



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Ochrona gruntów rolnych : czyli o sprzeczności interesów i ich kojarzeniu

**Author:** Walerian Pańko

**Citation style:** Pańko Walerian. (1985). Ochrona gruntów rolnych : czyli o sprzeczności interesów i ich kojarzeniu. "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" (1985, z. 4, s. 17-32).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

WALERIAN PAŃKO

## OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH, CZYLI O SPRZECZNOŚCI INTERESÓW I ICH KOJARZENIU

Przed trzema laty uchwalenie nowej ustawy o ochronie gruntów rolnych<sup>1</sup> nie wydawało się wzbudzać większego zainteresowania. Większe zainteresowanie budziły inne ówczesne zmiany legislacyjne zarówno w sferze regulacji stosunków rolnych, jak i wielu innych sferach życia społecznego i gospodarczego. Zaostrzenie ochrony gruntów rolnych spotykało się z reguły ze spokojnym zrozumieniem, na co z jednej strony wpłynęło społeczne rozczarowanie efektami ambitnych programów industrializacyjnych lat siedemdziesiątych, a z drugiej społeczne oczekiwanie na wzrost produkcji rolniczej. Dały się jednak słyszeć głosy krytyczne, ostrzegające przed zbyt jednostronnym spojrzeniem na ochronę gruntów rolnych. Były to przede wszystkim głosy urbanistów i przedstawicieli budownictwa, którzy obawiali się zahamowania procesów urbanizacyjnych. Z czasem głosy tego rodzaju były bardziej liczne i silniejsze, a wreszcie pojawiła się teza o zdecydowanie preferencyjnym charakterze nowego ustawodawstwa ochronnego, które mechanicznie broni rolnictwa krzywdząc inne gałęzie. Wzrost roli administracji rolnej w przeznaczaniu gruntów na cele nierolnicze dał powód do sformułowania sarkastycznego zarzutu, że „naczelnym architektem PRL” został minister rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej<sup>2</sup>. Czy więc nowa ustawa o ochronie gruntów rolnych jest efektem resortowego partykularyzmu, czy jest wyrazem nadmiernego uprzywilejowania rolnictwa i zarazem objawem przejścia z jednej skrajności w drugą? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Nikt przecież nie ma wątpliwości, że warunki polityczne — zarówno okresu przygotowywania interesującej nas ustawy, jak i momentu jej uchwalania — sprzyjały interesom wsi i rolnictwa. Od postawy wsi bowiem w znacznym stopniu zależało powodzenie tzw. normalizacyjnego programu władz. Pilnie też potrzebna była żywność.

<sup>1</sup> Por. ustawę z dnia 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79; zm. Dz. U. z 1984 r. nr 35, poz. 185).

<sup>2</sup> Zarzut ten padł m. in. w dyskusji telewizyjnej (wiosna 1984 roku), z udziałem kompetentnych przedstawicieli nauki i praktyki.

Podobnie jak przy każdym poprzednim kryzysie, tak i tym razem wsi i rolnikom wynagradzano krzywdy i stwarzano zachęty. Czy wieś i rolnictwo wzięły więcej niż im się należało i czy ustawa o ochronie gruntów rolnych jest tego przykładem? Spójrzmy bliżej na tę ustawę, na występujące w niej interesy i ich prawne wsparcie, na podmioty artykułujące te interesy, na sposób ich obrony i metody kojarzenia interesów.

W zakresie ochrony gruntów rolnych występują wobec siebie interesy zarówno w ujęciu „gałęziowym” i terytorialnym. Na pierwszy plan wysuwają się te pierwsze: rolnictwo wobec różnych kategorii przemysłu, wobec różnych nieprodukcyjnych sfer życia społecznego, budownictwa mieszkaniowego itd. Ujęcie terytorialne zwraca się ku zróżnicowaniu interesów na ogólnokrajowe, regionalne, lokalne, a wreszcie stawia wobec siebie obszar gospodarstwa rolnego i zakładu przemysłowego. W ustawie o ochronie gruntów rolnych dostrzegamy owo zróżnicowanie interesów i ich hierarchię. Konfrontację interesów „gałęziowych” dostrzegamy częściej w normach o charakterze materialnoprawnym, które same przesadzają o przewadze jednych interesów nad drugimi (np. przez zakaz, lokalizacji określonych inwestycji). Konfrontacja interesów „terytorialnych” (krajowe, regionalne, lokalne) rozgrywa się z reguły w sferze norm proceduralnych (por. np. tryb przeznaczania gruntów na cele nierolnicze).

Omawiana ustawa wydaje się stwarzać dychotomiczny układ interesów, stawiający interesy rolnictwa wobec interesów innych sfer życia. W istocie jest to tylko pozór. Bliższa analiza ustawy wykazuje, iż interesy produkcyjne rolnika nie są zbieżne z interesami majątkowymi właściciela gruntów, że ochrona interesów konkretnego właściciela (posiadacza) gruntów rolnych nie musi chronić rolnictwa jako gałęzi gospodarki. Literatura podkreśla, że ustawodawstwo ochronne broni interesów ogólnych rolnictwa, a nie poszczególnych właścicieli<sup>3</sup>, ale zauważymy później, że jest raczej odwrotnie. W ustawie zauważamy także silne zróżnicowanie interesów nierolniczych. Np. przyjęty podział działalności nierolniczej na produkcyjną i nieprodukcyjną decyduje o stopniu trudności proceduralnych, z jakimi mamy do czynienia przy przeznaczaniu danego gruntu na cele nierolnicze. Decyduje też o zakresie obciążeń fiskalnych, związanych ze wspomnianą zmianą przeznaczenia gruntu (zwolnienia, ulgi, zwyczki, kumulacja należności i opłat).

