

# OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH – PRAWDA CZY FIKCJA?

DARIUSZ R. KIJOWSKI

Spoglądając na dyscyplinę nauki uprawianą przez Jubilatę z perspektywy historycznej, dość łatwo zauważymy, jak istotną rolę w prawie rolnym oraz w nauce prawa rolnego odgrywały zawsze regulacje prawne i rozważania doktryny poświęcone ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>1</sup>. Jest to poniekąd ta sfera normatywna, która od kilkudziesięciu już lat opiera się na nieznacznie zmienianej konstrukcji normatywnej oraz zestawie podstawowych instrumentów prawnych mających spełniać rolę podstawowych narzędzi służących tej ochronie. Możemy zaliczyć do nich z pewnością pojęcie ustawowe „grunt rolny”, „przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego” (zwanym dalej „planem miejscowym”), „zgoda właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze i nieleśne”, „zezwoleństwo na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej”, „opłaty z tytułu wyłączenia gruntu rolnego z produkcji rolnej” czy „opłaty rekultywacyjne”<sup>2</sup>. W ostatnich latach aktualnie obowiązująca ustawa uległa na tyle istotnym zmianom, skupiającym się w zasadzie tylko wokół jednej tendencji – osłabienia intensywności ograniczeń w zakresie nierolniczego wykorzystania gruntów rolnych<sup>3</sup> – że warto przyrzeć się bliżej konsekwencjom tych zmian. W szczególności chcę spróbować udzielić odpowiedzi na pytanie, czy po ich wejściu w życie mamy do czynienia z Polską z realną

- 1 Por. M. Błażejczyk, Konstrukcja i instrumenty prawnej ochrony gruntów rolnych. PiP 1972, nr 10, s. 43–56; A. Oleszko, Planowanie przestrzenne a ochrona gruntów rolnych i leśnych, PUG 1978, nr 8/9, s. 245–253; P. Czechowski, Nowe uregulowania prawne ochrony gruntów rolnych, „Więś i Rolnictwo” 1983, nr 1, s. 111–120; W. Pańko, Ochrona gruntów rolnych, czyli o sprzeczności interesów i ich kojarzeniu, RPEiS 1985, nr 4, s. 17–32; B. Wierzbowski, Ochrona gruntów rolnych. RN 1987 nr 21, J. Ciechanowicz, Prawna ochrona gruntów rolnych w Polsce. (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, red. i wstęp Stanisław Prutis, Białystok 1998, s. 213–224; T. Kurowska, Ochrona gruntów rolnych, (w:) Prawo rolne, red. Andrzej Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 224–231.
- 2 Zob. przepisy ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U. Nr 27, poz. 249 z późn. zm.), ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 11, poz. 79 z późn. zm.) i ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm., zwanej dalej „ustawą”).
- 3 Mam w tym miejscu na myśli, dokonane w latach 2003 i 2008, zmiany w art. 7 ustawy (na mocy art. 76 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717, art. 1 pkt 2 lit. a) ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. Nr 237, poz. 1657), polegające na wyłączeniu stosowania zasady dokonywania zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne w planach miejscowych gruntów rolnych, w stosunku do których ustawa nie wymaga zgody właściwego organu oraz całkowitym wyłączeniu ograniczeń zmian takiego przeznaczenia w stosunku do gruntów rolnych o niższej klasie niż klasa III, a także położonych w granicach administracyjnych miast.

ochroną gruntów przed pochopnym wykorzystywaniem terenów o wysokiej użyteczności dla produkcji rolnej na inne cele, czy jest to jedynie pozór ochrony? Za celowością rozwiązania tego problemu przemawia dodatkowo fakt, że orzecznictwo sądów administracyjnych związanych z sygnalizowaną problematyką przejawia cechy daleko idącej rozbieżności.

Z uwagi na to, że wspomniane zmiany obejmują przede wszystkim dwa z wyżej wymienionych instrumentów prawnych – aktu dokonującego zmiany przeznaczenia oraz zgody właściwego organu na takie przeznaczenie, opracowanie niniejsze ograniczę do rozważań dotyczących tylko tych instytucji prawnych. Zajmę się tu również instytucją prawną pośrednio związaną z ustawą, a mianowicie uzgadnianiem przez organy administracji właściwe w sprawach ochrony gruntów rolnych decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu będącego gruntem rolnym. Pominę w tym opracowaniu zagadnienia związane z ochroną gruntów leśnych, gdyż dokonywane zmiany w zasadzie nie miały istotnego wpływu na efektywność instrumentów ograniczających swobodę w przeznaczaniu ich na cele nierolnicze i nieleśne.

Jedną z zasad regulacji prawnej służącej ochronie gruntów rolnych była norma ustawowa przewidująca, że **zmiana przeznaczenia takich gruntów na cele nierolnicze i nieleśne** nastąpić mogła jedynie **w planie miejscowym**. Od wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. od 11 lipca 2003 r.) zasada ta doznała gruntownej redukcji zakresu jej obowiązywania<sup>4</sup>. Od tamtego czasu do dnia dzisiejszego nic się w tej zasadzie nie zmieniło. Otóż w drodze uchwały rady gminy o przyjęciu lub zmianie planu miejscowego, przeznaczają się na cele nierolnicze lub nieleśne wyłącznie takie grunty rolne, na których zmianę przeznaczenia wymagana jest zgoda, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy. Pozostałe grunty rolne podlegają natomiast procedurze przeznaczania ich na cele nierolnicze i nieleśne w drodze decyzji administracyjnej o ustaleniu warunków zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (zwanych dalej „decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu” lub „decyzjami lokalizacyjnymi”). Wprawdzie wypowiedzane są poglądy, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje innego sposobu określenia „przeznaczenia terenu” na określone cele niż w planie miejscowym, a wydawane na jej podstawie decyzje lokalizacyjne określają jedynie „sposób zagospodarowania terenu”<sup>5</sup>, to jednak – odrzucając praktykę interpretacyjną opierającą się wyłącznie na wykładni

4 Na temat konsekwencji tej zmiany w sprawach gospodarki przestrzennej por. szerzej D.R. Kijowski, *Zabudowa nieruchomości na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2005, nr 3, s. 11 i nast.

5 Por. T. Judecki, *Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, NZS 2010, nr 3, s. 49 i nast. Podobnie stwierdził wcześniej NSA wyroku z 6.02.2009 r., II OSK 113/08, LEX nr 518803 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych znajdującej się w Internecie pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> – dalej CBOSA).

językowej, a uwzględniając zasady wykładni systemowej i funkcjonalnej – powinniśmy dojść do wniosku, że jest inaczej.

