

Lidia Kostańska¹

INSTYTUCJA TRWAŁEGO I CZASOWEGO WYŁĄCZENIA GRUNTÓW Z PRODUKCJI ROLNEJ W PROCESIE INWESTOWANIA W ROLNICZEJ PRZESTRZENI PRODUKCYJNEJ

Słowa kluczowe: wyłączenie gruntów z produkcji, nietrwale wyłączenie gruntów z produkcji, trwale wyłączenie gruntów z produkcji, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, proces inwestycyjny, zgłoszenie budowy, użytki rolne, produkcja rolna.

Wprowadzenie

W Polsce występuje stały wzrost zainteresowania przeznaczeniem gruntów rolnych pod inwestycje oraz zabudowę mieszkaniową. Tendencja ta wynika nie tylko z ekonomicznej atrakcyjności gruntów rolnych, ale jest związana ze stałym wzrostem popularności terenów wiejskich, postrzeganych przez mieszkańców miast jako dobre miejsce do życia i wypoczynku, wolne od uciążliwości i zanieczyszczeń, jakie niesie ze sobą środowisko miejskie. Odpowiedzialne za planowanie przestrzenne organy samorządowe w dotychczas niezabudowanych terenach rolnych widzą atrakcyjne zaplecze rozwoju gmin – możliwość zainwestowania terenów rolnych ma się przyczynić przede wszystkim do wzrostu dochodów jednostek samorządu

¹ Lidia Kostańska – Zastępca Dyrektora w Departamencie Gospodarki Ziemią, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, radca prawny. Poglądy przedstawione w artykule są tylko i wyłącznie poglądem naukowym autorki i nie stanowią oficjalnego stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

terytorialnego, ale także ułatwić tym podmiotom realizację niektórych zadań wynikających z ustaw samorządowych, takich jak walka z bezrobociem czy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gmin.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na dążenie do zmiany rolniczego sposobu wykorzystywania gruntów jest presja ich właścicieli, którzy traktują nieruchomości rolne nie jako środek produkcji rolnej, ale jako lokatę kapitału. Jednym z czynników, które pozwalają na maksymalizację korzyści wynikających z nabycia gruntów jest przekształcenie działek rolnych w działki budowlane i ich dalsza odsprzedaż. Inwestorzy wskazują przy tym na konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności², uznając, że prawo do swobodnego decydowania o sposobie wykorzystania nieruchomości jest jednym z jego elementów. Organy gmin z różnych przyczyn ulegają tym naciskom zapominając często, że ustawodawca polski chroni własność w ramach *status quo*, a nie w ramach przyszłych zamierzeń inwestycyjnych właściciela. Prawo zabudowy nie jest więc oczywistym elementem prawa własności nieruchomości, zaś jednym z elementów, które określają dopuszczalne sposoby wykonywania tego prawa, są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego³ oraz decyzje organów administracji wydawane w ramach procedury planistycznej.

Powyższe czynniki, w połączeniu z niewielką liczbą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalaniem tych planów prawie wyłącznie dla terenów przewidzianych do zmiany przeznaczenia na cele mieszkaniowe, usługowe czy produkcyjne oraz lokowaniem inwestycji w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy powodują, że coraz więcej gruntów wykorzystywanych dotychczas rolniczo jest przeznaczanych na inne cele, a powierzchnia gruntów rolnych w Polsce stale maleje⁴.

² Art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483).

³ Zob. wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., II OSK 2337/14, CBOSA, oraz wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., II OSK 518/13, CBOSA.

⁴ A. Kwartnik-Pruc, P. Jarzych, J. Bydłosz, *Problemy przeznaczania, na terenach wsi, gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne*, [w:] „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich” Nr 4/2011, Polska Akademia Nauk.

Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej – tryb i skutki

Instytucja wyłączenia gruntów rolnych z produkcji została uregulowana w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵, jako jeden z elementów mających za zadanie chronić rolnicze wykorzystanie gruntów. Koszty, jakie inwestorzy muszą ponieść w związku z wyłączeniem gruntów z produkcji powinny wpływać na podejmowane przez nich decyzje i skłaniać do lokowania nierolniczych przedsięwzięć głównie tam, gdzie gleba ma najniższą przydatność produkcyjną. Tymczasem regulacja tej instytucji w obecnie obowiązującej ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych wydaje się być niewystarczająca i nieprecyzyjna. Na problemy ze stosowaniem instytucji wyłączenia gruntów wskazała chociażby Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli dotyczącej „Wyłączania gruntów rolnych z produkcji rolniczej i jego wpływu na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutków podatkowych tych czynności”⁶. Ustawa o ochronie gruntów rolnych była wielokrotnie nowelizowana, jednakże wprowadzane zmiany miały przede wszystkim na celu zniesienie obowiązku stosowania jej wybranych przepisów, w tym dotyczących konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I-III, dla gruntów położonych w granicach administracyjnych miast. Uzasadnieniem dla tego rodzaju zmian miała być poprawa warunków inwestowania na gruntach miejskich. Krytycznie o tych rozwiązaniach wypowiedział się m. in. M. Geszprych⁷: „Niemniej jednak, zagospodarowywanie miejskich gruntów rolnych może w niewielkim stopniu przyczynić się do ożywienia gospodarczego i w konsekwencji nieznacznej poprawy warunków życiowych mieszkańców, w tym zmniejszenia bezrobocia. Jednocześnie pozbawione kontroli korzystanie z miejskich gruntów rolnych może spowodować degradację najcenniejszych gleb z bezpowrotną utratą ich funkcji biologicznej, a także oszpecenie polskiego krajobrazu. Tym bardziej jest to istotne, zważywszy,

⁵ 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.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutkach dla ewidencji podatkowej w gminach w latach 2007-2012”, P/11/141, Nr ewid. 156/2012/P11141/LKR, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/11/141/>, dostęp: Legalis, 16 grudnia 2017 r.

⁷ M. Geszprych, *Ochrona gruntów rolnych w miastach – analiza aksjologiczno-prawna*, [w:] „Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji” red. Z. Cieślak, t. I/2016 r., str. 86-87.

że przeciętna jakość gleb występujących na obszarze Polski jest dość niska, bowiem grunty rolne klas I-III stanowią jedynie ok. 25% powierzchni użytków rolnych w Kraju (...). Natomiast w ostatnich latach obserwuje się niepokojące zjawisko polegające na bardzo szybkim tempie wyłączeń z produkcji takich gruntów ze względu na rosnące zapotrzebowanie na nowe tereny inwestycyjne (...). Problem ograniczenia stosowania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłącznie do terenów położonych poza granicami administracyjnymi miast stale powraca, bowiem regulacje ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są wskazywane tak przez inwestorów, jak i przez władze samorządowe, za jedną z podstawowych przeszkód w swobodnym rozwoju⁸.

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych procedurę wyłączenia gruntów z produkcji powinna poprzedzać zmiana przeznaczenia tych gruntów, dokonana, co do zasady w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Od dnia 5 września 2014 r. uprzednia zmiana przeznaczenia gruntów nie jest wymagana w odniesieniu do gruntów położonych w granicach administracyjnych miast⁹. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, położonych poza granicami administracyjnymi miast, powinna następować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uprzednim uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, jednakże od dnia 10 października 2015 r. zgoda taka nie jest wymagana również w odniesieniu do tych użytków rolnych klas I-III, które są położone poza granicami miast i które spełniają łącznie warunki określone w art. 7 ust. 2a uogril¹⁰. Należy zaznaczyć, że procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych często błędnie utożsamiana jest z potocznym pojęciem „odrolnienia”, chociaż sama w sobie nie powoduje jeszcze skutku, jakim jest zaprzestanie rolniczego wykorzystywania gruntów, a jest dopiero pierwszym stadium tego procesu. Kolejnym etapem jest postępowanie administracyjne, które może zakończyć się decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji. W aktualnym stanie prawnym konieczne jest uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I-III, oraz

⁸ Ibidem, str. 87.

⁹ Zgodnie z art. 10a uogril dodanym ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2014 r. poz. 1101).

