



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 12 grudnia 2014 r.

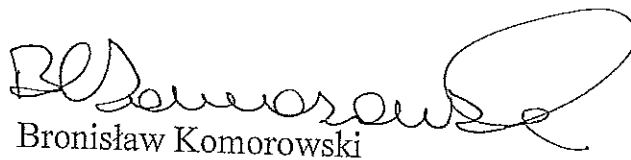


Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Pana Olgerda Dziekońskiego – Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP.


Bronisław Komorowski

USTAWA
z dnia 2014 r.

o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Art. 1. W ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 oraz z 2014 r. poz. 40 i poz. 1101) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7:

a) w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a,”

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Nie wymaga uzyskania 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) znajdują się na terenie zwartej zabudowy obszarów wiejskich, to znaczy położone są między gruntami zabudowanymi odległymi od siebie nie więcej niż 150 metrów i posiadającymi dostęp do tej samej drogi,
- 2) najmniejsza odległość od tych gruntów do granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.¹⁾), nie przekracza 50 metrów,
- 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, z późn. zm.²⁾),
- 4) ich powierzchnia nie może przekraczać 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.”;

2) po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały zgłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 659,805,822,906 i 1200.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 843, 1446 i 1543 oraz z 2014 r. poz. 659 i 1310.

„Art. 7a. Przepisów art. 7 nie stosuje się do gruntów rolnych w zakresie niezbędnym do realizacji celów publicznych, o których mowa:

- 1) w art. 6 pkt 1 i 1a, pkt 2-7 oraz pkt 9-9b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 2) w art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675, z późn. zm.³⁾);
- 3) w art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789, z 2012 r. poz. 951 oraz z 2014 r. poz. 40).”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

³⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 951, 1256, 1445 oraz z 2014 r. poz. 768.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

Naturalną cechą procesów rozwoju gospodarczego i społecznego jest zmiana sposobu użytkowania ziemi. W ramach zwiększonych potrzeb inwestycyjnych następuje przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na inne cele – przede wszystkim na tereny osiedlowe (49,8% powierzchni gruntów wyłączonych z produkcji rolnej w 2012 roku¹) i pod użytki kopalne (21,6%).

Straty zasobów ziemi w rolnictwie, będące wynikiem rozwoju urbanizacji, były do tej pory traktowane jako uzasadniony koszt rozwoju przestrzennego. Z założenia przyjmowano, że zasoby przestrzeni rolniczej są wystarczająco duże dla zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb żywnościowych kraju² – nawet w przypadku ich dowolnego uszczuplenia. W literaturze wskazuje się jednak, że założenie to może okazać się błędne. Wobec zmian klimatu i dominacji w pokrywie glebowej Polski gleb o małych zdolnościach retencyjnych, ochrona najlepszych siedlisk glebowych nabiera istotnego znaczenia³. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy tych najlepszych siedlisk glebowych nie mamy w Polsce zbyt wiele. Należy uświadomić sobie bowiem, że w ogólnej powierzchni użytków rolnych grunty zaliczone do klasy bonitacyjnej I stanowią zaledwie 0,36% ogółu powierzchni, a do klasy II – 2,89%. Nieco więcej, lecz i tak niewiele w stosunku do potrzeb produkcji rolniczej, jest gruntów klasy III – 22,66%⁴.

Konieczność ochrony gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą ich przeznaczenia leży u podstaw wprowadzania do systemu prawa specjalnych rozwiązań. Współcześnie rozwiązania te można znaleźć w ustawie z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W swoim pierwotnym brzmieniu ustawa ta przewidywała powszechną ochronę gruntów rolnych wprowadzając jedynie wyłączenia dla użytków klas V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia innego niż organiczne oraz wyłączenia dla niewielkich powierzchni gruntów rolnych klas wyższych. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zniosła praktycznie całkowicie ochronę gruntów klasy IV i niższych. Jak pokazała praktyka, nie wpłynęło to na ograniczenie presji inwestycyjnej na grunty wyższych klas.

