Dopiero po zakończeniu rekultywacji należy wydać decyzję o stwierdzeniu tego faktu.

**12. Co z chemicznym lub biologicznym zanieczyszczeniem gruntu?**

Zgodnie z art. 22a Ustawy przepisów art. 20 i art. 22 Ustawy nie stosuje się do rekultywacji gruntów, które zostały zanieczyszczone substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami. Powinno to zostać stwierdzone podczas stosownych badań gruntu przed wydaniem decyzji o rekultywacji. Jeśli zostanie stwierdzony taki stan faktyczny, wszczęte postępowanie należy umorzyć i rozpocząć działania zgodne z przepisami ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (podstawa: art. 22a ust. 2 pkt 1 Ustawy).

Zastrzeżenie:

Ze względu na brak rozwiniętej praktyki w kwestii popowodziowej, jest możliwe, że w toku prowadzonych przez starostów postępowań wykształci się praktyka lub pojawią się wytyczne ze strony organów administracji i sądów, które mogą modyfikować przedstawione w niniejszym artykule tezy i spostrzeżenia.