¹⁰ Art. 7 ust. 2a uogril dodany ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. *o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz.U. z 2015 r. poz. 1338).

użytków rolnych klas IV-VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 uogril¹¹ bez względu na to, czy położone są w granicach administracyjnych miast, czy też poza nimi. Co do zasady, decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji powinny być wydawane przed ich faktycznym wyłączeniem. Faktyczne wyłączenie gruntów pociąga za sobą obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych (art. 12 ust. 1 uogril).

W rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wyłączenie gruntów z produkcji to „rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów”. Przepisy ustawy zastrzegają jednocześnie, że nie uważa się za wyłączenie z produkcji gruntów pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat (art. 4 pkt 11 uogril). Wysoce nieprecyzyjne sformułowanie tej definicji przez ustawodawcę spowodowało, że na etapie stosowania ustawy pojawiły się wątpliwości co do tego, czy użytemu w tym przepisie pojęciu „użytkowanie” nadać takie znaczenie, jakie nadają mu przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹² oraz w jaki sposób ustalać moment tego wyłączenia. Ustalenie dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji ma doniosłe znaczenie, bowiem zgodnie z art. 12 ust. 6 uogril wartość gruntu w tym dniu jest miarodajna dla ustalenia wysokości należności.

¹¹ Są to grunty: pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, rodzinnymi ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia wsi w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

¹² Art. 252 i następane ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.).

Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie¹³, użyty w przepisie zwrot „użytkowanie” nie powinien być utożsamiany z instytucją użytkowania uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego, skoro w tym ostatnim jest mowa o ograniczonym prawie rzeczowym, ustanawianym i szczegółowo określonym ustawowo. Terminowi „użytkowanie” należy nadawać takie znaczenie, jakie posiada ono w języku potocznym – użytkowanie gruntów rolnych to „(...) korzystanie z nich, czerpanie maksymalnych pożytków, eksploatawanie, zajmowanie tych gruntów. Użytkowanie wiąże się więc z możliwością zajmowania nieruchomości i korzystania z niej w nieograniczonym czasie, na stałe.”¹⁴ Rolnicze użytkowanie gruntów występuje wówczas, gdy na danej nieruchomości będzie prowadzona działalność rolnicza, polegająca na prowadzeniu produkcji roślinnej lub zwierzęcej (wykorzystywanie gruntów i budynków do celów takiej produkcji). Przy interpretowaniu tego pojęcia pomocne może być także posłużenie się Polską Normą nr PN-R-04151¹⁵, zgodnie z którą przez produkcję rolniczą należy rozumieć wytwarzanie w rolnictwie dóbr materialnych; wielkość produkcji można wyrazić a pomocą miar fizycznych (sztuki, decytony, litry itp.) lub techniczno-ekonomicznych (jednostki zbożowe, kalorie itp.), wartość produkcji można określić za pomocą cen (bieżących lub stałych).

Przeciwnieństwem takiej sytuacji jest nierolnicze użytkowanie gruntów, w którym podejmowana działalność nie ma charakteru rolniczo-produkcyjnego lub nie spełnia funkcji pomocniczej względem działalności rolniczej. W tym kontekście z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej możemy mieć do czynienia także wtedy, gdy zaniechano ich dotychczasowego, rolniczego wykorzystania.¹⁶

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest również pogląd, że samo wyłączenie gruntów z produkcji jest czynnością faktyczną,¹⁷ i polega na „wprowadzeniu realnych zmian w otaczającej rzeczywistości”¹⁸. Jak już wskazywano, ustalenie momentu wyłączenia gruntu z produkcji, a zatem chwili, kiedy ta czynność faktyczna rzeczywiście nastąpiła, ma

¹³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 października 2015 r., II SA/Lu 50/15, CBOSA.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Uchwała Polskiego Komitetu Normalizacji z dnia 24 grudnia 1997 r. nr 47/49-o.

¹⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 grudnia 2016 r., II SA/Rz 141/16, CBOSA.

¹⁷ Tak np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2013 r., II SA/Po 1058/13, CBOSA, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 maja 2010 r., II SA/Rz 309/10, CBOSA, wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., II OSK 1142/10, CBOSA, wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2012 r., II OSK 174/12, CBOSA.

