

KAROLINA KACZMAREK\*

**KONSEKWENCJE ZMIAN ART. 7 UST. 2 PKT 1  
USTAWY O OCHRONIE  
GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH  
DLA DZIAŁALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW  
ENERGETYCZNYCH**

**CONSEQUENCES OF THE AMENDMENT  
OF ARTICLE 7 SECTION 2 POINT 1 OF THE ACT  
ON FARM AND WOODLAND CONSERVATION  
FOR THE ACTIVITIES OF POWER COMPANIES**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2016.017>

**STRESZCZENIE**

Od 26 maja 2013 r. każda zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III, niezależnie od powierzchni tej zmiany, w przypadku

\* Doktorantka w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, radca prawny.

3/2016



lokalizacji słupów napowietrznych linii elektroenergetycznych na tych gruntach, może zostać przeprowadzona wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz wyłącznie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W artykule oceniono dotychczas obowiązujące i aktualnie przyjęte rozwiązania w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III, na cele nierolnicze. Wskazano na konsekwencje nowelizacji art. 7 ust. 2 pkt 1) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych na działalność przedsiębiorstw energetycznych. Ponadto, przedstawiono kierunki zmian, które ponownie umożliwią realizację wszystkich liniowych inwestycji elektroenergetycznych, na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, bez konieczności uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia.

### **Słowa kluczowe**

Grunty rolne; ochrona gruntów rolnych; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nowelizacja; przedsiębiorstwo energetyczne.

## **ABSTRACT**

Since 26 May 2013 each change of use of agricultural land class I–III regardless of the surface of this change in the case of location overhead power lines poles on the land can only be carried out in the local land management plan and only after obtaining the consent of the Minister responsible for rural development. The article rated previously existing and currently adopted solutions for the reassignment of agricultural land class I–III for non-agricultural purposes. It pointed out the consequences of the amendment of Article 7 (2) (1) of Farm and Woodland Conservation Act on the activities of power companies. In addition the author showed the directions of changes which again will enable the realization of all linear power investments on agricultural land being class I–III land without the need to obtain the consent of the Minister responsible for rural development for the reassignment.

### **Keywords**

Agricultural land; land conservation; local land management plan; amendment; power companies.



## 1. UWAGI WSTĘPNE

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jak stanowi art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>, „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, 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”. Przepis ten wskazuje na kierunek konfliktu, który może pojawić się w odniesieniu do zagospodarowania terenu. Może to być konflikt interesu publicznego z interesem indywidualnym lub konflikt interesów indywidualnych, jak również konflikt interesów publicznych w postaci budowy napowietrznych liniowych inwestycji elektroenergetycznych, stanowiących inwestycję celu publicznego z ochroną ilościową i jakościową gruntów rolnych klas I–III, na których mają zostać posadowione słupy liniowej inwestycji elektroenergetycznej<sup>2</sup>.

Wybór trasy przebiegu napowietrznej linii elektroenergetycznej jest jednym z najważniejszych etapów planowania liniowych inwestycji elektroenergetycznych. Trasa ta przebiega przez wiele gmin, powiatów, a często wykracza poza obszar jednego województwa. Tym samym rodzaj użytków gruntowych, na których ma zostać zlokalizowane przedsięwzięcie może obejmować swym zakresem zarówno: grunty rolne oraz leśne, grunty zabudowane i zurbanizowane, użytki ekologiczne, grunty pod wodami, a także tereny różne. Jeżeli działki te stanowią użytek rolny klas I–III, zmiana ich przeznaczenia na cele nierolnicze jest możliwa wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i to po uzyskaniu zgody mi-

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm. (dalej: u.p.z.p.)

<sup>2</sup> J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, LEGALIS, art. 6.



nistra właściwego do spraw rozwoju wsi<sup>3</sup>. Oznacza to, że wykonanie całego przedsięwzięcia, w związku z przebiegiem trasy napowietrznej linii elektroenergetycznej przez użytki rolne klas I–III, będzie dużo bardziej czasochłonna aniżeli zlokalizowanie przedsięwzięcia na gruntach rolnych niższej kategorii, tj. klasy IV i niższej.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna ocena nowelizacji art. 7 ust. 2 pkt 1) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z propozycją postulatów *de lege ferenda*.

