

**Agnieszka Zdanowicz<sup>1</sup>**

## **ZMIANA PRZEZNACZENIA GRUNTÓW ROLNYCH KLAS I-III NA CELE NIEROLNICZE W KONTEKŚCIE STOSOWANIA TZW. OBWIEDNI**

**Słowa kluczowe:** ochrona gruntów rolnych, planowanie przestrzenne, przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, rolnicza przestrzeń produkcyjna.

### **Uwarunkowania prawne ochrony gruntów rolnych**

Zasób gruntów rolnych klas I-III jest niewielki i stanowi zaledwie około 25% powierzchni wszystkich gruntów rolnych w skali Polski, w tym grunty klas I-II to jedynie około 3,3% powierzchni kraju. Natomiast najsłabsze gleby (klas V–VI) zajmują ponad 30% powierzchni kraju<sup>2</sup>. Informacje te wyraźnie wskazują na potrzebę szczególnej i restrykcyjnej ochrony zasobu gruntów rolnych, charakteryzującego się największą przydatnością dla produkcji rolnej. W polskim prawodawstwie podstawowe regulacje prawne związane z ochroną gruntów rolnych zostały zawarte w przepisach ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych

---

<sup>1</sup> Agnieszka Zdanowicz – Naczelnik w Departamencie Gospodarki Ziemią, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Poglądy przedstawione w artykule są tylko i wyłącznie poglądem naukowym autorki i nie stanowią oficjalnego stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>2</sup> Odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację nr 21767 w sprawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa, dnia 12 listopada 2013 r.

i leśnych<sup>3</sup>. Uregulowania te mają przeciwdziałać nieracjonalnemu gospodarowaniu gruntami rolnymi i leśnymi. W celu realizacji obowiązku ochrony gruntów rolnych przepisy tej ustawy wprowadzają ograniczenia administracyjne i ekonomiczne, które mają zapobiec nieuzasadnionemu przeznaczaniu cennych dla produkcji rolnej gruntów. Regulacje ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są jednym z nielicznych skutecznych instrumentów przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy i lokalizowaniu jej na terenach rolniczych. Ważną regulacją ochronną gruntów rolnych jest rozwiązanie zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 1 uogril, zgodnie z którym przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klas I-III, wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi<sup>4</sup> w drodze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W oparciu o przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest zobowiązany do ograniczenia procesu rozprzestrzeniania się nowej zabudowy na najżyźniejszych glebach, a tym samym do spowalniania tempa wyłączeń takich gleb z produkcji rolniczej. Jest to o tyle ważne, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ma obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, co nie byłoby możliwe bez znaczącego udziału najżyźniejszych gleb.

Jednakże zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>5</sup>, w przypadkach ściśle określonych w art. 7 po ust. 2 uogril istnieje możliwość zwolnienia z obowiązku każdorazowego uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III przy zastosowaniu konstrukcji tzw. „obwiedni”. Użycie pojęcia „obwiedni” w przepisach prawnych dotyczących gruntów może wywoływać pewne niejasności, a na pewno zdziwienie. Choć pojęcie to występuje w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych tylko w jednym miejscu dotyczącym „obszaru zwartej zabudowy”, to wywiera duży wpływ na zakres ochrony gruntów rolnych o najlepszej klasie bonitacyjnej (tj. klas I-III). Położenie co najmniej połowy powierzchni każdej zwartej części gruntu w obszarze zwartej zabudowy jest jedną z czterech przesłanek warunkującą brak konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do przeznaczenia na cele

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), dalej jako: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych lub uogril.

<sup>4</sup> Obecnie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1338), dalej jako: ustawa zmieniająca.

nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na obszarach położonych poza granicami administracyjnymi miast (art. 7 ust. 2a uogril).

