Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Dorota Łobos-Kotowska
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0003-4060-4071
dorota.lobos-kotowska@us.edu.pl

Terytorialna ochrona użytkowa gruntów rolnych na obszarach położonych w granicach administracyjnych miast

STRESZCZENIE

Zrównoważony rozwój wymaga pogodzenia wymogów ochrony gruntu rolnego ze zwiększonymi potrzebami inwestycyjnymi w przemyśle i budownictwie mieszkaniowym, a także z poszanowaniem wymogów ochrony środowiska. Cele te powinny być realizowane również w odniesieniu do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. W odniesieniu do gruntów rolnych w miastach dochodzi jednak do jaskrawego konfliktu pomiędzy potrzebami inwestorów i wynikającą z tego presją na realizację inwestycji oraz ochroną gruntów rolnych. Analiza tak zakreślonego tematu badawczego wymagała podejścia terytorialnego do ochrony użytkowej gruntów rolnych, co znajduje swój wyraz w planowaniu przestrzennym. Celem niniejszego opracowania jest analiza polskiego ustawodawstwa pod kątem dopuszczalności zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na obszarach miast.

Słowa kluczowe: ochrona biosfery; ochrona ilościowa gruntów rolnych; zrównoważony rozwój

WPROWADZENIE

Ochrona gruntów rolnych, w tym tych położonych w granicach administracyjnych miast, nie jest kwestią aksjologicznie obojętną, uzależnioną od woli właściciela gruntu, mimo że art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[1] wymienia prawo własności jako wartość, którą należy uwzględnić w planowaniu przestrzennym. Prawo własności nie może być traktowane w sposób dominujący lub wyłączny. W odniesieniu do gruntów rolnych trzeba wziąć pod uwagę również ograniczenie areału takich powierzchni[2] oraz szczególne cechy fizykochemiczne i biologiczne zachodzące w gruntach. Należy to uczynić nie tylko z uwagi na cechy produkcyjne gruntu rolnego pozwalające na zapewnienie zdrowej i bezpiecznej żywności, lecz także z uwagi na aspekt środowiskowy i konieczność ochrony elementów przyrodniczych. Ta ostatnia okoliczność powinna być rozpatrywana ze względu na możliwe uszczuplenie takich dóbr publicznych, jak krajobraz o wysokich wartościach przyrodniczych, bioróżnorodność, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu i jakość powietrza. Zrównoważony rozwój wymaga pogodzenia wymogów ochrony gruntu rolnego ze zwiększonymi potrzebami inwestycyjnymi w przemyśle i budownictwie mieszkaniowym, a także z poszanowaniem wymogów ochrony środowiska. Cele te powinny być realizowane zarówno na obszarach wiejskich, jak i w odniesieniu do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, choć w tym przypadku rozłożenie akcentów powinno być w mojej ocenie nieco inne. W odniesieniu do gruntów rol-

[1] T.j. Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm., dalej: u.p.z.p.
[2] Pogląd o niepowiększalności, nieprzenoszalności oraz połączeniu elementów o charakterze naturalnym z oddziaływaniem człowieka został wyrażony przez A. Stelmachowskiego ([w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 321), następnie powtórzono go w kolejnych wydaniach publikacji.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

nych w miastach dochodzi bowiem do konfliktu pomiędzy potrzebami inwestorów (w wyniku czego pojawia się presja na realizację inwestycji) a ochroną gruntów rolnych. I choć aspekt ochronny gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast nie powinien być dominujący, to należy znaleźć równowagę i prowadzić racjonalną politykę przestrzenną.