## 2. OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH W INWESTYCJACH CELU PUBLICZNEGO

Analiza zagadnień z zakresu gruntów rolnych w działalności przedsiębiorstw energetycznych wymaga na wstępie wyjaśnienia pojęcia inwestycji celu publicznego. Art. 2 pkt 5) u.p.z.p. definiuje inwestycje celu publicznego jako działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 7 ust. 1 i 2 pkt 1) ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.) (dalej: u.o.g.r.l.).

<sup>4</sup> Art. 6 obejmuje listę celów publicznych (pkt 1–10), które decydują o zakwalifikowaniu danej inwestycji do tej kategorii. Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiek-



ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>.

Jednym z celów publicznych w rozumieniu art. 6 pkt 2) u.g.n., a tym samym inwestycją celu publicznego, jest bu-

---

tów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania; 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) 1 budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U., poz. 1529), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) 2 wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.) (dalej: u.g.n.).



dowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Zatem każdy proces energetyczny<sup>6</sup> w zakresie przesyłania lub dystrybuowania energii elektrycznej, niezależnie od poziomu napięcia<sup>7</sup>, które jest przesyłane lub dystrybuowane, stanowi inwestycję celu publicznego. Realizacją tych inwestycji zajmują się przedsiębiorstwa energetyczne, tj. podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi, albo przesyłania dwutlenku węgla<sup>8</sup>.

Znaczna część inwestycji celu publicznego realizowana jest na podstawie tzw. „specustaw”, które upraszczają obowiązujące procedury administracyjne, dotyczy to w szczególności inwestycji w zakresie: dróg publicznych, energetyki jądrowej, terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu czy sieci przesyłowych.

Ustawy te odnoszą się w sposób szczególny do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji, ze względu na nieefektywność regulacji ogólnych lub procesów administracyjnych w danym obszarze. Każda z tych ustaw zawiera wyłączenie stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Odnosnie inwestycji dotyczących sieci elektroenergetycznych, zarówno niskich, średnich, jak i najwyższych lub wysokich napięć<sup>9</sup>, z wyłączeń w tym zakresie można było korzystać przy realizacji przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012

---

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 7) ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) (dale: u.p.e.): procesy energetyczne to techniczne procesy w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii.

<sup>7</sup> Art.11a) u.p.e. w zw. z § 2 pkt 1) rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1200) (dalej: r.e.e.).

<sup>8</sup> Art.3 pkt 12) u.p.e.

<sup>9</sup> Art. 11a) u.p.e. w zw. z § 2 pkt 1) lit. a) i b) r.e.e.



określonych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29.12.2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012<sup>10</sup>.

Dotyczyło to takich przedsięwzięć, jak: budowa stacji elektroenergetycznej 110/15 kV Nowy Port wraz z infrastrukturą towarzyszącą<sup>11</sup>, rozbudowa systemu zasilania elektroenergetycznego aglomeracji trójmiejskiej<sup>12</sup>, systemu zasilania elektroenergetycznego aglomeracji poznańskiej<sup>13</sup> oraz systemu zasilania elektroenergetycznego aglomeracji wrocławskiej<sup>14</sup>, a także przebudowy linii napowietrznej 110 kV relacji Rozdzielczy Punkt Zasilania Sielce – Elektrociepłownia Siekierki<sup>15</sup>.

Proces realizacji inwestycji elektroenergetycznych miała ułatwić ustawa o korytarzach przesyłowych. Projekt ustawy z dnia 18 lipca 2013 r. o korytarzach przesyłowych zawierał wyłączenie stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>16</sup>. Jednakże projekt ustawy o korytarzach przesyłowych został wycofany. Zastąpiono go projektem ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych<sup>17</sup>, tj. okrojona wersją projektu o korytarzach przesyłowych. W dniu 15 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych<sup>18</sup>. Ustawa ta swym zakresem objęła jedynie sieci elektroenergetyczne najwyższych lub wysokich napięć<sup>19</sup>, które zostały enumeratywnie wskazane w wykazie strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, stanowiącym załącznik do usta-

---

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1345 ze zm. (dalej: r.w.s.w.p.).

<sup>11</sup> Ibidem lp. 19.

