



MINISTER ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI

Warszawa, 6 listopada 2012 r.

GZ.sd-0700 - 60/2012

P.R. Rojek  
SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 7.11.12, zat. [initials]  
nr. 9098, podpis [initials]

**Pani**  
**Maria Pańczyk-Pozdziej**  
Wicemarszałek Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Pani Marszałek!*

W związku z pismem Pani Marszałek z dnia 11 października 2012 roku, znak: BPS/043-18-708, przy którym zostało nadesłane oświadczenie złożone przez Senatora Pana Ryszarda Knosalę, podczas 18 posiedzenia Senatu RP w dniu 4 października 2012 roku, w sprawie dotyczącej „odrolnienia” gruntów rolnych, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Na wstępie należy sprecyzować, że w systemie prawnym nie funkcjonuje pojęcie „odrolnienia”, jest to natomiast potoczne określenie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Przez przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze należy rozumieć ustalenie innego niż rolniczy sposobu wykorzystania gruntów rolnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast przez wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej – zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (jedn. tekst Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) – należy rozumieć rozpoczęcie innego niż rolnicze wykorzystania gruntów. Oznacza to, że wyłączenie gruntów z produkcji jest czynnością faktyczną polegającą na rozpoczęciu innego użytkowania.

Żeby przybliżyć procedury dotyczące przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze należy dodatkowo wyjaśnić, że przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst Dz. U. 2012, poz. 647 z późn. zm.), ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1), a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2).

Z przepisów ww. ustawy wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Dlatego też, o tym czy w granicach administracyjnych gminy będą mogły być realizowane inwestycje, decyduje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który opracowuje gmina, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, którą wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W związku z powyższym odnosząc się do wątpliwości Pana Senatora, należy wyjaśnić, że na podstawie art. 7 ust. 1 wskazanej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, wymagającego zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, o której mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z powyższego przepisu wynika, że przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, (od dnia 1 stycznia 2009 roku położonych tylko na obszarach wiejskich), musi nastąpić każdorazowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O zmianie przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów, które w procedurze opracowywania planu miejscowego nie wymagają uzyskania zgody Ministra w myśl art. 7 ust. 2 wskazanej ustawy decyduje rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

Odpowiadając natomiast na wątpliwości Pana Senatora, dotyczące zasad przeznaczania na cele nierolnicze gruntów rolnych, należy przypomnieć, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych przede wszystkim w dwóch zapisach odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy zmianie przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Otóż art. 6 ust. 1 ustawy stanowi, że na cele nierolnicze powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku - grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Ponadto art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, iż ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Regulacje wynikające z tych przepisów wskazują, iż ochronie ilościowej i jakościowej podlegają wszystkie grunty rolne niezależnie od klasy bonitacyjnej, co oznacza, że nie można swobodnie przeznaczać ich na cele nierolnicze - wbrew zasadom racjonalnego gospodarowania rolniczą przestrzenią produkcyjną.

Ponadto z powyższych unormowań prawnych jednoznacznie wynika, że na cele nierolnicze można przeznaczać jedynie nieużytki. Oczywiście zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ ustawodawca wskazał również, że w razie braku nieużytków można na cele nierolnicze przeznaczać inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej, czyli w kolejności grunty rolne następujących klas bonitacyjnych: VI, V, IVa, IVb i dopiero w ostateczności grunty wyższych klas: IIIa, IIIb, II i I.

W świetle powyższych wyjaśnień warto również zauważyć, że organ właściwy w zakresie ochrony gruntów rolnych rozpatruje wnioski tylko z punktu widzenia zasadności ochrony gruntów rolnych najwyższej wartości produkcyjnej oraz zwartości przestrzeni rolniczej przed zainwestowaniem. Podkreślił to również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lipca 2004 roku, sygn. akt II SA 1139/03 (Lex nr 158883), stwierdzając, że *„Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że już z wymagań ustawowych dotyczących treści wniosku wynika, że Minister nie ocenia go z punktu widzenia słuszności bądź prawidłowości zamierzeń urbanistycznych miasta czy gminy, które mają być realizowane na terenie objętym wnioskiem, ale z punktu widzenia ochrony zwartej przestrzeni rolniczej”*.

Reasumując, odnosząc się do kryteriów, jakimi organ kieruje się podczas rozpatrywania wniosków z zakresu przeznaczania na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III, należy podkreślić, że każda sprawa jest rozpatrywana indywidualnie, po szczegółowej analizie nadesłanych przez wnioskodawcę dokumentów oraz argumentów przedstawionych w uzasadnieniu wniosku. Ustawa

nie może określać wszystkich przesłanek jakimi należy kierować się podczas wyrażania zgody, ponieważ zarówno struktura gruntów rolnych, jak i ukształtowanie przestrzenne oraz wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze i środowiskowe gmin są różne. Ponadto planowanie przestrzenne jest procesem „płynnym”, gdzie stan faktyczny zagospodarowania gruntów występujących na terenie gmin ulega ciągłym zmianą i nie jest możliwe aby ustawa określała szczegółowe wytyczne określające zasady racjonalnego gospodarowania rolniczą przestrzenią produkcyjną w kontekście ochrony gruntów rolnych. Dlatego też decyzja w przedmiotowych sprawach jest decyzją uznaniową. Różne uwarunkowania przestrzenne gmin sprawiają, że nie jest możliwe stworzenie katalogu zamkniętego – instrukcji opisującej ściśle zasady i wytyczne dotyczące przeznaczania na cele nierolnicze gruntów rolnych. Poza tym wprowadzenie takiego katalogu może niejednokrotnie wiązać się z bezwzględną ochroną gruntów rolnych, co może doprowadzić do zahamowania procesu inwestycyjnego gminy.

W związku z powyższym nie bez znaczenia jest fakt, że to podmiot zwracający się z wnioskiem o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych cele nierolnicze, aby uzyskać taką zgodę, musi ten wniosek tak skonstruować i udowodnić wszelkie istotne okoliczności przemawiające za jego zasadnością, aby przekonać organ orzekający o tym, że wniosek może być uwzględniony (w ramach uznania administracyjnego). Potwierdzenie powyższej tezy znalazło swe odzwierciedlenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK329/09.

Otrzymują:

- 1) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Departament Spraw Parlamentarnych
- 2) a/a

7 lip. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
SEKRETARZ STANU  
  
Kazimierz Płocke