Skoro bowiem **ustawa nie wymaga** od pewnych gruntów rolnych, **aby zmiana ich przeznaczenia następowała zawsze po uzyskaniu zgody** właściwego organu (ministra ds. rolnictwa) i – wyłącznie – **poprzez uchwalenie lub zmianę planu miejscowego**, to tym samym uznać należy, że przewidziano w tej ustawie (milcząco, w sposób dorozumiany) „przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne” także w innym trybie. Nie należy utożsamiać ze sobą pojęć prawnych występujących w różnych ustawach i na dodatek nazywanych w tych aktach odmiennie. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwana dalej „ustawą z 2003 r.”) przewiduje określanie w planie miejscowym „przeznaczenia terenów” i „linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu” (art. 15 ust. 2 pkt 1). Natomiast w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych mowa jest o przeznaczeniu „gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne”. To pierwsze pojęcie należy traktować w kategoriach gospodarki przestrzennej, natomiast to drugie winno być rozumiane przede wszystkim w granicach wyznaczonych tą ustawą, w której zostało użyte – jako pojęcie określające zakres zastosowania ustanowionych w niej instrumentów służących ochronie pewnych typów gruntów. Jeżeli ustawodawca przewidział, że tylko część gruntów podlegających ochronie ma posiadać przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne zgodne z planami miejscowymi, to tym samym uznał za właściwe, aby pozostałe grunty mogły być przeznaczane na takie cele w inny sposób. Jednym z takich sposobów jest ustalenie dla danego gruntu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu decyzją wydaną na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym<sup>6</sup>. Oczywiście, nie należy tego „zabiegu” utożsamiać z potocznym rozumieniem pojęcia „przeznaczenie” rzeczy, ani też z upatrywać w nim wyłącznie aspektów natury cywilistycznej. Rzecz jasna, że w świetle prawa cywilnego o przeznaczeniu rzeczy na dany cel będzie decydował jej właściciel. Natomiast pojęcie „przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze” powinno być wyjaśniane jako kategoria prawna posiadająca swoją własną, uwarunkowaną przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, treść. Do 11 lipca 2003 r. przeznaczenie takie było domeną ustaleń planu miejscowego, zaś po tej dacie odbywa się – w przypadku gruntów klasy I–III – tą samą drogą, a w pozostałych przypadkach – poprzez wydanie decyzji lokalizacyjnej.

Rodzi się tylko wątpliwość, czy takie podejście nie czyni celu ustawy – ochrony gruntów rolnych – celem nierealnym do osiągnięcia?

6 Podobnie Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. I, „Rejent” 2003, nr 9, s. 48 i nast.

W art. 3 ustawy określono, czym jest ochrona gruntów rolnych. Ma ona polegać na:

- 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne;
- 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi;
- 3) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze;
- 4) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych;
- 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Usytuowanie przytoczonego przepisu oraz jego treść uzasadniają – moim zdaniem – potraktowanie zapisanych w nim wypowiedzi ustawodawcy jako zasad ochrony gruntów rolnych. Możemy je nazwać: zasadą ograniczania przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, zasadą zapobiegania degradacji, dewastacji i szkodom w produkcji rolnej, zasadą rekultywacji, zasadą zachowania naturalnych zbiorników wodnych i zasadą ograniczania zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Po zasygnalizowanej zmianie ustawy w 2003 r. można byłoby przypuszczać, że tylko niektóre grunty rolne podlegają ograniczeniu w zakresie ich przeznaczania i tylko w stosunku do części z nich możemy podejmować działania zapobiegające procesom ich degradacji i dewastacji oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej. To samo można powiedzieć o celu zachowania torfowisk i oczek wodnych, czy też o ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Przy podejmowaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu możliwość zapobiegnięcia zmianie przeznaczenia gruntów rolnych o wartości bonitacyjnej oznaczonej klasami IV, IVa i IVb, stanowiącymi na znacznej części terytorium państwa grunty o średniej, a nawet względnie wysokiej wartości, jest co najmniej wątpliwa. Organ ustalający warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, czy to dla inwestycji mającej realizować cele publiczne, czy tylko prywatne, może odmówić wydania decyzji pozytywnej wyłącznie w przypadkach, w których zamierzone przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze i nieleśne byłoby sprzeczne z konkretnym przepisem szczególnym. Wynika to z art. 56 ustawy z 2003 r. O ile mi wiadomo, jak dotąd, sądy administracyjne oraz organy administracji publicznej nie przyjęły w swej praktyce orzeczniczej jednolitego stanowiska, że przepisy zawarte w art. 3 ust. 1 ustawy określające, na czym polega ochrona gruntów rolnych, są wystarczające do tego, aby z powołaniem się na nie odmówić inwestorowi wydania decyzji lokalizacyjnej<sup>7</sup>.

7 Do zjawisk wyjątkowych zaliczyć należałoby wyrok WSA w Lublinie z 10.11.2009 r. przewidujący, że zasadę wyrażoną w art. 3 ustawy „należy interpretować [...] jako obowiązek organu uzgadniającego do wnikliwej i roz-

Wprowadzić w art. 53 ust. 4 pkt 6 (w zw. z art. 64 ust. 1) ustawy z 2003 r. przewidziano, że każda **decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**, dotycząca gruntu rolnego<sup>8</sup>, **wymaga uzgodnienia z organem administracji właściwym w sprawach ochrony** takich gruntów oraz ich melioracji, to jednak niewiele wskazuje na to, aby taka kompetencja mogła stać się skutecznym instrumentem pozwalającym na realizację przytoczonych wyżej zadań ochrony gruntów rolnych. Praktycznie proces takiego uzgadniania sprowadzony został do ustalania, czy spełniona jest w stosunku do nich przesłanka określona w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2003 r., a mianowicie – czy wniosek inwestora dotyczy gruntów wymagających uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia ich na cele nierolnicze i nieleśne, przewidzianej w art. 7 ust. 2 ustawy? Jeżeli przewidywana zmiana zabudowy i zagospodarowania terenu rolniczego polegać miałyby na kontynuacji jego rolniczego wykorzystania, nie ma – w ocenie sądów administracyjnych – przeszkód ustalenia warunków zabudowy<sup>9</sup>. Rzecz ta wydaje się oczywista. Natomiast w przypadku zamiaru zmiany sposobu wykorzystania takiego gruntu na cel nierolniczy i nieleśny dominuje przekonanie, że organy właściwe w sprawach ochrony gruntów rolnych powinny ograniczać się do ustalenia, czy taka zmiana wymaga zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 ustawy, wyłącznie z uwagi na powierzchnię zawartego obszaru użytku rolnego przewidzianego do takiego przeznaczenia oraz wartość bonitacyjną gleby<sup>10</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu pogląd wyrażony w wyroku WSA w Krakowie z 10.03.2010 r., II SA/Kr 1700/09 (LEX nr 606645, dostępny w CBOSA). Sąd stwierdził w nim, że z żadnego przepisu prawa nie wynika generalny zakaz wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji na terenie rolnym. W ocenie składu wydającego ten wyrok warunkiem koniecznym w przypadku wydania pozytywnej decyzji jest, aby ustalono warunki zabudowy dla inwestycji służącej rolnemu wykorzystaniu terenu. Celem uzgodnienia jest – stwierdził Sąd – ochrona rolnego charakteru gruntów, czemu służyć ma ustalenie, iż planowana inwestycja będzie służyć rolnemu wykorzystaniu terenu i da się pogodzić z rolnym przeznaczeniem gruntu<sup>11</sup>. Takie uniwersalne stanowisko wydaje