Terytorialne podejście do ochrony użytkowej gruntów rolnych znalazło swój wyraz w planowaniu przestrzennym. Podstawą realizacji polityki przestrzennej przez właściwe organy jest zasada kształtowania ładu przestrzennego oraz zasada zrównoważonego rozwoju. W powiązaniu z instrumentami ochrony przewidzianymi w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[3] powinny być to determinanty, które stanowią podstawę wszelkich działań ochronnych odnoszących się do gruntów rolnych, także na obszarach administracyjnych miast. Należy jednak dostrzec, że uzupełnieniem powołanych regulacji prawnych są przepisy tzw. specustaw, które przewidują istotne rozluźnienie rygorów przewidzianych w tych aktach, czynią system planowania niespójnym oraz stanowią o jego swoistej dekompozycji. Kolejna niekonsekwencja systemowa polega na wyłączeniu stosowania przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[4] w stosunku do nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, lecz tylko tych przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego i inwestycji towarzyszących.

Celem niniejszego opracowania jest ocena stanu prawnego w kontekście dopuszczalności wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej na obszarach miast i przeznaczania ich na cele nierolne. W kontekście ochrony wartości przyrodniczych gruntów rolnych należy mieć na względzie, że regulacja prawna z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych jest podporządkowana wprost przepisom ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obie ustawy wskazują wiele rozwiązań przeciwdziałających negatywnym procesom urbanizacji i uprzemysłowienia, jednak wątpliwości budzą kwestie proceduralne związane z procesem inwestycyjnym, przy jednoczesnej słabej ochronie i zabezpieczeniu pozostawienia odpowiedniej ilości terenów rekreacyjnych na obszarach miast.

OGÓLNE REGUŁY DOTYCZĄCE WYŁĄCZANIA GRUNTÓW ROLNYCH Z PRODUKCJI

Elementem polityki państwa jest prawna ochrona gruntów rolnych, która została pomyślana jako ochrona kompleksowa, powiązana z planowaniem przestrzennym, której celem jest ochrona ziemi jako środka produkcji[5], a także ochrona litosfery, która jest elementem szeroko rozumianej biosfery. Zasadniczo dopuszczalność zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości jest poddana regulacji planowania przestrzennego. Zasada ta jest aktualna w pełnym wymiarze w odniesieniu do gruntów leśnych oraz gruntów rolnych wysokiej jakości. Choć działanie tej reguły jest ograniczone (w relacji do gruntów rolnych niskich klas bonitacyjnych oraz niektórych gleb klasy I–III procedura zmiany przeznaczenia odbywa się bo-

[3] T.j. Dz.U. 2017, poz. 1161, dalej: u.o.g.r.l.
[4] T.j. Dz.U. 2019, poz. 1362, dalej: u.k.u.r.
[5] Tak m.in. T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2017, s. 361 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wiem w drodze aktu administracyjnego), to największe wątpliwości budzi wyłączenie z procedury gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast.

Mimo że celem opracowania nie jest całościowe przedstawienie problematyki ochrony gruntów rolnych przed zmianą ich przeznaczenia, a jedynie ich szczególnej grupy, tj. gruntów położonych w granicach administracyjnych miast, to przed przystąpieniem do zasadniczego tematu niezbędna jest prezentacja konkurujących ze sobą reżimów prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

Pierwszy z tych reżimów wyznaczony jest przez porządek lokalny, a jego wyrazem są postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.). W tym porządku projektowanie obszarów gruntów rolnych, w tym na cele nierolnicze, odbywa się w aktach prawnych wydawanych w ramach władztwa planistycznego gminy, tj. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w m.p.z.p. Jest to zadanie własne gminy realizowane w ramach tzw. władztwa planistycznego, a jego celem jest samodzielne decydowanie o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania określonych obszarów. Podstawą tych działań powinien być zrównoważony rozwój i uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym ochrony gruntów rolnych i leśnych[6]. Nie jest to jednak władztwo bezwzględne; jego ograniczenie polega m.in. na uzyskiwaniu określonych w u.o.g.r.l. zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze[7]. Zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów klas I–III wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a wyjątkiem od tej zasady jest możliwość dokonania zmiany przeznaczenia na cele nierolne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III położonych w bliskiej odległości (nie dalej niż 50 m) od granicy najbliższej działki budowlanej oraz od drogi publicznej, jeżeli co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu, którego przeznaczenie ma ulec zmianie, zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, a ich łączna powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią całość czy kilka odrębnych części (art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l.). Przepis art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. wprowadza regułę, iż przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w m.p.z.p., sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w m.p.z.p., który jest powszechnie obowiązującym źródłem prawa, następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zagospodarowania terenu. Należy jednak mieć na uwadze, że już w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także obszary, dla których gmina zamierza sporządzić plan, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz kierunki i zasady kształtowania

