



**Przewodniczący Konwentu Powiatów
Województwa Podkarpackiego
Starosta Lubaczowski**

Or.021.1.4.2013

Lubaczów, dnia 01.08.2013r.

Sz. P.

**Marek Tramś Prezes Zarządu Związku
Powiatów Polskich**

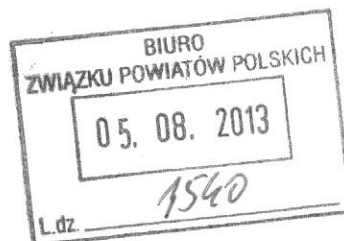
Stanowczy Marek Prezes

W załączeniu przesyłam stanowisko Konwentu Powiatów Województwa Podkarpackiego w sprawie zmiany ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Stanowisko zostało podjęte na posiedzeniu w dniu 5 lipca br. w Lubaczowie.

Z poważaniem

Przewodniczący Konwentu Powiatów
Województwa Podkarpackiego

Józef Michałuk
Starosta Lubaczowski



Stanowisko
Konwentu Powiatów Województwa Podkarpackiego
w sprawie zmiany ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych
Lubaczów 5 lipiec 2013 r.

Konwent Powiatów Województwa Podkarpackiego wyraża swoje zaniepokojenie przyjętą przez Parlament Rzeczypospolitej Polskiej nowelizacją ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tj. z 2004 r. Dz. U. Nr 121 poz. 1266 z późn.zm.), która weszła w życie w dniu 26 maja 2013 r. na mocy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U.2013.503). W szczególności nowelizacja ta wprowadza zmiany w art. 7 oraz 22b ustawy, które to zmiany miały na celu poprawienie przejrzystości dotychczasowych przepisów oraz wyjaśnienie wątpliwości, które pojawiały się w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczących tego, kto jest stroną w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, uregulowanego w art.7 ust. 2 ustawy. I tak wprowadzono, że stroną w wyżej wspomnianym postępowaniu jest wójt(burmistrz, prezydent miasta). Ponadto bardzo krytycznie oceniamy zapis zawarty w art. 7 ust. 2 pkt 1 nowelizowanej ustawy, który został doprecyzowany w ten sposób, iż przy przeznaczaniu na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – należy uzyskać zgodę Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zastąpiono ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi bez względu na wielkość obszaru. Ten kontrowersyjny przepis budzi obawy, że przedmiotowa zmiana, co prawda eliminuje możliwość dzielenia dużych obszarów zwartych rolniczo na nie większe niż 0,5 ha w celu przekształcenia ich na cele pozarolnicze, to jednak przynosi on społeczeństwu oraz lokalnym przedsiębiorcom wyraźne szkody, nie tylko na terenie obszarów

wiejskich województwa podkarpackiego. Świadczyć może o tym zdecydowanie mniejsza liczba uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach wiejskich.

Zdaniem Konwentu Powiatów Województwa Podkarpackiego niedopuszczalne jest takie poprawianie przepisów prawa, którego skutki są znacznie gorsze dla społeczeństwa niż planowane korzyści, które ma przynieść. Zmiana ustawy powoduje również spowolnienie rozwoju gospodarczego gdzie niejednokrotnie jedynym źródłem utrzymania całych rodzin jest działalność w branży budowlanej.

Uzasadnienie

*W dniu 26 maja 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503). Zmiany wprowadzone przez nowelizacje dotyczą przede wszystkim kwestii związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zmiana polegała na nadaniu nowego brzmienia punktu 1 w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.). Zgodnie z nowym brzmieniem punktu 1 przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne **gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III** wymaga **uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.***

*Według obowiązującego dotychczas przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie na cele nierolnicze **gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha** wymagało **uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.***

A zatem po wejściu w życie nowych przepisów każde przeznaczenie na cele nierolnicze użytków rolnych klas I - III (bez względu na ich powierzchnię) nie objętych zgodami na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze uzyskanymi

do planów miejscowych, które utraciły ważność - wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z wnioskiem o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze takich gruntów rolnych występuje wójt lub burmistrz zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (nie dotyczy prezydentów miast ze względu na wyłączenie stosowania przepisów ustawy do użytków rolnych położonych w granicach miast). Procedura uzyskiwania zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wiąże się bezpośrednio z trybem sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.** W związku z tym wymóg uzyskania zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III automatycznie powoduje konieczność opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uzyskanie niezbędnej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze następuje w procesie sporządzania planu, a więc po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nowe regulacje prawne w zakresie przeznaczania gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III rzutować będą na możliwości wydawania przez wójtów i burmistrzów decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdyż jednym z warunków jaki musi być spełniony, aby te decyzje mogły być wydawane jest, że dany 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 (art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012r., poz. 647 z późn. zm.). W myśl obowiązującej przed dniem 26.05.2013 r. treści art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych możliwe było objęcie decyzją o warunkach zabudowy i decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III o pow. do 0,5 ha bez konieczności uzyskania zgody właściwego organu administracji publicznej. Oczywiście do wydania tych decyzji muszą być jednocześnie spełnione wszystkie pozostałe warunki określone w art. 61 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Praktyka taka ugruntowała się w wśród wójtów i burmistrzów wydających takie decyzje. Przykładowo decyzją o warunkach zabudowy objęty zostawał obszar w/w użytków o pow. 0,5 ha pod budowę pięciu budynków mieszkalnych z jednoczesnym ustaleniem warunków podziału tego terenu na 5 działek budowlanych.