Sfera nieprodukcyjna nie jest traktowana jednolicie. Wyraźne preferencje służą interesom obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego, związkom wyznaniowym, szkolnictwu i lecznictwu<sup>4</sup>, a przede wszystkim budownictwu mieszkaniowemu. Natomiast zaostrenie wymagań proceduralnych oraz obciążeń finansowych odnosi się do indywidualnego budownictwa letniskowego i nierolniczego budownictwa wodnego. Mimo preferencyjnego potraktowania budownictwa mieszkaniowego ono właś-

nie poczuło się szczególnie zagrożone postanowieniami nowej ustawy o ochronie gruntów rolnych. Zwłaszcza, że niepowodzenia przestrzennie oszczędnego budownictwa wielkopłytowego sprawiły, iż w politycznych programach mieszkaniowych postawiono na rozwój budownictwa indywidualnego. Wobec braku terenów uzbrojonych w mieście, nowych terenów budowlanych szukano częstokroć na gruntach rolnych, oczekując ułatwień, a nie utrudnień. Stąd też po stronie zainteresowanych budową obywateli, spółdzielni, zakładów pracy, a także części administracji państwowej, ujawniła się niechęć do rozwiązań nowej ustawy. Było w tej niechęci wiele ludzkich racji, ale i też wiele demagogii, którą wspierały nie tylko tzw. środki masowego przekazu „pryncypialnie” atakujące biurokrację i formalizm, z intencją łatwego pozyskania opinii publicznej. W tej sytuacji łatwo było przewidzieć, że budownictwu mieszkaniowemu nie wystarczą ustawowe preferencje polegające na prawie pełnym zwolnieniu z zapłaty obciążeń prohibicyjnych za grunty rolne przeznaczone pod budownictwo wielomieszkaniowe i jednorodzinne. Mówiąc najprościej chodziło raczej nie o pieniądze, ale o ułatwienie wejścia z budownictwem na grunty rolne. Usiłowano tego dokonać przy okazji przygotowywania nowej ustawy o planowaniu przestrzennym przez wyjęcie kompetencji w zakresie przeznaczania gruntów rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego z rąk ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej i przekazanie władzom terenowym. Usiłowania te spełniły się i w ostatecznej wersji podjęcie działań zmierzających do przeznaczania gruntów rolnych klasy I - IV na cele budownictwa mieszkaniowego wymaga zgody wojewody na podstawie wytycznych w.r.n. oraz po uprzednim uzgodnieniu z ministrem rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej<sup>4</sup>. Ponadto w przypadku terenów pod budownictwo mieszkaniowe grunty rolne przeznaczane na ten cel będą mogły być wyłączone z produkcji bezpośrednio po wydaniu wspomnianej wyżej zgody. Zasada 3-letniego wyprzedzenia nie będzie w tym zakresie obowiązywała. Tak więc minister rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej przestał być „naczelnym architektem PRL”, a punkt ciężkości w procesie decyzyjnym przesunął się na szczebel wojewódzki. Interesy budownictwa mieszkaniowego przeważały, ale czy wygrał interes ogólnospołeczny, to wykażać może najbliższa nawet przyszłość. W tym miejscu warto zwrócić też

<sup>4</sup> Np. w przypadku przeznaczania gruntów rolnych na cele leśnictwa odstępuje się od generalnej zasady, nie wymagając uzasadnienia wniosku wynikami rachunku ekonomicznego (§ 1 ust. 1 rozp. RM z dnia 28 VI 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. nr 20, poz. 149).

<sup>5</sup> W braku uzgodnienia w okresie 2 miesięcy wojewoda może wnieść o rozstrzygnięcie sprawy w trybie art. 147 ustawy o systemie rad narodowych. Por. art. 46 ustawy z dnia 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 35, poz. 185).

uwagę na kwestię jednorodzinne budownictwa mieszkaniowego ludności nierolniczej na obszarach wsi. Pod rządami ustawy o terenach budowlanych na wsi z 1961 roku<sup>6</sup> istniała możliwość zbywania działek wyznaczonych w trybie tej ustawy nie tylko ludności nierolniczej, obsługującej bezpośrednio wieś, ale także innym osobom. W szczególności zaś tym, które nie mając innych działek budowlanych i mając trudną sytuację mieszkaniową zmuszone są do uciążliwych dojazdów do pracy. W tym kierunku poszły przepisy wykonawcze do wspomnianej ostatnio ustawy, dając jednocześnie wojewodom upoważnienie do wskazywania miejscowości, w których ludność nierolnicza może korzystać ze wskazanych przywilejów. W niektórych województwach (np. w woj. bielskim) wojewodowie bardzo szeroko korzystali z tego upoważnienia, a dodajmy jeszcze, że również rząd, w uchwałach samoistnych, rozszerzył omawiany przywilej na byłych chłopo-robotników, którzy przekazali gospodarstwa państwu lub zbyli je innym osobom<sup>7</sup>. Czy ta tendencja utrzyma się także w przyszłości? A ponadto rodzić się może wątpliwość, czy zbywanie ludności nierolniczej działek budowlanych, wyznaczonych i przejętych od rolników dla zaspokojenia potrzeb ludności wiejskiej (i w zasadzie potrzeb budownictwa rolniczego) nie stanowiło i nie stanowić będzie drogi obejścia ograniczeń stawianych przez ustawę o ochronie gruntów rolnych. Podkreślmy w tym miejscu, że nowa ustawa nie będzie ograniczała przeznaczenia gruntów rolnych tylko pod budownictwo służące gospodarstwu rolnemu (budynki i urządzenia wchodzące w skład gospodarstw rolnych, art. 2 ust. 1). Tylko bowiem te grunty, pomimo ich zabudowy, nadal pozostają rolnymi w rozumieniu omawianej ustawy. Stara ustawa posługiwała się mniej precyzyjnym i szerszym określeniem „tereny rolniczego budownictwa gospodarczego, w tym również zagrodowego”. Można więc uważać, że obecnie wszelkie grunty rolne przeznaczone nawet pod budownictwo rolnicze i zagrodowe osób nie będących właścicielami 0,5 ha nieruchomości rolnych podlegają normalnemu trybowi przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolniczego budownictwa mieszkaniowego<sup>8</sup>. Ten sposób interpretacji jest korzystny dla interesów rolnictwa, któremu więcej przestrzeni wydiera budownictwo nierolnicze i quasi-rolnicze chłopo-robotników, aniżeli przemysł.

Interesy sfery produkcyjnej, a więc przede wszystkim przemysłu, także nie są traktowane jednolicie. Preferencyjnie traktowany jest prze-

<sup>6</sup> Już po napisaniu artykułu ustawa ta została uchylona ustawą z 29 IV 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U nr 22, poz. 99).

<sup>7</sup> Problem ten szerzej omawiam w pracy: *Organizacja przestrzenna rolnictwa rejonu uprzemysławianego*, pod red. W. Pańki, Warszawa 1980, s. 103-105.

