Małgorzata Szymańska

Zalesianie gruntów jako element wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

Studia Iuridica Lublinensia 13, 247-259

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

MAŁGORZATA SZYMAŃSKA

Zalesianie gruntów jako element wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

Afforestation of agricultural land as the element of rural development

I. WIELOFUNKCYJNY ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

EUROPEJSKI MODEL ROLNICTWA

Model rolnictwa europejskiego i związana z nim polityka rozwoju obszarów wiejskich przeszły ewolucję od polityki kształtującej struktury rolne na zasadach pełnej odrębności do polityki rolnej, nierozerwalnie związanej z kształtowaniem przestrzeni rolniczej.[1] Pojawienie się koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, polegającej na rozbudowie – obok rolnictwa – innych funkcji nierolniczych, jest reakcją na dotychczasowe trudności modelu rozwojowego. Wielofunkcyjny rozwój polega na wkomponowaniu w przestrzeń wiejską

[1] Normatywny wyraz zmieniającego się ujęcia rolnictwa europejskiego odnajdujemy już w decyzji Rady WE z 4 grudnia 1962 r. w sprawie koordynacji polityki strukturalnej w rolnictwie. Stanowisko podobne odnaleźć można w dokumencie Komisji Europejskiej z 1988 r. o przyszłości obszarów wiejskich. Dokument ten zawiera analizę wielofunkcyjności obszarów wiejskich, wskazując na potrzebę zmian ekonomicznych i społecznych na wsi. Uwagę zwrócono w szczególności na funkcję rolnictwa, która odnosi się do ochrony i konserwacji środowiska przyrodniczego oraz specjalnych właściwości obszarów wiejskich, które dają możliwość dywersyfikacji działań ekonomicznych w kontekście odpowiedzialności za środowisko. Jednakże dopiero reformy Mac Sharry'ego z 1992 r. zapoczątkowały proces ściślejszego powiązania polityki rolnej z polityką rozwoju wsi. Pełniejsze rozwinięcie koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich znalazło odzwierciedlenie w opartym na zamówienie Komisji WE raporcie Buckwella z 1997 r. Istotne założenia koncepcji europejskiego modelu rolnictwa sformułowane zostały w Agendzie 2000, przedstawionej Radzie Europejskiej na szczycie berlińskim w dniach 24 i 25 maja 1999 r. Jest to utrzymanie aktywnych ekonomicznie obszarów wiejskich zdolnych do tworzenia nowych miejsc pracy dla swoich mieszkańców, a tym samym do zapewnienia odpowiedniego standardu ich życia. Polityka rozwoju wsi została określona jako drugi filar wspólnej polityki. Na ten filar przeznaczono zaledwie 10% funduszy zarezerwowanych na całą politykę, w jego ramach funkcjonują dokumenty programowe, które mają na celu doprowadzenie obszarów wiejskich do zrównoważonego ich rozwoju.

coraz to większej liczby nierolniczych funkcji, co wpływa na zmianę struktury zatrudnienia ludności wiejskiej oraz źródła jej dochodów. Wiąże się jednoznacznie z odejściem od rozwoju monofunkcyjnego, który oparty jest głównie na produkcji surowców rolniczych. Wielofunkcyjność przyczynia się także do ograniczenia bezrobocia oraz poprawy warunków życia mieszkańców wsi. Polityka zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich dotyczy nie tylko rolnictwa, ale również innych gałęzi gospodarki narodowej, przez co wiąże się z różnorakimi działaniami związanymi z wykorzystaniem kapitału ludzkiego i środowiska. Właśnie w obrębie środowiska ważnym zagadnieniem jest ochrona gleb, szaty roślinnej, poprawa gospodarki wodnej. Najważniejszą kwestią jest wprowadzanie coraz bardziej przyjaznych środowisku technologii i sposobów gospodarowania, aby w większym zakresie uwzględniać wymogi ochrony środowiska.[2] Rolnictwo i środowisko są elementami, które trwale i niepodzielnie ze sobą funkcjonują, przenikając się wzajemnie.

Model rolnictwa europejskiego cechuje bezpośrednie powiązanie rolnictwa i ochrony środowiska naturalnego. Tak ukształtowana koncepcja eksponuje dualizm funkcji. Z jednej strony rolnictwo jest tradycyjnie utożsamiane z produkcją żywności, a z drugiej strony ma do spełnienia ważne funkcje związane z rozwojem *sensu largo* struktur rolnych. Jest to konieczność utrzymania aktywnych ekonomicznie obszarów wiejskich, zdolnych do tworzenia nowych miejsc pracy dla swoich mieszkańców, ochrona i kształtowanie środowiska naturalnego, krajobrazu oraz zachowanie dziedzictwa regionów dla przyszłych pokoleń.[3] Pozaprodukcyjne funkcje rolnicze są także dostrzegane coraz częściej przez decydentów kształtujących politykę rolną. Znajduje to odzwierciedlenie we wspólnej polityce rolnej, jak również w programach jej reformowania.

