



ZARZĄD

Or.A.0715/4/21

Warszawa, 11 stycznia 2021 roku

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Miroslaw Czapa
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Miroslaw Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Szanowny Pan
Michał Cieślak

Minister-Członek Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

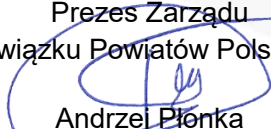
w nawiązaniu do pisma z dnia 3 grudnia 2020 r., zawierającego prośbę o przedstawienie uwag wynikających ze stosowania ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, niniejszym przekazujemy uwagi Związku Powiatów Polskich.

Chcemy wyraźnie podkreślić, że w naszej ocenie – zarówno z punktu widzenia sprawności procesu inwestycyjnego, jak również szeroko pojętego interesu publicznego – ustawę należy co najmniej głęboko znowelizować, a pożądanym rozwiązaniem jest jej stworzenie od nowa.

Nasze uwagi mają charakter wstępny, podstawowy – pragniemy bowiem wskazać podstawowe kierunki, na których powinny koncentrować się dalsze prace, zarysować nasz punkt widzenia.

Deklarujemy pełną gotowość ZPP do wzięcia aktywnego udziału w dalszych pracach roboczych. Osobą odpowiedzialną za sprawę w Biurze ZPP jest p. Bartłomiej Zydel, adres e-mail: bz@zpp.pl, tel. 734-488-557.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka

Załącznik:

1. Tabela uwag.

UWAGI ZWIĄZKU POWIATÓW POLSKICH DO USTAWY O OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

I. Uwagi ogólne

Lp.	Treść uwagi	Uzasadnienie
1.	Związek Powiatów Polskich stoi na stanowisku, że ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy napisać od nowa.	<p>Sygnalizowaliśmy tę kwestię Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Obecnie obowiązujący akt prawny nie przystaje do wymagań wynikających choćby z art. 2 Konstytucji RP. Ustawa – co będzie bardzo widoczne w ramach uwag szczegółowych – jest np. nieprecyzyjna w zakresie kompetencji, które przysługują organom administracji. Wynika to m.in. z tego, że jej konstrukcja jest oparta w dużej mierze na ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która szeroko odwoływała się do orzekania organów w ramach tzw. uznania administracyjnego.</p> <p>Nowa ustawa wpłynęłaby pozytywnie zarówno na proces inwestycyjny, jak i na ochronę środowiska (np. uporządkowanie kwestii związanych z rekultywacją gruntów). Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że kwestia</p>

		rekultywacji gruntów wymaga absolutnie pilnego, szczegółowego i precyzyjnego uregulowania.
2.	Prace czy to nad dużymi zmianami, czy to nad nową ustawą, trzeba poprzedzić analizą wyważenia dwóch wartości: usprawnienia procesu inwestycyjnego oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.	W tym kontekście bardzo ważne byłoby włączenie do prac nad zmianami przedstawicieli Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach. Albowiem według opracowań Instytutu istnieje problem dużego tempa „znikania” gruntów rolnych z mapy kraju. Tym samym należy – pamiętając o konieczności inwestycji i rozwoju – chronić grunty w odpowiednim stopniu.
3.	Relacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych do Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Problem pojęć „działka” oraz „grunt”.	Problemem jest rozbieżność pomiędzy użytkowaniem tereny mieszkaniowe (symbol B) w ewidencji gruntów i budynków a zasięgiem wyłączenia wynikającym z decyzji zezwalającej na wyłączenie, która jest wydawana na wniosek. Użytek B jest zdefiniowany w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków znacznie szerzej niż wynika to z projektów zagospodarowania składanego przy wniosku o wydanie zezwolenia na wyłączenie z produkcji. Równocześnie jednak orzecznictwo wydane w odniesieniu do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych potwierdza wyraźnie wniosek płynący z jej przepisów: z produkcji należy wyłączać nie „działkę”, tylko „grunt”, co jest