---

ważnej oceny planowanej inwestycji pod względem jej charakteru, rozmiarów, otoczenia i usytuowania na konkretnej nieruchomości rolnej” (II SA/Lu 424/09) lub wyrok WSA we Wrocławiu z 18.10.2006 r., II SA/Wr 201/06, oba dostępne w CBOSA.

- 8 A dosłownie – gruntu wykorzystywanego na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Ponieważ grunty rolne w rozumieniu ustawy są praktycznie zawsze gruntami spełniającymi kryterium art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, będę posługiwał się w tym miejscu tą krótszą, bardziej czytelną nazwą.
- 9 Por. wyroki WSA w Krakowie z 10.03.2010 r., II SA/Kr 1700/09, LEX nr 606645 i z 30.06.2010 r., II SA/Kr 494/10, LEX nr 643758 (oba wyroki dostępne również w CBOSA).
- 10 Wynika to m.in. z wyroków: WSA w Kielcach z 30.03.2006 r., II SA/Ke 604/05, WSA w Rzeszowie z 15.01.2008, II SA/Rz 677/07, dostępnych w CBOSA, a także z powoływanego wcześniej wyroku NSA w sprawie II OSK 113/08 i wyroku NSA z 31.08.2011 r., OSK 1270/10 (wszystkie dostępne w CBOSA).
- 11 Podobnie orzekł WSA w Lublinie w wyroku z 18.03.2010 r., II SA/Lu 15/10 (dostępnym w CBOSA).

się pozostawać w sprzeczności z brzmieniem art. 7 ust. 1 ustawy, gdyż zakłada on – co wyżej wykazano – przeznaczanie tylko niektórych gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne bez uprzedniej zmiany bądź uchwalenia nowego planu miejscowego<sup>12</sup>.

Natomiast warto rozważyć, czy w sytuacji udzielenia przez ustawodawcę **upoważnienia** organom administracji właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych **do dokonywania uzgodnień decyzji lokalizacyjnych** pod względem respektowania zasad tej ochrony, nie powinno ono być traktowane **jako kompetencja do rozstrzygania** tej kwestii procesowej również pod kątem **zgodności planowanego zamierzenia z wymaganiami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych**, a zwłaszcza – z wynikającymi z jej art. 3 zasadami tej ochrony (czyli, w przypadku gruntów rolnych: zasadą ograniczania przeznaczania takich gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, zasadą zapobiegania degradacji, dewastacji i szkodom w produkcji rolnej, zasadą rekultywacji, zasadą zachowania naturalnych zbiorników wodnych i zasadą ograniczania zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi). Na przeszkodzie może tu jednak stać sposób wyrażenia w ustawie powyższych zasad (nie napisano w niej wprost, że opisane w art. 3 zachowania są nakazane), a jak wiadomo – sądy i Trybunał Konstytucyjny oczekują od ustawodawcy, aby każde ograniczenie praw i swobód jednostki były wyrażone w przepisach jednoznacznie. Z drugiej natomiast strony można zauważyć, że język, jakim pisane są polskie ustawy, bardzo często słabo przypomina język prawny. Zamiast formułowania w ustawach wypowiedzi językiem normatywnym, znajdujemy w nich zdania napisane w trybie oznajmującym, będące bardziej opisem rzeczywistości niż wypowiedziami formułującymi nakazy czy zakazy<sup>13</sup>. Jednak skoro w ustawie znajduje się przepis, w którym zapisano, że „Ustawa reguluje zasady ochrony gruntów rolnych...” (art. 1), to wszystkie następne jej przepisy powinniśmy odczytywać jako obowiązujące zasady, czyli normy nakazujące lub zakazujące określonych nimi zachowań. Nie należy ograniczać się wyłącznie do gramatycznej analizy tekstu przepisu, lecz poszukiwać w nim tego, co ustawodawca zamierzał uczynić obowiązującą regułą prawną.

Spśród przytoczonych wcześniej zasad wynikających z art. 3 ust. 1 ustawy nie wszystkie mają taką treść, aby mogły być uznane za wyrażające normy prawne na tyle konkretne, żeby oprzeć na nich rozstrzygnięcia ingerujące w prawa i wolności właścicieli gruntów rolnych bez ryzyka postawienia zarzutu, że wydane zostały na podstawie przepisu respektującego konstytucyjną zasadę określoności, wywodzoną z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przede wszystkim mam tu na myśli pierwszą z zasad, nakazującą **ograniczenie przeznaczania gruntów rolnych na cele**

12 Potwierdził to NSA w wyroku z 10.02.2010 r., II OSK 299/09, LEX nr 597529 (dostępny także w CBOSA).

13 Najbardziej drastycznymi przykładami takiej praktyki są przepisy zawierające wypowiedzi w stylu „wniosek o wydanie decyzji [...] zawiera”, „decyzja określa”, „plan [...] składa się z [...]” itp.

**nierolnicze i nieleśne.** Nie wynika z niej bowiem, jak daleko mogą sięgać ograniczenia stosowane w konkretnych sprawach i w jakich okolicznościach powinny, a w jakich nie powinny być stosowane. Stąd też celowym byłoby uznanie, że jest **to zasada ogólna**, wymagająca dopełnienia normą o bardziej konkretnej treści – wskazującą ze względu na co dane ograniczenie miałyby następować. W ten sposób mogliśmy dojść do wniosku, że ustawa nakazuje wprowadzenie ograniczenia (polegającego np. na odmowie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze i nieleśne, odmowę uzgodnienia decyzji lokalizacyjnej) w przypadku, gdy ma to służyć zapobieżeniu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, czy ograniczeniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Takim regułem trudno byłoby zarzucić, że są nie dość konkretne<sup>14</sup>. Jeżeli odrzucimy możliwość właśnie takiej interpretacji przepisów obu wskazywanych ustaw, cel ochrony gruntów rolnych będziemy musieli ocenić jako w znacznym stopniu fikcyjny.