[6] Na rolę planów miejscowych, zarówno jako środka umożliwiającego kształtowanie zagospodarowania przestrzeni, ochronę jej przyrodniczych walorów i ochronę gruntów rolnych, jak i środka służącego upowszechnianiu prawa własności, już w latach 70. XX w. zwrócił uwagę W. Pańko (*Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej – studium prawne*, Katowice 1978). Następnie tematykę tę podjęli P. Czechowski (*Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980) oraz T. Kurowska (*op. cit.*, s. 361 i n.).

[7] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2012, s. 86–87; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1996, nr 3, poz. 125.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 2 pkt 1, 9 i 10 u.p.z.p.). Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), co oznacza, że nie jest dopuszczalna modyfikacja kierunków zagospodarowania przewidziana w studium czy też ich dowolna interpretacja, a jedynie jego uszczegółowienie[8]. Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium (art. 14 ust. 3 u.p.z.p.). Z uwagi na okoliczność, że sporządzenie planów miejscowych jest co do zasady fakultatywne (a zasada ta dotyczy także obszarów, dla których projektowana jest zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne), w razie braku planu nie ma możliwości zmiany przeznaczenia i wyłączenia gruntów rolnych klas I–III z produkcji rolnej i przeznaczenia ich na inne cele. Konsekwencją tego jest przyjęcie, że w przypadku wniosku o ustalenie warunków zabudowy dla gruntów rolnych wskazanych klas i gruntów leśnych powinna zostać wydana decyzja odmowna z uwagi na przesłankę określoną w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

Drugi z reżimów prawnych dotyczy sytuacji, gdy brak jest m.p.z.p., a jego uchwalenie nie jest obligatoryjne. Na wstępie zauważyć należy, że przepisy u.p.z.p. nie nakładają na gminy obowiązku przygotowania m.p.z.p. Tworzenie planów jest co do zasady fakultatywne[9]. Szczególna sytuacja powstała z chwilą wejścia w życie u.p.z.p., ponieważ utraciły wówczas moc obowiązującą plany uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy. Po tej dacie tylko nieznaczna powierzchnia kraju była pokryta m.p.z.p., a dla gruntów rolnych i leśnych plany były właściwie sporadyczne. W konsekwencji do zagospodarowania przestrzeni dochodzi w oparciu o akty indywidualne. W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.)[10]. Powołane decyzje częściowo pełnią funkcję planu. Dają one możliwość realizowania inwestycji, choć nie jest to powiązane z innymi funkcjami obszarów miejskich, taką współzależność może bowiem zapewnić wyłącznie m.p.z.p.

Decyzje te nie są więc surogatem czy substytutem m.p.z.p. dla obszaru, dla którego plan taki nie został uchwalony[11]. Tryb postępowania i rodzaj decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest determinowany przez rodzaj inwestycji, a nie przez grunt, na jakim jest ona planowana, czy też osobę inwestora. Rodzaj gruntu ma jednak znaczenie o tyle, że w braku m.p.z.p. nie jest w ogóle możliwe przeznaczenie gruntów klas I–III i gruntów le-

[8] Por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 466/11, Legalis.

[9] Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powstaje z mocy przepisów odrębnych.

[10] Lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50–58 u.p.z.p.), a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 61–67 u.p.z.p.).

