

Znak sprawy: D.071.4.2024

Puławy, dn. 9 stycznia 2024 r.

Sz. P.

Alicja Kulka

Główny Geodeta Kraju

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

Dotyczy: Propozycja zmian Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Szanowna Pani,

Problemy z wydaniem decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolniczej lub leśnej na podstawie przepisów Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynikają przede wszystkim z braku (definicji) prawnych kryteriów dla określania gleb organicznych i pochodzenia organicznego. W artykule 4 pkt. 8^(*) ustawy (Dz.U. 2022 poz. 2409) podano, że do gleb pochodzenia organicznego zaliczone są **gleby torfowe i murszowe** bez wskazania szczegółowych kryteriów ich wydzielenia bądź podania źródła mapy referencyjnej, na której tego typu gleby są przedstawione. Należy też zauważyć, że gleby torfowe i murszowe to nie są jedyne typy gleb organicznych występujących w naszym kraju.

W dotychczasowej praktyce, Starosta jako organ właściwy w sprawach ochrony gruntów i wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej do ustalenia organicznego pochodzenia gleb w większości przypadków wykorzystuje informacje o typie i podtypie gleby zawarte na mapie glebowo-rolniczej w skali 1:5 000. W przypadku zaistniałych zmian w budowie i morfologii profilu gleby organicznej oraz zawartości węgla organicznego niezbędne są badania kontrolne gleby i zastosowanie jednolitych w skali kraju kryteriów ich oceny. Odnoszą się one zarówno do określenia miąższości poziomu organicznego/próchnicznego i jego właściwości (zawartości próchnicy, węgla organicznego C_{org}).

Na przestrzeni ostatnich 50-60 lat jakie minęły od czasu przeprowadzonych badań gleboznawczych dla potrzeb bonitacyjnej klasyfikacji gleb i opracowania mapy glebowo-rolniczej część gleb pochodzenia organicznego, a szczególnie gleb murszowych (murszowo-mineralnych i murszowatych) oraz płytkich gleb torfowych uległa częściowemu lub całkowitemu przeobrażeniu pod wpływem osuszania i procesów murszenia. W efekcie zaistniałych zmian miąższość warstwy organicznej tych gleb może być spłycona i nie spełniać już kryteriów (miąższość co najmniej 20 cm) określonych w Instrukcji w sprawie wykonywania mapy glebowo-rolniczej w skali 1:5 000 i 1:25 000.

W skali kraju odnotowano w przeszłości i odnotowuje się współcześnie wiele spornych decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej, głównie z uwagi na niejasne i niejednoznaczne kryteria określania gleb pochodzenia organicznego.

Klasyfikatorzy realizujący terenowe badania gleby dla potrzeb klasyfikacji bonitacyjnej i wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej lub leśnej stosują „dowolne” kryteria definiowania gleb pochodzenia organicznego: **torfowych i murszowych** określonych w ustawie i często nawiązują do gleb torfowych u murszowych stosowanych w kolejnych wydaniach Systematyki gleb Polski (SGP).

Do klasyfikacji bonitacyjnej gleb w Polsce oraz opracowania Instrukcji do mapy glebowo-rolniczej w skali 1:5 000 i 1:25 000 oraz mapy glebowo-przyrodniczej w skali 1: 25 000 wydanej przez Ministerstwo Rolnictwa, Departament Urządzeń Rolnych oraz Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach w roku 1965 zastosowano podział gleb przyjęty w **drugim wydaniu Systematyki gleb Polski z 1959 roku (SGP2)** i wyodrębniono 3 typy gleb pochodzenia organicznego:

- 1) **Gleby torfowe (T)** – powierzchniowe warstwy torfu *o miąższości ponad 20 cm* w pełni zachowują pierwotną strukturę gąbczastą i włóknistą,
- 2) **Gleby mułowo-torfowe i torfowo-mułowe (E)** – dwu lub wielowarstwowe w kompleksie gleb torfowych i gleb hydro-morficznych. Wyodrębnienie gleby mułowo-torfowej następuje w przypadku występowania od powierzchni profilu warstwy namuleń mineralnych *o miąższości co najmniej 20 cm* pod którą zalega warstwa torfu. Wyodrębnienie gleby torfowo-mułowej następuje przez identyfikację od powierzchni warstwy torfu, a pod nią warstwy namulów mineralnych
- 3) **Gleby murszowo-mineralne i murszowate (M)** – obejmuje gleby murszowo-mineralne występujące na płytkich zatorfieniach, w których całej miąższości pokład torfu (*co najmniej 20 cm*) objęty został procesem murszenia oraz gleby murszowate powstałe z *bardzo płytkich zatorfień* na mineralnym podłożu.