<sup>12</sup> Ibidem lp. 23.

<sup>13</sup> Ibidem lp. 56.

<sup>14</sup> Ibidem lp. 78.

<sup>15</sup> Ibidem lp. 65.

<sup>16</sup> Art. 28 projektu ustawy z dnia 18.07.2013 r. o korytarzach przesyłowych (wersja 5.3.).

<sup>17</sup> Zob. druk sejmowy nr 3475.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1812 ze zm. (dalej: u.o.p.i.r.s.i.).

<sup>19</sup> Art. 1 ust. 2 u.o.p.i.r.s.i. w zw. z art. 3 pkt 11a) u.p.e.



wy<sup>20</sup>. Łącznie w załączniku wskazano 23 pozycje strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

W związku z tym przygotowanie i realizacja liniowych inwestycji elektroenergetycznych, poza inwestycjami, które zostały umieszczone w wykazie strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, stanowiącym załącznik do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych<sup>21</sup>, odbywa się przede wszystkim z uwzględnieniem przepisów zawartych w: ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>22</sup>, ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>23</sup>, a także na podstawie przepisów tych ustaw, których wymagania powinny zostać spełnione, aby doszło do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>24</sup> czy otrzymania pozwolenia na budowę<sup>25</sup>. Jedną z takich ustaw jest ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

### 3. OCHRONA GRUNTÓW ROLNYCH W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Grunty rolne stanowią jeden z najcenniejszych zasobów środowiska, a racjonalne gospodarowanie tymi gruntami moż-

<sup>20</sup> Art. 3 u.o.p.i.r.s.i. stanowi, iż: strategiczne inwestycje w zakresie sieci przesyłowych są celami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

<sup>21</sup> Ustawa o przygotowaniu turnieju Euro 2012 nie znajduje zastosowania do infrastrukturalnych przedsięwzięć, które nie zostały rozpoczęte przed turniejem Euro 2012. W odniesieniu do przedsięwzięć w toku, które zostały objęte decyzją lokalizacyjną, stosuje się ogólne przepisy prawa, zob. wyrok TK z dnia 6.03.2013 r. sygn. akt Kp 1/12.

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm (dalej: u.o.o.ś.).

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm. (dalej: u.p.b.).

<sup>24</sup> Art. 17 pkt 6 lit. c) u.p.z.p. w zw. z art. 7 u.o.g.r.l.

<sup>25</sup> Art. 32 ust. 1 pkt 2) u.p.b. w zw. z art. 11 ust. 4 u.o.g.r.l.





na uznać za jeden z podstawowych kierunków polityki ochrony środowiska. Ochrona gruntów rolnych ma w Polsce ponad 40-letnią tradycję. Pierwszym aktem normatywnym ujmującym w sposób całościowy problematykę ochrony gruntów była ustawa z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów<sup>26</sup> (dalej: u.o.g.r.l.)<sup>27</sup>. W okresie obowiązywania tej ustawy weszła w życie ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>28</sup>. Ustawa ta jako zasadę przyjęła, iż grunty rolne wysokiej jakości nie mogą być przeznaczone na cele nierolnicze, w tym także na cele inwestycyjne. Odstępstwa od tej zasady dopuszczalne były jedynie w wypadkach wyjątkowo uzasadnionych, gdy zezwalały na to przepisy szczególne. Zgodnie z art. 13 ust. 6 u.o.o.ś. szczególne zasady ochrony zasobów gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów określały przepisy szczególne, którymi w czasie, kiedy ustawa o ochronie środowiska weszła w życie, były przepisy ustawy z 1971 r. o ochronie gruntów wraz z przepisami wykonawczymi do niej<sup>29</sup>.

Obecnie ochrona gruntów rolnych i leśnych jest uregulowana w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w której zostały wyróżnione dwa podstawowe kierunki ochrony tych gruntów<sup>30</sup>, mianowicie: ochrona ilościowa, polegająca na ograniczeniu możliwości przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na inne cele oraz ochrona jakościowa, polegająca na zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji, szkodom powstałym w wyniku działalności nierolniczej i nie-

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 27, poz. 249.