Z jednej strony znowelizowana ustawa ma, zatem usprawnić procedurę uchwalenia nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów, które takich planów nie posiadają, ma również pozwolić na zmianę dotychczasowych planów, które - jak podkreśla ustawodawca nie przystają do współczesnych warunków gospodarczo -inwestycyjnych, z drugiej zaś strony celem nowelizacji ustawy jest także zniesienie właśnie takich złych praktyk, które prowadziły do wyłączenia najlepszych gruntów z użytkowania rolniczego.

Zwiększona ochrona gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest z punktu widzenia ochrony najlepszych pod względem przydatności produkcyjnej gruntów rolnych oraz ochrony zwartości rolniczej przestrzeni produkcyjnej jak najbardziej zasadna i pożądana. Zachowanie najcenniejszych gleb dla produkcji rolnej jest niezbędne w celu zapewnienia

bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Ochrona tych gruntów jest tym bardziej uzasadniona, że wcześniejsza nowelizacja przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która weszła w życie 1.01.2009 r. wyłączyła już spod ochrony polegającej na ograniczaniu przeznaczania gruntów na cele nierolnicze użytki rolne klas IV, użytki rolne klas V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego oraz wyłączyła spod ochrony wszystkie użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych spowoduje pewne pozytywne zmiany w zakresie przeprowadzania przez gminy analiz przedprojektowych związanych z zasadnością przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gminy na tym etapie będą zwracać szczególną uwagę na sposób użytkowania i bonitację gleb w celu sprawdzenia dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Nie bez wpływu wprowadzone zmiany prawa materialnego będą na postępowania administracyjne dotyczące uzgodnienia w zakresie ochrony gruntów rolnych projektów decyzji o warunkach zabudowy i projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Starosta zgodnie z art. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest organem właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych. Uzgodnień dokonuje w drodze postanowienia na podstawie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Można zatem sądzić, że zmniejszy się ilość wpływających do Starostw wniosków wójtów i burmistrzów dotyczących uzgodnienia w zakresie ochrony gruntów rolnych projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz w odniesieniu do lokalizacji inwestycji celu publicznego projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z punktu widzenia właścicieli nieruchomości jak również potencjalnych nabywców i inwestorów, najistotniejszymi zmianami wprowadzonymi

nowelizacją są zmiany dotyczące przeznaczania na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III.

Ponadto nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych może spowodować zablokowanie szeregu inwestycji liniowych i kubaturowych na obszarach wiejskich. Wójtowie i burmistrzowie nie będą mogli w odniesieniu do użytków rolnych klas I - III wydawać decyzji o których wyżej mowa. W świetle nowego brzmienia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zamiast decyzji tych będą musiały być sporządzane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Każdorazowe bowiem przeznaczenie na cele nierolnicze użytków rolnych klas I - III wymaga uzyskania zgody na ich przeznaczenie na cele nierolnicze (chyba, że są objęte już taką zgodą wydaną do planów miejscowych, które straciły ważność). Bez wątpienia regulacje prawne zawarte w noweli do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczyć będą te samorządy gminne (gminy wiejskie i miejsko - wiejskie), na terenie których w rolniczej przestrzeni produkcyjnej zdecydowanie przeważają użytki rolne klas I - III. W związku z tym wyznaczanie nowych terenów inwestycyjnych w takich właśnie gminach niestety w sposób naturalny odbywa się kosztem najbardziej żyznych gleb ze względu na brak nieużytków bądź gruntów o gorszej jakości produkcyjnej. Ponadto inwestorzy, którzy zainteresowani byli nabyciem danej nieruchomości w celach budowlanych mogli zwrócić się do wójta lub burmistrza o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla tej nieruchomości nie będąc jej właścicielami. Mogli zatem sprawdzić sobie jakie istnieją na danym gruncie możliwości zabudowy. W chwili obecnej właściciele gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III w celu ich przeznaczenia na cele nierolnicze (np. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową) zmuszeni będą do wystąpienia do gminy o zmianę przeznaczenia tych gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (o sporządzenie mpzp). Niestety spowoduje to długie