Powyższy sposób interpretowania przepisu art. 3 ust. 1 ustawy w kontekście uzgodnień, jakim mają być poddawane decyzje lokalizacyjne, nie znajduje – jak dotąd – szerokiego zastosowania w praktyce orzeczniczej. Niektóre wyroki NSA i WSA mogą jednak wpłynąć na rozpowszechnienie się tej tendencji. Mam tu w szczególności na myśli wyrok WSA w Warszawie z 19.01.2009 r., w którym wypowiedziano następujący pogląd: „Rola organu uzgadniającego było [...] uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy w zakresie dopuszczalności planowanej inwestycji na gruntach rolnych pod kątem przesłanek wynikających z powyższego przepisu [art. 3 ust. 1 ustaw – przyp. D.R.K.]. Tymczasem orzekające w sprawie organy uchybiły powyższym wymogom. Nie dokonały bowiem oceny planowanej inwestycji w zakresie określonym powyższym przepisem, a skoncentrowały się jedynie na kwestii, czy teren objęty inwestycją wymaga, czy też nie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze”.<sup>15</sup> Takie podejście nie zostało jednak zaakceptowane w szeregu innych wyrokach,

14 Powyższemu podejściu wychodzi naprzeciw WSA we Wrocławiu, stwierdzając w powoływanym wyżej wyroku z 18.10.2006 r., II SA/Wr 201/06, co następuje: „Biorąc pod uwagę określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym cel wydania decyzji o warunkach zabudowy, którym jest stwierdzenie zgodności projektowanego zamierzenia inwestycyjnego z prawem, należy przyjąć, że również organ współdziałający, dokonując uzgodnienia, musi kierować się tym samym kryterium, jednak odnieść je może tylko i wyłącznie do przepisów normujących przedmiotowy zakres uzgodnienia. Uzgodnienia mają bowiem gwarantować udział w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy wyspecjalizowanych organów, dokonujących oceny zgodności z prawem planowanych inwestycji z punktu widzenia niektórych ustaw szczególnych [...]. Jego celem jest zaś kontrola, czy planowane zamierzenie inwestycyjne nie narusza zasad ochrony gruntów rolnych szczegółowo uregulowanych w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r.”

15 Z podobnych założeń wychodziły – jak można wnioskować z brzmienia uzasadnień – WSA w Poznaniu, w wyroku z 24.06.2009 r., II SA/Po 343/09; WSA w Olsztynie, w wyroku z 11.08.2009 r., II SA/Ol508/09; WSA w Krakowie, w wyroku z 22.09.2009 r., II SA/Kr 1120/09 i WSA w Łodzi, w wyrokach z 10.05.2011 r., II SA/Łd 71/11 (wszystkie dostępne w CBOSA).

w których stwierdzano, że jeżeli nieruchomości, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy dla przedsięwzięcia polegającego na wykorzystanie jej na cele nierolnicze i nieleśne, stanowi zwarty obszar użytków rolnych o powierzchni i klasie bonitacyjnej zwalniającej z obowiązku uzyskania zgody właściwego organu administracji rządowej na zmianę jej przeznaczenia na takie właśnie cele, to nie ma podstaw do odmowy uzgodnienia decyzji lokalizacyjnej przewidującej takie przeznaczenie przez organ właściwy w sprawach ochrony gruntów rolnych<sup>16</sup>.

Rozważając zakres możliwości ograniczania wykorzystywania gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, należy mieć na uwadze także przepis art. 6 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Przepis ten należałoby odnosić raczej do procedury planowania przestrzennego, gdyż jedynie w niej organ właściwy do sporządzania projektu planu dysponuje wyborem terenów, jakie zamierza przeznaczyć na cele nierolnicze, a brzmienie przepisu wskazuje, że dotyczy on właśnie decydowania się na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne tych lub innych gruntów. W postępowaniach zmierzających do wydania decyzji lokalizacyjnej takiego wyboru już nie ma, bo to inwestor wskazuje teren, na którym zamierza zrealizować dane przedsięwzięcie. Niemniej jednak z przepisu tego można wyprowadzać pewne wnioski co do intencji ustawodawcy w zakresie ochrony gruntów rolnych. Skoro preferuje się w nim przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, to – aby nie czynić tej ochrony pozorną – można wywodzić, że organ za nią odpowiedzialny jest uprawniony odmówić uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu nieruchomości o wyższych klasach bonitacji niż klasy IV–VI i to także wówczas, gdy zmiana ich przeznaczenia nie wymaga zgody właściwego ministra. Skoro ustawa poddaje proces wydawania takich decyzji wymogowi ich uzgodnienia z organem ochrony gruntów rolnych, to korzystając z tego upoważnienia, może on stwierdzić, że w zaistniałych w danej sprawie okolicznościach wydanie decyzji lokalizacyjnej pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy i – odmówić uzgodnienia. Przecież ustawodawca powierzył organom administracji zajmującym się ochroną gruntów rolnych kompetencję do wiążącego wypowiedzania się w kwestiach zgodności danego zamiaru inwestycyjnego z przepisami mającymi służyć tej ochronie nie bez powodu. Jednym z takich przepisów jest właśnie przepis art. 6 ustawy. Gdy uwzględnimy, że wydanie decyzji lokalizacyjnej można odmówić w przypadku sprzeczności danego zamiaru z przepisami odrębnymi (art. 56 ustawy z 2003 r.), to odmowa uzgodnienia danego przedsię-

16 Zob. np. wyroki: WSA w Warszawie z 24.02.2006 r., IV SA/Wa 2088/05, LEX nr 203705; WSA w Lublinie z 25.09.2009 r. wraz z oddalającym skargę kasacyjną na to orzeczenie wyrokiem NSA z 10.02.2011 r., II OSK 303/10; wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2010 r., IV SA/Wa 2052/09 i wyrok NSA z 12.05.2010 r., II OSK 801/09 (wszystkie dostępne w CBOSA).



wzięcia z powołaniem się na jego sprzeczność z tym przepisem będzie właściwym, zgodnym z literą prawa, jego zastosowaniem. Jak dotąd znane są tylko nieliczne orzeczenia sądowe, w których taka interpretacja byłaby zastosowana<sup>17</sup>. Podobnie wygląda praktyka administracyjna. Wykładnia aksjologiczna przepisu art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy z 2003 r., w zw. z art. 6 ustawy, powinna jednak prowadzić do wniosku, że zaproponowane tu rozumowanie realizuje cel tego przepisu oraz cele ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – czyni ochronę gruntów rolnych realną, a nie fikcyjną.