<sup>8</sup> Natomiast powyższa zmiana określenia definicyjnego „gruntu rolnego” stworzyła korzystną szansę dla byłej zabudowy rolniczej (np. „resztówek” powstałych po przekazaniu gospodarstwa Państwu za emeryturę **lub** rentę). W myśl nowej us-

mysł wydobywczy (art. 7 ust. 1, pkt. 3, art. 10, ust. 2)<sup>9</sup>, a także ze zrozumiałych względów przemysł rolno-spożywczy, leśny oraz zakłady usługowe dla ludności (art. 10, ust. 2)<sup>10</sup>. Jednakże generalnie rzecz ujmując w omawianej ustawie przemysł i infrastruktura techniczna postawiona jest w opozycji do rolnictwa.

Wydaje się, że w okresie przygotowywania nowej ustawy o ochronie gruntów rolnych i w chwili jej uchwalenia nie podkreślano zagrożeń, jakie może ona nieść dla interesów przemysłu. Nie było w tym nic dziwnego. Wiele inwestycji przemysłowych „zamrożono”, a na rozpoczęcie nowych nie widziano prawie szans. Te zaś inwestycje, które postanowiono podjąć miały z reguły „najwyższą aprobatę” i nie musiały się obawiać przeszkód ze strony ustawy ochronnej choćby ze względu na ułatwienia, jakie nowa ustawa gwarantowała inwestycjom lokalizowanym decyzjami naczelnych organów administracji. Niepokoić mogło zapewne podwyższenie i rozszerzenie zakresu obciążeń finansowych przemysłu przejmującego grunty rolne w zagospodarowanie. Niepokój ten nie wynikał z samego faktu zwiększenia tychże obciążeń, bo przecież wcześniejsze ich podwyższenie w połowie lat siedemdziesiątych nie zahamowało w istotny sposób przepływu ziemi rolniczej do przemysłu. Inwestorzy spółdzielczy i prywatni byli zapewne ograniczani owymi obciążeniami finansowymi ale inwestorzy z sektora państwowego nie widzieli większych przeszkód w „przelewaniu” pieniędzy z jednej kieszeni państwowej w drugą. Lecz właśnie postawę tę radykalnie mogła zmienić wynikająca z reformy gospodarczej samodzielność majątkowa przedsiębiorstw państwowych. Dla samofinansującego się przedsiębiorstwa, a zwłaszcza przedsiębiorstwa-inwestora, rozwiązania nowej ustawy stanowić musiały istotne zagrożenie dla jego ekspansji przestrzennej i dotychczasowej niefrasobliwości w gospodarowaniu gruntami przejętymi od rolnictwa. Czy jednak mamy dzisiaj w pełni samofinansujących się inwestorów? Na odpowiedź jest jeszcze za wcześnie. Moim zdaniem bardziej realne jest zagrożenie, jakie reforma gospodarcza może przynieść rolnictwu choćby przez samo dążenie bardziej samodzielnych przedsiębiorstw przemysłowych do taniej inwestycji i produkcji, bardzo często „oszczędnej” kosztem środowiska.

tawy grunty pod taką zabudową nie są już „rolnymi” i ich przekazanie na cele nierolnicze (najczęściej rekreacyjne) nie jest objęte ograniczeniami i obciążeniami. O tym odwołując się do motywów ustawodawczych J. Majorowicz, J. Pietrzykowski, *Zmiany w regulacji stosunków prawnych w rolnictwie*, Warszawa 1984, s. 16.

<sup>9</sup> Przeznaczenie gruntów rolnych na cele inwestycji przemysłu wydobywczego nie musi być dokonane w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc następuje bez bezpośredniego udziału zainteresowanych organów przedstawicielskich. Analogiczne ułatwienie obejmuje także wszelkie inwestycje o znaczeniu krajowym.

<sup>10</sup> Tego rodzaju przemysłu nie obejmuje zakaz lokalizacji na obszarze regionu intensywnego rozwoju produkcji rolnej pod warunkiem, że nie będzie miał ujemnego wpływu na przyległe grunty.

Bardzo ważną kwestią występującą w układzie gospodarstwo rolne-zakład przemysłowy jest regulacja wynikających z sąsiedztwa ujemnych dla gruntów rolnych skutków oddziaływania zakładu przemysłowego. Najogólniej rzecz biorąc kwestię tę można sprowadzić do trzech sfer:

— prewencyjnej, w ramach której zmierza się do zaniechania przez zakład szkodliwego oddziaływania na grunt i przywrócenia stanu poprzedniego;

— kompensacyjnej, która służy wynagradzaniu wyrządzonych już szkód, a wreszcie:

— eliminacji stanu sąsiedztwa przez wykup (lub zamianę) przez zakład przemysłowy gruntów objętych szkodliwym oddziaływaniem. Czy nowa ustawa o ochronie gruntów rolnych stwarza w tych sferach nowe szanse dla gospodarstwa rolnego? Odpowiedź musi być tylko umiarkowanie pozytywna.

Gdy idzie o sferę prewencji, nowa ustawa nie wnosi istotnych zmian, jeżeli pominiemy omawiane w innym miejscu zmiany trybu przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze. W większym już stopniu do środków prewencyjnych możemy zaliczyć instytucję regionów intensywnego rozwoju gospodarki rolnej, gdyż ich ustanowienie ogranicza lokalizację inwestycji na gruntach rolnych danego regionu. W tym jednak względzie zaszyły jedynie zmiany sposobu ustanowienia regionów, o czym też jeszcze będzie mowa. Zauważmy jednak, że dotychczas omawiana instytucja nie odegrała większej roli<sup>11</sup>. Oby pod rządami nowej ustawy było lepiej. W regulacji natomiast stosunków rolnika ze szkodzącym mu zakładem przemysłowym nie dostrzegamy nowych środków prewencyjnych. W tej sferze rolnik może — niezależnie od podstaw cywilnoprawnych — sięgnąć do ustawy o ochronie środowiska, występując z roszczeniem o „zaniechanie naruszania środowiska” (art. 81, ust. 1)<sup>12</sup>.