Systematycznie zyskuje na znaczeniu polityka rozwoju obszarów wiejskich. Chociaż nie ma jednolitych zasad wyznaczających obszar wiejski, powszechnie uważa się za taki terytorium o liczbie ludności wiejskiej między 15 a 50%, tzw. obszary z przewagą cech wiejskich oraz o liczbie ludności wiejskiej powyżej 50%, tzw. obszary zdecydowanie wiejskie.[4]

Ewolucja polityki rolnej w kierunku polityki wiejskiej wiąże się ze znacznym rozszerzeniem instrumentów prawnych i ekonomicznych, umożliwiających najpełniejszą realizację wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.[5]

---

[2] S. Twardy, *Działania Wspólnoty Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce (PROW 2004–2006)*, Falenty 2006, s. 21.

[3] E. Tomkiewicz, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (perspektywy na tle dotychczasowej ewolucji ustawodawstwa)*, „Studia Iuridica Agraria", t. VI, red. S. Prutis, K. Stefańska, Białystok 2007, s. 31.

[4] A. Oleszko, P. Mikołajczyk, R. Pastuszko, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Lublin 2005, s. 185.

[5] E. Tomkiewicz, *Prawne instrumenty realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich*, [w:] *Wspólna*

ZALESIANIE JAKO ELEMENT ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU ROLNICTWA

Koncepcja wielofunkcyjnego oraz zrównoważonego rolnictwa, zapoczątkowana wspomnianymi już reformami wspólnej polityki rolnej, znalazła wyraz we wprowadzeniu tzw. instrumentów towarzyszących, które pokrywały koszty programów pozarolniczych mających na celu między innymi zalesianie gruntów o słabej bonitacji.[6]

Gospodarka leśna jest terytorialnie i funkcjonalnie związana z gospodarką wiejską, dla której często stanowi uzupełnienie albo alternatywę w stosunku do rolnictwa tradycyjnego. Zalesienia są głównym sposobem zagospodarowania gruntów niskiej jakości, których użytkowanie jest ekonomicznie nieopłacalne lub graniczy z opłacalnością, zwiększając tym samym rentowność całej gospodarki wiejskiej. Powiększając powierzchnie leśne, przyczynia się niewątpliwie w sposób istotny do intensyfikacji ochrony środowiska naturalnego.

Zagrożeniem związanym z zalesieniami jest ich prowadzenie na terenach, na których może to doprowadzić do zaburzenia różnorodności biologicznej. Nie wszystkie tereny mogą być bowiem zalesiane – dotyczy to m.in. obszarów, które są istotnymi ostojami zwierząt chronionych terenów otwartych, są to także określone, skrajne pod względem ekologicznym siedliska, a więc zdecydowanie wilgotne, bagienne oraz szczególnie suche, zwłaszcza ciepłolubne. Jeżeli uniknie się prowadzenia prac na tych terenach, to efekty ekologiczne zalesień będą pozytywne. Podniesie się lesistość kraju i wzmocnione zostaną kompleksy leśne, a to wpłynie na zwiększenie ilości węgla wiązanego przez biomasę. Pozytywny będzie wpływ na zasoby wodne, zwłaszcza w przypadku zalesiania obszarów wododziałowych, o dużych spadkach terenu na glebach ciężkich. Zalesianie będzie też pozytywnie wpływać na świadomość ekologiczną społeczeństwa.[7]

ZALESIANIE GRUNTÓW PRZED AKCESJĄ POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Przeprowadzone zalesienia w okresie przedakcesyjnym, odnośnie do uprawnień uzyskania miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej przez określony podmiot, są aktualne przez 20 lat bądź do czasu uzyskania prawa do emerytury lub renty.

---

polityka rolna Unii Europejskiej i jej wpływ na region zamojski, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego", Zamość 2005, nr 3 s. 42.

[6] A. Oleszko, *Prawo rolne*, Kraków 2004, s. 96.

[7] Zob. http://www.ppr.pl/dzial.php?id=3798, *Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013*, s. 10.