Zagadnieniem wywołującym największe rozbieżności w orzecznictwie, mającym zasadnicze znaczenie dla oceny skuteczności regulacji prawnej związanej z ochroną gruntów rolnych, jest wspomniana wyżej zasada przeznaczania takich gruntów na cele nierolnicze i nieleśne w planach miejscowych. Jak już pisałem, od 11 lipca 2003 r. dotyczy ona wyłącznie gruntów o klasach bonitacyjnych I–III. Sposób rozumienia przepisów ustanawiających tę regułę może jednak powodować, że „ostrze” tego narzędzia ochrony może zostać całkowicie stępione. Wiąże się to z tym, że – w myśl art. 7 ustawy – zasada ta dotyczy obecnie tylko tych gruntów rolnych, na których zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw rolnictwa, a opisanie cech takich gruntów dokonano w art. 7 ust. 2 ustawy, używając zwrotu bardzo niejednoznacznego, pisząc, że chodzi o „grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha”. Aktualnie poglądy orzecznictwa na temat sposobu rozumienia użytego w tym przepisie zwrotu „**zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia**” są całkowicie przeciwstawne.

Po pierwsze, znajdujemy w nich twierdzenie, że podejmując decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (oraz uzgadniając ją) w sprawach dotyczących zabudowy mieszkaniowej (poza zabudową zagrodową), usługowej lub przemysłowej, należy mieć na uwadze wyłącznie ten grunt, na którym ma być zrealizowana taka inwestycja, bo tylko on ma w danej sprawie zostać ew. przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne<sup>18</sup>. Przyjęcie takiego rozumienia oznaczałoby, że aby zrealizować dane przedsięwzięcie, wystarczy wydzielić z dowolnie dużej nieruchomości rolnej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,5 ha i wystąpić o wydanie dla niej decyzji lokalizacyjnej. Po wydaniu takiej decyzji – zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – taka nieruchomość przestanie być

17 Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 18.11.2010 r., II SA/Gd 513/10 (dostępny w CBOSA).

18 Taki pogląd wypowiedziano w wyrokach: WSA w Szczecinie z 25.10.2007 r., II SA/Sz 757/07 (wprawdzie uchylonym przez NSA wyrokiem z 6.02.2009 r., II OSK 113/08, ale nie podważono w nim zasadniczo interesującej nas tezy); NSA z 27.06.2008 r., II OSK 738/07 i z 10.02.2009 r., II OSK 129/08; WSA w Gliwicach z 17.09.2010 r., II SA/Gl 258/10; WSA w Szczecinie z 7.04.2011, II SA/Sz 221/11 (wszystkie dostępne w CBOSA).

„wykorzystywaną na cele rolnicze lub leśne”<sup>19</sup> i – można powiedzieć kolokwialnie – jest po problemie. Nieco bardziej rygorystyczny jest pogląd, że oceniając, czy mamy do czynienia z obszarem gruntów rolnych, należy brać uwagę nie tylko działkę, której dotyczy wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnej, ale całą nieruchomością rolną, z której taką działkę wydzielono<sup>20</sup>. Zdarzają się również wyroki sądowe wskazujące, że oceniając, czy został przekroczony próg wielkości zwartego obszaru użytków rolnych projektowanych do zmiany jego przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, należy brać pod uwagę nie fragment działki (lub działek), na której inwestor zamierza zrealizować swoje przedsięwzięcie, ale całą działkę (działki), bo sama decyzja lokalizacyjna nie przesądza o tym, w której części nieruchomości dana inwestycja będzie zrealizowana.<sup>21</sup>

Argumentacja pierwszego, najbardziej „liberalnego” poglądu jest w zasadzie jednolita. We wskazanym wyżej wyroku WSA w Szczecinie z 2007 r. sąd stwierdził, że przyjęcie przez organ uzgadniający jako podstawy swojego rozstrzygnięcia innego terenu planowanej inwestycji, niż to wynika z otrzymanego projektu decyzji o warunkach zabudowy, narusza przepis art. 53 ust. 4 pkt 6 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy z 2003 r. Jego zdaniem, przywołane przepisy stanowią podstawę do wypowiedzenia się co do projektu decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej gruntów rolnych, nie dają natomiast staroście podstawy do rozszerzenia terenu planowanej inwestycji na działki sąsiednie. Uznał, że rozpoznający wniosek o uzgodnienie decyzji lokalizacyjnej starosta zobowiązany był rozpatrzyć sprawę w granicach określonych przez inwestora we wniosku wszczynającym postępowanie. Akceptując to samo stanowisko, NSA w 2008 r. stwierdził, że „Przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi bowiem wyraźnie, iż kryterium obszarowe odnosi się do nowo projektowanego obszaru przewidzianego do zmiany przeznaczenia. Kryterium obszarowe zawarte w art. 7 ust. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych będzie zatem dotyczyć jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele”<sup>22</sup>. Ten sam sąd w powoływanym wyżej wyroku z 2009 r. dodał ponadto argument, że działki wydzielone w wyniku podziału nieruchomości rolnej nie funkcjonują w obrocie prawnym jako jedna całość i nie podlegają rygorom które odnosiły się w przeszłości do całej nieruchomości stanowiącej działkę o powierzchni przekraczającej limit wskazany w art. 7 ust. 2 ustawy<sup>23</sup>.

19 W świetle tego przepisu nieruchomość, dla której ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, przestaje być nieruchomością wykorzystywaną rolniczo.