W sferze kompensacyjnej ustawa o ochronie gruntów rolnych (art. 26) przewiduje:

— obowiązek wynagradzania przez zakład przemysłowy szkody wynikającej z obniżenia produkcji rolniczej prowadzonej na gruncie leżącym w strefie ochronnej;

— obowiązek pokrywania przez ten zakład kosztów i wynagradzania szkód związanych z nakazanej rolnikowi (planem zagospodarowania strefy ochronnej) zmiany kierunku produkcji.

<sup>11</sup> Bliżej por. W. Pańko, *Problematyka prawna regionów intensywnego rozwoju rolnictwa*, w: *Wybrane zagadnienia biologiczno-prawne ochrony i kształtowania środowiska*, pod red. A. Agopszowicza, Katowice 1975, s. 74 i n.

<sup>12</sup> Por. ustawa z dnia 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. nr 3, poz. 6). Zauważmy, że samorządne, społeczne i zawodowe organizacje rolników mogą wystąpić z dalej idącym powództwem, żądając nie tylko zaniechania naruszeń, ale i przywrócenia stanu poprzedniego oraz „zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku” (art. 100, ust. 1).

Pierwsza ze wskazanych możliwości, to tylko pozornie konkretyzacja odpowiedniego postanowienia ustawy o ochronie środowiska (art. 80) z tym, że ta ostatnia nie ogranicza odpowiedzialności do obszaru strefy ochronnej i jednoznacznie stwierdza, że chodzi tu o odpowiedzialność „przewidzianą prawem cywilnym”.

Drugi ze wskazanych obowiązków zakładu przemysłowego jest oryginalnym rozwiązaniem i do jego oceny powrócimy za chwilę. Oceniając natomiast dotychczas wspomniane możliwości prewencyjne i kompensacyjne nie dostrzegamy w nich szczególnych korzyści dla rolnika i rolnictwa ani też nowych sposobów wyważania interesów. W sferze prewencji rolnikowi pozostaną tradycyjne, cywilnoprawne środki ochrony praw osobistych, rzeczowych i obligacyjnych, a więc roszczenia z art. art. 24, 144, 222 § 2, a także 439 k.c. Są to środki mało skuteczne, bardziej skuteczne wobec sąsiadów niż wobec zakładu przemysłowego.

W sferze kompensacyjnych środków ochrony rolnika uznać możemy, że nowa ustawa zrobiła pewien postęp, ale tylko wtedy, jeżeli przyjmie my, że art. 26 tej ustawy stworzył nową, samoistną i niezależną od k.c. podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej. Wówczas możemy nawet dopuszczać istnienie tzw. odpowiedzialności obiektywnej, a więc odpowiedzialności bez tak szerokiej możliwości egzoneracyjnych jakie stwarza zakładowi przemysłowemu art. 435 k.c. Jednakże część doktryny stanowczo odrzuca tezę o samoistości tej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, jaką przewiduje art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych<sup>13</sup>.

Tak więc omawiana ustawa, regulując sprawę odpowiedzialności odszkodowawczej (pamiętajmy, że tylko na obszarach stref ochronnych) zakładu przemysłowego, nie eliminuje problemów, z którymi związane były dotąd ograniczenia odpowiedzialności zakładu przemysłowego czy ograniczenia do sytuacji, gdy przekracza on „przeciętną miarę”<sup>15</sup> (określoną np. normatywami zanieczyszczeń). Nadal często pokrętne koncepcje orzecznictwa i doktryny ograniczać będą odpowiedzialność zakładu przemysłowego w imię „ograniczonych możliwości przemysłu i kraju”, potrzeb rynku oczekującego towarów przemysłowych, „konieczności dostosowania się do warunków jakie niesie z sobą postęp (?) techniczny”. Rolnik nadal będzie płacił „koszty cywilizacji”<sup>14</sup>.

Chociaż nie bądźmy niesprawiedliwi. Jest coś nowego, gdy idzie

<sup>13</sup> Por. J. Majorowicz i J. Pietrzykowski, *Zmiany w regulacji*, s. 49. Tezy o samoistnym charakterze podstawy odpowiedzialności z art. 26 ustawy o ochronie gruntów rolnych broni M. Niedośniał (*Roszczenia odszkodowawcze w ustawie o ochronie gruntów rolnych*, Nowe Prawo 1985, z. 3, s. 25-26).

<sup>14</sup> Konieczność dostosowywania się rolnika do warunków narzucanych mu przez przemysł była już przed wielu laty dostrzegana i krytycznie oceniana przez część doktryny. Por. S. Breyer w glosie do orzec. GKA z 15 XII 1962 r., BO-7209/62, Państwo i Prawo 1963, z. 12, s. 1001.



o roszczenia odszkodowawcze przewidziane ustawą o ochronie gruntów rolnych. Otóż, jak już wspomnieliśmy, zakład przemysłowy jest zobowiązany do zwrotu nakładów i kosztów oraz wynagrodzenia szkód, jakie właściciel gruntów poniósł w wyniku realizacji planu gospodarowania na gruntach położonych w strefie ochronnej (art. 26, ust. 2). Rozstrzygnięta więc została sporna dotąd w orzecznictwie i doktrynie kwestia, a sprowadzająca się w istocie do pytania, czy rolnik musi, czy też nie musi dostosowywać się do warunków gospodarowania stwarzanych (narzucanych) mu przez zakład przemysłowy. Dotychczas było wątpliwe, czy brak dostosowania się można potraktować jako przyczynienie się do szkody<sup>15</sup>. Ustawa o ochronie gruntów rolnych rozwiązała zagadnienie (przynajmniej dla gruntów położonych w strefie ochronnej), gdyż uzależnia odpowiedzialność odszkodowawczą zakładu przemysłowego od dostosowania się rolnika do ustalonego w planie kierunku produkcji. Doświadczenie każe przewidywać, że plany te (opracowywane na koszt zakładu przemysłowego, a zatwierdzane przez wojewodę) będą „realistyczne”, a więc dostosowane do możliwości i potrzeb przemysłu. Czy więc całe to rozwiązanie będzie korzystne dla rolnictwa? Jeżeli będzie korzystne to wyłącznie przez fakt, że rolnik nie mając innych możliwości będzie miał jasną i pewną sytuację uprawiając tylko to, co się udaje w sąsiedztwie zakładu przemysłowego. Jeżeli i to się nie uda, znajdzie inne „rozwiązanie”, gdyż grunty zostaną całkowicie wyłączone z produkcji rolniczej, a odpowiedzialność za zagospodarowanie gruntów przejmie sam zakład przemysłowy (art. 27).