Zachodzi zatem konieczność krótkiego choćby przedstawienia przesłanek dotyczących zalesienia dokonanego ustawą z 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia[8]

Warunkiem przeznaczenia gruntów rolnych pod zalesienie było spełnienie co najmniej jednej z ustawowych przesłanek, jakimi były: VI z, VI i V klasa gleby, a także klasa IV, jeżeli jej powierzchnia w łącznej powierzchni gruntu przeznaczonego pod zalesienie nie przekraczała 10%, grunt był położony na stoku o średnim nachyleniu powyżej 15% bądź zdegradowany – w rozumieniu ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.[9] Warunkiem koniecznym było, aby dany grunt został przewidziany do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Powierzchnia gruntów przeznaczonych pod zalesienie nie mogła być mniejsza niż 0,4 ha, jak również nie mogła przekroczyć 30 ha. Minimalna powierzchnia wydzielenia musiała wynosić co najmniej 0,1 ha. Do powierzchni łącznej gruntów przeznaczonych pod zalesianie zalicza się w szczególności grunt należący do najwyżej trzech gospodarstw rolnych, pod warunkiem że pomiędzy co najmniej dwoma parcelami stanowiącymi grunt przeznaczony do zalesienia, a należącymi do odrębnych gospodarstw, istniała wspólna granica.

W terminie 30 dni od otrzymania decyzji starosty nadleśniczy sporządzał w czterech egzemplarzach plan zalesienia, po jednym dla właściciela gruntu, starosty, nadleśniczego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Plan zawierał m.in. dane personalne właściciela gruntu, powierzchnię w hektarach, mapy uwzględniające numery działek ewidencyjnych i ich granice. W dokumencie znalazły się także: wykaz gatunków, liczba drzew oraz krzewów potrzebnych do zalesienia, z uwzględnieniem jakości gleby, układ rozmieszczenia sadzonek drzew i krzewów, metody badań zapędraczenia gleby i sposoby ich zwalczania oraz informacja o sposobie przygotowania gleby pod zalesienie i późniejszych pracach pielęgnacyjnych.[10]

Nadleśniczy powiadamiał na piśmie właściciela gruntu o miejscu oraz terminie odbioru odpowiedniej ilości sadzonek. Koszty sadzonek oraz sporządzenia planu zalesienia pokrywane były przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowi-

[8] Dz. U. nr 73, poz. 764 ze zm. Weszła ona w życie 1 stycznia 2002 r., a utraciła moc 15 stycznia 2004 r. W tym dniu weszła w życie ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu obszarów wiejskich ze środków pochodzących z sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. nr 229, poz. 2273 ze zm.).

[9] Dz. U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266 ze zm.

[10] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 6 lutego 2002 r. w sprawie zasad współdziałania Lasów Państwowych ze starostami w zakresie sporządzania planów zalesienia i uproszczonych planów urządzenia lasu, szkoleń, nadzoru nad wykonywaniem prac zalesieniowych oraz dostarczenia sadzonek (Dz. U. nr 12, poz. 121).

ska i Gospodarki Wodnej, który rozliczał się z właściwymi nadleśnictwami do 30 czerwca danego roku, jeżeli plan zalesienia został sporządzony w okresie od 1 listopada poprzedniego roku do 30 kwietnia oraz do 30 listopada, jeżeli plan taki sporządzony został w okresie od 1 maja do 31 października.

Wykonanie zalesienia sprawdzał starosta i wydawał decyzję administracyjną o stwierdzeniu prowadzenia uprawy leśnej. Akt administracyjny był wydawany w terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia o zakończeniu zalesienia, jeżeli dokonano go w pierwszym półroczu lub w terminie 8 miesięcy od zawiadomienia o zakończeniu zalesiania, gdy dokonano go w drugim półroczu.

Jeśli beneficjent nie dokonał prawidłowo zalesienia, starosta odmawiał wydania stosownej decyzji i na wniosek nadleśniczego obciążał go kosztami sporządzenia planu zalesienia oraz sadzonek.

Otrzymując decyzję o prowadzeniu uprawy leśnej, właściciel gruntu nabywał prawo do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych, wypłacanego do 10 dnia każdego miesiąca, począwszy od miesiąca następującego po miesiącu od otrzymania decyzji. Wysokość jego uzależniona była od ilości zalesionego gruntu[11], a okres jego pobierania trwa do czasu nabycia prawa do renty lub emerytury, jednak nie dłużej niż 20 lat. Ekwiwalent podlega corocznej waloryzacji. Wysokość jego mogła ulec zwiększeniu o 50%, gdy wraz z przeznaczeniem gruntu pod zalesienie nastąpiła likwidacja gospodarstwa rolnego. Małżonkowie będący współwłaścicielami zalesionego gruntu otrzymują ekwiwalent w dwóch częściach, a w przypadku nabycia prawa do emerytury lub renty przez jednego z nich emeryturę lub rentę oblicza się od wysokości płacy minimalnej. Współmałżonek natomiast uzyskuje należny małżonkom ekwiwalent zmniejszony o 25%.[12]

W przypadku gdy współwłaściciele gruntu przeznaczonego do zalesienia nie są małżonkami, ekwiwalent uzyskuje wyłącznie jeden ze współwłaścicieli. Podstawą jest upoważnienie udzielone przez pozostałych współwłaścicieli. Cofnąć upoważnienie można jedynie w drodze postępowania sądowego nieprocesowego, w przypadku kiedy osoba upoważniona nie wypełnia należycie obowiązków dotyczących zalesionego gruntu. Upoważnienie może być przeniesione na innego współwłaściciela tylko w przypadku, kiedy był on współwłaścicielem w chwili zalesienia oraz nie posiada innych dochodów.