Podstawowym kryterium wyodrębniania gleb organicznych i pochodzenia organicznego na mapie glebowo-rolniczej w skali 1:5 000 zgodnie z instrukcją jest kryterium miąższości warstwy organicznej (torfu, murszu), która powinna **wynosić minimum 20 cm**.

Tabela 1. Udział procentowy gleb organicznych i pochodzenia organicznego w kraju i w strefie niedoboru wód powierzchniowych na podstawie mapy glebowo-rolniczej w skali 1:25 000. Źródło: Jadczyzyn i Bartosiewicz, Studia i Raporty IUNG-PIB 2020, Z. 64(18).

Typy gleb	Udział procentowy w Polsce (%)	Udział procentowy w strefie niedoboru wód powierzchniowych (%)	Różnica (%)
	A	B	B - A
E - mułowo-torfowe i torfowo-mułowe	1,6	0,9	-0,7
M - murszowo-mineralne i murszowate	6,1	7,9	1,8
T – torfowe	5,6	3,6	-2,0

Z wyliczeń przedstawionych w tabeli 1 wynika, że **gleby murszowo-mineralne i murszowate (M) zajmują w Polsce 6,1% użytków rolnych (ok. 1,0 mln ha)** i stanowią największy problem w identyfikacji gleb pochodzenia organicznego i stosowaniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W trzecim wydaniu Systematyki gleb Polski z 1974 roku (SGP3) w grupie gleb organicznych i pochodzenia organicznego wyodrębniono trzy typy gleb: mułowe, torfowe i murszowe w obrębie, których wydzielono 11 podtypów. Gleby torfowo-mułowe zakwalifikowano do typu gleb mułowych, a gleby torfowo-murszowe, mułowo-murszowe, mineralno-murszowate i murszowate do typu gleb murszowych.

W czwartym wydaniu Systematyki gleb Polski z 1989 roku (SGP4) na podstawie kryteriów genetycznych wydzielono następujące jednostki hierarchiczne: dział, rząd, typ, podtyp, rodzaj i gatunek. Gleby organiczne i pochodzenia organicznego zakwalifikowano do rzędu gleb bagiennych (gleby mułowe, torfowe), a gleby murszowe i murszowate do rzędu gleb pobagiennych.

W piątym wydaniu Systematyki gleb Polski z 2011 roku (SGP5) w rzędzie „**Gleb organicznych**” wyodrębniono 6 typów gleb; torfowe i fibrowe, torfowe i hemowe, torfowe saprowe, organiczne ściółkowe, organiczne limnowe i organiczne murszowe oraz łącznie 22 podtypów tych gleb. **Minimalna miąższość materiału organicznego dla tych gleb wynosi 40 cm** (włączając do tego luźna ściółkę, żywe mchy). Miąższość ta może być mniejsza niż 40 cm, lecz nie mniejsza niż 10 cm, gdy materiał organiczny zalega bezpośrednio na skale litej. Do organicznych materiałów glebowych zaliczono wszystkie materiały, które zawierają więcej **C organicznego niż 12+0,1 · %** frakcji ilowej w mineralnej części gleby, a **do materiałów torfiastych zaliczono materiał glebowy zawierający od 10 do 20% materii organicznej**, która

jest zakumulowana głównie wewnątrz utworu mineralnego i ma charakter humusu z pewną ilością drobnego włókna roślinnego.

W aktualnym szóstym wydaniu Systematyki gleb Polski z 2019 roku (SGP6) w rzędzie gleb organicznych wyodrębniono 4 typy gleb pochodzenia organicznego (murszowe, torfowe, limnowe i ściółkowe), które jednocześnie muszą spełniać dwa kryteria:

- 1) Posiadają poziom organiczny (O), który zawiera **co najmniej 20% materii organicznej** (12% Corg),
- 2) Miąższość tego poziomu **jest większa lub równa 30 cm**.