¹⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 września 2010 r., II SA/Kr 592/10, CBOSA.

istotne znaczenie dla określenia wysokości należności. Ma to również rozstrzygające znaczenie dla ustalenia, czy wyłączenie z produkcji nastąpiło legalnie. Mimo, iż jest to okoliczność doniosła prawnie, przepisy ustawy w żadnym miejscu nie definiują momentu wyłączenia. Wydaje się, że stosunkowo łatwo można ustalić ten moment w sytuacji, gdy wyłączenie gruntu z produkcji jest związane z rozpoczęciem budowy. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁹ rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, którymi są: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu wraz z budową tymczasowych obiektów oraz wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy (art. 41 ust. 1 i 2). W przypadku budowy obiektów budowlanych można zatem przyjąć, że „dniem faktycznego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji jest dzień rzeczywistego wejścia inwestora na grunt, odnotowany w dzienniku budowy; jest to dzień wytyczenia obiektu na gruncie, poświadczony przez geodetę wpisem w dzienniku budowy.”²⁰ Chociaż sytuacja, gdy wyłączenie gruntów z produkcji jest spowodowane budową należy do najczęstszych, przedstawiona powyżej interpretacja nie rozwiązuje problemów pojawiających się wtedy, gdy zaprzestanie rolniczego użytkowania gruntów nie jest związane z prowadzeniem procesu inwestycyjnego, ale na przykład ze wskazanym powyżej zaniechaniem uprawiania gruntu czy też zmianą dotychczasowego sposobu użytkowania obiektów rolniczych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślane jest, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²¹ (art. 7 i 77 § 1 Kpa) ciężar udowodnienia, czy do wyłączenia gruntów z produkcji doszło spoczywa na prowadzącym postępowanie: „(...) rolą organu jest ustalenie, kiedy faktycznie nastąpi wyłączenie gruntów z produkcji, jak również czy być może wyłączenie nastąpiło przed dniem wydania decyzji.”²² Sądy administracyjne podkreślają, że podstawą ustalenia tych okoliczności nie może być wyłącznie decyzja o wprowadzeniu zmian w ewidencji gruntów czy też inwentaryzacja

¹⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (T. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.).

²⁰ Za pismem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 grudnia 2006 r., GZtr.022-49/2006, niepubl.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, z późn. zm.), dalej jako: Kpa.

²² Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 stycznia 2014 r., II SA/Go 1076/13, CBOSA.

powykonawcza,²³ ale orzekające organy mają obowiązek zastosować wszelkie, dostępne im środki dowodowe (zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny). Problemy związane z prawidłowym ustaleniem momentu wyłączenia gruntów z produkcji sprawiają, że rozstrzygnięcia organów bardzo często są uchylane przez sądy.

Czasokres wyłączenia gruntów rolnych z produkcji

Wyłączenie gruntów z produkcji może mieć charakter trwały lub czasowy, na co wskazuje wprost art. 4 pkt 12 i 13 uogril, odnoszący się do obowiązku ponoszenia przez wyłączającego należności (jednorazowej opłaty z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji) i opłat rocznych, uiszczanych w przypadku trwałego wyłączenia gruntów z produkcji przez okres 10 lat, a w przypadku nietrwałego wyłączenia „przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji”. Dodatkowo ustawodawca w art. 8 uogril wyróżnia tzw. „okresowe” wyłączenia gruntów z produkcji, wskazując, że czas, na jaki następuje wyłączenie nie może być dłuższy niż 10 lat i dotyczy ono przypadków związanych z koniecznością podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych niezbędnych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw, jak również usuwania następstw wypadków losowych, a także poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, gipsu i anhydrytu oraz kamieni szlachetnych. Ustawodawca wprost wskazuje, że w odniesieniu do tych przypadków nie stosuje się art. 7 uogril, co oznacza, że nie jest wymagana zgoda właściwego organu na zmianę przeznaczenia tych gruntów a samo przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne nie musi następować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak obowiązku stosowania art. 7 uogril jest definiowany nie tylko przez czas, na jaki nastąpiło wyłączenie (nie dłużej niż 10 lat), ale także przez przyczyny, dla których nastąpiło wyłączenie. *A contrario* zatem, każde inne, niż określone w art. 8 uogril, wyłączenie gruntów z produkcji powinno być poprzedzone zmianą