Jeśli nabycie zalesionego gruntu nastąpiło na podstawie umowy sprzedaży, obowiązki związane z prowadzeniem uprawy oraz ekwiwalent przechodzą na nabywcę gruntu. Przekazania tych praw i obowiązków dokonuje starosta w dro-

[11] 150 zł za 1 ha gruntu przy zalesieniu od 0,4 ha do 10 ha; 50 zł za każdy zalesiony hektar powyżej 10 ha do 20 ha i 25 zł za hektar powyżej 20 ha do 30 ha – zob. art. 7 ust. 2 pkt. 1, 2, 3 ustawy z 8 czerwca 2001r.

[12] Zob. art 10 ust. 1, 2 ustawy z 8 czerwca 2001 r.

dze decyzji administracyjnej[13]; przekazanie obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalentu następuje również w przypadku przeniesienia własności zalesionej działki w drodze spadkobrania. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat. Ograniczenia trwania uprawnienia do pobierania ekwiwalentu nie stosuje się, gdy spadkobiercą właściciela gruntu jest małoletnie dziecko albo inwalida I lub II grupy. Spadkobierca małoletni otrzymuje uprawnienia do czasu osiągnięcia pełnoletności lub ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 lat.[14]

W przypadku zniszczenia uprawy leśnej w wyniku celowego działania właściciela gruntu, starosta może podjąć decyzję o wstrzymaniu wypłaty ekwiwalentu i nakazać zwrot kosztów sporządzenia planu, sadzonek oraz pobranego już ekwiwalentu łącznie z ustawowymi odsetkami.

ZALESIANIE GRUNTÓW ROLNYCH W RAMACH PLANU ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATA 2004–2006

Społeczny i gospodarczy rozwój, a także inwestycje przestrzenne wymuszają wprowadzenie zmian w strukturze użytkowanego terenu. Zmiany następują również na obszarach wiejskich, chociaż na nich istotnym problemem jest weryfikacja rolniczego sposobu użytkowania terenu. Weryfikacja taka ma przede wszystkim aspekt ekonomiczny, dotyczy wskazania rolniczych terenów do zmiany sposobu użytkowania ze względu na słabą bonitację gleby oraz przestrzenny układ użytków rolnych.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej dla polskiego rolnictwa otworzyły się nowe, korzystniejsze warunki rozwoju obszarów wiejskich. Istotną rolę w przeobrażaniu wsi w pierwszych latach członkostwa pełnił Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich[15] (dalej PROW). Realizowany razem z innymi programami[16] miał dofinansować zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w latach 2004–2006.

Podstawą prawną funkcjonowania PROW 2004–2006 było rozporządzenie Rady WE nr 1257/99 z 17 maja 1999 r., dotyczące wspierania rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[17] oraz przepisy

[13] Art. 7 ust 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r.
[14] Zob. wyrok NSA z 5 lipca 2007 r., II OSK 1012/06, „Lex" nr 362053,
[15] Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2004 r. w sprawie planu rozwoju obszarów wiejskich (M. P. nr 56, poz. 958).
[16] Między innymi z Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich" oraz „Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego".
[17] Dz. Urz. WE 1999, L 160/80.

rozporządzenia Komisji WE z 26 lutego 2002 nr 445/2002, ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia 1257/1999.[18] Korzystanie ze środków z tego funduszu znalazło swą podstawę prawną w krajowej ustawie kompetencyjnej z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej[19], w której określono kompetencje organów państwowych w tym zakresie i procedurę uchwalania oraz zatwierdzania takiego planu.

Jednym z działań w ramach PROW było zalesianie gruntów rolnych. Problematykę tę regulowało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich.[20] Organem właściwym do realizacji tego programu jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa[21], pełniąca funkcje agencji płatniczej.

Program zaczął funkcjonować od września 2004 r. Beneficjentami tego działania byli: rolnik, który uzyskuje minimum 20% dochodu z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego, jak również grupa rolników.