<sup>27</sup> Ze względu na ograniczone ramy, jakie wiążą się z formą artykułu, w zakresie historii polskich regulacji prawnych o ochronie gruntów rolnych i leśnych, chciałabym odesłać do komentarza W. Radeckiego: *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>28</sup> Dz. U. Nr 3, poz. 6 ze zm.

<sup>29</sup> W latach 1980–2001 regulacje ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o ochronie i kształtowaniu środowiska w częściach dotyczących ochrony powierzchni ziemi w zasadniczej mierze pokrywały się ze sobą. P. Bojarski, *Dualizm prawnej ochrony ziemi*, w: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, H. Lisicka (red.), Wrocław 2006, s. 20.

<sup>30</sup> Art. 3 ust. 1 u.o.g.r.l.



leśnej oraz przywracaniu i poprawianiu ich wartości. Ochrona ta ma na celu zachowanie produktywności gruntów rolnych i leśnych<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l. na cele nierolnicze można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Ustawodawca w artykule tym wyraził zasadę ochrony gleb o najwyższej przydatności produkcyjnej. Gleboznawcza klasyfikacja gruntów, obejmująca podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, znajduje odzwierciedlenie w prowadzonej przez starostów ewidencji gruntów i budynków<sup>32</sup>. Ustawa ta zatem w celu ochrony gruntów rolnych i leśnych ogranicza ich przeznaczenie na cele nierolnicze<sup>33</sup>.

W swoim pierwotnym brzmieniu<sup>34</sup> ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewidywała powszechną ochronę

---

<sup>31</sup> Przydatność produkcyjną gruntów określa się według gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przez którą rozumie się prawnie uznany system bonitacji gruntów (gleb). Podstawę prawną gleboznawczej klasyfikacji gruntów stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 1246). Zgodnie z tabelą klas gruntów, stanowiącą załącznik do rozporządzenia, wyróżnia się m.in. grunty orne, sklasyfikowane od I do VI, w tym grunty: klasy I – gleby orne najlepsze, klasy II – gleby orne bardzo dobre, klasy IIIa – grunty orne dobre, klasy IIIb – gleby orne średnio dobre, klasy IVa – gleby orne średniej jakości, lepsze; klasy IVb – gleby orne średniej jakości, gorsze; klasy V – gleby orne słabe; klasy VIz – gleby orne najłabsze, trwale za suche lub za mokre.

<sup>32</sup> A. Folgier, *Procedura odrolnienia gruntów a nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 8 marca 2013 r.*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), Toruń 2014, s. 210–211.

<sup>33</sup> Wskazać należy, iż art. 6 ust. 1 nie wyraża zasady bezwzględnej i nie zawiera ścisłych kryteriów, jakimi organ administracji ma się kierować przy wyrażaniu lub odmowie wyrażania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Decyzja dotycząca wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze jest decyzją uznaniową. Wykładnia językowa tego artykułu prowadzi do wniosku, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych odnosić się powinna do nieużytków i gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, zaś wyjątkowo do gruntów najwyższej klasy. Organ, rozpoznając wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów, powinien przede wszystkim kierować się wskazanymi przez ustawodawcę zasadami ochrony gruntów.

<sup>34</sup> Dz. U. nr 16, poz. 78.



gruntów rolnych, wprowadzając jedynie wyłączenia dla użytków klasy V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia innego niż organiczne oraz wyłączenia dla niewielkich powierzchni gruntów rolnych klas wyższych. Od wejścia w życie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>35</sup>, tj. od dnia 1 stycznia 2009 r., nie wymaga zgody przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne<sup>36</sup>: gruntu rolnego innego niż użytek rolny – bez względu na obszar (art. 11 ust. 6 u.o.g.r.l.<sup>37</sup>), użytku rolnego klas IV, V i VI – bez względu na obszar i bez względu na to, czy został wytworzony z gleb pochodzenia mineralnego, czy organicznego (art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.<sup>38</sup>) oraz użytku rolnego klas I–III, jeżeli grunt ten spełnia łącznie następujące warunki: co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (art. 7 ust. 2 a u.o.g.r.l.<sup>39</sup>).

<sup>35</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 237, poz. 1657.

<sup>36</sup> Za: W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 84–85.