Podobna refleksja budzi się, gdy oceniamy daną rolnikowi możliwość żądania wykupu gruntów rolnych przez zakład przemysłowy. Nie jest to sposób na kojarzenie interesów, ale raczej na „zwinięcie interesu” przez jedną ze stron. Tą stroną jest oczywiście rolnik, który często będzie musiał zrezygnować z prowadzenia gospodarstwa tyle, że za godziwą zapłatą ustaloną w porozumieniu formalnie równych sobie stron (art. 27 ust. 3)<sup>16</sup>. W ujęciu majątkowym interesy rolnika zostały uwzględnione, ale interesy rolnictwa chyba nie. Zwróćmy też uwagę na fakt, że ustawa o ochronie gruntów rolnych nie przewiduje alternatywnego do wykupu obowiązku zamiany gruntu rolnego, podczas gdy ustawa o ochronie środowiska możliwość taką przewiduje (art. 84, ust. 1) w odniesieniu do „nieruchomości” położonych w strefie ochronnej. A więc i w tym zakresie ustawa o ochronie gruntów nie polepsza sytuacji rolnika. Co więcej, w porównaniu do ustawy o ochronie środowiska zaostcza chyba przesłankę warunkującą wykup, bo zamiast „istotnych ograniczeń lub utrudnień w korzystaniu” z nieruchomości wymaga „obniżenia poziomu

<sup>15</sup> Por. m in. W. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 138 i n.

<sup>16</sup> Zauważmy jednak, że w braku porozumienia strony będą musiały się odwołać do pomocy sądu, a więc tradycyjnego sposobu wyważania racji.

produkcji w okresie trzech lat, co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej wartości". Bardziej korzystne natomiast są warunki cenowe wykupu. Zamiast odszkodowania ustalonego na zasadach przepisów o wyłączeniu rolnik uzyskuje cenę obowiązującą w wolnym obrocie ziemią.

Dotychczasowe rozważania mogły sprawić wrażenie, że ustawa o ochronie gruntów rolnych broni interesów rolnictwa przed wszystkimi zewnętrznymi zagrożeniami dla gruntów rolnych, nie dostrzegając niebezpieczeństwa tkwiącego w samym rolnictwie, a zwłaszcza w złym gospodarowaniu. Taki zarzut pojawił się już w literaturze, zarzut podnoszący w odniesieniu do omawianej ustawy mało obiektywny i resortowy punkt widzenia<sup>17</sup>. Wydaje się, że zarzut ten jest tylko częściowo uzasadniony. Bo przecież ustawa wprowadza w zakres jakościowej ochrony gruntów rolnych znacznie rozszerzony zespół środków oddziaływania fiskalnego na złe gospodarującego rolnika. Obowiązek rolniczego wykorzystania gruntów rolnych ma więc dzisiaj lepsze wsparcie narmatywne aniżeli pod rządami starej ustawy. Zapewne wsparcie to można udoskonalić, ale czy istotnie w małej „konkretności” przepisów prawnych należy upatrywać słabości w zakresie jakościowej ochrony gruntów rolnych?<sup>18</sup> Nie wydaje się, by najdoskonalsze nawet ustawodawstwo ochronne mogło zapewnić właściwe gospodarowanie ziemią. Ustawodawstwo to z natury swej ma charakter defensywny i stąd też jest bardziej skuteczne wobec zagrożenia zewnętrznego, a więc w sferze ilościowej ochrony gruntów rolnych, natomiast intensyfikacja gospodarki rolnej, wdrażanie postępu rolniczego, to przede wszystkim problem ekonomicznych warunków gospodarowania, a zwłaszcza opłacalności. Środki prawne mogą być i w tym względzie pomocne, ale będą to raczej środki organizatorskie (organizacja nasiennictwa, nawożenia, mechanizacji) i stymulacyjne (kredyt rolny, preferencje podatkowe i zaopatrzeniowe, subwencje itd.). Środki władcze nie były i nie będą zbyt skuteczne nawet w likwidacji odłogów. Stąd też, moim zdaniem, nie należy krytycznie oceniać zawężonych możliwości przejmowania przez Państwo odłogujących gruntów. Przynajmniej mniejsze są teraz szanse nadużyć w tym zakresie.

Kto artykułuje interesy występujące w zakresie ochrony gruntów rolnych, jak są one brnione i kojarzone? Odpowiedź na to pytanie wymaga dokładnej analizy procedur decyzyjnych i kompetencji, jakie przewiduje ustawa o ochronie gruntów rolnych i inne akty normatywne odnoszące się do gospodarki gruntowej. Nie ma w tym opracowaniu miejsca na przeprowadzanie takiej analizy. Sformułujmy tylko ogólniejsze wnioski, z niej wynikające.

<sup>17</sup> Zarzut taki wydaje się stawiać B. Wierzbowski, *Gospodarka ziemią i ochrona gruntów rolnych jako zadanie rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, Problemy Rad Narodowych 1984, t. 57, s. 205.

<sup>18</sup> Ibidem \_

Interesy rolnictwa nie są oczywiście artykułowane wyłącznie przez poszczególnych producentów rolnych. W interesie rolników występują zainteresowane organizacje samorządowe i zawodowe rolników, samorząd pracowniczy pegeerów i samorząd spółdzielczy, a wreszcie centralna administracja rolna. Interesy gałęzi nierolniczych reprezentowane są zarówno przez same podmioty funkcjonujące w określonym zakresie życia (np. przedsiębiorstwa), jak i przez określone organy administracji resortowej. Np. w samej ustawie o ochronie gruntów rolnych zapewniona jest reprezentacja resortowych interesów, „terenowej” administracji leśnej oraz ministrów obrony narodowej i spraw wewnętrznych. Inne ustawy, jak np. prawo górnicze lub ustawa o ochronie przyrody, o uzdrowiskach itd. stwarzają podstawy, by w sprawach związanych z korzystaniem i ochroną gruntów występowały inne jeszcze podmioty (np. urzędy górnicze, komisje ds. szkód górniczych, dyrektorzy parków narodowych),

Interesy społeczności lokalnych lub regionalnych reprezentują organy przedstawicielskie i administracja terenowa, które jednocześnie współartykułować mają interes ogólnospołeczny, a więc m. in. kojarzyć partykularne interesy występujące w stosunkach gruntowych. W podobnej roli na szczeblu ogólnokrajowym występują naczelne organy administracji państwowej.