Niezależnie od zmiany sposobu przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III w trybie określonym ustawą (utrzymującym się na poziomie 1 tys. ha rocznie) zaobserwowano niekontrolowane przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów klas I-III w oparciu o możliwość dokonania tego w przypadku, gdy zwarty obszar projektowany do zmiany przeznaczenia nie przekraczał 0,5 ha. Ten pomyślany, jako wyjątek przepis stał się polem nadużyć stwierdzonych w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tytułem przykładu można tu

¹ Rocznik Statystyczny Rolnictwa, GUS, Warszawa 2013, s. 89

² T.Stuczyński, A.Lopatka, Prognoza przekształceń gruntów rolnych na cele związane z urbanizacją w perspektywie roku 2030, Studia i Raporty IUNG-PIB z 2009 r., z. 14, s. 260

³ T.Stuczyński, A.Lopatka, *op.cit.*, s. 260

⁴ Rocznik Statystyczny Rolnictwa, GUS, Warszawa 2012, s. 78, dane wg stanu na 2000 rok

przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2013 roku, sygn. IV SA/Po 636/13⁵, który wskazał, że przyjęcie prostej - i co do zasady słusznej - reguły, iż 0,5-hektarowe kryterium obszarowe określone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych odnosi się do działki ewidencyjnej, dla której ustalane są warunki zabudowy, daje to inwestorom potencjalną możliwość uniknięcia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze (nieleśne). Wystarczy bowiem, że dokonają oni podziału większej nieruchomości w sposób prowadzący do wydzielenia działek o powierzchni mniejszej niż 0,5 ha każda. Ubieganie się o warunki zabudowy dla każdej z tych działek osobno nie byłoby wówczas - w myśl powołanej wyżej reguły - objęte wymogiem zawartym w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie ulega zaś wątpliwości, że dopuszczenie możliwości dzielenia i w rezultacie przeznaczania na cele nierolnicze (nieleśne) kompleksów użytków rolnych wysokich klas, pierwotnie obszarowo większych niż 0,5 ha, czyniłoby ochronę gruntów rolnych czysto iluzoryczną. To z kolei rodziłoby poważne niebezpieczeństwo niekontrolowanego uszczuplania zasobu cennej powierzchni rolnej, i to zwykle w sposób bezpowrotny.

Aby przeciwdziałać opisanym powyżej praktykom uchwalona 8 marca 2013 roku ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprowadziła obowiązek uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia wszystkich gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III. W konsekwencji taka zmiana uniemożliwiła pozarolniczą działalność inwestycyjną na takich użytkach bez uprzedniego uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i uzyskania w ramach procedury planistycznej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Ta słuszną co do zasady nowelizacja okazała się jednak zbyt daleko idąca – doprowadziła bowiem do sytuacji, w której niemożliwe jest (bez przeprowadzenia kosztownej procedury planistycznej) zagospodarowanie nieruchomości zlokalizowanych wśród istniejącej, gęstej zabudowy i tym samym niemających już i niemogących mieć w przyszłości znaczenia dla produkcji rolniczej.

Konieczność poprawy tego stanu stała się impulsem do próby przywrócenia pierwotnych, niekorzystnych z punktu widzenia ochrony gruntów rolnych rozwiązań, co przewidywał wniesiony do Sejmu już 22 lipca 2013 roku projekt ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk sejmowy nr 1783). Projekt ten został negatywnie oceniony przez Biuro Analiz Sejmowych, które wskazało, że wprowadzenie rozwiązania postulowanego w przedłożonym projekcie może przyczynić się do osłabienia ochrony gruntów rolnych o najwyższej przydatności produkcyjnej, co w szczególności może sprzyjać procederowi dzielenia zwartych terenów rolnych na mniejsze obszary – poniżej 0,5 ha – wyłącznie w tym celu, aby można było przeznaczyć grunty rolne na cele nierolnicze z pominięciem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶.

W toku dalszych prac legislacyjnych wprowadzone zostały zmiany do projektu zawartego w druku nr 1783, jednakże prowadziły one do dalszej liberalizacji zmiany

⁵ Inne wyroki odnoszące się do tego zagadnienia to np. wyrok NSA z 6 lutego 2009 r., II OSK 113/08; wyrok NSA z 16 listopada 2010 r., II OSK 1092/09; wyrok WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2009 r., IV SA/Wa 697/09

⁶ J. Waszczuk-Napiórkowska, Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk nr 1783), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa, 2013, s. 4

przeznaczenia użytków rolnych klas I-III. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych została uchwalona 10 czerwca 2014 roku.