Jak wskazuje słownik języka polskiego pojęcie „obwiedni” jest sformułowaniem matematycznym odnoszącym się do krzywej stycznej w każdym swoim punkcie do jakiejś krzywej z danej rodziny krzywych<sup>6</sup>. Pojęcie „obwiedni” występuje również w przepisach rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 grudnia 2014 r. w *sprawie urządzeń radiowych nadawczych lub nadawczo-odbiorczych, które mogą być używane bez pozwolenia radiowego* (Dz. U. z 2017 r., poz. 96) w kontekście radiowych fal nośnych. Jednakże na podstawie wskazanych definicji trudno znaleźć odniesienie nie tylko do problematyki ochrony gruntów rolnych, ale w ogóle do bezpośredniej styczności z prawem. Zmiany wprowadzone w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z mocą obowiązującą od dnia 10 października 2015 r. miały uprościć i niejako udroźnić rozwój budownictwa. Niestety jednak spowodowały większe kłopoty z interpretacją. W przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zamieszczono co prawda słowniczek wyrażań, jednakże znaczenie tych pojęć wyjaśniono jedynie na użytek tej ustawy. Należałoby więc stosować ogólną zasadę zgodnie z którą, jeżeli ustawa nie precyzuje jakiegoś pojęcia, należy przyjmować najprostsze jego znaczenie (ogólnie przyjęte i znane źródła). Niekiedy jednak zastosowanie najprostszego znaczenia nie daje oczekiwanych rezultatów i powstają wówczas trudności w zastosowaniu otrzymanego wyniku. Problemy interpretacyjne odnoszą się do wielu kwestii związanych zarówno z identyfikacją zawartości gruntów, położenia tych gruntów, ich rodzaju, zakresu własności organów stosujących przepisy o obwiedni, a także do zagadnień działek budowlanych i dróg publicznych. Problemy te uwidaczniają się przy podejmowanych próbach wydzielenia działek w granicach tzw. obwiedni, które nie będą musiały podlegać wyrażaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Dodatkowo sprawę potęguje rozbieżne identyfikowanie przez różnych urbanistów desygnatów, które można otrzymać dzięki zastosowaniu konstrukcji „obwiedni”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Słownik języka polskiego <http://sjp.pl/obwiednia>, dostęp dnia 21 stycznia 2017 r.

<sup>7</sup> Szerzej M. Geszprych, *Zagadnienia prawne dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem pojęcia „obwiedni”*, „Człowiek i Środowisko” nr 40 (3-4) 2016, s. 56-58.

## **Zmiana ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 10 października 2015 r. a intencja ustawodawcy i potrzeba ochrony cennych rolniczo gruntów**

Zanim zostaną poddane analizie wymogi dla gruntów rolnych, aby możliwe było ich przeznaczenie na cele nierolnicze bez konieczności uzyskania zgody odpowiedniego organu, wskazania wymaga jakie cele przyświecały ustawodawcy przy wprowadzeniu tej zmiany. Zgodnie z intencją ustawodawcy zmiana ta miała na celu osiągnięcie pozytywnych skutków społecznych związanych z ułatwieniem inwestowania na terenach wiejskich<sup>8</sup>. Nie można jej jednak analizować nie patrząc na główne zasady określone w przepisach ustawy. Celem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest bowiem zapewnienie skutecznej ochrony gruntów rolnych klas I-III przed dowolnym przeznaczeniem ich na cele inne niż rolnicze i leśne. Ochrona gruntów rolnych polega m. in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze (art. 3 ust. 1 pkt 1 uogril), oraz na możliwości przeznaczania na cele nierolnicze przede wszystkim gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku innych gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej (art. 6 ust. 1 uogril).

Do stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zobowiązane są wszystkie organy administracji publicznej, w tym również organy gminy, które dysponują władztwem planistycznym. Jednakże niejednokrotnie to władze gminne, działając pod presją lokalnej społeczności, projektują zabudowę nierolniczą na gruntach wysokich klas bonitacyjnych. Władze gmin nie przeprowadzają szczegółowej analizy posiadanych rezerw oraz analizy ekonomicznej, porównujących korzyści wynikających z dalszego utrzymania rolniczego gruntów oraz zmiany ich przeznaczenia pod inwestycje nierolnicze. W efekcie, gdyby nie obowiązek uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III, wynikający z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup> oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej nie byłaby brana pod uwagę w procesie planowania. Mając zatem na celu konieczność zachowania odpowiedniego poziomu ochrony gruntów szczególnie

---

<sup>8</sup> Druk sejmowy 3157, dotyczący projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3157>, dostęp dnia 16 grudnia 2017 r.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz.1073, z późn. zm.), dalej jako: uzp.

cennych dla rolnictwa, ustawodawca wprowadzając wyjątek, pozwalający na przeznaczenie gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze bez zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, określił go relatywnie wąsko – do tych nieruchomości, które ze względu na już istniejące zainwestowanie terenów przyległych, jednoznacznie utraciły swoją funkcję rolniczą. Jak wynika z projektu ustawy zmieniającej<sup>10</sup>, założone zmiany miały jedynie umożliwić zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III w przypadkach oczywistych, gdy planowana inwestycja prowadzi do uzupełnienia zabudowy na obszarach o wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej.