<sup>37</sup> Przepis ten stanowi, iż nie wymaga się decyzji, o których mowa w ust. 1–2 [decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych], jeżeli grunty rolne mają być użytkowana na cele leśne.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.: wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego – zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie.

<sup>39</sup> W myśl art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki: co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia



#### 4. NOWELIZACJA ART. 7 UST. 2 PKT 1 USTAWY O OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

Artykuł 7 ust. 2 pkt 1) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych od 26 maja 2013 r. był dwukrotnie nowelizowany, mianowicie: ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>40</sup>. Ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie weszła w życie, w związku z odmową podpisania jej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 lipca 2014 r.<sup>41</sup>

Przed nowelizacją art. 7 ust. 2 pkt. 1 u.o.g.r.l. ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych tylko przeznaczenie gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha, na cele nierolnicze i nieleśne wymagało uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W tym przypadku zmiana przeznaczenia dokonywana była w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z uwagi na brak legalnej definicji „zwartego obszaru” określenie: „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha”, był w różny sposób interpretowany zarówno w praktyce, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>42</sup>, a rozbieżności w interpretacji tego pojęcia

---

21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.); ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1338.

<sup>41</sup> Zob. druk sejmowy nr 2652 i nr 2406-A.

<sup>42</sup> Np. w ocenie NSA: „zwarty obszar projektowy” to całe projektowane przedsięwzięcie. W takim przypadku nie chodzi wyłącznie o działkę, na której ma być zrealizowany obiekt budowlany, ale również działki, których przeznaczenie musi zostać zmienione, aby powstały w przyszłości obiekt budowlany



prowadziły do omijania stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Nowelizacja art. 7 ust. 2 pkt 1) u.o.g.r.l. ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych usunęła z tego artykułu słowa: „jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia, przekracza 0,5 ha”<sup>43</sup>. Tym samym procedura uzyskania zgody właściwego

---

mógł być, zgodnie z jego przeznaczeniem, wykorzystywany, tzn. w razie realizacji inwestycji wraz z koniecznością wydzielenia drogi zarówno działka przeznaczona pod drogę, jak i działka przeznaczona pod zabudowę będą stanowiły wspólnie zwarty obszar projektowy, zob. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2151/11. W innej sprawie NSA stwierdził, że ustawowe określenie: „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia” nie zostawia pola do wykładni rozszerzającej. Ustawodawca wyraźnie bowiem łączy w jedną całość granice uwzględnianego obszaru ze zmianą przeznaczenia, czyli nakazuje ograniczanie powierzchni, dla której ma nastąpić zmiana przeznaczenia, do działek inwestora. Kryterium obszarowe zawarte w art. 7 ust. 2 ust. 1) u.o.g.r.l. będzie dotyczyć jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele. Kryterium obszarowe 0,5 ha odnosi się bowiem jedynie do działki, która ma zmienić swoje przeznaczenie bez wliczania w to obszaru wokół niej czy też obszaru, z którego działka wskazana przez inwestora została uprzednio wydzielona, zob. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1433/11. Natomiast WSA w Krakowie stwierdził, iż: „zwarty obszar” to obszar złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, skupiony i nie rozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na tę inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie. Zwarty obszar projektowy to obszar składający się z jednej lub wielu działek (podziały geodezyjne są w tym przypadku bez znaczenia), które jednakże znajdują się w bezpośredniej bliskości. Słowo „zwarty” w rozumieniu przestrzennym należy rozumieć jako: złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, ściśły, zbity, gęsty, skupiony. Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 12.03.2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1124/12.

<sup>43</sup> Wskazać należy, iż poselski projekt nowelizacji w swojej pierwotnej wersji zakładał pozostawienie w art. 7 ust. 2 pkt 1) u.o.g.r.l. progu 0,5 ha zwartego obszaru projektowanego, przewidując jednocześnie wprowadzenie do ustawy definicji „zwartego obszaru projektowanego”. W art. 4 po pkt 28 miano dodać pkt 29 w brzmieniu: „29) zwartym obszarze projektowanym na cele nierolnicze – rozumie się przez to obszar gruntów rolnych przewidzianych do zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze, zawarty w granicach opracowania planu zagospodarowania przestrzennego, wyznaczony na rysunku projektu tego planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Usunięcie tego ograniczenia



organu stanowiła pierwszy etap i za każdym razem była konieczna do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III na cele nierolnicze w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>44</sup>.