Pismem z dnia 30 lipca 2014 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odmówił podpisania przedmiotowej ustawy wskazując, że troska o zachowanie najcenniejszych gruntów rolnych oraz dbałość i środowisko wymaga, aby decyzje o przeznaczeniu na cele nierolnicze gruntów rolnych o najwyższej wartości bonitacyjnej były podejmowane wyłącznie wówczas, gdy korzyści społeczne są co najmniej adekwatne do strat wynikających z ich utraty⁷. Zdaniem Prezydenta uchwalona w dniu 10 czerwca 2014 roku ustawa nie gwarantowała tego standardu. W dniu 10 października 2014 roku Sejm nie przyjął wniosku o ponowne uchwalenie ustawy, utrzymując tym samym obecny stan prawny.

W tej sytuacji niezbędne stało się wniesienie projektu, który znosi konieczność uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po uprzednim uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III w przypadkach oczywistych, gdy planowana inwestycja prowadzi do uzupełnienia już istniejącej gęstej zabudowy.

Podkreślić należy, że celem wnoszonej ustawy nie jest ułatwienie urbanizacji użytków rolnych klas I-III znajdujących się w terenach do tej pory niezainwestowanych. W takim przypadku interes publiczny jednoznacznie przemawia za koniecznością oceny przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oceny zasadności zmiany sposobu użytkowania gruntów. Nie jest to istotne ograniczenie możliwości rozwoju. W piśmiennictwie wskazuje się bowiem, że potrzeby związane z urbanizacją mogą być w całości zaspokojone poprzez przeznaczenie pod zabudowę najsłabszych gruntów w klasach bonitacyjnych (IVb-VI), w granicach administracyjnych miast oraz na terenach podmiejskich⁸.

Przedstawienie rzeczywistego stanu prawnego

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Ustawa dokonuje zróżnicowania trybu zmiany przeznaczenia. W przypadku gruntów uznanych za szczególnie cenne może ona nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1) po uzyskaniu zgód odpowiednich organów (art. 7 ust. 2). W pozostałych przypadkach zmiana przeznaczenia nie wymaga żadnej szczególnej procedury.

W aktualnym stanie prawnym ta pierwsza procedura jest wymagana w każdym przypadku do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III. Organem wyrażającym zgodę na zmianę przeznaczenia jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Wskazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Podstawową zmianą zaproponowaną w ramach projektu jest wprowadzenie w określonych przypadkach zwolnienia z obowiązku każdorazowego uzyskiwania zgody

⁷ Druk sejmowy nr 2652, s. 11

⁸ T.Stuczyński, A.Lopatka, *op.cit.*, s. 269

ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III. Zwolnienie takie nie tylko ułatwia ewentualną procedurę planistyczną, lecz przede wszystkim umożliwia realizację inwestycji w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy terenu. Jednym z warunków wydania takiej decyzji jest bowiem to, iż 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)⁹.

W związku z koniecznością zachowania odpowiedniego poziomu ochrony gruntów szczególnie cennych rolniczo zaproponowany wyjątek został określony relatywnie wąsko – do tych nieruchomości, które ze względu na już istniejące zagospodarowanie terenów przyległych jednoznacznie utraciły swoją funkcję rolniczą. Powinno to skutecznie przeciwdziałać nadużyciom, które miały miejsce w poprzednim stanie prawnym.

Przy tak opisanym zakresie zwolnienia, jego trafne zdefiniowanie wymagało uwzględnienia trzech grup warunków:

1) grupy dotyczącej lokalizacji gruntu, który ma zmieniać przeznaczenie w ramach istniejącego układu ruralistycznego (lokalizacja w skali makro). Uwzględniając cel regulacji – umożliwienie uzupełniania zabudowy, nie zaś jej ekspansji – zaproponowano posłużyć się pojęciem „zwartej zabudowy obszarów wiejskich” (art. 1 pkt 1 lit. b w zakresie dodawanego w ust. 2a pkt 1) jako najbardziej adekwatnym. Pojęcie to jest dość szeroko używane w aktach prawnych, w tym kilku ustawach. Spośród nich warto w szczególności wymienić:

- ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska, która w swoim art. 73 ust. 3 zabrania realizację budowy zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi;
- ustawę z dnia 8 lipca 2001 roku – Prawo wodne. Zgodnie z art. 107 ust. 5 pkt 2 przywołanej ustawy zabronione jest wznoszenie w odległości od 30 do 500 metrów od urządzeń pomiarowych zwartej zabudowy piętrowej oraz sadzenie drzew w zwartych zespołach;
- ustawę z dnia 29 sierpnia 2003 roku o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, która w swoim art. 2 pkt 3 definiuje miasto jako jednostkę osadniczą o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadającą prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami. Elementem analizy wniosku o nadanie statusu miasta jest zatem zakwalifikowanie istniejącej zabudowy z punktu widzenia cechy jej zwartości;
- ustawę z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne, która w swoim art. 28b ust. 1 ustanawia wymóg uzgadniania na naradach koordynacyjnych sytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast oraz w pasach drogowych istniejącej lub projektowanej zwartej zabudowy obszarów wiejskich.

Cytowany przepis wszedł w życie 5 czerwca 2014 roku.

We wszystkich przywołanych wyżej przypadkach pojęcie zwartej zabudowy nie było sprecyzowane – co spotykało się z negatywną oceną części doktryny. W związku z tym w

⁹ Art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

przedłożonym projekcie zaproponowano wskazanie, że warunek zwartości zabudowy będzie uznawany za równoważny istnieniu po jednej stronie drogi gruntów zabudowanych oddalonych od siebie o nie więcej niż 150 metrów. Zaproponowana odległość została uznana za adekwatną dla sytuacji urbanistycznej gmin;

Przedstawiona propozycja nawiązuje do dotychczasowego dorobku orzecznictwa. W pierwszej kolejności należy przytoczyć ustalenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2013 roku, sygn. II OSK 2670/11. W wyroku tym NSA podzielił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 921/11, iż znaczne oddalenie działki od nieruchomości wiejskich ze swojej istoty wyklucza możliwość uznania, że występuje zwarta zabudowa. Oznacza to, że jednym z kluczowych parametrów przesądzających o uznaniu terenu za znajdujący się w obszarze zwartej zabudowy musi być odległość od już istniejącej zabudowy.

Dalsze wskazania można znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2011 roku, sygn. IV SA/Wa 1530/11, w którym Sąd uznał, że wykładnia pojęcia oparta na stopniu intensywności zabudowy jest przekonująca. W ocenie Sądu zwarta zabudowa występuje wówczas, gdy przez jednostkowe jej uzupełnienie powstaje stan, kiedy nie ma już możliwości dalszego inwestowania – gospodarstwa ścieśnione. Zabudowa skupiona ma miejsce wówczas, gdy zabudowa ta ma charakter luźniejszy i istnieje możliwość jej uzupełniania bez większych ograniczeń. Natomiast zabudowa rozproszona polega na tym, że odległości między gospodarstwami są na tyle duże, że uzupełnianie wiązałoby się z kontynuacją zabudowy. Przyjmując – nieco odmiennie niż w przywołanym wyroku – że zabudowa zwarta stanowi przeciwieństwo zabudowy rozproszonej – odwołano się w projekcie do warunku kontynuacji zabudowy poprzez wymóg zlokalizowania pomiędzy istniejącymi budynkami i przyjęcie adekwatnej odległości między nimi;

- 2) grupy dotyczącej lokalizacji gruntu, który ma zmieniać przeznaczenie (lokalizacja w skali mikro). Warunki należące do tej grupy mają za zadanie przesądzić, które użytki rolne klas I-III w obrębie zwartej zabudowy będą mogły korzystać ze zwolnienia od obowiązku uzyskiwania zgody na zmianę sposobu przeznaczenia. Jest to z jednej strony podyktowane przekonaniem, że ze względów funkcjonalnych nie każda enklawa w ramach zwartej zabudowy powinna być przeznaczona na cele nierolnicze, a z drugiej – stanowi zabezpieczenie przed ewentualnym, zbyt szerokim interpretowaniem pojęcia „zwartej zabudowy”. W projekcie ujęto tutaj dwa warunki dotyczące lokalizacji gruntów, których przeznaczenie ma być zmieniane:

- w stosunku do działek budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (art. 1 pkt 1 lit. b w zakresie dodawanego w ust. 2a pkt 2). Zgodnie z art. 4 pkt 3a wzmiankowanej ustawy pod pojęciem działki budowlanej rozumie się zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce. Warunek zaproponowany w projekcie ustawy oznacza zatem, że użytki rolne klas I-III, których przeznaczenie ma być zmieniane nie mogą być oddzielone od granic najbliższych nieruchomości

zabudowanych pasem gruntu o szerokości nie mniejszej niż 50 metrów. Zabezpiecza to przed chaotyczną zabudową enklawy gruntów rolnych położonych w granicach zwartej zabudowy;

- w stosunku do dróg publicznych (art. 1 pkt 1 lit. b w zakresie dodawanego w ust. 2a pkt 3). Tutaj również zaproponowany został 50-metrowy limit odległości – tym razem jednak dotyczący maksymalnej odległości gruntów, których przeznaczenie ma być zmienione. Warunek ten był podyktowany faktem, że w ostatnich latach jednym z podstawowych sposobów rozbudowy wsi okazywała się urbanistyka „narolna” – zabudowa bardzo wąskich pasów gruntu sięgająca daleko w głąb pól, a obsługiwana przez (często bardzo wąskie) drogi wewnętrzne. Taki sposób zabudowy nie tylko prowadzi do destrukcji walorów krajobrazowych, lecz również jest szkodliwy ekonomicznie¹⁰ i ma potencjalnie bardzo negatywny wpływ na możliwość rolniczego wykorzystania pobliskich gruntów. Ze względu na brak warunku dotyczącego bezpośredniej bliskości drogi publicznej, ustawa umożliwiłaby kontynuację takiego sposobu zagospodarowywania, co nie może być zaakceptowane z punktu widzenia interesu publicznego.

W tym miejscu – zbiorczo w odniesieniu do obu wymienionych warunków – należy wyraźnie podkreślić jedną rzecz. W stanie prawnym obowiązującym przed 26 maja 2013 roku orzecznictwo wskazało, że przedmiotem oceny jest każdorazowo obszar całych działek, na których realizowana ma być planowana inwestycja – niezależnie od obszaru, na którym ma być realizowana inwestycja (por. np. wyrok NSA z 11 marca 2014 roku, sygn. II OSK 2363/12). Przedłożony projekt opiera się na całkowicie innym podejściu – warunki odnoszą się bowiem do rzeczywistego położenia użytków rolnych klas I-III i to nie wszystkich, lecz jedynie przeznaczonych do zmiany przeznaczenia.

Zaproponowana odległość 50 metrów również nie jest przypadkowa. W przeważającej większości wypadków zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne jest powiązana z chęcią realizacji inwestycji z zakresu budownictwa mieszkaniowego. Przyjęta odległość umożliwia jej przeprowadzenie w większości typowych przypadków występujących na obszarze zwartej zabudowy obszarów wiejskich.

- 3) grupy dotyczącej cech gruntu. W tym zakresie proponuje się wprowadzenie kryterium powierzchniowego (art. 1 pkt 1 lit. b w zakresie dodawanego w ust. 2a pkt 4). Ograniczenie jednorazowej zmiany do 0,5 ha ma na celu zapewnienie, że inwestycje realizowane w ramach wyłączenia z obowiązku uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na cele nierolne będą ograniczone faktycznie do uzupełniania zabudowy.

Natomiast zmiana zawarta w art. 1 pkt 2 projektu jest podyktowana koniecznością ułatwienia realizacji inwestycji celu publicznego. Co prawda poszczególne ustawy dotyczące szczególnych zasad realizacji niektórych inwestycji zawierają wyłączenia ze stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jednakże nie wszystkie inwestycje istotne ze społecznego punktu widzenia są realizowane w tym trybie. Analiza katalogu inwestycji celu publicznego występującego w prawie polskim wskazała jednak, że ze względów ochrony

¹⁰ por. Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, FRDL i IGiPZ PAN

gruntów rolnych i leśnych niezbędne jest ograniczenie wyłączenia o cele publiczne wymienione:

- w art. 6 pkt 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść oraz budowę i eksploatację tych lotnisk i urządzeń. Zwrócić należy uwagę na fakt, że wyłączenie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewiduje art. 17 ustawy z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. Natomiast brak jest uzasadnienia dla wprowadzania szczególnych preferencji dla lotnisk innych niż użytku publicznego – stąd przywołana propozycja przepisu;
- w art. 6 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania złóż kopalin objętych własnością górnictwem. Działania takie mają bardzo istotny wpływ na tereny, gdzie są realizowane – tym samym niezbędne jest zachowanie mechanizmu pozwalającego na wzajemne zważenie dwóch istotnych interesów dwóch gałęzi gospodarki narodowej – rolnictwa i górnictwa;
- wynikające z ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 roku o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Ustawa ta przewiduje bowiem odrębne regulacje dotyczące użytków rolnych klas I-III i zdublowanie zwolnienia mogłoby prowadzić do wadliwej interpretacji przepisów.

Skutki przyjęcia ustawy

Projekt ustawy wywiera przede wszystkim wyżej opisane skutki prawne.

Ponadto projekt pociąga za sobą:

- niewielkie pozytywne skutki społeczne związane z ułatwieniem inwestowania na terenach wiejskich. Umożliwi to – w zależności od sytuacji – bliskim rolników pracującym poza gospodarstwem rolnym wzniesienie budynków na własne cele mieszkaniowe albo sprzedanie ograniczonej ilości gruntów w celu poprawienia sytuacji finansowej rolników;
- niewielkie pozytywne skutki finansowe związane z ograniczeniem liczby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymagających opracowania w celu umożliwienia uzupełnienia zabudowy wsi. Przeniesie się to na oszczędności w finansach gmin, jak również wszystkich organów współdziałających przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rozwoju wsi;
- projekt nie pociągnie za sobą znaczących efektów gospodarczych. Co prawda będzie on sprzyjał nowym inwestycjom, ale będzie miał wpływ nie tyle na ich zaistnienie, co raczej na lokalizację.

Informacje dodatkowe

Projekt nie pociąga za sobą konieczności poniesienia dodatkowych wydatków w ramach systemu finansów publicznych, tym samym nie ma konieczności wskazywania źródeł jego sfinansowania.

Projekt nie wymaga ani wydania nowych, ani zmiany istniejących aktów wykonawczych.

Przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie został poddany konsultacjom społecznym. Co prawda zasady dobrej legislacji nakazują konsultować projekty aktów prawnych, jednakże w odniesieniu do przedkładanego projektu bardzo silne argumenty przemawiały za odstąpieniem od tej zasady. Projekt niniejszy jest bowiem wnoszony w związku z przyjęciem przez Sejm weta Prezydenta w stosunku do ustawy z dnia 10 czerwca 2014 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a tym samym utrzymaniem w mocy rozwiązań, które – jak wskazano w pierwszej części uzasadnienia – prowadzi do nieracjonalnych utrudnień zagospodarowania nieruchomości zlokalizowanych wśród istniejącej, gęstej zabudowy i tym samym niemających już – i niemogących mieć w przyszłości – znaczenia dla produkcji rolniczej. Przeprowadzenie pełnych konsultacji wiązałoby się ze znacznym opóźnieniem we wniesieniu projektu do Sejmu, a to mogłoby wiązać się z niemożliwością uchwalenia ustawy jeszcze w tej kadencji parlamentu. W związku z tym ze względu na pilność sprawy podjęto decyzję o skierowaniu projektu do Sejmu bez konsultacji. Będą one możliwe na etapie prac parlamentarnych.

Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Wprowadzenie

Obowiązujące przepisy prawa nie wymagają w ramach procesu legislacyjnego od podmiotów innych niż Rada Ministrów sporządzania oceny skutków regulacji. Sytuacja ta jest jednak krytykowana jako prowadząca do sporządzania aktów prawnych, które tworzą skutki nie dostrzeżone w trakcie pracy nad tymi aktami.

W związku z tym formułowane są tezy, że obowiązek przeprowadzenia pełnej oceny skutków regulacji powinien być nieodłącznym elementem procesu stanowienia prawa, niezależnie od podmiotu korzystającego z prawa inicjatywy ustawodawczej¹.

Z tego względu przedkładanemu projektowi ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych towarzyszy nie tylko uzasadnienie, lecz i niniejsza Ocena Skutków Regulacji, sporządzona jako odrębny dokument.