Minimalna powierzchnia, którą można było zalesić, wynosiła 0,3 ha przy szerokości działki zalesianej nie mniejszej niż 20 m. Gdy wniosek o zalesianie złożony został przez grupę rolników (tj. co najmniej 3) łączna powierzchnia działek przylegających do siebie musiała wynosić minimum 3 ha.

Uprawę leśną trzeba było założyć w odległości min. 15 m od granicy sąsiedniej działki stanowiącej własność innego podmiotu, użytkowanej jako grunt leśny oraz 3 m użytkowanej jako grunt rolny.[22]

Warunkiem skorzystania z tego działania było wykorzystanie do zalesień rodzimych gatunków drzew i krzewów.[23] Systemem dotacji nie były objęte plantacje choinek świątecznych oraz drzew szybko rosnących, przeznaczonych do zrębu w ciągu 15 lat.

Działanie obejmowało trzy formy wsparcia finansowego: wsparcie na zalesienie, premię pielęgnacyjną oraz premię zalesieniową.

Wsparcie na zalesienie stanowiło jednorazową zryczałtowaną płatność za poniesione koszty zalesienia i ewentualnego ogrodzenia uprawy leśnej, wypłacane w pierwszym roku po dniu wykonania zalesienia, w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów. Premia pielęgnacyjna stanowi zryczałtowaną płatność za ponie-

[18] Dz. Urz. WE 2002, L 74/1.
[19] Dz. U. z 2003 r. nr 229, poz. 2273 ze zm.
[20] Dz. U. nr 187, poz. 1929 ze zm. dalej jako rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r.
[21] Ustawa z 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. nr 98, poz. 634 ze zm.), dalej jako ARiMR.
[22] M. Błąd, *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004–2006*, „Wieś Jutra" 2003, nr 9 (62).
[23] Zob. załącznik nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r.

sione koszty prac pielęgnacyjnych. Wypłacana jest corocznie przez 5 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia, również w przeliczeniu na hektar zalesionego gruntu. Premia zalesieniowa stanowi zryczałtowaną płatność z tytułu utraconych dochodów w związku z przeznaczeniem gruntów rolnych na grunty leśne. Wypłacana jest corocznie przez 20 lat, począwszy od dnia wykonania zalesienia.[24]

Wysokość wsparcia na zalesienie, jak również premii pielęgnacyjnej jest uzależniona od kąta nachylenia stoku, na którym położona jest zalesiona działka, a wysokość premii zalesieniowej jest uzależniona od poziomu dochodów z rolnictwa, uzyskanych przez producenta rolnego w roku poprzedzającym rok, w którym złożono wniosek o przyznanie płatności.

W ramach działania zalesiania gruntów rolnych łączny limit płatności w ramach PROW wyniósł 100 mln €. Liczba złożonych i rozpatrywanych wniosków wyniosła 28 109, a wysokość wypłaconych środków w PLN – 384 410 832,64.[25]

PROGRAM ZALESIANIA W LATACH 2007–2013

Ewolucja polityki rolnej w kierunku polityki wiejskiej wiąże się ze znacznym rozszerzeniem instrumentów prawnych i ekonomicznych. Instrumenty regulujące rynki rolne w ramach wspólnej polityki rolnej wzbogacone są o instrumenty prawne, których zadaniem jest wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Rozwój rolnictwa wspomagany jest pośrednio przez rozwój wsi.[26]

Nowy kształt polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 wyznaczają przepisy dwóch rozporządzeń Rady WE: rozporządzenia nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej[27] oraz rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.[28]

Priorytetowym celem polityki rozwoju obszarów wiejskich, zawartym w rozporządzeniu 1698/2005, jest strategiczne podejście do problematyki obszarów wiejskich. Wyraża się w określeniu strategicznych wytycznych, opracowaniu krajowych strategii rozwojowych i doborze prawnych instrumentów polityki wiejskiej. Wytyczne zostały opracowane przez Radę WE w formie decyzji nr 144/2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.[29] Na podstawie przepisów rozporządzenia 1698/2005 i wytycznych

[24] D. Janusz, *Las w polu*, „Sad Nowoczesny" 2006, nr 7, s. 50.
[25] Zob.www.arimr.gov.pl.
[26] E. Tomkiewicz, *Prawne instrumenty realizacji*…, s. 42.
[27] Dz. Urz. UE 2005, L 209/1.
[28] Dz. Urz. UE 2005, L277/1, dalej jako rozporządzenie 1698/2005.
[29] Dz. Urz. UE 2006, L 55/20.

Rady WE opracowany został w Polsce „Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013".[30]

Ramy prawne do realizacji zadań związanych ze wspieraniem rozwoju obszarów wiejskich tworzą ustawy: z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i przeznaczonych na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej[31] oraz ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[32] oraz wspomniany już PROW 2007–2013.

