

Małgorzata Szalewska¹

NALEŻNOŚĆ I OPŁATA ROCZNA ZA WYŁĄCZENIE GRUNTÓW Z PRODUKCJI ROLNICZEJ – UWAGI *DE LEGA LATA* I *DE LEGE FERENDA*

Słowa kluczowe: instrumenty finansowo prawne, należności, opłaty roczne;

Wprowadzenie

Ochrona gruntów rolnych i leśnych stanowi wyodrębniony pod względem normatywnym element ochrony środowiska naturalnego. Materialnym kryterium wyodrębnienia jest specyficzny przedmiot ochrony, jakim są grunty rolne i leśne, natomiast kryterium formalnym jest odrębna regulacja prawa – ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych². Jak wynika z art. 1 uogril przedmiotem analizowanej ustawy są zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych, zdefiniowane jako: 1) ograniczanie przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne, 2) zapobieganie procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów maso-

¹ Dr Małgorzata Szalewska, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Ochrony Środowiska, radca prawny.

² 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.

wych ziemi, 3) rekultywacja i zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze, 4) zachowanie torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, 5) ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi (art. 3 ust. 1 uogril). Szczególnym mechanizmem ochrony gruntów rolnych, charakterystycznym dla całego systemu prawa ochrony środowiska, są instrumenty finansowo prawne. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że instrumenty prawno-ekonomiczne realizacji polityki ekologicznej są wręcz najważniejszymi i najefektywniejszymi środkami ochrony i kształtowania środowiska naturalnego człowieka w procesie gospodarowania³. Dokonując analizy funkcji instrumentów finansowo prawnych ochrony gruntów rolnych należy wskazać na ich zasadniczy podział na funkcje fiskalne i funkcje pozafiskalne. Funkcja fiskalna, określana również mianem funkcji dochodotwórczej, ukierunkowana jest przede wszystkim na gromadzenie, a następnie wtórny podział zgromadzonych środków na finansowanie działań zgodnych z celami podmiotu publicznoprawnego (państwa, wspólnoty samorządowej). Funkcja pozafiskalna polega „na wykorzystaniu stosunków o charakterze gospodarczym i społecznym, jakie towarzyszą gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych”⁴. W obrębie prawa ochrony środowiska taką funkcją pozafiskalną będzie, funkcja bodźcowa (stymulacyjna), która polega na zachęceniu podmiotów do racjonalnego korzystania z walorów środowiska, czy funkcja regulacyjna, której istotą jest internalizacja ekonomicznych efektów zewnętrznych (głównie kosztów zewnętrznych) i eliminowaniu tzw. błędów rynku. Szczególnie istotna z punktu widzenia mechanizmu ochrony gruntów rolnych jest ponadto funkcja rekompensacyjna, pozwalająca niwelować szkody majątkowe i niemajątkowe związane ze zmianą sposobu użytkowania gruntów rolnych⁵. Analiza przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazuje na stosunkowo szeroki zakres wykorzystania przez ustawodawcę instrumentów finansowo-prawnych, do których należy zaliczyć: należności, opłaty roczne, opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, opłaty oraz należności i opłaty roczne podwyższone, określone

³ M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 3.

⁴ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 73.

⁵ Por. Uchwałę SN z 23 grudnia 1982 r., III AZP 8/82, OSNC z 1984 r., nr 2-3, poz. 19 oraz J. Gach, T. Woś, *Głosa do uchwały składu 7 sędziów SN z 23 grudnia 1982 r.*, III AZP 8/82, OSPiKA z 1984 r., nr 6, poz. 116, s. 284 i n.