Z punktu widzenia rozwiązań samej ustawy o ochronie gruntów rolnych kluczową pozycję w omawianym zakresie zajmuje administracja wojewódzka oraz minister rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej. Wojewoda bądź sam decyduje o przeznaczeniu gruntów rolnych na cele nierolnicze, bądź w przypadku najlepszych gruntów wnioskuje wydanie zgody przez ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej. Wojewoda zatwierdza plany zagospodarowania gruntów rolnych w strefie ochronnej, dysponuje terenową częścią Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Kompetencje administracji szczebla podstawowego są bardzo istotne, ale mają w większości charakter wykonawczy i kontrolny. Naczelnik gminy ma jednak dużą swobodę w kształtowaniu obowiązków podmiotów przejmujących grunty na cele nierolnicze (np. w decyzji o wyłączeniu z produkcji) i obowiązków rolników, m. in. w kształtowaniu obciążeń i sankcji finansowych.

Pierwszoplanowa rola ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej ulegnie osłabieniu z momentem wejścia w życie wspomnianych już zmian w ustawowej procedurze przeznaczania gruntów rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego. Jednakże w stosunkach z przemysłem wchodzącym z wielkimi inwestycjami na tereny rolnicze rola tegoż ministra nadal będzie ważąca. Czy tylko z formalnego punktu widzenia? Dotychczas kompetencję ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej ograniczało to, że o najważniejszych sprawach lokalizacyjnych decydowały naczelne organy administracji. Trudno więc było ministrowi odmówić zgody na przejęcie gruntów przez przemysł, jeżeli o lokalizacji

decydowało Prezydium Rządu lub przewodniczący Komisji Planowania. Podobną sytuację miał wojewoda. Jednakże nowo uchwalona ustawa o planowaniu przestrzennym zmienia sytuację, gdyż decyzje lokalizacyjne przechodzą w ręce administracji terenowej. Komisji Planowania pozostanie tylko wydawanie „wskazań lokalizacyjnych”<sup>19</sup>.

Jaka jest rola organów przedstawicielskich w omawianym zakresie? Wojewódzkie rady narodowe określają granice regionów (obszarów) intensywnego rozwoju produkcji rolniczej, a tym samym ograniczają lokalizację przemysłu na obszarach szczególnie ważnych dla rolnictwa. Gminne rady narodowe zatwierdzają programy zagospodarowania gruntów rolnych przeznaczonych na cele nierolnicze. W istocie na tym kończy się rola rad narodowych jako organów decydujących. Ponadto wojewódzkie rady narodowe wydają (od 1 I 1985 r.) wytyczne w zakresie przeznaczania gruntów rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego, komisje rolne rad narodowych opiniują wydawane przez organy administracyjne zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na inne cele nierolnicze, a także uzgadniają z wojewodą plan gospodarowania w strefie ochronnej. Można chyba stwierdzić, że w świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych rola organów przedstawicielskich jest w tym zakresie skromna. Nie zapominajmy jednak, że rady narodowe dysponują ogromnymi możliwościami decydowania o gospodarce ziemią rozpatrując i zatwierdzając plany zagospodarowania przestrzennego, do której to sprawy jeszcze powrócimy.

Skromną również rolę w procedurach planistycznych i decyzyjnych ochrony gruntów rolnych odgrywają organy samorządowe rolników. Najwyższą formą ich partycypacji w tych procedurach jest „uzgodnienie” (projektu planu zagospodarowania gruntów rolnych położonych w strefach ochronnych), a formą główną jest „opiniowanie” „(zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, [. . .] decyzji o przejęciu odłogów na rzecz Państwa, [. . .] wydatkowania środków Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych)”<sup>20</sup>. Oceniając podmiotową stronę procedur decyzyjnych, podkreślić należy ewolucję decentralizacyjną, jaką już przeżywają zaledwie dwuletnie rozwiązania ustawy o ochronie gruntów rolnych. Wynika to przede wszystkim z konieczności dostosowania się tychże rozwiązań do założeń nowego ustroju rad narodowych i administracji oraz planowania przestrzennego i lokalizacji inwestycji. Jednakże

<sup>19</sup> Por. art. art. 37, 41 ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r.

<sup>20</sup> Pewną rolę w omawianych procedurach odegrać też mogą jednostki specjalistyczne oceniające np. zasięg zagrożeń zakładu przemysłowego, stopień obniżenia planów gospodarstwa w strefie ochronnej itd. Jediną normatywną podstawą udziału takiej „jednostki specjalistycznej lub naukowo-badawczej wyznaczonej przez ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej” przewiduje rozp. wykonawcze do ustawy o ochronie gruntów rolnych, regulując procedurę zatwierdzania planu gospodarowania w strefie ochronnej (§ 20 ust. 4).

ewolucja ta nie powinna być przedmiotem zbyt jednostronnych ocen.. Istnieje niebezpieczeństwo, że przesunięcie na władze terenowe ciężaru decyzji (m. in. kosztem centralnej administracji rolnej) ułatwi presję inwestycyjną przemysłu i presję społeczną (w sferze budownictwa), zaspokajając interesy doraźne i partykularne kosztem interesów dalekosiężnych i ogólnospołecznych.