Z uwagi na duże w naszym kraju powierzchnie gruntów rolnych o niskiej klasie bonitacji, szczególne znaczenie ma przewidziane działanie PROW na lata 2007–2013 – zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne.

Szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach tego działania określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.[33]

Beneficjentami programu są osoby fizyczne lub prawne, jak również grupa osób fizycznych lub prawnych, wpisanych do ewidencji producentów stanowiącej część krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Pomoc na zalesienie przysługuje do gruntów, do których przyznano jednolitą płatność obszarową[34] za rok poprzedzający złożenie wniosku o pomoc oraz które zostały przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku planu, zalesienie tych gruntów nie może być sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Polską strukturę agrarną charakteryzuje duże rozdrobnienie własności gruntów. Działki użytkowane rolniczo są małej powierzchni i małej szerokości, co w istotny sposób wpływa na ich zalesienie, ze względu na niemożliwość spełnienia wymogów minimalnej powierzchni (0,5 ha), jak również minimalnej szerokości działki (20 m). W przypadku gdy działka planowana do zalesienia graniczy z istniejącym kompleksem leśnym, możliwe jest odstąpienie od wymogu minimalnej szerokości dla takich gruntów.

---

[30] Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (M. P. z 2007 r. nr 94, poz. 1035) dalej jako PROW 2007–2013.

[31] Dz. U. nr 187, poz. 1381 ze zm.

[32] Dz. U. nr 64, poz. 427 ze zm.

[33] Dz. U. z 2009 r. nr 48, poz. 390 ze zm., dalej jako rozporządzenie z 19 marca 2009 r.

[34] Zob. ustawa z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. nr 35, poz. 217) ze zm.

Na podstawie art. 43 rozporządzenia Rady UE nr 1698/2005, zalesianie gruntów rolnych obejmuje wsparcie na zalesienie, premię pielęgnacyjną oraz premię zalesieniową.

Kalkulacja wysokości wsparcia oparta jest na kosztach rzeczywistych, które są związane z zakładaniem, pielęgnacją i ochroną upraw leśnych w różnych regionach kraju. Zebrane i opracowane zostały przez pracowników Instytutu Badawczego Leśnictwa. Analiza zebranego materiału – czynników kształtujących koszty założenia, pielęgnacji i ochrony uprawy – nie wykazała zróżnicowania regionalnego; bazowano na kosztach uśrednionych w skali kraju.

Wsparcie na zalesienie ma za zadanie dofinansować koszty założenia uprawy, wykonania nasadzeń w drugim roku w założonej uprawie i ochrony przed zwierzyną. Zgodnie z rozporządzeniem Komisji nr 1974/2006[35], wsparcie to ma postać zryczałtowanej płatności w przeliczeniu na 1 ha, a wypłacane jest jednorazowo po założeniu uprawy. Jego wysokość jest zróżnicowana w zależności od proporcji ilości gatunków liściastych i iglastych w strukturze drzewostanu, wykonania grodzenia całości lub części uprawy dla zabezpieczenia uprawy przed zwierzyną, jak również od ukształtowania terenu. Na stokach o spadku większym niż 12° koszty zalesień zwiększają się o 40% w stosunku do kosztów zalesienia działki o korzystnej konfiguracji.[36]

Premia pielęgnacyjna jest pewnego rodzaju zwrotem kosztów poniesionych na zabiegi ochronne i pielęgnacyjne założonej uprawy. Wysokość jej jest uzależniona od ukształtowania terenu objętego zalesieniem, a w przypadku gruntów innych niż rolne zależy także od ich statusu ochronnego. Wypłacana jest przez 5 lat od momentu wykonania zalesienia.

Premia zalesieniowa stanowi zryczałtowaną płatność wynikającą z utraconych dochodów z tytułu przekształcenia gruntów rolnych na grunty leśne. Jest wypłacana co roku przez 15 lat od założenia uprawy. Wysokość premii ustalana będzie na podstawie dochodów z roku poprzedzającego składanie wniosku o przystąpienie do programu. Otrzymają ją rolnicy, których udział dochodu z rolnictwa przekracza 25% dochodu całkowitego w gospodarstwie.

Pomoc taka nie jest przyznawana rolnikom, którzy korzystają ze wsparcia w postaci renty strukturalnej, na plantacje choinek świątecznych i drzew szybko rosnących.

Wsparcie na zalesienie oraz premia pielęgnacyjna i zalesieniowa są finansowane w całości ze środków pochodzących z UE oraz z krajowego budżetu. Stosu-

[35] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z 15 grudnia 2006 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 368 z 23 grudnia 2006, s. 15 ze zm.).