### **Zmiana ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 10 lipca 2015 r. – założenia prawne**

Ustawą zmieniającą wprowadzono rozwiązanie (art. 7 ust. 2 i 2a uogril) zgodnie z którym, zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki klas I-III, nie wymagają grunty rolne, jeśli spełniają łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 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;
- 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;
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Uregulowano przy tym, że:

- 1) zwartą zabudowę stanowi zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m (art. 4 pkt 29);
- 2) obszarem zwartej zabudowy jest obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych

---

<sup>10</sup> Druk sejmowy 3157, op. cit., dostęp dnia 16 grudnia 2017 r.

budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m (art. 4 pkt 30).

Wprowadzona zmiana umożliwiła przeznaczenie gruntów rolnych klas I-III bez zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w drodze decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy: „Zwolnienie takie nie tylko ułatwi ewentualną procedurę planistyczną, lecz przede wszystkim umożliwi 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)”.<sup>11</sup>

Przeznaczenie gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze na podstawie tego przepisu możliwe jest jedynie przy łącznym spełnieniu warunków w nim określonych i po przeprowadzeniu ze szczególną starannością oceny stanu faktycznego. W związku z tym, że wymogi zawarte w przepisach ustawy zmieniającej są dosyć szczegółowe i wprowadzają pojęcia dotychczas niestosowane w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wskazane jest poddanie szczegółowej analizie, co należy rozumieć pod każdym z nich. Tak jak nadmieniono, analiza wymogów wprowadzonych tą zmianą nie może być prowadzona w oderwaniu od intencji ustawodawcy i celów samej ustawy. Ważne jest bowiem, jakie było *ratio legis* określenia warunków zwolnienia z obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia.

## **Analiza warunków zawartych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, umożliwiających dokonanie zmiany przeznaczenia bez konieczności wystąpienia do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

### **a) Wymóg pierwszy: zawieranie się co najmniej połowy powierzchni każdej zwartej części gruntu w obszarze zwartej zabudowy**

Pokrywa glebowa Polski charakteryzuje się dużą zmiennością powierzchniową i pionową, w niektórych regionach wręcz mozaikowością,

---

<sup>11</sup> Druk sejmowy 3157, op. cit., dostęp z dnia 16 grudnia 2017 r.

gdzie często na obszarze o powierzchni nie większej niż 1 hektar występują obok siebie gleby dobre i bardzo słabe, co wskazuje, że grunty klas podlegających szczególnej ochronie mogą być „poprzecinane” gruntami klas słabszych. Ustawodawca uwzględniając tę specyfikę pokrywy glebowej odniósł się do „każdej zwartej części gruntu” (art. 7 ust. 2a pkt 1 uogril), co oznacza, że pod pojęciem zwartej części gruntu zawartej w obszarze zwartej zabudowy, należy rozumieć obszar gruntów rolnych stanowiących sumę powierzchni użytków rolnych klas I-III z poszczególnych konturów klasyfikacyjnych, przewidzianych do przeznaczenia na cele nierolnicze i zawartych w granicach wyznaczonych na rysunku projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub w granicach obszaru, dla którego przewiduje się ustalenie warunków zabudowy. Należy przy tym pamiętać, że co najmniej połowa powierzchni każdego obszaru gruntów rolnych stanowiących sumę powierzchni użytków rolnych klas I-III z poszczególnych konturów klasyfikacyjnych, przewidzianych do przeznaczenia na cele nierolnicze (zwarta część gruntu), powinna zawierać się w obszarze zwartej zabudowy.