		źródłem wskazanego problemu. Równocześnie chcemy podkreślić, że nie stoimy na stanowisku, iż należy wyłączać działkę – chodzi o to, aby zapewnić właściwe odnotowywanie gruntów wyłączonych w ramach ewidencji gruntów i budynków.
4.	Problem umożliwienia zabudowywania gruntów o niewielkiej powierzchni klas I-III, np. znajdujących się w sąsiedztwie gruntów klas niższych.	Sytuacja pierwsza: na osiedlu domów jednorodzinnych jedna działka o powierzchni 0.1000 ha, sklasyfikowana jest jako grunt rolny klasy RIIIb i wyjściowo nie mogłaby zostać wyłączona z produkcji rolnej – jednak dzięki art. 7 ust. 2a w/w ustawy powstała taka możliwość. Sytuacja druga: właściciel działki budowlanej o powierzchni 0.2000 ha, sklasyfikowanej jako tereny mieszkaniowe B i grunty rolne klasy RIIIb, zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny gospodarczym, nie może posadzić garażu gospodarczego, gdyż na terenach mieszkaniowych B garaż już się nie zmieści, a rola klasy RIIIb nie ma „pozwolenia” na zabudowę.
5.	Konieczność przesądzenia tego, jaki organ i w jakim trybie stwierdza brak obowiązku wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej.	Obecnie brakuje jednoznacznych przepisów regulujących tę kwestię, co powoduje niepewność i brak uzyskiwania pozwoleń/decyzji inwestycyjnych w formule „step by step”.

<p>6.</p>	<p>Zapewnienie finansowania dla pozyskiwania przez organy wiadomości specjalnych dotyczących klas gleby i ich pochodzenia.</p>	<p>Ustawa nie wskazuje drogi postępowania w przypadku kiedy organ ma wątpliwość co do rodzaju pochodzenia gruntu oraz wielkości powierzchni gruntu organicznego. Zdarzają się przypadki, kiedy na podstawie map glebowo rolniczych, które zazwyczaj były tworzone kilkadziesiąt lat temu i są w różnym stopniu widoczne i aktualne, nie ma możliwości określenia dokładnych powierzchni gruntu mineralnego i organicznego. Czasem inwestycja jest zlokalizowana po części na gruncie organicznym, a po części gruncie mineralnym – pytanie jak w dokładny sposób określić te granice co do metra?</p>
<p>7.</p>	<p>Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy a ochrona gruntów rolnych i leśnych – należy ściśle uregulować tę relację.</p>	<p>Dziś powstaje np. pytanie o to, co w sytuacji, w której organ wydający decyzję WZ stosuje się do tej części orzecznictwa sądowoadministracyjnego, według której decyzja WZ nie może dotyczyć części działki geodezyjnej – a w ramach ochrony gruntów rolnych można wyłączyć z produkcji część działki, gdyż jak wiadomo ustawa operuje określeniem „grunt”.</p>

II. Uwagi szczegółowe

Lp.	Jednostka redakcyjna ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych	Treść uwagi	Uzasadnienie
1.	Art. 2 ust. 1	Cała konstrukcja definicji „gruntu rolnego” na potrzeby ustawy jest wątpliwa i wymaga co najmniej doprecyzowania.	Poniżej prezentujemy przykładowo szerzej kwestię art. 2 ust. 1 pkt 10, ale źródłem dużych problemów interpretacyjnych jest także przepis pkt 3 czy pkt 7. Nie można zapominać o tym, że to tak naprawdę węzłowa kwestia dla stosowania przepisów całej ustawy.
2.	Art. 2 ust. 1 pkt 10	Według przepisu gruntami rolnymi są grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych – interpretacja tego określenia budzi duże wątpliwości.	Nie wiadomo bowiem, jak „duży” musi być zakres owego dojazdu do gruntów rolnych. W konsekwencji może się okazać, że drogi na dużym osiedlu domów jednorodzinnych stanowią grunty rolne w rozumieniu ustawy. Z sygnałów pozyskiwanych przez ZPP np. na szkoleniach wynika, że interpretacje w skali całego kraju są w tym zakresie skrajnie różne.
3.	Art. 4	„Słowniczek” ustawy powinien zostać co najmniej rozszerzony i doprecyzowany.	W zakresie pojęć używanych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych trzeba wskazać na dwa problemy. Po