w art. 28 ust. 1-4 uogril oraz odsetki. Instrumenty te można podzielić na dwie zasadnicze grupy: 1) instrumenty kompensacyjno-redystrybucyjne oraz 2) instrumenty sankcyjne. Pierwszą grupę, do której zaliczam należności i opłaty roczne, stanowią opłaty za korzystanie ze środowiska, które polega na nierolniczym użytkowaniu gruntów rolnych, przy czym użytkowanie to odbywa się w granicach obowiązującego prawa. Druga grupa obejmuje te rozwiązania prawne, których istotą jest powstanie obowiązku zapłaty określonej kwoty pieniężnej w konsekwencji naruszenia obowiązujących przepisów o ochronie gruntów rolnych. Instrumenty te stanowią więc sankcje za niezgodne z prawem zachowanie adresatów norm prawnych, w zakresie ochrony gruntów rolnych. Należą do nich kary administracyjne, to jest: 1) opłata z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby, 2) opłaty z art. 28 uogril: a) opłata za wyłączenie gruntu z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy, b) opłata za wyłączenie gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne bez decyzji, c) opłata podwyższona w razie niezakończenia rekultywacji gruntów zdewastowanych w okresie, o którym mowa w art. 20 ust. 4 uogril, d) opłata z tytułu niewykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdegradowanych, oraz odsetki. Dalsze rozważania ograniczone zostaną wyłącznie do pierwszej grupy instrumentów finansowo-prawnych, to jest instrumentów kompensacyjno-redystrybucyjnych, do których zaliczam należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Instrumenty te obok administracyjnoprawnych instrumentów reglamentacyjnych (zezwoleń, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) stanowią zasadniczy mechanizm ochrony gruntów rolnych. O skuteczności tego mechanizmu, a co się z tym wiąże - zdolności realizacji przypisanych funkcji, decydować będzie w głównej mierze poprawność regulacji prawnych determinująca sposób stosowania prawa, w tym jego egzekucji.

Należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej

Opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, do których zaliczam należności i opłaty roczne stanowią podstawowe instrumenty finansowo-prawne ochrony gruntów rolnych. Jak wskazywane jest w doktrynie opłaty te można określić jako ekonomiczny środek ochrony

gruntów rolnych i leśnych, służący tej ochronie⁶. Zgodnie z ustawową definicją pod pojęciem „naleźności” rozumie się jednorazową opłatę z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji, natomiast pod pojęciem „opłaty rocznej” – opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10% naleźności, uiszczaną: w razie trwałego wyłączenia - przez lat 10, a w przypadku nie-trwałego wyłączenia – przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji (art. 4 pkt 12 i 13 uogril). Opłaty te pełnią zarówno funkcję bodźcową, stanowiąc ekonomiczną barierę wyłączania gruntów wysokiej klasy z produkcji rolniczej, funkcję regulacyjną, wynikającą z konieczności uwzględnienia kosztów wyłączenia gruntów z produkcji w ogólnych kosztach inwestycji, jak i funkcję kompensacyjną i redystrybucyjną, będąc swoistym odszkodowaniem za szkody materialne i zadośćuczynieniem za szkody niematerialne oraz źródłem środków finansujących działania naprawcze w zasobach gruntów rolnych. Konstrukcja analizowanych opłat została przez ustawodawcę w sposób funkcjonalny powiązana z mechanizmem administracyjnoprawnej reglamentacji wyłączenia z produkcji użytków rolnych. Zobowiązana do uiszczenia naleźności i opłat rocznych jest bowiem osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji⁷. Zgodnie z art. 11 ust. 1 uogril obowiązek uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji dotyczy użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 uogril⁸ przeznaczonych na cele

⁶ M. Geszprych, *Komentarz do ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, „Gazeta Prawna” z dnia 29 stycznia 2013 r. nr 20 (3410), s. C5, za: wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II OSK 94/10, CBOSA.

⁷ W razie zbycia gruntów, co do których wydano decyzje, o których mowa w art. 11 ust. 1-2 uogril, a niewyłączonych jeszcze z produkcji, obowiązek uiszczenia naleźności i opłat rocznych ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji. W razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczenia opłat rocznych przechodzi na nabywcę.

⁸ Grunty: 1) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, 2) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, 3) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, 4) parków wiejskich oraz