**b) Wymóg drugi: położenie tych gruntów 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<sup>12</sup>**

W przypadku tego wymogu ustawodawca, odnosząc się do działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, precyzyjnie wskazał, jaki jest cel tej regulacji, tj. uzupełnienie zabudowy w ramach już istniejącego układu ruralistycznego. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 3a) ugn działką budowlaną jest zabudowana działka 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. Tylko działka spełniająca warunki określone w tych przepisach jest uważana za działkę budowlaną, o której mowa w art. 7 pkt. 2a) pkt 2 uogril. Oznacza to, że nie jest możliwa realizacja inwestycji na gruncie rolnym stanowiącym użytki klas I-III, jeżeli nie będą się one znajdowały w odległości nie większej niż 50 m od działki, na której istnieje już zabudowa.

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.), dalej jako: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub ugn.

**c) Wymóg trzeci: położenie tych gruntów w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>13</sup>**

Podobnie jak w wyżej wymienionym warunku, również regulacje zawarte w art. 7 ust. 2a pkt 3 uogólni wyraźnie wskazują jaki dostęp do infrastruktury drogowej powinny mieć grunty przewidziane do zainwestowania, aby spełniały wymóg w nim określony, tj. mieć bezpośredni dostęp do drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych (art. 1 udp). Drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne (art. 2 ust. 1 udp). Ulice leżące w ciągu dróg wymienionych w ust. 1 należą do tej samej kategorii, co te drogi (art. 2 ust. 2 udp). Zaliczenie do kategorii dróg krajowych następuje w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 udp). Z kolei zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej (art. 6 ust. 2 udp), do kategorii dróg powiatowych: w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów, a w miastach na prawach powiatu - opinii prezydentów miast (art. 6a ust. 2 udp), do kategorii dróg gminnych: w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (art. 7 ust. 2 udp). Oznacza to, że uzyskanie statusu drogi publicznej określonej kategorii, może nastąpić wyłącznie po podjęciu przez właściwy organ indywidualnego aktu o jej zaliczeniu do jednej z określonych ustawowo kategorii dróg publicznych, tj. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Stanowisko takie wielokrotnie potwierdzano w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>14</sup>. Zatem wszelkie wątpliwości organów opiniujących decyzje o warunkach zabudowy w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych czy dostęp do

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.), dalej jako: ustawa o drogach publicznych lub udp.

<sup>14</sup> M.in. wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., II FSK 2370/13, CBOSA, oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 lutego 2017 r., II SA/Lu 1131/16, CBOSA.



projektowanych do przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III odbywający się poprzez drogę wewnętrzną, są nieuzasadnione.

Kolejną ważną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest położenie gruntów przewidzianych na cele inwestycyjne w stosunku do drogi publicznej, tj. jak należałoby rozumieć 50 metrową odległość tych gruntów od drogi publicznej. Podkreślenia wymaga, że celem ustawy zmieniającej było ułatwienie inwestowania na terenach stanowiących enklawy gruntów niezainwestowanych pośród terenów zabudowanych zabudową o charakterze nierolniczym, a nie pozwolenie na rozprzestrzenianie się zabudowy na tereny otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej. W związku z tym nie budzi wątpliwości, że to cały teren projektowany do przeznaczenia w danym dokumencie planistycznym na cele nierolnicze, musi znajdować się w pasie 50 metrów od drogi publicznej. W przeciwnym razie dochodziłoby do przypadków, że punktowa inwestycja o charakterze nierolniczym (np. realizowana na podstawie projektu planu obejmującego jedną działkę czy jej część lub na podstawie decyzji o warunkach zabudowy) ingerowała by w rolniczą przestrzeń produkcyjną powodując jej fragmentaryzację, a nie to było intencją ustawodawcy. Stanowisko takie znajduje również odzwierciedlenie m.in. w wyroku WSA w Bydgoszczy dnia 21 września 2016 r.<sup>15</sup>, wskazującym, że „cały obszar, którego przeznaczenie ma zostać zmienione, w wyniku wydania decyzji o warunkach zabudowy powinien znajdować się w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej. To grunt ma być położony w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej, a nie linia graniczna określonej działki w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej”.