[36] Załącznik nr 4 – rozporządzenia z 19 marca 2009 r.

nek ten jest następujący: 80% UE, a 20% środki krajowe. Wysokość wsparcia nie przekracza maksymalnych stawek pomocy określonych w załączniku do rozporządzenia nr 1698/2005.

Pomoc na zalesianie gruntów realizowane w ramach PROW 2007–2013 może być przyznana jednemu rolnikowi do powierzchni nie większej niż 20 ha. Wnioski o przyznanie pomocy na zalesianie gruntów należy składać w biurze powiatowym ARiMR właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę rolnika.

W przypadku gdy od dnia złożenia wniosku o pomoc do dnia wydania decyzji w sprawie jej przyznania nastąpi przeniesienie własności w drodze czynności prawnej *inter vivo* na rzecz innego rolnika, pomoc będzie mu przysługiwała, jeżeli dokona następujących czynności. W terminie 35 dni od dnia zawarcia umowy przenoszącej własność złoży wniosek o pomoc do kierownika biura powiatowego ARiMR oraz zobowiąże się do założenia i/lub pielęgnowania założonej uprawy leśnej. Do wniosku zobowiązany jest dołączyć oryginał lub poświadczoną kopię umowy przenoszącej własność oraz zaświadczenie o wysokości dochodu z pracy w gospodarstwie rolnym. Premię zalesieniową uzyska tylko w tym przypadku, gdy uzyskuje co najmniej 25% dochodów z rolnictwa.

W przypadku śmierci rolnika, który złożył wniosek o pomoc, płatność przysługuje rolnikowi, który nabył w wyniku dziedziczenia własność lub współwłasność gruntów objętych wnioskiem, jeżeli w ciągu 7 miesięcy od chwili otwarcia spadku złoży do kierownika biura powiatowego ARiMR, do którego został złożony wniosek przez spadkodawcę, wniosek o pomoc w zakresie objętym wnioskiem spadkodawcy. Do wniosku musi dołączyć prawomocne postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia sporządzony przez notariusza lub w przypadku gdy nie zostało zakończone postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia spadku, zaświadczenie sądu o zarejestrowaniu wniosku o stwierdzenie nabycia spadku[37] albo poświadczoną kopię takiego wniosku. Spadkobierca ubiegający się o pomoc musi także zobowiązać się do kontynuowania realizacji zobowiązań złożonych przez spadkodawcę. Płatność z tytułu premii zalesieniowej przysługuje spadkobiercy, gdy uzyskuje on co najmniej 25% dochodów z rolnictwa.[38]

Pomoc przyznana będzie rolnikowi, jeżeli otrzymał pozytywną decyzję o warunkach zagospodarowania terenu, wydaną przez właściwy miejscowo organ gminy. Osoby, które skorzystały z pomocy finansowej na zalesianie, a następnie rezygnują z realizacji tego przedsięwzięcia, muszą liczyć się z obowiązkiem zwrotu otrzymanych świadczeń. Rolnik musi zwrócić wsparcie na zalesienie i premię pielęgnacyjną za dany rok kalendarzowy, jeżeli w wyniku kontroli zostanie stwier-

[37] Z dniem 2 października 2008 r. zarejestrowane notarialnie poświadczenie dziedziczenia; art. 95a w zw. z art. 95j ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. (Dz. U. z 2008 r. nr 189, poz. 1158).
[38] Zob. § 16 rozporządzenia z dnia 19 marca 2009 r.

dzone, że nie ma dowodów zakupu sadzonek i repelentów, czy też plan zalesiania nie jest realizowany. Tak więc zaniedbywanie założonej uprawy leśnej może skutkować obowiązkiem zwrotu części niektórych płatności. Przykładowo, za niestosowanie indywidualnych środków ochrony roślin na założonej uprawie, zgodnie z planem zalesiania, grozi utrata 50% premii pielęgnacyjnej. Trochę niższa kara może spotkać osoby, które nie usuwają roślinności zagłuszającej sadzonki. W takich przypadkach zwrot może obejmować 25% premii pielęgnacyjnej.[39]

Aby nie stracić pomocy na zalesianie, trzeba również pamiętać o przekwalifikowaniu zalesionego gruntu na grunt leśny najpóźniej w piątym roku realizacji planu zalesienia. Obowiązek zwrotu pomocy powstaje także wtedy, gdy uprawa leśna zostanie zlikwidowana przed upływem 15 lat od dnia uzyskania pierwszej płatności na zalesianie. Nie dotyczy to sytuacji, gdy grunty zalesione zostaną wywłaszczone zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami, albo dokonano scalenia gruntów objętych zobowiązaniem. Także sprzedaż oraz darowizna zalesianego gruntu rolnego może skutkować koniecznością zwrotu otrzymanej pomocy finansowej. W takich sytuacjach duże znaczenie ma osoba nabywcy i jej plany co do nabywanej nieruchomości. Jeśli bowiem własność lub współwłasność wszystkich gruntów objętych wnioskiem o płatności, albo ich części, zostanie przeniesiona na rzecz innego rolnika w wyniku umowy sprzedaży lub innej umowy, a rolnik, który nabył własność lub współwłasność gruntów objętych wnioskiem o pomoc, nie spełnia określonych w przepisach warunków, należy zwrócić uzyskaną wcześniej pomoc finansową.[40]