oczekiwanie na zrealizowanie swoich przedsięwzięć inwestycyjnych. Podkreślić należy, że procedura opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest długa i kosztowna. Koszty opracowania planu są zdecydowanie wyższe od kosztów sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy i decyzji ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Także czas na opracowanie i wydanie tych decyzji jest zdecydowanie krótszy (1-2 miesiące według kpa) od czasu opracowania planu (1-2 lata). Gminy ze względu na brak środków finansowych na te cele nie będą opracowywać takich planów bądź będą zwlekać z ich opracowywaniem. Wielokrotnie zapewne będą stały przed wyborem czy ponosić znaczne koszty ich opracowania i stwarzać dogodne warunki do rozwoju gminy, czy też nie ponosić związanych z tym wydatków, nie opracowywać planów i narażać się jednocześnie na społeczne protesty. Każdy, bowiem w granicach określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U z 2012r., poz. 647 z późn. zm.)). Zapewne inwestorzy będą partycypować w kosztach opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego np. poprzez wpłatę środków pieniężnych jako darowiznę na rzecz gminy. Natomiast rozpoczęcie procedury sporządzania planu miejscowego przez radę gminy oraz opracowanie projektu planu nie gwarantują jeszcze, że dane grunty rolne planowane w nim na cele nierolnicze będą na takie cele przeznaczone. To od decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zależy czy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można dokonać określonych ustaleń co do przeznaczenia.

W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy, iż ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie będzie powodować skutków finansowych dla budżetu państwa. Jednak regulacje zawarte w tej ustawie powodować będą dla budżetów gmin znaczne wydatki związane z koniecznością sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wielokrotne zmiany przepisów prawa materialnego (w tym wypadku ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) zwiększają koszty realizacji zadań gminnych. Stosownie zaś do art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy.

Zgodnie zaś z art. 21 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy z zastrzeżeniem ust. 2, a więc sytuacji w których koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet państwa, budżet województwa, budżet powiatu jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego bądź też inwestora w części w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy).

Na podstawie nowelizacji wprowadzono przepis (ust. 3a w art. 7), który wprost wskazuje, iż stroną postępowania o wyrażenie zgody na zmianę

przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy I - III oraz gruntów leśnych na cele nieleśne jest wójt lub odpowiednio burmistrz albo prezydent miasta. Jednoznaczne brzmienie przepisu nie pozostawia wątpliwości, że stroną takiego postępowania nie jest ani właściciel, ani też użytkownik wieczysty nieruchomości, której przeznaczenie ma ulec zmianie - co zostało poruszone w proteście Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, która przedstawiła swoją opinię w tej sprawie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi zajmującej się projektem nowelizacji. W tym zakresie orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiło się wiele odmiennych orzeczeń. Z jednych wynika, że za stronę postępowania należy potraktować tylko wnioskodawcę tj. wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a z innych, że przymiot strony postępowania posiadają także właściciele i użytkownicy wieczysti działek objętych wnioskiem o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze. Dlatego nowelizacja w tym zakresie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie pozostawia już żadnych wątpliwości.

Ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zwiększyła także możliwości w zakresie występowania przez osoby fizyczne jak i osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą o ulgi w spłacie należności mających charakter publicznoprawny związanych z opłatami z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, a także ustaliła, że organem egzekucyjnym z tytułu tych opłat będzie marszałek województwa.

Nowe regulacje prawne będą miały także znaczący wpływ na podział nieruchomości w granicach, których znajdują się użytki rolne klas I - III. Zostaną ograniczone możliwości stosowania art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), gdyż w przypadku celów nierolniczych i braku planu miejscowego podziału nie będzie można dokonać zgodnie z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy. Nie można także występować o

wydanie decyzji o warunkach zabudowy wyłącznie w celu podziału nieruchomości. Przeznaczenie na cele nierolnicze takich gruntów wymagać będzie bowiem sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc w takich przypadkach podział nieruchomości będzie musiał być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z zastrzeżeniem art. 94 ust. 1 i art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zgodność z ustaleniami planu dotyczy zarówno przeznaczenia terenu jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Wiążą się z tym również problemy w gospodarowaniu nieruchomościami publicznymi zarówno przez samorządy jak i osoby fizyczne oraz prawne.

Mając, zatem powyższe na uwadze koniecznym wydaje się, zatem wystąpienie do posłów na Sejm RP o podjęcie działań związanych z inicjatywami legislacyjnymi dla stworzenia takich norm prawnych, które pozwolą na zwiększanie dochodów budżetów gmin bądź subwencji w sytuacji nowelizacji przepisów, które rodzą skutki finansowe związane z wykonywaniem zadań własnych.

Przewodniczący Konwentu Powiatów
Województwa Podkarpackiego

Józef Michałik
Starosta Lubaczowski