20 Tak m.in. NSA w ww. wyroku z 6.02.2009 r., II OSK 113/08.

21 Zob. wyrok NSA z 31.08.2011 r., OSK 1270/10 (dostępny w CBOSA).

22 Wyrok z 27.06.2008 r., II OSK 738/07 (dostępny w CBOSA).

23 Wyrok z 10.02.2009 r., II OSK 129/08.

Nieco głębsze uzasadnienie ma wskazany wyżej wyrok WSA w Gliwicach z 17.09.2010 r., II SA/GI 258/10. Sąd zwrócił w im własnie uwagę na cel, jakiemu służą przepisy o ochronie gruntów rolnych, zauważając, że jest nim ograniczanie przekazywania ich na cele nierolnicze i nieleśne, jak i ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania tych gruntów. Powołując się na art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 6 ustawy, zauważył, że ustalenie, czy w danej sprawie zachodzi przesłanka rodząca obowiązek uzależnienia takiego przeznaczenia od zgody właściwego ministra, a następnie – od uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, zależy od odpowiedzi na pytanie: „czy obszar projektowany do przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych to jedynie nieruchomości objęta wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, czy też cały zwarty obszar rolny”. Problemem jest – w ocenie tego Sądu – to, „czy treść wniosku o ustalenie warunków zagospodarowania terenu określa dopuszczalny zakres rozstrzygnięcia organu uzgadniającego, czy też przywołany przepis nakazuje lub przynajmniej zezwala organowi na sumowanie wskazanej przez wnioskodawców działki z działkami sąsiednimi, nawet należącymi – jak miało to miejsce w rozpoznawanej sprawie – do innych podmiotów, o ile razem tworzyłyby one zwarty kompleks”. Udzielając odpowiedzi na te pytania, Sąd ten podniósł, że wymogi treści decyzji o warunkach zabudowy (a to jest kwestia zasadnicza przy ustalaniu zakresu kompetencji organu ochrony gruntów rolnych współdziałającego w wydawaniu uzgadnianej decyzji) reguluje przepis art. 54 w związku z art. 64 ustawy z 2003 r., stanowiąc, iż decyzja taka określać musi obowiązkowo linie rozgraniczające „teren inwestycji”. Określenie granic, o których mowa, nie zależy jednak – jak zauważono w tym wyroku – od oceny organu, lecz wynika bezpośrednio z wniosku inwestora o ustalenie warunków zabudowy, który to wniosek w myśl art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy wskazywać ma teren, którego dotyczy (a także teren, na który inwestycja będzie oddziaływać). Te – niebudzące wątpliwości Sądu – stwierdzenia, w powiązaniu z definicją pojęcia „działka budowlana”, zaczerpniętą z art. 2 pkt 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, doprowadziły go do konkluzji, że organ administracji bada przesłanki z art. 61 ustawy z 2003 r. (uzależniające możliwość wydania decyzji lokalizacyjnej m.in. od tego, czy teren wskazany przez inwestora nie wymaga zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne) jedynie w zakresie wytyczonym wnioskiem inwestora. W postępowaniu inicjowanym wnioskiem strony to bowiem treść zgłoszonego przez nią żądania wyznacza rodzaj i zakres sprawy będącej przedmiotem postępowania, a organ, a tym samym także organ uzgadniający, jest tym żądaniem związany. W rezultacie przeciwstawiono się koncepcji reprezentowanej w sprawie przez organy administracji, że taki teren należy „sumować” z in-

nymi działkami tworzącymi łącznie zwarty obszar użytków rolnych o powierzchni przekraczającej ramy określone w art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy<sup>24</sup>.

Praktycznie, w żadnym z powyżej przytoczonych wyroków – pomimo deklaracji – nie uczyniono jednak użytku z reguł wykładni aksjologicznej, odwołujących się do celów danej regulacji. Na tym tle wyróżnić należy zatem ww. wyrok WSA w Poznaniu z 2010 r., w którym podjęto próbę wyciągnięcia wniosków z *ratio legis* przepisów obu ustaw, dochodząc do wniosku, że należy je interpretować, uwzględniając, że celem ustawodawcy była „nie ochrona wszystkich – bez wyjątku – gruntów rolnych, lecz tylko tych, które spełniają określone normy jakości. Społeczno–gospodarczym celem tej regulacji jest zapewnienie optymalnego wykorzystania najlepszych terenów rolnych”. Sąd wyprowadził stąd następnie wniosek, że „ustawowa ochrona dotyczy nie działki w granicach geodezyjnych – oznaczenie to jest bowiem oderwane od klasy gleby – ale tych jej fragmentów, które faktycznie zaklasyfikowano jako najlepsze do prowadzenia produkcji rolnej”. Następnie zaś stwierdził, że „w celu stosowania reżimu ochronnego, nie jest [...] wystarczające, by gleby klas I – III tworzyły pewien zwarty kompleks, lecz inwestycja musi ponadto pozostawać w określonym związku z tym terenem. Ustawodawca przewiduje w art. 7 ust. 2 pkt 1 powoływanej ustawy, iż powierzchnia przewidziana do wykorzystania na cele nierolne powinna wynosić co najmniej 0,5 ha”. Przeciwwstawiając się ocenianiu dopuszczalności realizacji danej inwestycji na gruntach rolnych w oparciu o powierzchnię nie tylko terenu wskazanego przez inwestora, ale także innych nieruchomości tworzących wspólnie z tym terenem kompleks użytków rolnych o wysokiej użyteczności, Sąd podniósł, że takie działanie zaprzeczałoby racjonalności ustawodawcy, bo zmuszałoby do „odrolniania” działek o wielohektarowej powierzchni nawet wówczas, gdy dana inwestycja wymaga zajęcia tylko nieznacznej części areалу, twierdząc, że nie da się tego pogodzić z literą i celem ustawy.

Odnosząc się do powyższej argumentacji warto zauważyć, że w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy 2003 r. ustawodawca nie posłużył się pojęciem „teren inwestycji” czy „teren objęty wnioskiem”, lecz ogólniejszym pojęciem „teren”. Nie dał tym samym wystarczających powodów, aby ocenić, czy zawarte w nim kryterium<sup>25</sup> odnosić tylko do terenu, na którym dana inwestycja ma być zrealizowana. Nie da się wykluczyć prawdziwości twierdzenia, że wniosek obejmujący jedną działkę lub nawet jej część dotyczy również terenu, na którym taka działka jest położona. Prawidłowa wykładnia tego przepisu wymaga zatem posłużenia się innymi meto-

24 Swoje stanowisko w tej sprawie WSA w Gliwicach podparł odwołaniem się do przytoczanych w dwóch poprzednich przypisach wyroków NSA.

25 Jest to kryterium negatywne sformułowane następująco: „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 na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1”.

dami interpretacji niż oparte wyłącznie na wykładni językowej. Podobny efekt daje językowa analiza przepisu art. 7 ust. 2 w zw. z art. 4 pkt 6 ustawy, definiującym pojęcie ustawowe „przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne”. Ma on być rozumiany jako „ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych”. Trudno przecież zaprzeczyć, że nawet wówczas, gdy ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania dotyczy gruntu o powierzchni 100 czy 200 m<sup>2</sup> użytku rolnego, będziemy mieli do czynienia ze zmianą przeznaczenia dotyczącą nie tylko tego fragmentu, ale całego użytku, w którego skład taka malutka działeczka wchodzi. Wyodrębnianie użytków rolnych określonych rodzajów i klas nie dotyczy bowiem poszczególnych nieruchomości, lecz pewnych zwartych (czyli nie przedzielonych żadnymi innymi użytkami) kompleksów powierzchni ziemi, charakteryzujących się takimi samymi cechami. I znowu powinniśmy sięgnąć po narzędzia wykładni systemowej i celowościowej. Wprawdzie w ostatnim z przytaczanych orzeczeń podjęto próbę wykładni zgodnej z celem ustawy, ale chyba zatrzymano się w tym procesie w pół drogi, o ile nie zabłądzono w poszukiwaniach. Przecież akceptując odwrotną tezę od przyjętej przez sądy w opisywanych wyżej wyrokach, wcale nie wymusimy faktycznie irracjonalnego działania, aby przeznaczać na cele nierolnicze lub nieleśne całe „zwarte obszary” użytków rolnych, na których dane inwestycje mają być zrealizowane, a jedynie przesądzimy o tym, że w każdym przypadku, w którym miałyby być podjęta decyzja o wykorzystaniu na ten cel choćby fragmentu gruntu poddanego ochronie, będzie to mogło nastąpić wyłącznie za zgodą organu odpowiedzialnego za taką ochronę i tylko poprzez uchwalenie lub zmianę planu miejscowego.