W dniu 10 czerwca 2014 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, którą m.in. planowano zmienić art. 7 ust. 2 pkt 1) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nowelizacja ta ponownie zwalniać miała z obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, jeżeli obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha. Ustawa ta w zasadzie przywróciła stan prawny sprzed nowelizacji z dnia 8 marca 2013 r. Jedyna różnica polegała na pominięciu wyrazu „zwały”<sup>45</sup>. Nowelizacja ta została zawetowana przez Prezydenta RP, a uchwałą z dnia 9 października 2014 r. Sejm „zaakceptował” weto Prezydenta.

10 lipca 2015 r. Sejm przyjął nowelizację ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustawa ta w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. umożliwiła odrolnienia działek rolnych klas I–III bez zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi jedynie w przypadku

---

obszarowego było skutkiem stanowiska Rady Ministrów przedstawionego w toku nowelizacji – pkt III pisma z dnia 30.11.2012 r., w którym wskazano, iż: „[...] Rada Ministrów proponuje rozważanie objęcia również nowelizacją skreślenia w art. 7 ust. 2 pkt 1 wyrazów »jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha«. Usunięcie tego przepisu o charakterze progowym ujednoczyłoby system prawny oraz wyeliminowałoby częste przypadki nieuzasadnionych (sztucznych) »podziałów« obszarów najcenniejszych rolniczo na »zwarte« obszary poniżej 0,5 ha w procesie sukcesywnego przeznaczania takich gruntów pod zabudowę, w celu omijania obecnie obowiązujących przepisów. Zgłoszona propozycja wyeliminuje niepożądaną praktykę wynikającą z przyjętej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych terminologii określania obszaru przeznaczanego na cele nierolnicze”.

<sup>44</sup> W stanie prawnym sprzed wejścia w życie niniejszej nowelizacji, przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I–III, wymagało uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, jedynie w przypadku gdy zwarty obszar gruntów przekraczał 0,5 ha.

<sup>45</sup> W związku z tym, że brzmienie art. 7 ust. 2 pkt 1) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zostało zaproponowane w poprawce zgłoszonej w Sejmie podczas drugiego czytania, uzasadnienie ustawy nie wyjaśnia przyczyn pominięcia tego wyrazu. Nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, czy brzmienie tego przepisu było zamierzone, czy też jest błędem ustawodawcy.



łącznego spełnienia przez grunty następujących warunków: co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych; ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części. Tym samym ostatecznie ustawa ta nie uwzględniła w swej treści wyłączenia stosowania art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie niezbędnym do realizacji celów publicznych<sup>46</sup>. Ponadto, w ustawie tej zdefiniowano pojęcie zwartej zabudowy<sup>47</sup> oraz obszaru zwartej zabudowy<sup>48</sup>.

Na podstawie nowelizacji z dnia 10 lipca 2015 r. nieruchomości mogą być ponownie odrolnione zarówno w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jednakże nowelizacja ta nie przywróciła brzmienia art. 7 ust. 2 pkt 1) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych sprzed nowelizacji

---

<sup>46</sup> Pierwotnie prezydencki projekt ustawy z dnia 12 grudnia 2014 r. (Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm.) przewidywał w art. 7a pkt 1)–3) zwolnienie z obowiązku uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi użytków rolnych klas I–III w odniesieniu do inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 6 pkt 1 i 1a, pkt 2–7 oraz pkt 9–9b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.), w art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm.).

<sup>47</sup> Rozumie się przez to zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m (art. 4 pkt 29 u.o.g.r.l.).

<sup>48</sup> Rozumie się przez to obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m (art. 4 pkt 30 u.o.g.r.l.).



z dnia 26 maja 2013 r., który umożliwił realizację liniowych inwestycji elektroenergetycznych na gruntach rolnych, stanowiących użytki rolne klas I–III, bez konieczności uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia.