Z przedstawionej analizy wynika, że na przestrzeni kilkudziesięciu lat obowiązywania Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych na skutek przyjmowania różnych kryteriów wydzielenia gleb pochodzenia organicznego dochodziło do wyłączenia z produkcji rolniczej lub leśnej jakościowo odmiennych siedlisk glebowych zróżnicowanych pod względem zawartości materii organicznej i miąższości poziomów organicznych. Ustawa bardzo istotna dla ochrony gleb szczególnie zasobnych w węgiel organiczny nie chroniła ich i nie chroni nadal w sposób jednolity zarówno w czasie, jak i przestrzennie w granicach poszczególnych powiatów.

Brak jednolitych kryteriów i wytycznych do ich przestrzennej identyfikacji rodzi duże problemy dla klasyfikatorów gleboznawców podejmujących zadania w tym zakresie, jak i dla organów administracji samorządowej właściwych w sprawach ochrony gruntów i wydawania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

Dodatkowy punkt problematyczny w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych dotyczy definicji warstwy próchnicznej.

W Polsce, gleby mineralne (kompleksy żytnie 4 do 7 oraz 9, 12, i 13 stanowi **ponad 51% powierzchni gruntów ornych**) w większości wytworzone zostały z piasków gatunkowo zróżnicowanych i różnego pochodzenia, które z uwagi na stosunki wodno-powietrzne w profilu glebowych i panujący klimat charakteryzują się stosunkowo niską zawartością próchnicy.

Zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewiduje się ochronę warstwy próchnicznej gdy zawiera ona przynajmniej 1,5% próchnicy glebowej. W art. 14. pkt. 1 podano, że w razie wyłączenia gruntów z produkcji, w decyzji o wyłączeniu, o której mowa w art. 11 ust. 1 i 2, można, po zasięgnięciu opinii wójta, nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby o zawartości \Rightarrow 1,5% próchnicy z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk. Oznacza to, że grunty o zawartości próchnicy mniejszej od 1,5% w warstwie próchnicznej nie podlegają takiej ochronie, a w konsekwencji **około 28% użytków rolnych** w skali kraju nie będzie objęta taką ochroną (do analizy wykorzystano dane z monitoringu chemizmu gleb w Polsce – 45278 pkt.).

W skali kraju odnotowano w przeszłości i odnotowuje się współcześnie wiele spornych decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej głównie z uwagi na niejasne i niejednoznaczne kryteria określania gleb pochodzenia organicznego.

W związku z powyższym Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach proponuje dokonać pilnej nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Sugerowana zmiana powinna obejmować zdefiniowanie jednolitych w skali kraju i mierzalnych kryteriów określania gleb organicznych i pochodzenia organicznego w odniesieniu do:

- 1) Minimalnej miąższości utworu organicznego
- 2) Zawartości próchnicy, węgla organicznego
- 3) Charakteru morfologicznego utworu organicznego
- 4) Zawartość próchnicy w glebach mineralnych wyłączonych z produkcji rolnej.

Wypracowane kryteria powinny uwzględniać zarówno przestrzenny zasięg gleb organicznych i pochodzenia organicznego zarejestrowany na mapie glebowo-rolniczej w skali 1:5 000 (w wersji archiwalnej) oraz współczesne wyniki badań profilu glebowego oraz zawartość materii organicznej.

Długo okresowa działalność rolnicza w połączeniu z zachodzącymi zmianami klimatycznymi oraz systematycznym procesem odwadnia gleb organicznych i pochodzenia organicznego spowodowała istotne zmiany stosunków wodnych i ich właściwości fizykochemicznych oraz morfologicznych. W związku z tym istnieje również pilna potrzeba opracowania wytycznych w zakresie szczegółowych zasad aktualizacji mapy glebowo-rolniczej w skali 1:25 000 oraz skalach pochodnych. Powinny one dotyczyć m.in.:

- typologii stosowanej do opisu gleb mineralnych, próchnicznych, mineralno-organicznych i organicznych,
- minimalnej powierzchni na mapie podlegającej aktualizacji (obręb geodezyjny, kontur glebowy, zespół kilku działek ewidencyjnych, jedna działka ewidencyjna lub jedynie określony fragment działki),
- zakresu merytorycznego aktualizacji, określenia wszystkich lub tylko wybranych właściwości (kompleks przydatności rolnej, typ i podtyp gleby, rodzaj i pochodzenie gleby, gatunek),
- trybu przeprowadzenia aktualizacji (z urzędu, na wniosek) i zatwierdzania (wydawania decyzji),
- rodzaju weryfikacji wprowadzanych zmian,
- określenia niezbędnych kwalifikacji dla osób realizujących prace w tym zakresie.