²³ M. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2010 r., II SA/Kr 992/10, CBOSA.

przeznaczenia tych gruntów, dokonywaną zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Istotne jest, że tak samo jak w przypadku sposobu określenia chwili wyłączenia gruntów, przepisy ustawy nie precyzują, jak należy rozumieć pojęcia „trwałe”, „nietrwałe” czy „okresowe” wyłączenie gruntów²⁴. Sięgając do słownika języka polskiego²⁵ dowiemy się, że „trwały” to „istniejący przez dłuższy czas lub nieulegający szybkim zmianom”, „nietrwały” to „taki, który nie trwa długo”, zaś „okresowy” to „powtarzający się, występujący co pewien czas, trwający pewien czas, dotyczący danego okresu”. Wydaje się zatem, że trwałe wyłączenie gruntów z produkcji obejmuje takie zmiany sposobu wykorzystania gruntów, z powodu których co do zasady powrót do ich dotychczasowego, rolniczego wykorzystania nie będzie możliwy. Oceniając, czy mamy do czynienia z przypadkiem nietrwałego wyłączenia gruntów z produkcji należy mieć na uwadze nie tylko słownikową definicję pojęcia „nietrwały”, ale również to, że w ocenie ustawodawcy może ono trwać nawet dłużej niż 20 lat, o czym świadczy określony przez ustawę maksymalny okres pobierania opłaty rocznej. Przy interpretacji przepisu pomocne może być również zdanie drugie art. 4 pkt 11 uogril, wskazujące, że nie jest uznawana za wyłączenie gruntów z produkcji „przerwa” w rolniczym użytkowaniu obiektów, spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej, o ile trwa nie dłużej niż 5 lat. Wydaje się zatem, że dla oceny, czy mamy do czynienia z czasowym wyłączeniem gruntów z produkcji ważne jest, czy po okresie wyłączenia możliwe będzie ponowne prowadzenie na danej nieruchomości działalności rolniczo-produkcyjnej. Z tego punktu widzenia „okresowe” wyłączenie gruntów z produkcji, o którym mowa w art. 8 uogril, jest jedną z odmian nietrwałego wyłączenia, wyodrębnioną przez ustawodawcę z uwagi na brak konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów oraz na wskazaną w art. 11 ust. 3 uogril możliwość wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji po dniu ich faktycznego wyłączenia.

Rozróżnienie, czy mamy do czynienia z trwałym lub nietrwałym (czasowym) wyłączeniem gruntów z produkcji, czy też do takiego przypadku w ogóle nie dochodzi, ma doniosłe znaczenie praktyczne. Wystarczy wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 4 uogril inwestor ma obowiązek uzyskać

²⁴ Kwestie te są podkreślane w doktrynie, zob. m. in. M. Geszprych, *Komentarz do ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, „Gazeta Prawna” z dnia 29 stycznia 2013 r. nr 20 (3410), s. C2.

²⁵ Słownik języka polskiego, [w:] <https://sjp.pwn.pl>, wyd. PWN, dostęp z dnia 29 grudnia 2017 r.

decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Co więcej, w przypadku użytków rolnych klas I-III wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów, która z kolei powinna znaleźć odzwierciedlenie w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezgodne z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączenie gruntów z produkcji jest obwarowane sankcją określoną w art. 28 uogril, której wysokość jest uzależniona od tego czy grunty zostały wcześniej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone na cele inne niż rolne lub leśne.