Przeprowadzone rozważania dowodzą, że ochrony gruntów rolnych, nie są w stanie zapewnić sami producenci rolni, chociaż należy dążyć, by ich możliwości „samoobrony” były szersze i skuteczniejsze zarówno w sferze cywilnoprawnej jak i administracyjno-prawnej. Nie ulega jednak wątpliwości, że ciężar obrony musiał przejść w ręce Państwa, na płaszczyznę publicznoprawną. Sprzyjają temu zarówno warunki ustrojowe samego rolnictwa polskiego (np. dekoncentracja), jak i ustrój gospodarczy Państwa. Naprzeciw siebie słabi producenci (w większości rzeczywiście „samofinansujący się” rolnicy indywidualni) mają siłę państwowych przedsiębiorstw i samego Państwa, które kształtuje i realizuje programy uprzemysłowienia i urbanizacji. Brak hamulców ekonomicznych, a zwłaszcza osłabienie bezwzględności działania renty gruntowej (i budowlanej) jako siły alokacyjnej w gospodarce przestrzennej sprawia, że zasobów gruntowych rolnictwa nie uratują sami producenci i ich organizacje. Czy jednak na płaszczyźnie publicznoprawnej istnieją odpowiednie metody ważenia i kojarzenia interesów? Czy skuteczne mogą być w tym względzie normy materialnoprawne, czy raczej rozbudowane formy proceduralne, a może zejść trzeba poza krąg tradycyjnych norm prawnych, szukając skuteczności w sferze planowania. Wydaje się, że materialnoprawna kategoria norm jest w zakresie ochrony gruntów najmniej skuteczna. Nie będą więc zbyt skuteczne ani przepisy ogólnikowo zobowiązujące inwestorów do projektowania zakładów najmniej szkodliwych dla obszarów rolniczych, ani też przepisy zakazujące przekazywania gruntów rolnych najwyższych klas na cele nierolnicze. Pierwszy rodzaj przepisu ma charakter „życzeniowy” i w istocie jest zbędny choćby ze względu na istnienie w odniesieniu do projektowania odpowiednich wymagań w zakresie nadzoru technicznobudowlanego, jak i norm technicznych odnoszących się do produkcji urządzeń technicznych.

Drugi rodzaj przepisów, a zwłaszcza normy, zakazy i nakazy, tylko rzadko może być użyteczny przez ową bezwzględność zbyt generalnych i abstrakcyjnych zasad. Np. istniejąca w „starej” regulacji ochrony gruntów rolnych formuła „zakazu” przeznaczania najlepszych gruntów na cele nierolnicze miała bardzo krótki żywot<sup>21</sup>, bowiem w omawianym zakresie wszelkie abstrakcyjnie formułowane zasady ogólne muszą — ze względu na specyfikę regulowanych stosunków — uwzględniać wie-

<sup>21</sup> Chodzi tu o § 3 ust. 1 rozp. RM z dnia 29 X 1977 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie (Dz. U nr 33, poz. 144). Przepis ten został uchylony w 1981 roku (Dz.U. nr 3, poz. 12).

le konkretnych okoliczności i kryteriów natury ekonomicznej, społecznej, aksjologicznej (np. jaką wartość postawić na pierwszym miejscu w koncepcji rozwoju regionu lub kraju). Ponadto konieczność wyważania różnych interesów sprawia, że normy materialnoprawne zdecydowanie ustępują normom proceduralnym, które konstruują proces decyzyjny obejmujący uczestnictwo wielu podmiotów, proces wymagający uzgodnień, porozumień, opinii i ograniczający tym samym klasycznie rozumiane swobodne uznania organu decydującego. Wydaje się, że kolejne zmiany prawnej regulacji ochrony gruntów rolnych nacechowane były rozbudowywaniem procedur i rozszerzaniem zakresu podmiotowego uczestników procesów decyzyjnych. Wniosek ten potwierdzają także poprzednie rozważania odnoszące się do obowiązującej ustawy. Nie oznacza to jednak, że nawet rozbudowane formuły procesów decyzyjnych będą wystarczające. Na ochronę gruntów rolnych nie mogą się składać doraźne decyzje pozbawione wsparcia w szerszej i długofalowej koncepcji. Temu zaś służy ściśle powiązanie wszelkich decyzji dotyczących ochrony gruntów rolnych z planowaniem społeczno-gospodarczym, a w szczególności z planowaniem przestrzennym.

Plan zagospodarowania przestrzennego winien dawać najwięcej szans na to, by w toku jego opracowania, uzgadniania (i także rozpatrywania przez organy zatwierdzające) mogły być przedstawiane bronione i kojarzone interesy wszystkich zainteresowanych podmiotów<sup>22</sup>. Jednakże praktyczna przydatność planowania przestrzennego w sferze ochrony gruntów rolnych zależy co najmniej od trzech warunków. Mianowicie, planowanie przestrzenne winno być:

- ściślej związane z terytorialnymi planami społeczno-gospodarczymi;
- nadrzędne wobec „resortowych” planów przestrzennych i innych „resortowych” instrumentów gospodarki przestrzennej;
- względnie stabilne, a więc przede wszystkim, by nie podlegało doraźnym i arbitralnym zmianom.

Niestety, dotychczasowe doświadczenia wskazują, że żadne z powyższych uwarunkowań nie było spełnione.

Brak ścisłego powiązania planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym był przedmiotem wielu krytycznych analiz, by powtarzać narzekania praktyków i nauki<sup>23</sup>. Należy mieć nadzieję, że ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym (1981), nowo uchwalona ustawa o planowaniu przestrzennym (1984) i wreszcie ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym (1983) zapewnią większą spójność planistycznych ustaleń rzeczowych i przestrzennych. Istnieją po temu wielorakie podstawy normatywne. Ale powiedzmy też o sile i nie-

<sup>22</sup> Podobnie B. Wierzbowski, *Gospodarka ziemią*, s. 184 - 185.

<sup>23</sup> Por. np. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 88 - 90.

zależności przestrzennych planów resortowych i innych instytucji gospodarki przestrzennej służących interesom resortowym<sup>24</sup>. Przykładem takich planów są programy ochrony terenów górniczych, a przykładem owych „innych” instytucji gospodarki przestrzennej jest instytucja „terenu (obszaru) górniczego”<sup>25</sup>. Ich istnienie jest wyrazem zagwarantowanych prawnie preferencji przedmiotowych i podmiotowych, które sprowadzają się m. in. do tego, że częstokroć plany zagospodarowania przestrzennego oraz władze terenowe są bezsilne wobec zakładu górniczego i administracji górniczej. Nie można powiedzieć, by nie istniały plany przestrzenne i tzw. obszary specjalne służące interesom rolnictwa, ale bądź to nie mają one dostatecznego oparcia prawnego<sup>26</sup>, bądź też, mając nawet takie oparcie, nie są one wykorzystywane (instytucja regionów intensywnego rozwoju produkcji rolniczej).