Przenoszenie i adaptacja definicji gleb organicznych przyjętych w innych krajach Europy do Polski (na przykład zgodnie z klasyfikacją WRB, akceptowana przez UE – 40 cm warstwy organicznej i ponad 20% materii organicznej) nie wydaje się uzasadniona z uwagi na naturalnie mniejszą zawartość próchnicy i węgla organicznego w naszych glebach w stosunku do krajów ościennych. Przyjęcie definicji gleb organicznych podanej w **szóstym (aktualnym) wydaniu Systematyki gleb Polski z 2019 roku (SGP6), miąższość poziomu organicznego => 30 cm i zawartości materii organicznej => 20%** spowoduje wyłączenie w praktyce z prawnej ochrony znacznego areалу gleb (nawet do **1,0 mln ha**) charakteryzujących się dużą akumulacją materii organicznej.

W związku z dużym arealem gleb murszowych, mineralno-murszowych i murszowatych w Polsce należy rozważyć wprowadzenie pośredniego stopnia ich ochrony w stosunku do zdefiniowanego w obecnym zapisie ustawy, który ograniczy ich wyłączenie z produkcji rolniczej na inne cele

gospodarcze oraz zmiany formy użytkowania w postaci TUZ na użytkowanie pluzne i wyhamuje proces przyspieszonej mineralizacji węgla w nich zgromadzonego.

Z poważaniem

Podpis jest prawidłowy

Data: 2024.01.09 11:42:17 CET

Opracowali:

Do wiadomości:

1. Departament Nieruchomości i Infrastruktury Wsi, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Sprawę prowadzi: Jan Szymański
E-mail: gugik@gugik.gov.pl
Telefon: 22 56 31 394

Na podstawie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych informujemy, że:

Administratorem Pani/Pana danych osobowych podanych w ww. korespondencji jest Główny Geodeta Kraju, mający siedzibę w Warszawie (kod pocztowy: 00-926) przy ul. Żurawiej 6/12. Kontakt do Inspektora Ochrony Danych: e-mail: iod@gugik.gov.pl. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w celu prowadzenia korespondencji lub załatwienia Pani/Pana sprawy a następnie dla archiwizacji dokumentów wynikających z przepisów prawa na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c RODO² w związku w szczególności z przepisami ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne³ lub ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej⁴ lub ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁵.

Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być podmioty lub organy, którym Administrator jest zobowiązany udostępniać te dane na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Odrębną kategorię odbiorców, którym mogą być udostępnione Pani/Pana dane osobowe są podmioty uprawnione do obsługi doręczeń⁶. Kolejną kategorią odbiorców Pani/Pana danych osobowych mogą być podmioty przetwarzające na podstawie umów powierzenia przetwarzania danych osobowych zawartych z Administratorem, w tym podmioty świadczące usługi związane z utrzymaniem użytkowanych w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii systemów informatycznych. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w okresie, którego wymagają przepisy ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁷. Przysługuje Pani/Panu prawo dostępu do swoich danych osobowych oraz prawo żądania ich sprostowania, sprzeciwu wobec przetwarzania danych, ich usunięcia po upływie wyżej wskazanego okresu lub ograniczenia ich przetwarzania, z uwzględnieniem przepisów zawartych w art. 5b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Podanie Pani/Pana danych osobowych jest dobrowolne lub może wynikać z przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego lecz jest niezbędne do prowadzenia korespondencji w Pani/Pana sprawie w tym udzielenia Pani/Panu odpowiedzi. Pani/Pana dane osobowe nie będą wykorzystane do zautomatyzowanego podejmowania decyzji ani nie będą profilowane przez Administratora.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016 r. str. 1, zm. Dz. Urz. UE L 2018 Nr 127, poz. 2).

³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214)

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775).

⁶ Sytuacja dotyczy głównie podmiotów świadczących usługi doręczania przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w tym m.in. ePUAP w związku z § 8 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 180).

⁷ Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164).