W orzecznictwie nie budzą wątpliwości sytuacje, gdy trwałe lub czasowe wyłączenie gruntów z produkcji następuje z uwagi na wydobywanie i eksploatację surowców naturalnych (np. żwiru, piasku, węgla brunatnego), czy też budowę obiektów budowlanych, które nie są wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, ani też nie są z taką działalnością funkcjonalnie powiązane. Problemem są natomiast przypadki, gdy zaprzestanie rolniczego użytkowania gruntów jest związane z budową inwestycji o charakterze liniowym, takich jak gazociągi, wodociągi, przewody energetyczne, a przerwa w rolniczym wykorzystywaniu gruntów dotyczy tylko okresu, w którym trwają prace budowlane. Odnosząc się do takiej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 września 2017 r. zauważył: „(...) lokalizacja podziemnego kabla energetycznego i światłowodowego na gruncie rolnym, poniżej warstwy wegetacyjnej gleby, nie powoduje obowiązku zmiany przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze ani wyłączenia tego gruntu z produkcji. Jeśli planowana inwestycja, ze względu na zlokalizowanie kabli pod ziemią poniżej warstwy wegetacyjnej gleby, nie spowoduje konieczności zaprzestania rolniczego użytkowania gruntów ani nie zakłóci tego użytkowania, to nie można jej potraktować jako przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze.”²⁶ Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 21 września 2010 r.: „Niewątpliwie ustawienie słupa i ułożenie w ziemi kabla nie spowoduje wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, skoro zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (...) wyłączeniem gruntów z produkcji jest rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne wykorzystania gruntów.”²⁷ Podobne stanowisko zajęł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

²⁶ Wyrok NSA z dnia 12 września 2017 r., II OSK 2884/16, CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r., II OSK 1432/09, CBOSA.

w odniesieniu do inwestycji polegającej na budowie podziemnej sieci gazowej: „W ocenie Sądu, pod pojęciem trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej należy rozumieć trwały akt tego wyłączenia, który uniemożliwia dalszą produkcję rolną. Jeżeli jednak, w wyniku zrealizowania inwestycji, dotychczasowe wykorzystanie rolnicze gruntu będzie możliwe, to brak jest elementów ograniczających czy wyłączających (obszarowo i rodzajowo), rolnicze wykorzystanie gruntu, w rozumieniu art. 4 pkt 11 oraz art. 11 ust. 1 uogril (...) Wpływu na przedstawioną ocenę nie mogła mieć okoliczność czasowego zajęcia gruntu w związku z realizacją inwestycji, gdyż ma charakter przemijający.”²⁸ Warto podkreślić, że sąd ten dokonał dodatkowego rozróżnienia pomiędzy czasowym (nietrwałym) wyłączeniem gruntów z produkcji, a przemijającym zajęciem nieruchomości, związanym z prowadzeniem procesu budowlanego. *De lege ferenda* zasadne wydaje się wprowadzenie do przepisów ustawy norm rozstrzygających nie tylko kwestie związane z tym, kiedy mamy do czynienia z trwałym, a kiedy z czasowym wyłączeniem gruntów z produkcji, ale również przepisów wyraźnie wyłączających obowiązek uzyskania decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 uogril, w przypadku przemijającego zajęcia gruntów.

Realizacja procesów inwestycyjnych w rolniczej przestrzeni produkcyjnej

Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie wskazują, że decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji powinna poprzedzać wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 11 ust. 4 uogril). Dopiero wówczas, gdy decyzja o wyłączeniu uzyska przymiot ostateczności w rozumieniu art. 16 ust. 1 Kpa możliwe jest wydanie pozwolenia na budowę. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że decyzja o pozwoleniu na budowę wydana przed decyzją o wyłączeniu gruntów rażąco narusza prawo.²⁹

Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazują zatem wyraźnie powinności inwestora i organów architektoniczno-budowlanych w przypadku realizowania inwestycji, dla której zgodnie z przepisami prawa budowlanego wymagane jest pozwolenie na budowę. Jej przepisy nie odnoszą się natomiast w żadnym stopniu do sytuacji, gdy określone

²⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 grudnia 2016 r., II SA/SZ 1090/16, CBOSA.

²⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 października 1998 r., IV SA 1627/96, CBOSA.

przedsięwzięcie wymaga jedynie zgłoszenia. Zdarza się, że w takim wypadku organy architektoniczno-budowlane mają wątpliwości co do tego, czy w świetle obowiązujących przepisów prawa, przy niedysponowaniu przez inwestora zezwoleniem na wyłączenie gruntów z produkcji, zachodzą podstawy do wniesienia sprzeciwu.

