



**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

Jan Krzysztof Ardanowski

GZ.tr.600.98.2019

Warszawa, dnia 2020 -01- 08

URZĄD GMINY CEKCYN	
SEKRETARIAT	
Wpł.	2020 -01- 13
Ilość załączników	
L.dz. podpis	

Pan
Jacek Brygman
Przewodniczący Konwentu Wójtów
Gmin Wiejskich Województwa
Kujawsko-Pomorskiego
Wójt Gminy Cekcyn
ul. Szkolna 2
89 – 511 Cekcyn

za zwrotnym potwierdzeniem odbioru

Odpowiadając na stanowisko nr 10/2019 Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 września 2019 r. w sprawie wymagań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi stawianych dla wniosków w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych klas I, II i III na cele nierolnicze, skierowane również do Prezesa Rady Ministrów Pana Mateusza Morawieckiego – uprzejmie wyjaśniam.

Należy zgodzić się z poglądem przedstawionym w stanowisku Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Województwa Kujawsko-Pomorskiego, że przepisy art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161) wskazują, co powinien zawierać wniosek w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III, tj.:

- uzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia wnioskowanych gruntów rolnych,
- wykaz powierzchni gruntów, z uwzględnieniem klas bonitacyjnych gruntów rolnych,
- ekonomiczne uzasadnienie projektowanego przeznaczenia,
- mapy gminy lub miasta, z zaznaczeniem: gruntów zabudowanych, klas bonitacyjnych gruntów rolnych, granic wnioskowanych gruntów, wykonanej w skali takiej jak mapa planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając na względzie te regulacje chciałbym zaznaczyć, że przy rozpatrywaniu wniosków wymagane są jedynie te informacje, które stanowią uzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów rolnych najwyższych klas. W celu ułatwienia gminom właściwego sformułowania wniosku, uwzględniającego ustawowy obowiązek ochrony gruntów rolnych, został przygotowany *Wykaz*

dokumentów i informacji, jakie powinien zawierać wniosek w sprawie przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III, który również został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Oceniając działania podejmowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi należy pamiętać, że sprawy toczące się zarówno przed organami administracji samorządowej, jak i centralnej, poza przepisami prawa materialnego podlegają również przepisom procedury administracyjnej, tj. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 2096 ze zm.). Do przestrzegania przepisów K.p.a. zobowiązane są wszystkie organy. Podkreślenia wymaga, że przepisy te obligują organy m.in. do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, do zbadania i rozpatrzenia całokształtu materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, jak również szerokiego uzasadnienia przyjętego rozstrzygnięcia sprawy na podstawie udowodnionych faktów. Dodatkowo K.p.a. jednoznacznie wskazuje na obowiązek współpracy stron w celu wyczerpującego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

To podmiot zwracający się z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, aby uzyskać taką zgodę, musi ten wniosek tak skonstruować i udowodnić wszelkie istotne okoliczności przemawiające za jego zasadnością, aby przekonać organ orzekający o tym, że wniosek może być uwzględniony (w ramach uznania administracyjnego). Znajduje to pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, w tym w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 17 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 329/09 oraz 5 grudnia 2012 roku, sygn. akt II OSK 1425/11, a także wyrokach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych z dnia: 23 listopada 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1279/08 oraz z 13 lipca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1014/07.

Niestety, dotychczasowe doświadczenia wynikające z oceny składanych wniosków wskazują, że przedstawiane przez wnioskodawców uzasadnienia potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, niejednokrotnie są lakoniczne i ogólne, nie dające podstaw do przygotowania rozstrzygnięcia.

Przypomnienia wymaga, że postępowanie w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III toczy się w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie może być wszczęte niezależnie od postępowania planistycznego. Dopiero po podjęciu i ogłoszeniu uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia m.p.z.p. lub jego zmiany, właściwy wójt (burmistrz) może złożyć wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych. Mając to na względzie, władze lokalne, zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.), przystępując do procedur planistycznych w zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zobowiązane są do wykonania następujących analiz:

- potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,

możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (art. 10 ust. 1 pkt 7),

- zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium oraz przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu i ustala niezbędny zakres prac planistycznych (art. 14 ust. 5),
- zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, a także ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium (art. 32 ust. 1).

Oznacza to, że wójt (burmistrz) już na etapie przystąpienia do prac nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, powinien przeprowadzić inwentaryzację aktualnego stanu zagospodarowania terenów oraz posiadanych rezerw terenów, które w poprzednich procedurach planistycznych zostały przeznaczone pod konkretne funkcje. Bez przeprowadzenia analizy stanu zagospodarowania nie jest bowiem możliwe rzetelne wskazanie realnego zapotrzebowania gminy na tereny mieszkaniowe, produkcyjne, usługowe, itd. Mając na względzie obowiązki wynikające z przepisów *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, należy podkreślić, że zbiór danych, o których mowa na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jest niczym innym, niż zestawem danych (analiz), które dają podstawę do rozpoczęcia procesu planistycznego przez władze gminy w myśl tych przepisów. Skoro więc analizy te zostały przeprowadzone przez wnioskodawcę i wykazały potrzebę opracowania miejscowego planu, to wydaje się czymś oczywistym nadesłanie ich przy wniosku o przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Tym samym należy zakładać, że posiadane przez gminę analizy wyraźnie wskazują brak możliwości inwestycyjnych w obszarze gminy, wykorzystanie gruntów już wcześniej przeznaczonych na cele nierolnicze, brak dostępności nieużytków i gruntów o niższej przydatności rolniczej oraz konieczność przeznaczenia gruntów rolnych najcenniejszych dla produkcji rolniczej.