Należy dodatkowo pamiętać o wymogach, jakie musi spełnić teren, aby mogła zostać wydana dla niego decyzja o warunkach zabudowy, tzn. warunkach określonych w art. 61 uzp. Istotę decyzji o ustaleniu warunków zabudowy stanowi to, że właściwy organ wypowiada się czy możliwa jest i pod jakimi warunkami zabudowa konkretnej nieruchomości w określony sposób. Decyzja ta jednak nie jest podejmowana w ramach uznania administracyjnego, lecz w określonych przepisami ramach i warunkach, które muszą być spełnione łącznie, jak również nie może takiej decyzji wójt (burmistrz, prezydent miasta) podjąć samodzielnie, bez uzgodnienia jej projektu z odrębnymi organami administracji. Jak wskazywane jest w orzecznictwie sądowno-administracyj-

---

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 września 2016 r., II SA/Bd 532/16, Legalis nr 1543645, dostęp z dnia 16 grudnia 2017 r.

nym<sup>16</sup>, „terenem” w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 4 uzp oraz art. 7 uogril jest obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana jest realizacja danej inwestycji. Ustalenie warunków zabudowy odnosi się bowiem do działki objętej wnioskiem, jako całości, nie zaś jedynie tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie zagospodarowana. Decyzja ustalająca warunki zabudowy przesądza jedynie co do zasady, że na konkretnej działce wskazanej we wniosku jest możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia, nie określa natomiast dokładnego położenia inwestycji na działce. Na tym etapie nie rozstrzyga się więc, która część działki przeznaczona będzie na cele nierolnicze (nieleśne). „Teren” nie może więc być rozumiany, jako część działki, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zagospodarowana, ponieważ ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem, jako całości a nie jej części.

Przedstawiona analiza przepisu, pojawiającego się w tym zakresie orzecznictwa sądowego i intencji ustawodawcy, wskazuje, że to w pasie 50 metrów od drogi publicznej musi znajdować się całość terenu przewidzianego do przeznaczenia na cele nierolnicze, a nie tylko fragment gruntów klas I-III lub fragment na którym zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy czy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma znajdować się budynek.

#### **d) Wymóg czwarty: nieprzekraczanie przez te grunty powierzchni 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią one jedną całość czy stanowią kilka odrębnych części**

Dla wyjaśnienia tej problematyki ponownie należy odnieść się do pokrywy glebowej i jej mozaikowego charakteru. Z regulacji tej należy wnioskować, że ustawodawca redagując jej treść, tj. bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części, chciał podkreślić, że powierzchnia 0,5 ha to suma powierzchni gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy I, II i III znajdujących się w granicach opracowania czy to miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy ograniczenie zmiany do 0,5 ha ma na celu zapewnienie, że inwestycje realizowane w ramach wyłączenia z obowiązku uzyskiwania

---

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SA/Po 265/17, Legalis nr 1612074, dostęp z dnia 16 grudnia 2017 r.

zgody na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na cele nierolnicze, będą ograniczone faktycznie do uzupełnienia zabudowy<sup>17</sup>.

### **e) Wprowadzenie w przepisach ogólnych ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dwóch nowych definicji, tj. definicji zwartej zabudowy oraz obszaru zwartej zabudowy**

W art. 4 pkt 29 uogril zdefiniowane zostało pojęcie zwartej zabudowy, pod którym rozumie się zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. Definicja zwartej zabudowy zaproponowana tymi przepisami nawiązuje do dotychczasowego dorobku orzecznictwa, co również wskazano w uzasadnieniu do zmiany ustawy z 2015 r. zawartego w druku sejmowym 3157<sup>18</sup>. W pierwszej kolejności warto przytoczyć wskazania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2013 r.<sup>19</sup>, dzielającego stanowisko WSA w Warszawie z dnia 7 września 2011 r.<sup>20</sup>, że: „oddalenie działki od nieruchomości wiejskich (samo przez się) 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. W innym wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2011 r.<sup>21</sup> wskazano, że: „wykładnia (...) 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 ścięśnione (zabudowa centralna, śródmiejska). 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.

<sup>17</sup> Druk sejmowy 3157, op. cit., dostęp z dnia 16 grudnia 2017 r.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> II OSK 2670/11, CBOSA.

<sup>20</sup> IV SA/Wa 921/11, CBOSA.

