



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, dnia 7 czerwca 2019 r.

BADK.DPK.133.31.2019 MKo

P9-13/19	Data wpływu petycji 12 kwietnia 2019 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 4 czerwca 2019 r.

USTAWA O OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH
TEMAT
USPRAWNIENIE REALIZACJI INWESTYCJI PUBLICZNYCH

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w zakresie wyłączenia z ustawy gruntów rolnych i leśnych służących realizacji inwestycji celu publicznego.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wnosi, aby przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami nie były objęte grunty rolne i leśne służące realizacji inwestycji celu publicznego, o którym mowa w art. 6 ustawy. Ewentualnie, wnioskodawca proponuje stosowanie ustawy o gruntach rolnych i leśnych, wobec inwestycji celu publicznego w ograniczonym zakresie.

Autor petycji proponuje trzy warianty rozwiązań w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które mogą zrealizować jego postulat:

1. Dodanie nowego ust. 2 do art. 1 w brzmieniu: „Ustawy nie stosuje się do realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami”.

Proponowany przepis miałby umożliwić realizację inwestycji celów publicznych na terenach posiadających miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uwzględniający grunty rolne i leśne oraz na terenach gdzie takiego planu nie ma, a inwestycja celu publicznego jest realizowana w trybie decyzji o warunkach lokalizacji inwestycji celu publicznego.

2. Nadanie art. 7 ust. 1 następującego brzmienia: „Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2 dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub w decyzji o warunkach lokalizacji inwestycji celu publicznego sporządzanej na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w trybie adekwatnym jak przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Zmiana pozwoli na stosowanie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w pełnym zakresie tj. uzyskiwanie zgód i opinii celem zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne oraz w zakresie odpłatności za wyłączenie gruntów rolnych i leśnych z produkcji rolnej.

3. Nadanie art. 7 ust. 1 nowego brzmienia (jak w pkt 2) i dodanie nowego pkt 5 do art. 7 ust. 2a o treści: „są przeznaczone na realizację inwestycji celu publicznego o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami, które są realizowane na podstawie

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

Proponowana zmiana miałaby na celu ograniczenie i uproszczenie procedury uzgodnień w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne (publiczne).

Autor petycji składając postulaty zwraca też uwagę na niejednoznaczne i niejasne zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie warunków wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Podnosi, że jego wątpliwości dotyczą stosowania art. 61 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 61 ust. 2a i 3 przy wydaniu decyzji.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) reguluje zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów (art. 1).

Zgodnie z art. 6 ust. 1. ustawy na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych obiektów budowlanych należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty (art. 6 ust. 2).

Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody ministra lub marszałka województwa, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 7 ust. 1).

Przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania zgody:

- 1) dla gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a,
- 2) dla gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby,
- 3) dla pozostałych gruntów leśnych – marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Nie wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy,

2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,

3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,

4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha bez względu na to czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, ma obowiązek uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie gdy dokonano przedwczesnego wyrębu drzew. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) reguluje m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustala zasady ich zagospodarowania i zabudowy, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 ilekroć w ustawie jest mowa o „inwestycji celu publicznego” - należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku - w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Warunek z art. 61 ust. 1 pkt 4 stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem art. 61 ust. 2a.

Podkreślić trzeba, że w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułowanie w art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o „odpowiednim” stosowaniu przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy nie może przesądzać o bezpośrednim, czy automatycznym zastosowaniu wskazanej regulacji dotyczącej decyzji o warunkach

zabudowy do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Regulację prawną należy dostosować przez właściwą interpretację do właściwości regulacji głównej.¹

W sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do: inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim - wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa; inwestycji o znaczeniu powiatowym i gminnym - wójt, burmistrz albo prezydent miasta; inwestycji na terenach zamkniętych - wojewoda (art. 51 ust. 1).

Decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydaje się po uzgodnieniu z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych - w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;

2) teren ma dostęp do drogi publicznej;

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;

4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc zgodnie z art. 67 ustawy, wskazanej w art. 88;

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.) w art. 6 obejmuje listę celów publicznych (pkt 1-10), które decydują

¹

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 734/15.

o zakwalifikowaniu danej inwestycji do tej kategorii. Celami publicznymi jest m.in.:

1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;

2) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;

3) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;

4) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania.

INFORMACJE DODATKOWE:

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał co należy rozumieć przez pojęcie „inwestycji celu publicznego”. Skład orzekający wyjaśnił, że na pojęcie „inwestycji celu publicznego” składają się dwa elementy, których łączne wystąpienie jest warunkiem koniecznym takiego rodzaju inwestycji. Pierwszy element stanowi określenie przedmiotu inwestycji, jakim jest realizacja celu publicznego wskazanego w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a drugi element stanowi przypisanie inwestycji znaczenia lokalnego lub ponadlokalnego.

Tak, więc z treści art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż warunkiem przyporządkowania inwestycji do wskazanej kategorii jest jej lokalne lub ponadlokalne znaczenie, niezależnie od tego, że winien być to cel, o jakim mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Braki w dokonaniu przez organ administracji ustalenia, czy inwestycja ma znaczenie lokalne (gminne) lub ponadlokalne (powiatowe, wojewódzkie lub krajowe) czynią koniecznym uchylenie decyzji.²

Do Sejmu 12 kwietnia 2019 r. wpłynęła petycja (BKSP-145-540/19) o takiej samej treści i wnioskach jak petycja prezentowana, 23 kwietnia 2019 r. skierowano ją do Komisji do Spraw Petycji, gdzie oczekuje na rozpatrzenie.

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 648/09.