nierolnicze. Powiązanie obowiązku uiszczenia należności i opłaty rocznej z uzyskaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji stanowi źródło istotnych rozbieżności zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym, co do wzajemnych relacji instrumentu reglamentacyjnego, jakim jest decyzja administracyjna, z instrumentami finansowymi – należnością i opłatami rocznymi. Rozbieżności te odnoszą się do dwóch zasadniczych kwestii, to jest momentu powstania obowiązku opłatowego oraz jego źródła. Zgodnie z art. 12 ust. 1 zd. 2 uogril obowiązek uiszczenia należności i opłaty rocznej powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Zgodnie z definicją legalną, „wyłączenie gruntów z produkcji” stanowi rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntów⁹. Oznacza to, że wyłączenie gruntów z produkcji rolnej jest czynnością faktyczną, polegającą na rozpoczęciu innego niż rolnicze użytkowanie gruntu, przy czym dla legalności tej czynności, w przypadku gruntów wymienionych w art. 11 ust. 1 uogril, konieczne jest uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie¹⁰. Z brzmienia art. 12 ust. 1 zd. 2 uogril *expressis verbis* wynika, iż zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku opłatowego nie jest więc sam fakt uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie lecz dopiero skorzystanie z przyznanego uprawnienia i rozpoczęcie, na podstawie wydanej decyzji, innego niż rolnicze użytkowania gruntu. W opozycji do tego stanowiska pozostaje jednak treść art. 12 ust. 2 i art. 12 ust. 13 uogril. Zgodnie z art. 12 ust. 13 uogril należność uiszcza się w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Z kolei art. 12 ust. 2 uogril stanowi, iż właściciel, który w okresie 2 lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, otrzymuje zwrot należności, jaką uiścił, odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji. Istotą wskazanej regulacji jest

pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, 5) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, 6) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, 7) zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa, 8) torfowisk i oczek wodnych, 9) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

⁹ Nie uważa się za wyłączenie z produkcji gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 uogril, jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat.

¹⁰ Por. W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 91.

przyznanie osobie dysponującej, na podstawie udzielonego zezwolenia, prawem do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej roszczenia o zwrot uiszczonych należności w przypadku rezygnacji z tego prawa¹¹. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji” w sposób jednoznaczny wskazuje, iż obowiązek uiszczenia należności nie jest determinowany faktem wyłączenia gruntów z produkcji i może mieć wobec tego faktu charakter uprzedni. Analiza treści art. 12 uogrł skłania przedstawicieli doktryny do wyrażenia poglądu, iż obowiązek uiszczenia należności związany jest bezpośrednio z decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji i powinien zostać wykonany w terminie 60 dni od dnia w którym decyzja o wyłączeniu stała się ostateczna¹². Obowiązek ten ma charakter obiektywny i jest związany z uzyskaniem prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, a nie z jego realizacją¹³. Z kolei opłaty roczne stanowią odpłatność za korzystanie z przyznanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, a obowiązek ich uiszczenia powstaje z chwilą dokonania czynności faktycznej – wyłączenia gruntów z produkcji, tj. rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntów. Zgodnie z art. 12 ust. 14 uogrł opłatę roczną za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 30 czerwca tego roku. Opłata roczna z tytułu nierolniczego użytkowania gruntów wyłączonych z produkcji rolnej jest świadczeniem podzielnym, a jej wysokość ustalana jest w przeliczeniu na dni i miesiące¹⁴. Pogląd oparty na rozróżnieniu istoty należności i opłat rocznych w kontekście ustalenia momentu powstania obowiązku uiszczenia analizowanych świadczeń i jego związku z decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji wywołuje istotne rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Stanowisko łączące wymagalność należności z upływem 60 dni od dnia w którym decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji stała się ostateczna zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach

¹¹ M. Szalewska, *Charakter prawny opłat za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej*, [w:] red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, Wrocław 2015, s. 145.

¹² W. Radecki, op. cit., s. 113, E. Kremer, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r.*, „Przegląd Sądowy” z 1997 r., nr 5, s. 43 i n., E. Klat-Górska, *Opłaty za wyłączenie gruntów rolnych i leśnych z produkcji*. [w:] red. E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak, *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s.200.

¹³ Por. T. Brzezicki, I. Fisz, *Należność i opłata roczna za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej – wymiar i egzekucja*, Casus nr 4/2013, s. 40.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2010 r., IV SA/Wa 2111/09, CBOSA.