Odnosnie dodatkowych informacji, o które występowano w toku rozpatrywania wniosku w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych najwyższych klas, np. w zakresie przedstawienia „dokumentacji potwierdzającej negatywne skutki oddziaływania trasy kolejowej lub drogi krajowej na grunty rolne ustanowione w granicach (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego)” chciałbym zaznaczyć, że prośby o przesłanie takich informacji zawsze wynikały z argumentacji władz lokalnych, które formułując wniosek do Ministra uzasadniały w dużej mierze celowość przeznaczenia gruntów rolnych najlepszej jakości – negatywnym oddziaływaniem tras komunikacyjnych na grunty objęte procedowanym wnioskiem, nie popierając tego stwierdzenia żadnymi dowodami. Tymczasem przepisy K.p.a. zobowiązują do zbadania podniesionych przez wnioskodawców argumentów. W przeciwnym wypadku organ prowadzący postępowanie dopuszcza się nieprawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz niedostatecznie zindywidualizowanego uzasadnienia rozstrzygnięcia, w szczególności w zakresie realnej możliwości rolniczego wykorzystania gruntów, będących

przedmiotem wniosku, a co się z tym wiąże przekracza granicę uznania administracyjnego przy wydawaniu decyzji.

W nawiązaniu do podniesionego w stanowisku wymogu analizy terenów, które wcześniej uzyskały zgodę Ministra w trybie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc z końcem 2003 r., nadmienić należy, że zgoda właściwego organu administracji publicznej na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych, wydana na podstawie art. 7 ust. 2 *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych* jest decyzją administracyjną, gdyż rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Taka decyzja musi spełniać wymogi art. 104 i 106 K.p.a. i podlega ogólnym zasadom wynikającym z K.p.a. Władcze rozstrzygnięcie organu, o którym mowa w art. 7 ust. 2 wspomnianej *ustawy* stanowi podstawę do dokonania zmian w przepisach prawa miejscowego, tj. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ administracji państwowej wyrażający zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze nie uzgadnia projektu planu zagospodarowania przestrzennego lecz prowadzi własne postępowanie administracyjne mające na celu rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, a także *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie zawierają regulacji powodujących wygaśnięcie decyzji wyrażającej zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, wskutek utraty ważności obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy też w przypadku jego nieuchwalenia. Oznacza to, że jeśli nie wystąpią okoliczności do stwierdzenia lub wygaśnięcia decyzji wynikające z K.p.a, a decyzja ta nie jest ograniczona terminem jej obowiązywania, to zachowuje moc obowiązującą dla obszaru objętego tą decyzją. Takie też stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2005 roku, sygn. akt IV SA/Wa 406/05. W związku z tym, jeśli gmina otrzymała wcześniej zgodę dla gruntów rolnych najwyższych klas w ramach procedowania planu, który utracił moc z końcem 2003 r. i dysponuje dokumentacją związaną z tą procedurą, to grunty te stanowią rezerwę inwestycyjną dla gminy, która może zostać przez nią wykorzystana. Wydanie decyzji w tej samej sprawie (już poprzednio rozstrzygniętą inną decyzją ostateczną) jest przy tym obarczone wadą z art. 156 § pkt 3 Kpa. Z tego powodu, informacje te są niezbędne przy procedowaniu obecnych wniosków w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

W świetle przedstawionych powyżej wyjaśnień w zakres wymaganych od gmin informacji nie jest nadmierny i wynika z obowiązujących przepisów prawa oraz z przedstawianej przez władze lokalne argumentacji odnoszącej się do celowości przeznaczenia danych gruntów rolnych na cele nierolnicze. Należy zauważyć, że sprawy dotyczące przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dotyczą wielu wrażliwych obszarów składających się na zrównoważony rozwój naszego kraju i obejmują bezpieczeństwo żywnościowe, kwestie społeczne i gospodarcze. Planowane przez władze gmin inwestycje niejednokrotnie mają wpływ na funkcjonowanie gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorczości opartej o wytwarzane w tych gospodarstwach plony. Dlatego też, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w toku prowadzonych postępowań jest zobowiązany do podjęcia wszelkich niezbędnych

czynności proceduralnych w celu zebrania pełnego materiału dowodowego. Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy nadesłanych przez wnioskodawców dokumentów oraz argumentów przedstawionych w uzasadnieniu danego wniosku, a także po przeprowadzeniu analizy dokumentów zgromadzonych w trakcie postępowania wyjaśniającego, możliwe jest wyważenie interesu społecznego i interesu indywidualnego w rozstrzygnięciu wniosku wójta (burmistrza) oraz wydanie rozstrzygnięcia, które nie będzie obciążone wadą arbitralności.

a/a

Do wiadomości:

Pani
Anna Wójcik
Dyrektor Biura Prezesa
Rady Ministrów

za pośrednictwem wymiany międzyresortowej

MINISTER
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jan Krzysztof Ardanowski