KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 24 czerwca 2014 r.

Opinia do ustawy o o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

(druk nr 658)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503) wprowadziła obowiązek uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na odrolnienie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III niezależnie od powierzchni gruntów. Wcześniej zmiana przeznaczenia gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych, o zwartej powierzchni do 0,5 ha, nie wymagała zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Opiniowana ustawa niemalże dokładnie przywraca brzmienie przepisu sprzed nowelizacji. Jedyna różnica polega na odstąpieniu od warunku zwartości obszaru projektowanego do odrolnienia.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 69. posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2014 r. w oparciu o przedłożenie poselskie.

Projekt zakładał dokładne przywrócenie zakresu właściwości ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do odrolnienia gruntów sprzed nowelizacji z dnia 8 marca 2013 r.

W trakcie prac sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzono rozwiązanie pośrednie pomiędzy stanem prawnym obecnym a projektowanym. Przedłożenie przeredagowano w ten sposób, że rozszerzono kompetencje ministra właściwego do spraw

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-94-12, fax 22 694-91-06, e-mail: Michal.Gil@senat.gov.pl

rozwoju wsi o zmianę przeznaczenia gruntów o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które graniczą z drogą publiczną lub są położone pomiędzy działkami graniczącymi z drogą publiczną zabudowanymi wyłącznie budynkami nie wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawkę przywracającą brzmienie projektu, z tym że zrezygnowano z warunku zwartości obszaru do odrolnienia. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawkę zgłoszoną w trakcie drugiego czytania.

III. Uwaga szczegółowa

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 7 ust. 2 pkt 1 przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Jest to niemalże dokładnie przywrócenie brzmienia przepisu sprzed nowelizacji z dnia 8 marca 2013 r. Jedyna różnica polega na pominięciu wyrazu „zwarty”.

Ponieważ brzmienie przepisu zostało zaproponowane w poprawce zgłoszonej w Sejmie podczas drugiego czytania, uzasadnienie ustawy nie wyjaśnia pominięcia tego wyrazu. Nie można zatem jednoznacznie rozstrzygnąć, czy takie brzmienie przepisu było zamierzone, czy też jest błędem ustawodawcy.

Zgodnie z dominującą linią orzeczniczą określenie „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia” musi być interpretowany ściśle. Tzn. że ustawa nakazuje ograniczanie powierzchni, dla której ma nastąpić zmiana przeznaczenia, do działek inwestora. Kryterium obszarowe zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma dotyczyć – jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie – z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele. A zatem, kryterium obszarowe 0,5 ha, odnosić należy do działki wskazanej we wniosku o zmianę przeznaczenia, bez wliczania w to obszaru wokół niej, czy też obszaru, z którego działka wskazana przez inwestora została uprzednio wydzielona (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. II OSK 738/07, LEX nr 488012; z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2225/10, LEX nr 1138112).

Nie rozstrzyga to jednak sensu zamieszczenia wyrazy „zwarty” w treści przepisu. Jest on czasami rozumiany jako przymiotnik określający położenie przestrzenne nieruchomości (np. zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 marca 2013 r., sygn. II SA/Kr 1124/12, LEX nr 1305670 słowo „zwarty” w rozumieniu przestrzennym należy rozumieć jako: złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, ścisły, zbity, gęsty, skupiony).

Interesujący wywód na temat celowości użycia wyrazu „zwarty” przeprowadził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 września 2013 r., II SA/Po 457/13, LEX nr 1370922. Zdaniem Sądu ustawodawca „używając pojęcia „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia”, a nie „obszar projektowany do takiego przeznaczenia” nakazywał zaś uwzględniać czy inwestycja, która ma być przedmiotem jednej decyzji o warunkach zabudowy, nie jest elementem większego zamierzenia, które celowo, z zamiarem obejścia ograniczeń wynikających z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest realizowane w oparciu o wiele decyzji o warunkach zabudowy, z których każda z osobna będzie obejmowała obszar niewymagający zgody na przeznaczenie na cel nierolniczy, jednakże po zsumowaniu tych obszarów stanowić one będą „zwarty obszar” przekraczający normy określone w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Inaczej rzecz ujmując dokonanie podziału gruntu rolnego na małe działki nie zmienia jeszcze przeznaczenia tego gruntu, który, mimo podziału, może nadal być użytkowany rolniczo, a więc zgodnie z przeznaczeniem. Jeśli jednak właściciel podzielonej działki rolnej występuje z wnioskiem o wydanie decyzji dotyczącej zabudowy części takiej działki (najczęściej posiadającej już odrębną numerację w ewidencji gruntów), wówczas zachodzą podstawy do oceny, czy dokonany podział nie zmierzał do obejścia rygorów określonych w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i nie miał doprowadzić do zmiany przeznaczenia obszaru o wielkości przekraczającej 0,5 ha.”

Ponadto, nie można stracić z pola widzenia skutków pominięcia wyrazu „zwarty” dla procedury uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się, że przepis uchwalony przez Sejm spowoduje, że zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi będzie wymagana każdorazowo, gdy plan zagospodarowania przestrzennego zmieni przeznaczenie ponad 0,5 ha użytków rolnych klas I–III, niezależnie od tego, jaka będzie struktura przestrzenna tych użytków. Innymi słowy, przy sporządzaniu planu

zagospodarowania przestrzennego, określając powierzchnię gruntów, o których mowa w art. 7 w ust. 2 w pkt 1, będzie należało zsumować wszystkie grunty klas I–III, których przeznaczenie będzie zmieniane na cele nierolnicze i nieleśne, i jeżeli ta suma będzie większa niż 0,5 ha, to wymagana będzie zgoda właściwego ministra.

Nie można też wykluczyć, że orzecznictwo będzie wykładać ten przepis w ten sposób, że przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego będzie należało sumować powierzchnię nieruchomości przeznaczonych na ten sam cel (np. budownictwo jednorodzinne), i po przekroczeniu 0, 5 ha będzie wymagana zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Aby wprowadzić ewentualną poprawkę, konieczne jest ustalenie *ratio legis* wprowadzanego przepisu.

Michał Gil
Starszy legislator