

## Grunty orne można wykorzystać pod inwestycję

### **Proces odrolnienia składa się z dwóch etapów. Pierwszy dotyczy zmiany przeznaczenia terenu w planie miejscowym, a drugi polega na jego wyłączeniu z produkcji rolniczej**

CYKL: SAMORZĄD W PROCESIE INWESTYCYJNO-BUDOWLANYM. WYBRANE ZAGADNIENIA (CZ. 4)

Samorząd musi zapobiegać zbyt pochopnemu przeznaczaniu terenów uprawnych na zamierzenia inwestycyjne. Na cele nierolnicze można przeznaczać przede wszystkim nieużytki, a w razie ich braku glebę o najniższej przydatności produkcyjnej. Z innej strony ochrona gruntów rolnych nie może być posunięta tak daleko, by skutkowało to istotnym ograniczeniem możliwości rozwoju gminy.

#### Inny cel

Odrolnienie terenów przebiega dwuetapowo. Najpierw w myśl art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l.) konieczna jest zmiana przeznaczenia gruntu rolnego na nierolnicze w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Następnie należy uzyskać zgodę starosty na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej. W przypadku m.in. użytków rolnych klas IV–VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego (niezależnie od obszaru) niezbędne jest jedynie wyłączenie tych gruntów z produkcji rolnej. Nie ma natomiast potrzeby realizowania etapu pierwszego, tj. dokonywania zmiany przeznaczenia takich gruntów na nierolnicze w planie miejscowym.

– Wniosek o dokonanie zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego, którym objęty jest grunt podlegający odrolnieniu, składa się na ręce wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Procedura zmiany planu przestrzennego odbywa się w takim samym trybie, w jakim jest on uchwalany – wskazuje Michał Paprocki, radca prawny, współnik z Kancelarii Radcowskiej Chmaj i Wspólnicy. – Rada gminy musi zatem podjąć w tym zakresie stosowną uchwałę po stwierdzeniu, że plan w proponowanym kształcie nie będzie naruszał ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Uchwała wchodzi w życie z dniem w niej określonym, nie wcześniej jednak niż po 14 dniach od jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa – tłumaczy prawnik.

#### Zezwolenie ministra

Plan miejscowy może być ustalony dla terenu całej gminy, dla jej części lub nawet dla pojedynczych działek. W zależności od obszaru objętego uchwałą intencyjną rady gminy na etapie sporządzania planu miejscowego konieczne jest uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia. Zastosowanie gruntu na cele nierolnicze uzależnione jest od powierzchni i klasy, a także zgody właściwych organów.

– Rada gminy ma swobodę w kwestii modyfikacji planu w celu odrolnienia tylko w odniesieniu do gruntów rolnych gorszej jakości. W stosunku do terenów stanowiących użytki rolne klas bonitacyjnych od I do III, a więc od najlepszej do średnio dobrej, procedura odrolnienia została zaostrzona. Przeznaczenie tych gruntów na cele nierolnicze musi się odbyć w planie zagospodarowania przestrzennego w drodze jego uchwalenia lub zmiany po uzyskaniu zgody ministra rolnictwa i rozwoju wsi – wyjaśnia Michał Paprocki.

– Na tym etapie stroną postępowania administracyjnego jest wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta), który odpowiedzialny jest za złożenie stosownego wniosku o uzyskanie wspomnianej zgody – dodaje Piotr Stolarczyk, radca prawny z Kancelarii Prawnej R. Jedynak, A. Rogowska.

#### Strony postępowania

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 25 listopada 2013 r. (sygn. akt II OPS 1/13,

www.orzeczenia.nsa.gov.pl) wyjaśnił, że właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze nie jest stroną tego postępowania.

Jak z kolei wskazał NSA w wyroku z 19 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2995/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl), udział tylko wójta (z wyłączeniem innych podmiotów) wynika ze ścisłego związku postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych z procedurą planistyczną. Zdaniem NSA postępowanie w sprawie o uzyskanie zgody dotyczy gruntów rolnych jako takich, często o znacznym obszarze, a nie poszczególnych nieruchomości rolnych znajdujących się na obszarze objętym wnioskiem wójta. W tym postępowaniu chodzi także o określenie kierunku projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy, co może być przedstawione w różnych wariantach. Cel i zakres tego postępowania nie wymaga dokonywania ustaleń dotyczących stanu prawnego nieruchomości i co do tego, kto jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem poszczególnych nieruchomości, które znajdują się na obszarze gruntów rolnych, objętych wnioskiem wójta.