## 5. KONSEKWENCJE NOWELIZACJI ART. 7 UST. 2 PKT 1 USTAWY O OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH DLA DZIAŁALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW ENERGETYCZNYCH

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.z.p.). Jeżeli na podstawie przepisów odrębnych dla danego obszaru, istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to art. 62 ust. 2 wyłącza możliwość ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej<sup>49</sup>. Charakter przepisów szczególnych w stosunku do regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mają przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych określające tryb, w jakim następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz ich wyłączenie z produkcji rolnej. Reguła ta zawarta jest w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. stanowiącym, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe m.in. jedynie w przypadku, gdy teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne

<sup>49</sup> Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 grudnia 2011 r. sygn. akt II SA/Ke 579/2011, CBOSA.





albo, gdy jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów wykonanych przed 1 stycznia 1995 r., które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Artykuł 7 ust. 1 u.o.g.r.l. stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeżeli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w u.p.z.p.<sup>50</sup> Zatem z przepisu tego wynika, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, poza planem zagospodarowania przestrzennego, jest niemożliwe<sup>51</sup>.

Tym samym od wejścia w życie nowelizacji z dnia 8 marca 2013 r., tj. od dnia 26 maja 2013 r., każda zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III, niezależnie od powierzchni tej zmiany, w przypadku lokalizacji słupów napowietrznych linii elektroenergetycznych na tych gruntach, może zostać przeprowadzona wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz wyłącznie po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Wprowadzenie obowiązku uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III bez ograniczeń obszarowych wywołało istotne konsekwencje dla liniowych inwestycji elektroenergetycznych. Nowelizacja z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych uniemożliwiła realizację napowietrznych linii elektroenergetycznych z lokalizacją słupów na gruntach rolnych klas I–III na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

---

<sup>50</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 761/11, CBOSA.

<sup>51</sup> Zgodnie wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 674/07, CBOSA, nie ma możliwości zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolnej gruntu rolnego, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje takiej możliwości.



## 6. POSTULATY *DE LEGE FERENDA* W USTAWIE O OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH, A DZIAŁALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW ENERGETYCZNYCH

Wśród przeważająco negatywnych oddziaływań infrastruktury elektroenergetycznej, podkreślić należy także pozytywny aspekt urządzeń elektroenergetycznych. Mianowicie, poza tym, że realizacja tej infrastruktury stanowi realizację inwestycji celu publicznego, to wpływa ona również korzystnie na populację ptaków. Słupy energetyczne służą niektórym gatunkom do czatowania, są miejscem gniazdowania, a ponadto słupy, jak i linie najwyższych napięć pozytywnie wpływają na różnorodność gatunkową ptaków w krajobrazie rolniczym. Zarówno liczba gatunków, jak i obserwowanych osobników jest istotnie większa na polach pod słupami i liniami elektroenergetycznymi niż na otwartych polach pozbawionych linii elektroenergetycznych. Zjawisko to jest spowodowane obecnością krzewów rosnących pod słupami kratowymi<sup>52</sup>. Posadowienie słupów linii napowietrznych na terenach rolnych wiąże się z zajęciem części działki (terenu) celem umieszczenia fundamentów i podpór konstrukcji słupa. Zatem zajęcie tego terenu nie wiąże się z całkowitym pozbawieniem możliwości wykorzystania tego terenu dla prowadzenia działalności rolniczej.

Mając na uwadze powyższe, a także, iż ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych objęła swym zakresem jedynie sieci elektroenergetyczne najwyższych lub wysokich napięć, które zostały enumeratywnie wskazane w wykazie strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, stanowiącym załącznik do ustawy, rozważyć należy kierunki zmian, które ponownie umożliwią prowadzenie i realizację wszystkich liniowych inwestycji elektroenergetycznych, na gruntach rolnych stanowiących użytki

---

<sup>52</sup> K. Kustusch, A. Wuczyński, A. Gorczewski, *Ptaki i napowietrzne linie elektroenergetyczne. Rodzaje oddziaływań, ich przyczyny i znaczenie dla populacji ptasich*, „Ornis Polonica” 2013, nr 4, s. 272.



rolne klas I–III, bez konieczności uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia.