			<p>pierwsze ustawodawca często nie definiuje pojęć, których w niej używa – np. art. 12a ustawy i „budynek jednorodzinny/budynek wielorodzinny” czy rozumienie określenia „gospodarstwo rolne”. Po drugie zaś część definicji jest niezrozumiała – czy to ze względu na użyte określenie, np. „zakładem przemysłowym” w rozumieniu ustawy może być... osoba fizyczna, czy też z uwagi na samo brzmienie definicji – jak w przypadku „zwartej zabudowy” oraz „obszaru zwartej zabudowy”.</p>
4.	Art. 7 ust. 2 pkt 1	Zakres materiałów żądanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy wydawaniu zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze jest zbyt szeroki.	<p>Materiały jakich żąda Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi opublikowane na stronie internetowej https://www.gov.pl/web/rolnictwo/przeznaczenie-gruntow-klas-i-iii wymagają wielogodzinnej pracy urzędników samorządowych, urbanistów oraz angażowania służb architektoniczno-budowlanych starostw powiatowych, zwłaszcza w odniesieniu do informacji uzupełniającej o gruntach niższych klas IV-VI. Warto pamiętać o tym, że Minister posiada informacje o gruntach przekazywane przez starostów w formularzu RRW-11, czyli rocznych sprawozdaniach z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych w zakresie wyłączenia gruntów z</p>

			produkcji rolniczej, rekrutowania i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów.
5.	Art. 7 ust. 2a	Każda z przesłanek zawartych w przepisie, w tym w szczególności w punktach 1-3, budzi wątpliwości.	<p>Warto na przykład wskazać, że przy dokonaniu analizy o której mowa w art. 7 ust. 2a pkt 1 problematyczne jest dokonywanie dwóch różnych analiz: organ dokonuje najpierw analizy poprzez wyznaczenie obwiedni w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę – a jeśli ta analiza prowadzi do niespełnienia tego warunku, to wówczas należy dokonać analizę po zewnętrznych krawędziach działek, na których są położone budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.</p> <p>Ponadto trzeba pamiętać o tym, że rodzą się wątpliwości co do tego, czy w odległości 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej oraz w odległości 50 m od drogi publicznej powinna znajdować się cała powierzchnia gruntu, czy tylko jego część.</p>
6.	Art. 11	1. Ustawa powinna określać minimalną zawartość wniosku o wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub przewidywać określenie wzoru wniosku w drodze rozporządzenia.	Ad 1. Ustandaryzowanie zawartości wniosków uprościłoby proces wydawania decyzji wyłączających grunty z

		<p>2. Należy w ustawie przewidzieć, jaki może być maksymalny okres czasowego wyłączenia gruntu z produkcji.</p>	<p>produkcji, a co za tym idzie przyspieszyło proces inwestycyjny.</p> <p>Ad 2. Takie rozwiązanie pozwoli na wykluczenie w sytuacji, w której mamy do czynienia z „czasowym wyłączeniem” jedynie tylko z nazwy.</p>
7.	Art. 12 ust. 1	<p>1. Problem tzw. dwóch decyzji – jednej wyłączającej grunt z produkcji rolnej, drugiej ustalającej wysokość opłat i należności za wyłączenie gruntów z produkcji.</p> <p>2. Potrzebne jest doprecyzowanie rozumienia zdania „Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji”.</p>	<p>Ad 1. W dzisiejszym stanie prawnym tak naprawdę nie wiadomo, czy organ powinien wydawać jedną decyzję, w drodze której zarówno wyłącza grunt z produkcji, jak i ustala wysokość opłat i należności, czy też odrębną decyzję w sprawie wyłączenia i odrębną decyzję „wymiarową”.</p> <p>Można też mieć wątpliwości co do tego, czy istnieje podstawa prawna do ustalenia „wymiaru” w drodze decyzji.</p> <p>W konsekwencji praktyka w całym kraju w tym zakresie jest różnorodna: część organów wydaje jedną decyzję, część dwie, część jedną plus pismo zawiadamiające o wysokości opłat.</p> <p>Taki stan rzeczy zdecydowanie nie może się ostać – zarówno z punktu widzenia inwestorów, jak i organów.</p> <p>Przesądzenie kierunku docelowego rozwiązania wymaga pogłębionej analizy.</p>