Na brak stabilności ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego składało się dotąd wiele przyczyn, ale najbardziej spektakularnym przykładem jest dana administracji terenowej w połowie lat siedemdziesiątych — i odebrana przed rokiem — możliwość swobodnego w istocie odstępowania od ustaleń planów miejscowych<sup>27</sup>. Był to przysłowiowy „gwóźdź do trumny” planowania przestrzennego, które traciło w ten sposób wartość rzeczywistej podstawy prawnej dla gospodarki gruntami.

W świetle wskazanych wyżej wad planowania przestrzennego mniej optymistycznie odbieramy stwierdzenie ustawy o ochronie gruntów rolnych, że przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dokonuje się „w ramach” miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1), zwłaszcza, że równorzędnymi i niezależnymi „ramami” są decyzje lokalizacyjne dotyczące inwestycji o znaczeniu krajowym oraz inwestycji górniczych<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 77-81.

<sup>25</sup> Reżim prawny tego obszaru specjalnego podporządkowuje gospodarce ziemią interesom zakładu górniczego (w zakresie zabudowy gruntu, czasowego lub tymczasowego zajęcia, szczególnych zasad wynagradzania szkód) Por. R. Mikosz, *Wykonywanie rolniczej własności gruntowej na terenie górniczym*, a także A. Witosz, *Ochrona gruntów rolnych i ich rekultywacja na terenach górniczych*, w: *Organizacja przestrzenna rolnictwa*, s. 64 i n, 38 i n.

<sup>26</sup> Chodzi tu o tzw. uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin opracowywane na podstawie samoistnej uchwały RM nr 85 z dnia 6 IV 1974 roku a mające za główne cele ład przestrzenny wsi i ochronę gruntów rolnych! Ich legalność jako podstawy kształtowania obowiązków obywateli została zakwestionowana przez doktrynę i orzecznictwo NSA.

<sup>27</sup> Por. § 7 ust. 4 uchwały nr 148 RM z dnia 9 VII 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (M. P. nr 31, **poz. 135**).

<sup>28</sup> Szczególnie por. A. Wróbel, *Prawne formy reformy gruntów rolnych przed przeznaczeniem ich na cele nierolnicze*, **Państwo i Prawo** 1984, z. 1, s. 88-89.

Przeprowadzone w tym opracowaniu rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, nie należy ustawy o ochronie gruntów rolnych posądzać o nadmierny partykularyzm resortowy. Jej rozwiązania pozwalają mówić o postępie w ochronie gruntów rolnych, ale ów postęp należy oceniać nader skromnie, zważając na szerszy kontekst, w jakim funkcjonuje interesująca nas ustawa. Prawna ochrona interesów rolnictwa to nie jest problem jednej ustawy. Bez oceny całego systemu prawa, w którym wiele aktów prawnych chroni interesy różnych gałęzi życia społecznego i gospodarczego, nie można formułować wiarygodnych ocen. Ponadto nawet najdalej idące prawne rozwiązania preferencyjne nie świadczą jeszcze o tym, że rozwiązaniom tym odpowiada polityczna i ekonomiczna rzeczywistość. Są takie rozwiązania, które nie działają i nie mogą działać, bo nie są zharmonizowane z ustrojem gospodarczym (np. środki fiskalne przy braku pełnego samofinansowania po stronie inwestorów). Są i takie, które są i będą lekceważone bądź to ze względu na większą ekonomiczną „siłę przebicia” przemysłu, bądź też ze względu na polityczną konieczność zadośćuczynienia pilnym żądaniom społecznym (budownictwo mieszkaniowe). O pozycji rolnictwa i jego interesów nie zadecydują ustawy ani najlepiej sformułowane dyrektywy polityczne, podobnie jak środki prawne nie zdołają samodzielnie osłabić anachroniczne założenia, że przemysł jest konieczną forpoczta i warunkiem rozwoju danego obszaru.

I na koniec jeszcze jedna refleksja odnosząca się do zasad tworzenia prawa i warsztatu legislacyjnego. Czy właściwa jest praktyka mnożenia ustaw noszących znamiona przywilejów „resortowych” lub „stanowych”? Czy ustawodawstwo ma być sumą aktów prawnych broniących interesów wyodrębnionych gałęzi życia gospodarczego i społecznego oraz określonych grup społecznych wyróżnianych np. ze względu na zawód, pozycję socjalną lub wiek. Obejmowanie regulacją prawną coraz szerszych kręgów stosunków społecznych jest zrozumiałą tendencją. Zrozumiała jest też konieczność przejściowego lub nawet długofalowego preferowania określonych sfer działań społecznych i gospodarczych lub określonych grup społecznych, natomiast nie zawsze jest zrozumiała i konieczna narmatywna petryfikacja takich preferencji i szukanie pożądaných rozwiązań w sztywnych na ogół konstrukcjach prawnych. Jakże często w ten sposób eliminuje się z regulowanej sfery rachunek ekonomiczny i zdrowy rozsądek, osłabia działanie mechanizmów samoregulacji. Mnożenie preferencyjnych regulacji rozszerza też pole kolizji pomiędzy obowiązującymi normami, a zmienność układu sił wśród „grup interesów” rodzi konieczność częstej weryfikacji stanu prawnego. Czy nie dzieje się tak dlatego, że zbyt często ustawodawca stara się sam rozstrzygać o pozycjach i kolizjach interesów zamiast tworzyć i doskonalić zasady i środki, a nade wszystko metody formułowania, obrony i rozwiązywania sprzeczności interesów?



THE PROTECTION OF FARMLAND OR ON CONTRADICTORY INTERESTS AND  
THEIR RECONCILIATION

## S u m m a r y

The aim of the present article is to answer the question if the new farm- and forest-land Protection Act of 1982 is an expression of excessive farming privileges "at the cost" of the non-agricultural sectors of the national economy. With this purpose in mind, the author turns our attention to the different interests taken into account by the Act, at the subjects expressing those interests, and at the ways of protecting and the methods of reconciling them. In the area of farmland protection, there appear side by side interests formulated *in* terms of a branch and a territorial perspective. The "branch" ones appear in the foreground. They may be presented in a diagram as: farming versus other different spheres of socio-economic life. The "territorial" interests are differentiated into national, regional and local ones. Finally, there appear, side by side, the interests of the farm and those of the productive plant.

(In conclusion, the author states that the farmland Protection Act should not be suspected of an excessive departmental particularism. Its solutions allow us to speak of a progress in farmland protection, but the progress should be evaluated „as at best very modest.