Ustawodawca powinien zatem rozważyć ponowną nowelizację przepisów poprzez co najmniej dodanie w §68 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, na wzór obecnego ust. 5 §68 r.e.g.b.<sup>53</sup>, dodatkowego zapisu w brzmieniu: „Słupa, składającego się ze stóp o powierzchni mniejszej od 0,1000 ha nie wykazuje się w ewidencji” czy też wprowadzenie zmiany w art. 7 u.o.g.r.l., poprzez dopuszczenie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, także w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, mając na uwadze art. 58 u.p.z.p.<sup>54</sup>

Druga z zaproponowanych zmian przepisów w ocenie autora zdecydowanie przyczyniłaby się do usprawnienia i przyspieszenia realizacji nie tylko liniowych inwestycji elektroenergetycznych, ale tych wszystkich inwestycji celu publicznego, które nie posiadają specustaw. Wskazać należy na dwie kwestie. Po pierwsze, lokalizacja inwestycji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest znacznie bardziej czasochłonna niż na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Poprzez umożliwienie realizacji inwestycji na podstawie decyzji lokalizacyjnej inwestor uniknąłby przeprowadzania długotrwałej procedury zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, uzależnionej zasadniczo od działania organów gminy oraz uznaniowego rozstrzygnięcia ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Po drugie, ryzyko nieterminowej realiza-

---

<sup>53</sup> Zob. ust. 51 r.e.g.b.

<sup>54</sup> Art. 58 ust. 1 u.p.z.p.: Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego można zawiesić na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli: w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono planu miejscowego lub jego zmiany.



cji inwestycji, na tym etapie jej wykonywania, zostałyby ograniczone do minimum. Ponadto, terminowa realizacja inwestycji w przypadku inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej stanowi jedną z podstaw uzyskania funduszy unijnych (opóźnienia mogłyby spowodować zmniejszenie lub wycofanie uprzednio przyznanych środków finansowych).

## 7. PODSUMOWANIE

Usunięcie z treści ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, granicznego progu 0,5 ha zwartego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III na cele nierolnicze wpłynęło w zasadniczy sposób na uwarunkowania realizacji inwestycji i w konsekwencji ograniczyło nie tylko możliwość budowy liniowych inwestycji elektroenergetycznych na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również robót budowlanych polegających na remoncie, montażu lub przebudowie, powodujących zmianę sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz zmieniające jego formę architektoniczną, które są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska oraz innych robót budowlanych wymagających uzyskania pozwolenia na budowę<sup>55</sup>.

Reasumując, stwierdzić można, że kierunki zmian legislacyjnych, począwszy od nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zostały nieprawidłowo zakreślone. Także nowelizacja z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie



uwzględniła (mimo pierwszych założeń) wyłączenia stosowania art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie niezbędnym do realizacji celów publicznych.

Tymczasem ustawodawca powinien skierować prace na usunięcie niepraktycznej zasady, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych o klasach bonitacyjnych I–III może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Poprzez nowelizacje ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych możliwe było usunięcie ważnej bariery procesu inwestycyjno-budowlanego<sup>56</sup>. Bariera ta, w przypadku liniowych inwestycji elektroenergetycznych, zniesiona została jedynie w ograniczonym zakresie poprzez ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych; tym samym przygotowanie i realizacja liniowych inwestycji elektroenergetycznych nie objętych niniejszą ustawą, tj. niskich, średnich, jak i najwyższych lub wysokich napięć, odbywa się z uwzględnieniem zasad zawartych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

## BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, LEGALIS.
- Bojarski P., *Dualizm prawnej ochrony ziemi*, w: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, H. Lisicka (red.), Wrocław 2006.
- Folgiec A., *Procedura odrolnienia gruntów a nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 8 marca 2013 r.*, w: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), Toruń 2014.

---

<sup>56</sup> Zagadnienie to było poruszane także na łamach prasy ogólnopolskiej przez P. Kucharskiego: *Ochrona gruntów rolnych i leśnych: nie tak miało być*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 160.



Kustusch K., Wuczyński A., Gorczewski A., *Ptaki i napowietrzne linie elektroenergetyczne. Rodzaje oddziaływań, ich przyczyny i znaczenie dla populacji ptasich*, „Ornis Polonica” 2013, nr 4.

Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

**Kontakt e-mail:**

k.kaczmarek2@op.pl