			Ad 2. W zakresie „dnia faktycznego rozumienia gruntów z produkcji” tak naprawdę nie wiadomo, która czynność w procesie inwestycyjnym stanowi ten dzień.
8.	Art. 12 ust. 2	Trzeba zlikwidować różnicę między pojęciem „osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji” i „właściciel” – w kontekście uprawnienia do wystąpienia o zwrot opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji.	Konsekwencją obecnego przepisu ustawowego jest to, że jeżeli wyłączenie z produkcji uzyskała osoba, która nie jest właścicielem, to nie będzie ona miała prawa do odzyskania nienależnie uiszczonych opłat, nawet gdy ziszczą się przesłanki określone w art. 12 ust. 2 ustawy.
9.	Art. 12 ust. 6	Warto doprecyzować sposób określania wartości gruntu, która wpływa na wysokość pomniejszenia należności – np. w oparciu o oświadczenie podpisane przez inwestora pod rygorem odpowiedzialności karnej.	Dzięki temu istniałaby jednoznaczna podstawa prawna wyłączająca konieczność sporządzania operatów szacunkowych.
10.	Art. 12a	Należy w bezsprzeczny sposób zdefiniować zwolnienie z opłat na cele budownictwa mieszkaniowego.	W szczególności trzeba przesądzić to, na ile zwolnienie dotyczy samego budynku, a na ile tzw. infrastruktury towarzyszącej, takiej jak garaż, parking, droga, chodnik, wiata, śmietnik, butla z gazem itp.
11.	Art. 22 ust. 1	1. Problem kompetencji organu do wydania decyzji – kwestia tego, ile „typów” decyzji na podstawie wskazanego przepisu może wydać organ.	Ad 1. Nietypowa redakcja przepisu powoduje, że trudno jest „odszyfrować”, ile typów decyzji rekultywacyjnych może wydać organ.

		2. Przesądzenie tego, czy decyzje rekultywacyjne wydawane są na wniosek, czy z urzędu – oraz ewentualne uszczegółowienie zawartości wniosku o wydanie decyzji w tym zakresie.	Ad 2. Kwestia wydawania decyzji z urzędu – w związku z tym, że decyzje te dotyczą obowiązków ciążących na podmiotach obowiązanych do rekultywacji – powinna jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy i nie stanowić efektu zabiegów interpretacyjnych dokonywanych w oparciu o przepisy K.p.a.
12.	Art. 22b	Sposób rozdysponowywania dochodów z tytułu opłat i należności powinien zostać zmodyfikowany.	W obecnie obowiązującym stanie prawnym dochody z tytułu opłat, należności i dochodów o charakterze „sankcyjnym” (uzyskane na podstawie art. 28 ustawy) związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych stanowią dochód budżetu województwa. Równocześnie to na staroście spoczywa cały ciężar prowadzenia postępowań. Układ ten jest – najdelikatniej rzecz ujmując – nieracjonalny.
13.	Art. 28 ust. 3 i 4	Brak określenia stawki opłaty w przypadku ustalenia opłaty za brak rekultywacji dla gruntów pochodzenia mineralnego klas IV, V, VI.	Problem wynika z konstrukcji przepisu art. 28 ustawy o ochronie gruntów, który odwołuje się do opłat i należności uregulowanych w art. 12 ustawy. Jednakże w art. 12 nie ma mowy o opłatach i należnościach za grunty pochodzenia mineralnego klas IV-VI – z uwagi na węższy zakres ich ochrony.

14.	Art. 28 ust. 5	Za wymogiem uzyskiwania dwóch odrębnych opinii rzeczoznawców w celu ustalenia rozmiaru ograniczenia wartości użytkowej gruntów powinno iść systemowe rozwiązanie zapewniające dostęp do owych rzeczoznawców.	Po pierwsze dziś przepisy nie dookreślają tego, kto tak naprawdę jest rzeczoznawcą w przedmiotowej materii. Po drugie organy muszą poszukiwać tego typu rzeczoznawców na własną rękę, co przy specyfice ochrony gruntów rolnych nie jest rzeczą szybką i prostą.
------------	----------------	--	--