Przedmiot nowelizacji

W projekcie ustawy zawarte są dwie regulacje, które można traktować jako względnie niezależne:

- wprowadzenie zwolnienia z obowiązku uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III w odniesieniu do niektórych inwestycji prywatnych;
- wprowadzenie zwolnienia z obowiązku uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III w odniesieniu do większości inwestycji celu publicznego.

Skutki obu tych regulacji należy rozważyć osobno, przy czym pierwsza z nich będzie przeanalizowana ilościowo, druga – jedynie jakościowo (z przyczyn, które zostaną omówione poniżej).

Skutki w odniesieniu do niektórych inwestycji prywatnych

Pierwsza z wymienionych zmian pociąga za sobą pozytywne skutki społeczne związane z ułatwieniem inwestowania na terenach wiejskich.

W zależności od sytuacji, przede wszystkim:

- umożliwi to bliskim rolników, pracującym poza gospodarstwem rolnym, wzniesienie budynków na własne cele mieszkaniowe;
- sprzedaż przez rolników ograniczonej ilości gruntów w celu poprawienia swojej sytuacji finansowej.

Trudno jest ocenić skalę efektów tych zmian. Wynika to z faktu, że ani służby statystyki publicznej, ani inne podmioty administracji publicznej nie prowadziły przed 25 czerwca 2013 roku żadnych badań pozwalających na ustalenie liczby przypadków, w których inwestycja była przeprowadzona dzięki wykorzystaniu zwolnienia istniejącego w ówczesnym

¹ System stanowienia prawa w Polsce. Zielona księga, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 89

brzmieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W konsekwencji nie wiadomo, w ilu przypadkach ustawa z dnia 8 marca 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych uniemożliwiła przeprowadzenie inwestycji. Warto wskazać, że uzasadnienie tej ustawy nie zawierało jej oceny w tym zakresie skutków.

W tej sytuacji na potrzeby przeprowadzania niniejszej oceny można wykorzystać wyłącznie dane pośrednie, które pozwolą na dokonanie ogólnego oszacowania.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na dane dotyczące liczby wniosków o zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na cele nierolne, składanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z danymi pozyskanymi z Ministerstwa, wyraźnie widoczny jest wzrost liczby składanych wniosków począwszy od czerwca 2013 roku. O ile w roku 2012 średniomiesięczna liczba wniosków wynosiła 46,7, a w pierwszych pięciu miesiącach 2013 roku – 48,6, to w ostatnich siedmiu miesiącach 2013 roku – 78,4, a przez pierwsze dziewięć miesięcy 2014 roku – 65,7. Dostrzegalny jest przy tym pewien spadek liczby wniosków w sierpniu i wrześniu. Opisane zjawisko należy wiązać z wejściem w życie z dniem 26 maja 2013 roku ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która zniosła dotychczasowe zwolnienie z obowiązku uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III o zwartej powierzchni nie przekraczającej 0,5 ha. Tym samym zmusiła do występowania z wnioskiem o zmianę przeznaczenia takich użytków w każdym przypadku. Uwzględniając trend czasowy, zgodnie z którym z roku na rok nieznacznie wzrasta liczba złożonych wniosków, można przyjąć, że wynikiem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 2013 roku był wzrost liczby składanych wniosków o około 15 miesięcznie.

Wnioski te dotyczą relatywnie niewielkich obszarów użytków rolnych klas I-III. Pokazują to wyraźnie dane dotyczące średniej powierzchni takich użytków objętych jednym wnioskiem. W roku 2010 było to 18,4 ha, 2011 – 17,8 ha, 2012 – 13,7 ha, 2013 – 11,5 ha, zaś 2014 (dane do 22 października) – 11,4 ha. Wzrost liczby wniosków przy jedynie niewielkim, trudnym do odróżnienia od wieloletniego trendu, spadku powierzchni objętej pojedynczym wnioskiem, należy wyjaśnić zwiększoną liczbą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, do sporządzania których przystąpiły gminy.

Przyjmując wzrost liczby wniosków o 15 miesięcznie i przeciętną powierzchnię objętą pojedynczym wnioskiem na poziomie 11,5 ha uzyskujemy szacunkowo przeszło 2 tys. ha rocznie, których przeznaczenie było zmieniane w poprzednim stanie prawnym, w którym nie była wymagana zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Jest to powierzchnia porównywalna z połową powierzchni użytków rolnych klas I-III, na które minister wyraża corocznie zgodę.