Sądowe uzasadnienia poglądu wskazującego na konieczność rozpatrywania w każdym przypadku nie tylko terenu inwestycji wskazanego przez wnioskującego o wydanie decyzji lokalizacyjnej, ale całego kompleksu użytków rolnych o klasie bonitacyjnej kwalifikującej grunt do decydowania o jego nierolniczym i nieleśnym przeznaczeniu w planie miejscowym, przeważnie nawiązują do funkcji przepisów ustawowych normujących to zagadnienie<sup>26</sup>. W niejako „najłagodniejszej” wersji miało to miejsce w wyroku NSA, w którym stwierdzono, że „Właściciel gruntu rolnego w razie braku planu może [...] dążyć do zmiany społeczno-gospodarczego przeznaczenia swego prawa własności, jednak tylko w takich granicach, w jakich prawa własności do tego gruntu nie ograniczają ustawy. Jeśli zatem właściciel dokonuje podziału gruntu rolnego na działki, których wielkość nie uzasadnia racjonalnego wykorzystania rolniczego tych działek, ustając przez to podstawy do innego niż rolniczy sposób użytkowania takich gruntów, to skutki podziału całego

26 Takiej funkcjonalnej wykładni zabrakło w jednym z pierwszych wyroków przyjmujących tezę o konieczności sumowania powierzchni terenu planowanej inwestycji z powierzchnią pozostałych nieruchomości położonych w zwartym obszarze użytków rolnych – zob. wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2006 r., IV SA/Wa 1734/05, LEX nr 229971.

dzielonego gruntu, w zależności od sposobu jego wykorzystania, winny podlegać ocenie w kategoriach wyznaczanych definicją zmiany przeznaczenia ujętą w art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także powinny być oceniane z uwzględnieniem wielkości obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia, o której mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”. Poza powyższą tezę ważniejsze w tym miejscu jest jednak to, że NSA odrzucił w tym wyroku interpretację przyjętą przez sąd I instancji, który przeciwstawił się sumowaniu powierzchni terenu przewidzianego do realizacji danego zamierzenia inwestycyjnego z pozostałymi działkami powstałymi w wyniku podziału nieruchomości rolnej o rozmiarach, które zmuszałyby do uzyskania dla niej zgody, o jakiej mowa w art. 7 ustawy<sup>27</sup>.

Niektóre wyroki sądowe poszły jednak jeszcze dalej. Mam tu w szczególności na myśli 3 wyroki WSA we Wrocławiu, w których przeprowadzono bardzo rozbudowaną i wielostronną analizę nie tylko przepisu art. 7 ustawy i art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2003 r., ale kilku innych instytucji prawnych regulowanych przepisami obu ustaw<sup>28</sup>. Uczynił to dlatego, ponieważ uznał ww. przepisy (z uwagi na niejednoznaczność ich treści) za niewystarczające do sformułowania na ich podstawie jednoznacznych wniosków. We wszystkich sprawach rozpoznawanych przez ten Sąd chodziło o przedsięwzięcia przewidywane do realizacji na działkach mniejszych od 0,5 ha, ale położonych w kompleksie użytków rolnych klas I–III, dla których w przyjętym przez gminę studium uwarunkowań i rozwoju przestrzennego (zwanego dalej „studium”) nie przewidziano ich przeznaczenia w planach miejscowych na cele nierolnicze i nieleśne. Po przyjęciu, że użyty w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2003 r. wyraz „teren” oznacza jednak teren wskazany we wniosku inwestora, Sąd rozważył następnie, czy dla rozpatrujących sprawę organów administracji powinno być istotne położenie tak rozumianego „terenu” jako części zwartego obszaru użytków rolnych klas I–III oraz czy swoboda organu gminy w ustalaniu przeznaczenia własnych terenów podlega ustawowemu ograniczeniu nie tylko w trakcie procesu sporządzania planów miejscowych, ale także na etapie ustalania warunków zabudowy, o ile projektowane na tym etapie przeznaczenie dotyczy terenu rolnego mniejszego niż 0,5 ha. Na oba te pytania odpowiedziano pozytywnie. Spróbowano też odpowiedzieć na pytanie, czy możliwość wydania decyzji lokalizacyjnej w takich okolicznościach, z jakimi miano w sprawach do czynienia, oznaczać będzie dopuszczenie do zrealizowania takich zamierzeń, które nie mogłyby być przeprowadzone poprzez ich wprowadzenie do planu miejscowego, bo ten musiałby być zgodny ze studium. Innymi słowy, czy nie służyłoby

27 Zob. wyrok 6.02.2009 r., II OSK 113/08, LEX nr 518803, a także wyrok WSA w Warszawie z 9.10.2008 r., IV SA/Wa 697/08.

28 Zob. wyroki z 28.02.2011 r., II SA/Wr 732/10, II SA/Wr 733/10 i 734/10 oraz z 22.03.2011, II SA/Wr 750/10 (dostępne w CBOSA).

to obejściu obowiązującego prawa. W tym zakresie odpowiedź sądu była niejednoznaczna.

W pierwszej kolejności WSA we Wrocławiu dokonał oceny charakteru, funkcji i granic, w jakich muszą zmieścić się decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu i doszedł do wniosku, że zastępują one obecnie plan i muszą być zgodne z ustaleniami studium<sup>29</sup>. Dodał do tego, że wydawanie takich decyzji nie powinno prowadzić do realizacji zamierzeń, które nie mogłyby być przyjęte w planach miejscowych ze względu na ich sprzeczność z tym dokumentem polityki przestrzennej gminy, zwracając uwagę na to, że także na organach wydających i uzgadniających takie decyzje spoczywa obowiązek zapewnienia, aby nie zostały naruszone okoliczności wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy z 2003 r.<sup>30</sup> w związku z art. 7 ustawy. To dało z kolei podstawę do wypowiedzenia wniosku, że „fakt ograniczenia terenu do działki nieprzekraczającej 0,5 ha nie oznacza więc, że nie podlega on rygorom związanym z ochroną użytków rolnych, o ile wchodzi w skład zwartej obszaru takich użytków o powierzchni ponad 0,5 ha.” Zdaniem Sądu, skoro ustawa obejmuje ochroną zwarte obszary gruntów rolnych i ogranicza w tym zakresie swobodę planistyczną gminy, to ograniczenie to powinno dotyczyć planów miejscowych oraz tym bardziej decyzji o warunkach zabudowy. Z faktu, że ochronie podlega obszar, nie może wynikać – jak czytamy w ww. wyrokach – wyłączenie ochrony odnośnie do składnika tego obszaru. Jak stwierdził Sąd, to nie działka ma nie przekraczać 0,5 ha, lecz cały obszar, w skład którego wchodzi.