psav linki wyróżnione

## **PRZYKŁAD**

Tylko wójt jest stroną

Burmistrz wystąpił do ministra rolnictwa i rozwoju wsi o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy IIIb, położonych na terenie gminy przewidzianym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, usługową, mieszkaniowo-usługową oraz pod infrastrukturę techniczną i komunikację. Marszałek województwa pozytywnie zaopiniował ten wniosek. Minister w decyzji odmówił wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze wnioskowanych gruntów. Powodem odmowy było ustalenie, że grunty tworzą z gruntami niższej klasy bonitacyjnej zwarty kompleks użytków rolnych. Położone są one w otwartej przestrzeni produkcyjnej i choć zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru, dla którego w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewiduje się przeznaczenie go na cele nierolnicze, to jednak położone są one w znaczenie odległości od istniejącej zabudowy. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wniósł burmistrz.

Minister utrzymał w mocy swoją decyzję. Na to rozstrzygnięcie, inwestor (właściciel gruntu objętego projektem planu) wniósł skargę do sądu administracyjnego. Sąd ją odrzucił. Stwierdził, że inwestor nie jest stroną tego postępowania. Dopiero w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego właścicielom nieruchomości objętych planem będzie służyło prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę.

Treść wniosku

Zakres wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze został określony w art. 10 u.o.g.r.l. Wśród jego elementów znajduje się:

wuzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów,

wekonomiczne uzasadnienie projektowanego przeznaczenia, które uwzględnia zwłaszcza sumę należności i opłat rocznych,

wprzewidywany rozmiar strat, jakie poniesie rolnictwo w wyniku negatywnego oddziaływania inwestycji lokalizowanych na gruntach projektowanych do przeznaczenia na cele nierolnicze.

Minister rolnictwa i rozwoju wsi może odstąpić od wymogu przedłożenia:

wuzasadnienia ekonomicznego projektowanego przeznaczenia wszystkich gruntów,

wrozwiązań wariantowych, w sytuacji gdy wniosek dotyczy przeznaczenia gruntów o obszarze ponad 10 ha na cele górnicze.

Takie odstępienie jest możliwe tylko w szczególnie uzasadnionym przypadku. O tym decyduje minister w ramach uznania administracyjnego. Może przyjąć, że zachodzi taki przypadek z własnej inicjatywy, może również zaakceptować idącą w tym kierunku sugestię wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jeżeli minister odmówi uznania przypadku za szczególnie uzasadniony, nie ma środka prawnego, którym można skutecznie kwestionować taką jego ocenę.

– Odrolnienie terenów niższej klasy, które nie zostały objęte planem miejscowym, możliwe jest poprzez wydanie warunków zabudowy w formie decyzji wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Jednakże grunt, którego decyzja ma dotyczyć, musi spełniać warunki określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczące m.in. sąsiedztwa, dostępu do drogi publicznej i uzbrojenia terenu – wyjaśnia Michał Paprocki. – Rozstrzygnięcie w tym zakresie organ wydaje po uzgodnieniu z odpowiednimi podmiotami, w przypadku gruntów rolnych w szczególności z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – podkreśla prawnik.

#### Wyłączenie spod produkcji

Drugim etapem procedury odrolnienia jest wyłączenie gruntu spod produkcji rolnej, czyli rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntów. Następuje ono dopiero po zmianie przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze w planie miejscowym. Użytki rolne klas IV–VI wytworzone z gleb pochodzenia organicznego podlegają jedynie obowiązkom z etapu II.

– Organem właściwym do prowadzenia postępowania i wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów jest starosta, do którego właściciel nieruchomości powinien kierować wniosek. Wydanie tego rozstrzygnięcia jest warunkiem zmiany wpisu w ewidencji gruntów, w której odnotowaniu podlega przekwalifikowanie nieruchomości rolnej na grunt inwestycyjny – wyjaśnia Piotr Stolarczyk, radca prawny.

– Wyłączenie z produkcji może nastąpić po wydaniu przez starostę decyzji zezwalających na takie wyłączenie, określającej obowiązki z tym związane. W szczególności dotyczy to użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I–IIIb. W przypadku użytków rolnych klas IV–VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego wniosek jest wiążący, a decyzja ma charakter stwierdzający – twierdzi Piotr Foitzik, adwokat z Kancelarii Prawnej Chałas i Wspólnicy. – Wymóg ten nie ma zastosowania do gruntów położonych w granicach administracyjnych miast – zaznacza.