z dnia 8 kwietnia 2015 r.¹⁵ i dnia 18 maja 2017 r.¹⁶ Odmiennej interpretacji obowiązujących przepisów prawa dokonał z kolei ten sam sąd w wyroku z dnia 4 listopada 2016 r.¹⁷ W orzeczeniu tym NSA wskazał, że przepis art. 12 uogrił wiąże pojawienie się obowiązku uiszczenia należności, o których mowa w tym przepisie, z faktycznym wyłączeniem z gruntów z produkcji, a nie z wydaniem decyzji w przedmiocie wyłączenia, a przepis art. 12 ust. 13 uogrił nie stanowi normy szczególnej względem art. 12 ust. 1 ustawy. W ocenie Sądu skoro ustawa wiąże powstanie obowiązku uiszczenia należności z faktycznym wyłączeniem gruntu z produkcji, to w typowej sytuacji wystąpienia przez określony podmiot z wnioskiem o wyłączenie gruntu z produkcji, tj. w sytuacji, gdy nie doszło jeszcze do rozpoczęcia innego niż leśne/rolnicze użytkowania gruntu, taki obowiązek powstaje nie w momencie wydania decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji, lecz od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji¹⁸. Zajęte przez Sąd stanowisko zostało w znaczny sposób zdeterminowane przyjęciem przez skład orzekający, iż ustalenie należności i opłaty rocznej następuje w drodze odrębnej decyzji administracyjnej wydawanej przez organ administracji publicznej po dokonaniu przez właściciela wyłączenia gruntu z produkcji. Pogląd ten dodatkowo pogłębia istniejące w doktrynie i w orzecznictwie sądowym kontrowersje co do sposobu ustalenia wysokości należności i opłat rocznych, i co się z tym wiąże źródła analizowanych obowiązków pieniężnych. W ocenie części przedstawicieli doktryny w obowiązującym stanie prawnym zarówno obowiązek uiszczenia należności, jak i opłat rocznych, powstaje z mocy samego prawa¹⁹. Tym samym brak jest podstaw prawnych do konkretyzacji obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w formie decyzji administracyjnej. Prezentowany jest jednak również pogląd odmienny. W ocenie m.in. W. Radeckiego, treścią decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji jest: 1) zezwolenie na wyłączenie, 2) określenie obowiązków związanych z wyłączeniem, czyli obowiązku

¹⁵ II OSK 2094/13, CBOSA.

¹⁶ II OSK 2300/15, CBOSA.

¹⁷ II OSK 224/15, CBOSA. Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 lutego 2017 r., IV SA/Wa 2871/16, CBOSA.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Por. T. Brzezicki, I. Fisz, op. cit., s. 39, L. Klat-Wertelecka, *Zmiana osoby zobowiązanej do uiszczania opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” nr 4/2005, s. 48 i n., E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 217, M. Szalewska, op. cit., s. 145.

uiszczenia należności i opłat, a także np. przewidzianego w art. 14 uogril obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby²⁰. Stanowisko swe zwolennicy zaprezentowanego poglądu opierają na treści art. 11 ust. 1a uogril, zgodnie z którym w decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 uogril, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne określa się obowiązki związane z wyłączeniem. W orzecznictwie sądowym prezentowane są trzy rozbieżne stanowiska odnośnie sposobu ustalenia wysokości należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Zgodnie z pierwszym z nich obowiązek wnoszenia opłat i należności związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji wynika bezpośrednio z przepisu prawa w związku z czym dokonywanie ich obliczenia nie powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, ale w drodze czynności materialnotechnicznej typu wykonawczego, w trybie pozaprosesowym lub w drodze samoobliczenia²¹. Odmienny pogląd prezentują m.in. Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Krakowie i Bydgoszczy, w ocenie których ustalenie wysokości i należności rocznych następuje w decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.²² Trzecią koncepcję przedstawił NSA oraz WSA w Warszawie, przyjmując, że ustalenie wysokości należności i opłat rocznych następuje w drodze odrębnej decyzji administracyjnej wydanej po dokonaniu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, tj. po rozpoczęciu innego niż rolnicze użytkowania gruntu.²³ Sądy te nie przedstawiły jednak przekonującego uzasadnienia swego stanowiska, wskazując chociażby na podstawie jakiego przepisu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należałoby wydać przedmiotową decyzję administracyjną. Przepisem prawnym dodatkowo komplikującym określenie trybu ustalenia należności i opłaty

²⁰ W. Radecki, op. cit., s. 94. Podobnie J. Bieluk, D. Łoboda-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, wer. el. Legalis, M. Behnke, *Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Komentarze praktyczne*, wer. el. Lex.

²¹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 sierpnia 2008 r., II SA/Ol 366/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2011 r., II SA/Wr 729/11, CBOSA.

²² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2015 r., II SA/Kr 575/15, CBOSA, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 października 2016 r., I SA/Bd 643/16, CBOSA.