<sup>21</sup> IV SA/Wa 1530/11, CBOSA.

Ustawodawca wskazując na dwa kluczowe parametry charakteryzujące według niego zwartą zabudowę, tj. liczbę istniejących zabudowań oraz ich wzajemną odległość, wykluczył możliwość zbyt szerokiego interpretowania tego pojęcia i ograniczył możliwość inwestowania na gruntach klas I-III pod warunkiem, że stanowią one enklawę w terenie już istniejącej zabudowy danej jednostki osadniczej.

Kolejna ważna kwestia, która została określona w zmienianych przepisach to sposób wyznaczania obszaru zwartej zabudowy. Definicja zwartej zabudowy określona w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazuje dwie alternatywne możliwości przebiegu granicy obszaru zwartej zabudowy, tj. w przypadku, gdy odległość budynku do granicy działki, na której się on znajduje jest - mniejsza niż 50 metrów oraz w przypadku, gdy odległość ta jest - większa niż 50 metrów. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że jeśli odległość budynku od granic działki jest mniejsza niż 50 metrów, to obszar zwartej zabudowy wyznacza się obwiednią prowadzoną po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, natomiast gdy odległość od budynku do granicy działki, na której on się znajduje jest większa niż 50 m, to w takim przypadku granicę obszaru zwartej zabudowy wyznacza obwiednia prowadzona w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę. Brzmienie i konstrukcja przepisu art. 4 pkt 30 ustawy uogril wskazuje na to, że jeśli z dwóch alternatywnych stanów spełniony jest jeden (bardziej szczegółowo opisany i mający na celu zapewnienie ustawowej ochrony) to ten drugi nie może być stosowany. Świadczy o tym także użycie spójnika „jeśli”. Tak więc jeżeli – spełniony jest warunek przewidziany po „jeśli”, to organ ma obowiązek w ten właśnie sposób wyznaczyć obszar zwartej zabudowy w konkretnym stanie faktycznym. Taka wykładnia zaprezentowana została również w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 10 maja 2017 r.<sup>22</sup>, stwierdzającym, że: „Wykładnia logiczna i językowa definicji ustawowej zawartej w art. 4 pkt 30 uogril pozwala stwierdzić, że (...). Użycie spójnika „lub” wyraźnie wskazuje w tym przypadku na wzajemne wyłączenie się dwóch sytuacji w nim przewidzianych. Nie oznacza to, że organ według swego uznania wybiera, którą jego część zastosuje. Jeśli bowiem odległość budynków (z wyłączeniem tych o funkcji wyłącznie gospodarczej) od granic działek jest mniejsza niż 50 m – (...) – to obszar zwartej zabudowy wyznacza się obwiednią prowadzoną po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki. W takim wypadku

---

<sup>22</sup> II SA/Rz 312/17, CBOSA.

nie istnieje możliwość wyznaczenia tego obszaru według pierwszej części tej normy prawnej – tj. obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę. Stan faktyczny odpowiadający drugiej części omawianego przepisu (ze słówkiem „jeżeli”) wyłącza bowiem możliwość zastosowania bardziej ogólnych unormowań. (...) Tak więc jeżeli – spełniony jest warunek przewidziany po słowie „jeśli”, to organ ma obowiązek w ten właśnie sposób wyznaczyć obszar zwartej zabudowy.

## **Podsumowanie i wnioski**

Przedstawione zagadnienia prowadzą do wniosku, że wymogi wprowadzone w art. 7 ust. 2a uogril zostały określone tak, aby nie powodowały ingerencji w rolniczą przestrzeń produkcyjną, jednak budzą one problemy interpretacyjne organów uzgadniających decyzję o warunkach zabudowy w zakresie ochrony gruntów rolnych. Nie mniej kształtujące się orzecznictwo sądowe wskazuje na wąski zakres przypadków, do których odnosi wyłączenie z obowiązku uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie użytków rolnych klas I-III na cele nierolnicze, tj. do inwestycji budowlanych stanowiących uzupełnienie już istniejącej zabudowy jednostki osadniczej i dla gruntów położonych w sąsiedztwie istniejących ciągów komunikacyjnych o charakterze publicznym.