Z przepisów ustawy – Prawo budowlane wynika obowiązek zapewnienia zgodności budowy lub robót budowlanych objętych zgłoszeniem z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, a także z innymi aktami prawa miejscowego lub przepisami powszechnie obowiązującymi (art. 30 ust. 6 pkt 2). Przepisy te mogą bowiem ograniczać możliwość prowadzenia w danym miejscu określonych inwestycji. Niewątpliwie, do kategorii przepisów ograniczających swobodę w zakresie decydowania o sposobie zagospodarowania nieruchomości, należy ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wobec tego uznać należy, że nawet w przypadku, gdy inwestycja nie wymaga pozwolenia na budowę i jest realizowana wyłącznie w oparciu o zgłoszenie, konieczne jest uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji, o ile spełnione są wymagania określone w art. 11 ust. 1 uogril Stanowisko takie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 17 maja 2017 r. wskazując, że „(...) co do zasady nie ma racji skarżący, o ile twierdzi, że przepis art. 11 ust. 4 u.o.g.r.i.l. zwalnia inwestorów od konieczności uzyskania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej w przypadku, gdy jest ona wymagana przepisem art. 11 ust. 1 u.o.g.r.i.l., o ile planują inwestycję niewymagającą pozwolenia na budowę. (...) Taka interpretacja wskazanego przepisu w sposób istotny wypaczałaby sens działania ustawy polegający na tym, że ustawa ma chronić rolnicze wykorzystanie gruntów poprzez m.in. ograniczenie możliwości ich wykorzystania na inne cele. Implikacją jej działania powinno być zatem stwierdzenie, czy mamy do czynienia z gruntami chronionymi ustawą i czy – z punktu widzenia ustawy – może nastąpić, oraz pod jakimi warunkami, zmiana sposobu ich wykorzystania na cele inne niż rolnicze. To zaś, jak grunt rolny ma być wykorzystany, nie zależy od tego, czy dana inwestycja zaplanowana na gruncie rolnym przez inwestora wymaga pozwolenia budowlanego, czy też tylko zgłoszenia, ale od tego, jaki jest charakter tej inwestycji i czy zmieni się wobec tego sposób wykorzystania gruntu rol-

nego po jej zrealizowaniu.”³⁰ Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 14 lipca 2016 r.³¹

Podsumowanie

Wyłączenie gruntów z produkcji jest jednym z głównych instrumentów ochrony gruntów rolnych. Znaczenie tej instytucji uwidacznia się szczególnie w przypadku nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast oraz użytków rolnych klas IV-VI. Przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³² praktycznie zniosły ochronę użytków rolnych klas IV-VI. Na mocy art. 10a, wprowadzonego ustawą z dnia 11 lipca 2014 r.³³, wyłączono stosowanie rozdziału 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w odniesieniu do gruntów rolnych położonych w miastach. Konieczność uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji oraz obowiązek ponoszenia związanych z tym wysokich kosztów jest bardzo często jedynym czynnikiem, który realnie wpływa na decyzje odnośnie lokowania inwestycji na gruntach charakteryzujących się najwyższą lub wysoką przydatnością produkcyjną. Powyższe powoduje, że uregulowane w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączenie gruntów z produkcji jest istotnym instrumentem służącym realizacji konstytucyjnych obowiązków państwa, jakim jest ochrona dziedzictwa narodowego i zapewnienie zrównoważonego rozwoju. Co prawda, problemy związane ze stosowaniem ustawy są bardzo często rozwiązywane na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych, to jednak racjonalny ustawodawca sam powinien ostatecznie je rozstrzygnąć. Wartym rozważenia jest więc uregulowanie kwestii kiedy mamy do czynienia z trwałym, a kiedy z czasowym wyłączeniem gruntów z produkcji, jasnego sposobu postępowania w przypadku przemijającego zajęcia gruntów, a także zapewnienie kompatybilności stosowania innych przepisów dotyczących wyłączeń gruntów z produkcji rolnej.

³⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2017 r., II SA/Kr 329/16, CBOSA.

³¹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2016 r., II SA/Op 155/16, CBOSA.

³² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 237 poz. 1657).

³³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz.1101).

Institution of permanent and temporary exclusion of land from agricultural production in the process of investing in the agricultural production space

Summary

The chapter presents problems related to the practical application of the exclusion of agricultural land from production in the context of the concept of permanent and unstable exclusion of land from production, as well as in the context of problems related to the investment process on agricultural land. Also discussed is the issue of determining the moment of exclusion of agricultural land from production.