Wprawdzie niektóre z powyższych argumentów mogą budzić kontrowersje<sup>31</sup>, to jednak nawet po ich odrzuceniu można dalej twierdzić, że są to wnioski zgodne z funkcją, jaką ma spełniać przepis art. 7 ustawy. Jeżeli przyjęlibyśmy koncepcję odwrotną, pozwalającą na niejako „wyłuskiwanie” po kawałku kolejnych działek ze zwartej kompleksu sąsiadujących ze sobą użytków rolnych klas I–III, straciłby sens nie tylko ten przepis, ale również przepisy ustawy z 2003 r. przewidujące obowiązek uzgadniania decyzji lokalizacyjnych z zasadami ochrony gruntów rolnych i uzależniania ich wydawania od tego, czy nie naruszają ogólnego ładu przestrzennego wynikającego z obowiązujących ustaw i rozporządzeń.

29 Odwołano się w tym miejscu do wyroku NSA z 6.08.2009 r., NSA II OSK 1250/08 (dostępny w CBOSA) oraz do poglądów doktryny. (Por. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Kraków 2004, s. 54 i W. Sz wajdler, Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ST 2010, nr 5, s. 34.

30 Przepis ten wymienia, jakie względy należy mieć na uwadze w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zamieszczając wśród nich wymagania ochrony gruntów rolnych i leśnych.

31 W szczególności wątpliwa, czy raczej nazbyt ogólna jest teza o wiążącym charakterze studium, czy o konieczności uzależniania decyzji lokalizacyjnych od uwzględnienia w nich wszystkich elementów wskazanych w art. 1 ust. 2 ustawy z 2003 r. Przecież podstawą jej odmowy może być jedynie sprzeczność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a w obecnej wersji art. 56 ustawy z 2003 r. zapisano wprost, że nie można jej odmówić wyłącznie z powodów nieuwzględnienia art. 1 ust. 2. Należy przez to rozumieć, że względy wymienione w tym przepisie mogą być brane pod uwagę wyłącznie wspólnie z odpowiednim przepisem odrębnej ustawy. W niniejszym przypadku takimi przepisami są art. 3, 4, 6 i 7 ustawy.

Ostatnią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę w niniejszym opracowaniu, jest sama instytucja zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze i nieleśne. Tym, co najbardziej przykuwa uwagę w regulacji prawnej tej instytucji, jest ogólnikowość upoważnienia udzielonego ministrowi (a poprzednio także innym organom) do wyrażania takiej zgody. Poza przytoczoną wyżej ogólną klauzulą preferowania na takie cele nieużytków i gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, ustawa zawiera jeszcze zalecenie, aby przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych obiektów budowlanych stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty rolne (art. 6 ust. 2)<sup>32</sup>.

Z jednej strony możemy powiedzieć, że tak skonstruowane i sformułowane przepisy dają organowi odpowiadającemu za ochronę gruntów rolnych narzędzie do superskutecznej polityki. Przecież taki organ może na ich podstawie odmówić zgody w każdym przypadku, gdy stwierdzi, że zgłoszony zamiar nierolniczego i nieleśnego sposobu wykorzystania gruntu rolnego wymagającego uzyskania takiej zgody może zostać zrealizowany z pominięciem wartościowego produkcyjnie użytku. Co więcej – może uzależnić zgodę od umieszczenia w planie miejscowym zastrzeżenia o obowiązku zastosowania, które ograniczy skutki ujemnego oddziaływania na grunty rolne. Wiadomo jest jednak, że równocześnie przepisy te nie stanęły na przeszkodzie wydaniu znacznej ilości decyzji pozytywnych, a poza wyznacznikami z art. 6 ustawa nie zawiera żadnych kryteriów, od których zaistnienia miałyby zależeć wydawana zgoda. Rzecz znamienna, spośród dostępnych orzeczeń sądowych trudno znaleźć sprawę, w której kontroli sądu poddana została prawidłowość udzielonej zgody czy też odmowy jej udzielenia<sup>33</sup>. Trudno temu poniekąd się dziwić, skoro przez wiele lat utrzymywana była w orzecznictwie sądowym teza, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na inne cele nie jest zaskarżalną do sądu decyzją administracyjną, a następnie – po uznaniu takiej zaskarżalności – odmawiano statusu strony w takim postępowaniu właścicielowi nieruchomości, której sprawa dotyczyła<sup>34</sup>. Znikoma liczba sporów sądowych na tle zasadności decyzji odmawiających zgody może wskazywać, że i gminy i właściciele dobrze sobie „radzą”, co czyni zasadnymi wątpliwości co do sprawności niniejszego instrumentu ochrony gruntów rolnych.

32 Potwierdził to niedawno WSA w Olsztynie w wyroku z 31.03.2011 r., II SA/OI 109/11 (dostępny w CBOSA).

33 Wyjątkiem jest tu wyrok WSA w Warszawie z 29.02.2008 r., IV SA/Wa 2/08, LEX nr 510808, w którym wskazano m.in., że argumentem przemawiającym za odmową wyrażenia zgody nie może być okoliczność, iż grunty położone są w rejonie o korzystnych dla produkcji rolniczej warunkach przyrodniczo-glebowych, gdyż warunki takie panują niemalże w całej Polsce.

34 Zob. np. wyrok NSA z 3.02.2003 r., II SA 3491/01, LEX nr 80872. Aktualnie nie tylko nie odmawia się takiego statusu właścicielom „odralnianej” działki, ale uznaje go także u osób będących właścicielami działek sąsiednich – zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2004 r., II SA/Wa 2990/03.



**Konkludując**, nie sposób jest bronić twierdzenia, że obowiązujące rozwiązania prawne zapewniają gruntom rolnym wysokiej wartości skuteczną, realną ochronę, chociaż niektóre omawiane wyżej orzeczenia sądowe mogą wskazywać, że sytuacja nie jest beznadziejna. Autor niniejszego opracowania też ma powód do posypania sobie głowy popiołem, gdyż w przywoływanej tu publikacji sam rozpowszechniał pogląd o dość liberalnym nastawieniu wobec właścicieli zamierzających inwestować na swoich gruntach rolnych w kierunkach mających z rolnictwem niewiele wspólnego. Dziś przyznaję – **błądziłem**.