Na dzień dzisiejszy brak jest informacji, jaka skala inwestycji na gruntach rolnych klas I-III jest realizowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy czy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla niewielkich terenów, w oparciu o niniejsze przepisy. Dane dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej wskazują, że poziom wyłączeń gruntów rolnych klas I-III z produkcji rolniczej w okresie od wejścia w życie ustawy zmieniającej nie uległ znacznemu wzrostowi i wyniósł w 2016 r. – 1892 ha, przy 1401 ha w roku 2015<sup>23</sup>. Pomimo nasuwającego się po analizie stwierdzenia, że dokonana w 2015 r. zmiana uogril z określonymi w niej warunkami nie powinna wpływać na znaczny ubytek gruntów rolnych wysokich klas

---

<sup>23</sup> RRW-11 Sprawozdanie z realizacji przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów za rok 2016 r., niepublikowane.

bonitacyjnych, należy wskazać, że kolejna zmiana ustawy w kierunku uwolnienia następnych gruntów z pod szczególnej ochrony Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jest niepożądana. Mimo wielu głosów inwestorów mówiących o ograniczeniach w inwestowaniu powodowanych przez przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdzie indziej należy szukać barier tego rozwoju. To brak zachęt dla gmin do uchwalania kompleksowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowi największy problem obszarów wiejskich. Planowanie przestrzenne w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmujące swoim zasięgiem jedną działkę, co często ma miejsce w polskiej rzeczywistości, nie jest skutecznym narzędziem ani kształtowania ładu przestrzennego, na tym obszarze ani nie pozwala na zabezpieczenie stref życiowych w danym regionie. Są to narzędzia realizacji punktowej urbanizacji a nie systemowego kształtowania przestrzeni. W polskim prawodawstwie muszą powstać mechanizmy „dopingujące” lokalne władze do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które pozwolą jednocześnie na rozwój terenu gminy i zachowanie najcenniejszych dla regionu gruntów rolnych (nie tylko klas I-III, ale także słabszych klas bonitacyjnych położonych w zwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej). W celu realizacji zasady ładu przestrzennego oraz racjonalnego gospodarowania przestrzenią rolniczą tworzone powinny być miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla gminy lub przynajmniej wsi. Inwestowanie w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmujące całe obszary gminy (czy to jeden plan czy odrębne plany dla poszczególnych wsi) pozwoli na podniesienie efektywności gospodarowania posiadanymi przez gminę zasobami zarówno gruntowymi (przeznaczając na cele nierolnicze grunty o słabszej przydatności do produkcji rolniczej), jak i finansowymi (będąc świadomym posiadania rezerwy terenów gotowych pod inwestycję w całej gminie oraz określając te rezerwy w sąsiedztwie terenów już wyposażonych w infrastrukturę techniczną). Dopiero podjęcie przez gminę kompleksowych działań w dziedzinie planowania przestrzennego przyspieszy i uprości proces inwestycyjny na jej terenie, a nie uwolnienie z pod szczególnej ochrony kolejnych gruntów rolnych<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Zob. M. Geszprych, *Wpływ przedsięwzięć inwestycyjnych na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych*, [w:] red. E. Kruk, G. Lubeńczuk, J. Stelmasiak, *Ochrona prawna zasobów naturalnych*, Lublin 2018, s. 178-179.

## **Change in the designation of agricultural land classes I-III for non-agricultural purposes in the context of the so-called envelope**

### Summary

This chapter concerns the assessment of the provisions of the Act of 10 July 2015 amending the Act on the protection of agricultural and forest land and their impact on the possibility of interference in the non-agricultural investment planning in planning acts. The regulations introduced by this amendment make it possible to allocate agricultural lands, constituting arable lands of classes I-III, for non-agricultural purposes without the obligation to apply for permission to the Minister of Agriculture and Rural Development. It is therefore reasonable to consider which agricultural lands meet the conditions set out in the provision in the context of the objectives of the Act on the Protection of Agricultural and Forest Plants, intentions of the draft Act amending the Act on the Protection of Agricultural and Forest Plots from 2015 and emerging judicial and administrative jurisdiction.

*Adres Autorki:*

*Agnieszka Zdanowicz*

*Departament Gospodarki Ziemią*

*Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi*