²³ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 224/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2014, IV SA/Wa 1199/14, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2017 r., IV SA/Wa 2871/16, CBOSA.

rocznej jest art. 22b ust. 4 uogril, zgodnie z którym marszałek województwa jest wierzycielem i organem egzekucyjnym uprawnionym do egzekucji należności za zobowiązania z tytułu dochodów, o których mowa w art. 22b ust. 1 uogril, w tym opłat rocznych i należności. Obowiązujące brzmienie tego przepisu jest wynikiem nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁴, dokonanej w związku z pojawiającymi się w praktyce rozbieżnościami co do statusu wierzyciela analizowanych opłat publicznoprawnych²⁵. Należności i opłaty roczne jako daniny publicznoprawne dochodzone są w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁶, o czym *expressis verbis* stanowi art. 30 uogril. Zgodnie z art. 5 § 1 pkt 1 i 2 u.p.e.a. w związku z art. 1a pkt 13 u.p.e.a. wierzycielem obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej jest w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego - właściwy do orzekania organ I instancji, natomiast dla obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku. Oznacza to, że na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzycielem opłat rocznych i należności w przypadku, gdy określane byłyby one w decyzji administracyjnej byłby organ wydający tą decyzję, to jest starosta, natomiast w przypadku, gdy wynikałyby bezpośrednio z przepisu prawa wierzycielem byłby marszałek województwa. Powstaje w związku z tym pytanie o ratio legis art. 22b ust. 4 uogril, a mianowicie o to czy wolą ustawodawcy było wprowadzenie wyjątku od reguły ustalonej w art. 5 § 1 pkt 1 u.p.e.a. (wierzycielem jest inny organ niż organ wydający decyzję ustalającą obowiązek administracyjnoprawny), czy też uszczegółowienie art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. poprzez wskazanie, że organem bezpośrednio zainteresowanym wykonaniem obowiązku pieniężnego jest marszałek województwa, w związku z art. 22b ust. 1 uogril, stanowiącym

²⁴ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1695).

²⁵ Wyrok NSA z dnia 22 maja 2013 r., II OSK 204/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 grudnia 2012 r., III SA/Po 804/12, CBOSA.

²⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, z późn. zm.), dalej jako: u.p.e.a.

że dochody z tytułu analizowanych świadczeń są dochodami budżetu województwa. Wykładnia systemowa skłania do przyjęcia stanowiska, że art. 22b ust. 4 uogril stanowi uszczegółowienie art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a., co z kolei potwierdzałoby tezę, że obowiązek zapłaty należności i opłat rocznych powstaje z mocy prawa, a nie w drodze decyzji administracyjnej. Kolejnym zagadnieniem wzbudzającym uzasadnione kontrowersje jest kwestia umorzenia należności i opłat rocznych. Zgodnie z art. 12 ust. 16 uogril należności i opłaty roczne mogą zostać w całości lub części umorzone w przypadku inwestycji o charakterze użyteczności publicznej z zakresu oświaty i wychowania, kultury, kultu religijnego oraz ochrony zdrowia i opieki społecznej, jeżeli inwestycja ta służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, oraz dotyczącej powiększenia lub założenia cmentarza, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną. Ponadto, w tym samym trybie mogą zostać umorzone należności i opłaty roczne w przypadku inwestycji zmierzającej do osiągnięcia celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁷, przeznaczonej na cele inne niż określone w art. 12 ust. 16 uogril, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną. Umorzenia dokonuje marszałek województwa w drodze decyzji uznaniowej²⁸, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. W tym miejscu należy wskazać, że ustawą z dnia 8 marca 2013 r. nowelizującą ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁹ ustawodawca przesądził, iż m.in. należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych³⁰. Oznacza to, że opłaty te poza reżimem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych poddane zostały regulacji prawnej zawartej w ustawie o finansach publicznych, a poprzez art. 67 u.f.p. również prze-

²⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.).

²⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2014 r., IV SA/Wa 1412/14, CBOSA.

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 503).

³⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), dalej jako: ustawa o finansach publicznych lub określana skrótem u.f.p.

pisom działu III Ordynacji podatkowej³¹. W odniesieniu do niepodatkowych należności budżetowych ustawa o finansach publicznych przewiduje trojaki rodzaj ulgi w ich spłacie, a mianowicie odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty oraz umorzenie. Udzielenie ulgi następuje w formie decyzji administracyjnej, na wniosek podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności publicznoprawnej. W istniejącym stanie prawnym pojawiają się uzasadnione wątpliwości co do wzajemnych relacji unormowań zawartych w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W szczególności powstaje pytanie o prawną możliwość wystąpienia przez podmiot zobowiązany do zapłaty należności i/lub opłat rocznych z wnioskiem o ich odroczenie lub rozłożenie na raty w trybie art. 64 u.f.p. Zastosowanie norm kolizyjnych *lex specialis derogat legi generali* i *lex posteriori generali non derogat legi priori speciali* uzasadnia przyjęcie tezy, że treść art. 12 ust. 16 i 17 uogrł wyłącza w odniesieniu do ulg w spłacie należności z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej przepis art. 64 u.f.p.³² Oznacza to, że wyłączną podstawą zastosowania tych ulg, a w zasadzie jednej z nich, tj. umorzenia, są przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Rozwiązanie to, wykluczające możliwość rozłożenia analizowanych należności na raty lub odroczenia terminu płatności, w kontekście uznania ich za niepodatkowe należności budżetowe, należy ocenić krytycznie, jako nie znajdujące racjonalnego uzasadnienia³³. Jeszcze bardziej kontrowersyjne jest przyjęte w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych rozwiązanie przyznające prawo inicjowania postępowania w przedmiocie umorzenia należności i opłat rocznych wyłącznie organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego³⁴. Rozwiązanie to, w mojej ocenie, jest anachronizmem wynikającym z błędnego przekonania, że realizacja inwestycji wskazanych w art. 12 ust. 16 i 17 uogrł, uzasadniających zastosowanie ulgi, jest wyłączną domeną jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęcie, iż wyłącznie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem o umorzenie należności i/lub opłaty rocznej uzasadnia pytanie, czy może to uczynić tylko w imieniu reprezentowanej jednostki samorządu terytorial-

³¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201).

³² Por. M. Góreczna, G. Góreczny, *Umorzenie należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 9/2014, s. 59.

³³ Podobnie J. Bieluk, D. Łoboda-Kotowska, op. cit.

³⁴ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 października 2012 r., II SA/Bd 724/12, CBOSA.

nego realizującej inwestycje, o których mowa w art.12 ust. 16 i 17 uogril, czy też może to uczynić na rzecz innego, zobowiązanego do zapłaty podmiotu. W praktyce administracyjnej i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może inicjować postępowanie przed marszałkiem województwa na rzecz podmiotu zobowiązanego do uiszczenia stosownych należności. Brak jest jednakże właściwego mechanizmu prawnego odzwierciedlającego relację pomiędzy zobowiązanym, a organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, np. w zakresie ochrony zobowiązanego przed zaniechaniem złożenia wniosku przez organ wykonawczy. Przyjęta konstrukcja normatywna w istotny sposób zaburza również pozycje procesowe tych dwóch podmiotów. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, inicjujący postępowanie administracyjne na rzecz innego podmiotu, nie jest stroną tegoż postępowania, gdyż nie dotyczy ono jego interesu prawnego. Jednocześnie podmiot posiadający własny interes prawny w rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej nie posiada podstawowego uprawnienia, jakim jest prawo do wszczęcia postępowania na wniosek i staje się stroną tego postępowania dopiero po jego zainicjowaniu przez inny podmiot. W pełni podzielam pogląd T. Brzezickiego i I. Fisz, że kompetencje organu wykonawczego zostają skonsumowane w momencie złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, w związku z czym nie jest on samodzielnym dysponentem przedmiotu postępowania, a nawet trudno go uznać za podmiot na prawach strony³⁵.