Prowadzi to do następujących wniosków:

- w części przypadków zaproponowana zmiana umożliwi punktowe uzupełnianie zwartej zabudowy wiejskiej w takich miejscach, gdzie jest to całkowicie niemożliwe ze względu na nieprzystępowanie gmin do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Będzie to miało duże znaczenie dla właścicieli tak położonych niezabudowanych nieruchomości, obejmujących również użytki rolne klas I-III. Nie będzie to jednak miało istotnego statystycznie znaczenia w skali kraju;
- zaproponowana zmiana umożliwi rezygnację z konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w procesie opracowywania niektórych miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego. Ze względu na znacznie bardziej restrykcyjne warunki obecnego zwolnienia, w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji z 8 marca 2013 roku, szacuje się, że nie będzie to więcej niż 1/5 zaobserwowanego wzrostu liczby wniosków, tj. 36 wniosków w skali roku.

Rocznie można spodziewać się zmiany przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na poziomie 400 ha.

Skutki w odniesieniu do inwestycji celu publicznego

Skutki wprowadzenia wyłączenia dla inwestycji celu publicznego będą statystycznie niewielkie, co wiąże się przede wszystkim z realizacją wielu takich inwestycji na podstawie ustaw szczególnych, które już w tej chwili wprowadzają wyłączenie stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Mogą mieć jednak punktowo istotne znaczenie społeczne poprzez umożliwienie powstania obiektu ważnego dla danej społeczności lokalnej. Brak w skali kraju danych statystycznych określających liczbę obiektów, które nie mogły powstać ze względu na ochronę użytków rolnych klas I-III, uniemożliwia w tym względzie przeprowadzenie analizy ilościowej.

Skutki w odniesieniu do działalności gospodarczej

Zaproponowana zmiana nie wpłynie w zauważalny sposób na prowadzenie działalności gospodarczej. Istotą zmiany jest bowiem stworzenie możliwości dokonywania inwestycji na niektórych obszarach, jednak nie spowoduje to zwiększenia popytu na inwestycje. W skali globalnej może zatem przyczynić się do zmiany lokalizacji planowanych inwestycji, ale jedynie w pomijalnym stopniu na wzrost ich liczby. Jednak z punktu widzenia danej gminy, efekt wzrostu liczby inwestycji będzie widoczny, co dotyczy zwłaszcza wsi położonych w przeważającej części na kompleksach użytków rolnych klas I-III.

Skutki środowiskowe

Projektowana ustawa nie przyczyni się do znacznego osłabienia ochrony gruntów rolnych ani środowiska naturalnego. Przyjęte dość restrykcyjne warunki sprawiają bowiem, że zagrożenie to jest zminimalizowane, a utrata możliwości rolniczego wykorzystania gruntów będzie miała miejsce jedynie w sytuacjach istotnych z punktu widzenia społecznego:

- na obszarach, w których stopień zurbanizowania sprawia, że realizacja funkcji rolniczej jest znacząco utrudniona lub niemożliwa;
- w związku z realizacją inwestycji celu publicznego, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb społecznych.

Skutki dla finansów publicznych

Można oczekiwać niewielkiego wpływu na finanse publiczne. Wystąpi niewielki spadek kosztów po stronie gmin w zakresie możliwości odstąpienia od sporządzania

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów wymagających zmiany przeznaczenia niewielkiej powierzchni gruntów klas I-III. Korzyści te będą zmniejszone w związku z koniecznością przeprowadzenia dla takich obszarów procedury administracyjnej mającej na celu wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Nowelizacja przyczyni się także do niewielkiego spadku kosztów administracyjnych po stronie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Podsumowanie

Przedłożona ustawa przyniesie przede wszystkim skutki społeczne, a jej skutki z punktu widzenia finansów publicznych będą niewielkie.

Nowelizacja ma największe znaczenie dla osób prowadzących gospodarstwa rolne we wsiach, w których występują obszary gruntów klas I-III. Umożliwia ona im, pod pewnymi warunkami, zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, w szczególności mieszkaniowe.

Jednocześnie zaproponowane rozwiązania nie pozbawia ministra właściwego do spraw rozwoju wsi kontroli nad ochroną najcenniejszych rolniczo gleb w Polsce.