



Warszawa, dnia 04 lutego 2021

**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

Znak sprawy: SZ.mr.0220.1.2021

**Pan Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

odpowiadając na Pana wystąpienie z dnia 18 stycznia 2021 r., o znaku: BPS.DKS.KU.0401.1.2021, w sprawie podjęcia przez Senat RP postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk senacki nr 308), uprzejmie przedstawiam opinię w tej sprawie.

Jak wynika z uzasadnienia ww. projektu ustawa w proponowanej wersji poszerza możliwości nieodpłatnego przekazania na rzecz jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zwanego dalej „Zasobem”), określonych jako „park”. Zachowano przy tym wymóg zgody właściwego ministra, co pozwoli zachować gwarancje zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa. W obecnym stanie prawnym brak jest, jak podkreślono w projekcie, ustawowego upoważnienia dla Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (powoływanego dalej jako „KOWR”), do takiej czynności, co uniemożliwia, w ocenie projektodawcy, jej dokonanie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w pierwotnym brzmieniu art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464), istniała możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu na własność jednostce samorządu terytorialnego na cele inwestycji infrastrukturalnych. Zakres ten był bardzo szeroki i w zasadzie każde zadanie statutowe jednostki samorządu terytorialnego mogło odpowiadać założeniom tego przepisu.

Począwszy od 1 stycznia 2011 r. zmianie uległ przepis art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zmiana ta została wprowadzona ustawą z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej

(Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1578). W stosunku do poprzedniej regulacji został ograniczony i skonkretyzowany przedmiot przekazania. Przepis ten stanowił bowiem, że za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, nieruchomości wchodzące w skład Zasobu KOWR może, w drodze umowy, nieodpłatnie przekazać na własność:

1) jednostce samorządu terytorialnego:

a) na cele związane z realizacją inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963),

b) w celu umożliwienia realizacji miejscowego planu odbudowy, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906 oraz z 2010 r. Nr 149, poz. 996),

c) nieruchomości przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej.

W ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 155), w art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c rozszerzony został ww. katalog o możliwość przekazania nieruchomości w celu „zakładania lub rozszerzania cmentarzy komunalnych albo, jeżeli położony jest na nich cmentarz”.

Z powyższego wynika, że nieodpłatne przekazanie nieruchomości Zasobu na rzecz jednostki samorządu terytorialnego zostało ograniczone.

W przedmiotowym projekcie ustawy zaproponowano dodanie lit. d w art. 24 w ust. 5 w pkt 1 w brzmieniu: „d) w celu utworzenia parku”. Należy zauważyć, że grunty, które mogłyby zostać przeznaczone na tworzenie parków to zwykle grunty o większej powierzchni, dobrze zlokalizowane, więc grunty o bardzo dużym potencjale inwestycyjnym. Zmiana ustawy w zaproponowanym zakresie budzi wątpliwości natury planistycznej - istnieje prawdopodobieństwo, że nieruchomości Zasobu na terenach miast będą przeznaczane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na tworzenie parków, zaś tereny stanowiące własność samorządów, które mogłyby zostać przeznaczone na tworzenie parków przeznaczane będą na inne inwestycje samorządowe. Zaproponowana zmiana budzi również wątpliwości z punktu widzenia finansów budżetu państwa, gdyż grunty takie z uwagi na swój charakter to grunty o znacznej wartości. Należy również zwrócić uwagę, że w przypadku zaistnienia okoliczności egzekwowania przez KOWR sankcji z art. 24 ust. 5a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z uwagi na wartość nieruchomości działanie takie byłoby utrudnione.

Nie ulega wątpliwości, że zmiana ustawy wymagałaby przede wszystkim doprecyzowania wskazania, że chodzi o park publiczny, który - jak zostało określone w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy - ma pełnić funkcję rekreacyjną, przeważnie z dużą ilością flory, w tym często zadrzewiony itd. Brak doprecyzowania może prowadzić do braku zrozumienia celu wprowadzenia tego zapisu w ustawie, jak i funkcji jaką ma spełniać park w rozumieniu przedmiotowej ustawy. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o zmianie ustawy, ustawodawcy chodziło o park publiczny, który pełni funkcję m.in. miejskiej przestrzeni zielonej będącej miejscem wypoczynku i rekreacji, będącej namiastką lasu, miejscem bytowania zwierząt, głównie ptaków i małych ssaków. Należy dodać, że zmiana ustawy nie wyklucza również możliwości przekazania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego innych terenów, np. miejsko-wiejskich. Brak doprecyzowania słowa park (miejski, wodny, rozrywki. itd.), może umożliwiać w przyszłości różną interpretację zapisów ww. ustawy.

Należy przy tym wskazać, że z przedstawionego uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wynika, że parki, jak wskazał projektodawca, są przestrzeniami publicznymi, które również pełnią funkcje rekreacyjne, a także sportowe. Jak wynika zaś z obecnie obowiązującego art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, nieruchomości wchodzące w skład Zasobu KOWR może, w drodze umowy, nieodpłatnie przekazać na własność jednostce samorządu terytorialnego m.in. na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie kultury i kultury fizycznej, pod warunkiem że jest to zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Dlatego, w mojej ocenie, obowiązujące regulacje pozwalają już na przekazywanie przez KOWR jednostce samorządu terytorialnego nieruchomości choćby na cele tworzenia terenów zieleni (w tym m.in. parków), służących wypoczynkowi, na których zazwyczaj znajdują się lub planowane byłyby do utworzenia obiekty związane z kulturą fizyczną, sportem i rekreacją, pod warunkiem, że jest to zgodne z dokumentami planistycznymi wskazanymi w przepisie art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Definicja terenów zieleni w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55, z późn. zm.), określa bowiem, że są to: „tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcem kolejowym oraz obiektom przemysłowym”. Co warto podkreślić, na terenach zieleni

służących wypoczynkowi zazwyczaj znajdują się obiekty związane z kulturą fizyczną, sportem i rekreacją. Rodzaj i wielkość obiektów jest uzależniona przede wszystkim od wielkości terenu oraz jego specyfiki wynikającej z różnego rodzaju uwarunkowań. Zakaz lokalizacji urządzeń związanych z kulturą fizyczną dotyczy tylko niewielkiej grupy terenów zieleni o specjalnym przeznaczeniu, takich jak parki zabytkowe, fortyfikacje, ogrody botaniczne i zoologiczne, cmentarze, czy też zielen towarzysząca izolacyjna i ochronna. Należy również zauważyć, że lokalizacja nowych obiektów sportu i rekreacji na terenach zieleni regulowana jest – podobnie jak wszystkich innych obiektów budowlanych – przepisami Prawa budowlanego oraz zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które wynikają z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Plan miejscowy może ustalić zakazy i ograniczenia w lokalizacji obiektów budowlanych oraz określić sposób i parametry zagospodarowania terenu. Ustalenia planu miejscowego nie mogą naruszać w tym zakresie ustaleń studium. Jak z tego widać, znaczna część obszarów, będących lub mogących stanowić „parki” (w rozumieniu przedłożonego projektu), jest objęta zakresem zastosowania obecnie obowiązującego art. 24 ust. 5 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Wobec powyższego, w mojej opinii, propozycja rozszerzenia ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa o możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu na potrzeby związane z utworzeniem parku (rozumianego jako miejska przestrzeń zielona) – w przedstawionym kształcie – wymagałaby doprecyzowania. W obecnej wersji nie może ona zatem zostać pozytywnie zaopiniowana.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Szymon Giżyński
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/