Obowiązek zwrotu wsparcia na zalesienie może też dotyczyć jego części przeznaczonej na ogrodzenie uprawy leśnej, gdy osoba, która je otrzymała, nie wykona tego ogrodzenia, a obowiązek jego wykonania wynika z planu zalesienia.

Należy mieć świadomość odnośnie do wszystkich zobowiązań przyjętych w związku z korzystaniem z płatności na zalesianie. W przeciwnym razie trzeba będzie ponieść dotkliwe konsekwencje niezachowania określonych w przepisach warunków.[41]

W ramach działania PROW 2007–2013 przewidziana jest także realizacja działania zalesienia gruntów innych niż rolne. Odnosi się to do leśnego zagospodarowania opuszczonych gruntów rolniczych lub innych gruntów, dla których zalesienie stanowi racjonalny sposób zagospodarowania (np. ochrona przed erozją). Zakłada się tu możliwość wykorzystania sukcesji naturalnej w obrębie zalesianego gruntu.

---

[39] *Wysokość zwrotów wsparcia na zalesienie i premii pielęgnacyjnej*, załącznik nr 6 rozporządzenia z 19 marca 2009 r.

[40] Zob. § 18 rozporządzenia z 19 marca 2009 r.

[41] Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013; *PROW – informacje ogólne. Przewodnik*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2007, s. 268.

W przypadku zalesienia z wykorzystaniem drzew rodzimych gatunków lasotwórczych, będących efektem sukcesji naturalnej na gruntach przeznaczonych do zalesienia, przyjęto, że maksymalny wiek drzew nie może przekroczyć 20 lat, tj. I klasy wieku drzewostanów. Drzewa lub krzewy występują w kępach o powierzchni co najmniej 5 arów, a powierzchnia przez nie zajęta stanowi nie mniej niż 10% powierzchni gruntu przeznaczonego w planie do zalesienia. W przypadku gdy występujące na danym gruncie zadrzewienia obejmują więcej niż 50% powierzchni gruntu objętego planem zalesienia, to cały ten grunt jest objęty wsparciem. Natomiast gdy sukcesją naturalną jest objęte do 50% powierzchni gruntu przeznaczonego do zalesienia, wówczas drzewa i krzewy przeznacza się do adaptacji.

Koncepcja wielofunkcyjnego wykorzystania ziemi rolniczej i pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa prowadzi do poszukiwania sposobów oceny istoty tych funkcji; ich wyceny oraz znalezienia odpowiednich metod wynagradzania rolników za ich wkład w odnowę i kształtowanie środowiska przyrodniczego i kulturowego wsi. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich i rolnictwa jest symptomem przemian i postępu cywilizacyjnego, oznacza godzenie różnorodnych ról społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Gospodarka leśna jest terytorialnie i funkcjonalnie związana z gospodarstwem wiejskim. Przekształcenie najsłabszych użytków rolnych w uprawy leśne może być jednym z instrumentów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Często stanowi uzupełnienie czy – można by powiedzieć – alternatywę aktywności gospodarczej w stosunku do działalności typowo rolniczej. Założenie uprawy leśnej refundowanej ze środków publicznych, dającej prawo pobierania przez okres 20 lat w ramach PROW 2004–2006 i 15 lat w ramach PROW 2007–2013 cyklicznych świadczeń finansowych z tytułu prowadzenia tej uprawy, dla wielu rolników może stanowić rozwiązanie bytowych problemów.

SUMMARY

The purpose of this article is to analyze the problem of afforestation of agricultural land. Agriculture continues to be the largest user of rural land, as well as a key determinant of the quality of the countryside and the environment. The European model of agriculture reflects the multifunctional role farming plays in the richness and diversity of landscapes and natural heritage.

The study aims at pointing support for the afforestation of agricultural land. Support shall cover only one or more of the following: establishment costs, an annual premium per hectare afforested to contribute to the covering of maintenance costs for a maximum of five years and an annual premium per hectare to contribute to the covering of the loss of income resulting for afforestation. Apart from economic instruments stimulating the extent of afforestations, other measures are necessary to promote afforestation policy.