#### Uiszczenie opłat

Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, musi uiścić jednorazową należność, a następnie wносить opłaty roczne. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

Wysokość opłaty rocznej i jednorazowej należności zależy od klasy gruntu, wydajności z hektara, obowiązującej w danym roku ceny jednej tony żyta oraz od powierzchni gruntu wyłączanego z produkcji rolnej. Należność za wyłączenie 1 ha gruntów klasy I to np. równowartość 750 ton ziarna żyta. Cenę przyjmuje się z publikacji GUS jako średnią z trzech pierwszych kwartałów ubiegłego roku. Należność pomniejsza się o wartość gruntu ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami w dniu faktycznego wyłączenia z produkcji. Może się zdarzyć, że wartość gruntu będzie wyższa niż kwota należności. Wówczas wnioskodawca będzie zwolniony z obowiązku uiszczenia należności. Kwotę płaci się w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

Opłatę za dany rok uiszcza się w terminie do 30 czerwca tego roku, przyjmując za podstawę ustalenia

równowartość ceny tony ziarna żyta, stosowanej przy wymierzaniu podatku rolnego za pierwsze półrocze w tym roku. Wnosi się ją co do zasady przez dziesięć kolejnych lat, poczynając od pierwszego roku następującego po faktycznym rozpoczęciu nierolniczego korzystania z gruntu. Opłata roczna wynosi 10 proc. należności. W sytuacji gdy inwestor nie zgadza się z wysokością ustalonej należności lub opłat rocznych, może się odwołać od decyzji starosty w tej sprawie do samorządowego kolegium odwoławczego.

Obowiązek uiszczenia jednorazowej należności i opłat rocznych za grunty wyłączone z produkcji rolnej nie dotyczy tych inwestorów, którzy taki grunt przeznaczają:

w do 0,05 ha – na budynek jednorodzinny lub

w do 0,02 ha – na lokal mieszkalny w budynku wielorodzinnym.

Sankcja za samowolę

W razie stwierdzenia, że grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z ustawą, sprawcy wyłączenia starosta ustala opłatę w wysokości dwukrotnej należności. Gdy grunty przeznaczone w planie miejscowym na cele nierolnicze zostały wyłączone z produkcji bez decyzji o wyłączeniu, starosta wydaje ją z urzędu, podwyższając jednocześnie wysokość należności o 10 proc. W drugim przypadku chodzi o sytuację, że grunty zostały już przeznaczone na cele nierolnicze w planie miejscowym, ale rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntów nastąpiło bez decyzji zezwalającej na jego wyłączenie. Jednorazowe poniesienie tej sankcji nie oznacza zalegalizowania wykorzystania gruntu leśnego niezgodnie z przeznaczeniem na przyszłość (wyrok WSA w Warszawie z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1812/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Właściciel, który w okresie dwóch lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, otrzymuje zwrot należności, odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji. Zwrot należności następuje w terminie do trzech miesięcy od dnia zgłoszenia rezygnacji.

W procesie odrolnień można się spodziewać kolejnych zmian legislacyjnych. W Sejmie procedowany jest prezydencki projekt ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Do łaski marszałkowskiej wpłynął też 20 lutego 2015 r. projekt PiS dotyczący tej samej ustawy.

**WAŻNE**

Wydanie decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji użytków rolnych następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę

**WAŻNE**

Jeżeli gmina uchwali plan miejscowy przewidujący zmianę przeznaczenia gruntów ornych na cele nierolnicze pomimo braku zgody ministra, to akt ten w tej części będzie nieważny

**WAŻNE**

Opłaty roczne za wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej objęte są egzekucją administracyjną (wyrok WSA we Wrocławiu z 22 listopada 2011 r., sygn. akt I SA/Wr 1014/11, Lex nr 1150919)

Przeznaczenie ziemi na cele nierolnicze

**Nie wymaga zgody**

**Wymaga zgody**

przeznaczenie na cele nierolnicze:

- gruntu rolnego innego niż użytek rolny (bez względu na obszar),
- użytku rolnego klas IV, V i VI (bez względu na obszar i bez względu na to, czy został wytworzony z gleb pochodzenia mineralnego, czy organicznego),
- użytku rolnego klas I–III, jeżeli obszar projektowany do przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha,
- użytku rolnego klas I–III w granicach administracyjnych miast, nawet jeżeli zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha.

Źródło: Dziennik Gazeta Prawna

Artykuł z dnia: **2015-03-18**, ostatnia aktualizacja: **2015-03-18 08:48**

**Autor:** Leszek Jaworski

przeznaczenie na cele nierolnicze tylko użytku rolnego klas I–III, jeżeli:

- zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha,
- znajduje się on poza granicami administracyjnymi miast.