Wnioski *de lege ferenda*

Przedstawiona analiza wybranych rozwiązań prawnych w zakresie stosowania podstawowych instrumentów finansowo prawnych ochrony gruntów rolnych, jakimi są należności i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, wskazuje na istotną wadliwość obowiązującej regulacji prawnej. Stosowana do tej pory metoda usuwania pojawiających się w praktyce wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych poprzez wprowadzanie doraźnych rozwiązań przyniosła w mojej ocenie odwrotny skutek, przyczyniając się do dalszego pogłębiania niepewności co do zasad stosowania analizowanych instrumentów. Istniejący stan uzasadnia konieczność przedstawienia *wniosków de lege ferenda*, w szczególności

³⁵ T. Brzezicki, I. Fisz, op. cit. s. 42-43.

w zakresie ustalenia niebudzącego wątpliwości mechanizmu powstawania obowiązku daninowego, w tym jego źródła i terminu płatności oraz zasad stosowania ulg w uiszczaniu należności. Uważam, iż zasadne byłoby przyznanie, poprzez wyraźną normę prawną, organom wydającym decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej kompetencji do ustalania w tej decyzji jednorazowej należności. Należność ta stanowiłaby odpłatność za udzielenie prawa do wyłączenia gruntów z produkcji i pozostawałaby w ścisłym związku z decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji, pełniąc przede wszystkim funkcję bodźcową, stymulacyjną. Z kolei obowiązek ustalenia i zapłaty opłaty rocznej, o ile jej wysokość odnoszona byłaby do ustalonych w decyzji należności, powstawałby z mocy prawa, z dniem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji i realizowany byłby poprzez samoobliczenie i uiszczenie opłaty na wskazany rachunek bankowy. Tak ukształtowana opłata roczna stanowiłaby odpłatność za korzystanie z udzielonego prawa i pełniłaby przede wszystkim funkcję rekompensacyjną. Należałoby wprowadzić również zmiany w zakresie udzielania ulg w spłacie należności i opłat ustalanych na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w szczególności poprzez uwzględnienie otoczenia systemowego analizowanej regulacji prawnej, w tym w szczególności ustawy o finansach publicznych, czy ordynacji podatkowej. W szczególności brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za wyłączeniem, w odniesieniu do należności i opłat rocznych, ulg w postaci odroczenia terminu płatności, czy rozłożenia na raty oraz pozbawienia podmiotu zobowiązanego prawa samodzielnego wystąpienia, do właściwego organu administracji publicznej, z wnioskiem o zastosowanie ulgi. Uważam, iż właściwym mechanizmem ewentualnego uwzględnienia stanowiska organów jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie umorzenia należności i opłat rocznych jest mechanizm współdziałania organów, w ujęciu procesowym regulowany art. 106 Kpa, dający jasny ogląd pozycji procesowej poszczególnych uczestników postępowania administracyjnego.

Podsumowanie

Instrumenty finansowo-prawne ochrony gruntów rolnych, w tym w szczególności należności i opłaty roczne, pełnią istotne funkcje w systemie prawnej ochrony gruntów rolnych. Stanowią one istotny czynnik stymulujący zachowania zainteresowanych podmiotów, ograniczając z przyczyn ekonomicznych decyzję właściciela gruntu o jego wyłączeniu

z produkcji, a w przypadku podjęcia takiej decyzji - uwzględnienie ekonomicznych kosztów wyłączenia gruntu w ogólnych kosztach inwestycji³⁶. Instrumenty te stanowią jednocześnie dla podmiotów publicznych źródło dochodów umożliwiające podejmowanie działań na rzecz utrzymania potencjału zasobów gruntów rolnych państwa. Funkcje te mogą być jednakże prawidłowo realizowane wyłącznie w otoczeniu prawnym, charakteryzującym się spójnością i kompletnością regulacji prawnych, ograniczających stan niepewności prawnej wszystkich zainteresowanych podmiotów, wynikającej z rozbieżności interpretacyjnych. Warunku tego z całą pewnością nie spełnia obecny stan regulacji prawnej odnoszącej się do należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

Payment and annual fees for the exclusion of land from agricultural production – *de lege lata* and *de lege ferenda* remarks

Summary

Payments and annual fees for the exclusion of land from agricultural production are the basic financial and legal instruments for the protection of agricultural land. The effectiveness of these instruments is determined by the level of binding legal regulation manifested by the scale of interpretation discrepancies. The subject of this article is to present those elements of the institution of fees for the exclusion of land from agricultural production which provokes the greatest controversy in the process of applying legal norms and to propose possible legislative solutions.

Adres Autorki:

dr Małgorzata Szalewska, radca prawny

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

³⁶ Por. J. Pałubska, *Znaczenie opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej w kształtowaniu cen nieruchomości*, „Instrumenty i Ekologia Terenów Wiejskich”, Nr 1/III/2012, PAN oddział w Krakowie, s. 187 i n.