[11] Stanowisko takie utrwaliło się w doktrynie. Tak m.in. S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. 10, DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2012.10.02, s. 37; I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. 10, DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2012.10.08, s. 149. Stanowisko odmienne było dość powszechne w orzecznictwie na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139 ze zm.) oraz obecnie obowiązujących przepisów. Por. postanowienie NSA z dnia 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05, LEX nr 165134; wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, LEX nr 322829.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

śnych na cele nierolnicze i nieleśne. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy terenu dopuszczalne jest jedynie wówczas, jeżeli teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu m.p.z.p., które utraciły moc na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 61 ust. 2 u.p.z.p.).

Ponadto należy mieć na względzie, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego jest wydawana z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 61 u.p.z.p.[12], które oparte są na kontynuacji rozwiązań już istniejących i uzupełnieniu zabudowy, z uwzględnieniem parametrów urbanistycznych, architektonicznych i funkcjonalnych. Nie powinny być zatem wydawane w odniesieniu do obszarów niezabudowanych czy też zabudowanych wyłącznie siedliskami, a do takich należą zwykle grunty rolne na obszarach miast.

WYŁĄCZANIE GRUNTÓW Z PRODUKCJI ROLNEJ NA OBSZARACH ADMINISTRACYJNYCH MIAST

Istotnym ograniczeniem terytorialnej ochrony gruntów rolnych jest wyłączenie z zakresu ochrony polegającej na ograniczaniu przeznaczania na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Początkowo nowelizacją ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[13] zniesiono praktycznie całkowicie ochronę gruntów rolnych klas IV, V i VI, natomiast przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III na cele nierolnicze i nieleśne wymagało uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi tylko w sytuacji, gdy zwarty obszar tych gruntów przekraczał powierzchnię 0,5 ha. Ponadto wyłączono stosowanie przepisów ustawy w odniesieniu do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne, położonych w granicach administracyjnych miast (art. 5b u.o.g.r.l.). Powołana nowelizacja dotyczyła około 100 tys. ha użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast[14]. Wprowadzone zmiany uczyniły zatem ochronę gruntów rolnych iluzoryczną, stworzyły bowiem zagrożenie niekontrolowanego uszczuplenia zasobu powierzchni rolnej. Na skutek tej zmiany następowały niekontrolowane podziały nieruchomości w sposób prowadzący do wydzielenia działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,5 ha. Co więcej, w przypadku użytków rolnych położonych w granicach miast nie miał zastosowania także przewidziany w ustawie tryb zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze. Grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast nie utraciły oczywiście takiego charakteru, jednak uchylono zastosowanie

[12] Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) 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; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.
[13] Dz.U. 2008, poz. 1657.
[14] Powołane za: W. Radecki, *Komentarz do art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, LEX.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wobec takich gruntów trybu ich wyłączenia z produkcji rolnej oraz związanych z tym trybem ograniczeń administracyjnych i obciążeń finansowych.

Sytuacja uległa nieznacznej poprawie dzięki kolejnej nowelizacji u.o.g.r.l.[15], która uchyliła art. 5b u.o.g.r.l. i wprowadziła nowy art. 10a, który wyłączył jedynie stosowanie przepisów rozdziału 2 u.o.g.r.l. do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Na skutek tej zmiany nastąpiło rozszerzenie katalogu gruntów, polegające na wyłączeniu stosowania przepisów rozdziału 2 do wszystkich gruntów rolnych, a nie tylko do użytków rolnych. W związku z tym ponownie grunty te włączono do regulacji ustawowej, choć tylko częściowo. Obecnie do gruntów rolnych położonych w miastach nie ma zastosowania tryb zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze przewidziany w art. 7 u.o.g.r.l., przywrócono natomiast stosowanie pozostałych przepisów, co oznacza, że konieczne jest wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej oraz ponoszone są z tego tytułu opłaty. Oznacza to, że dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na obszarach miast nie wymaga uchwalenia lub zmiany m.p.z.p. oraz nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w przypadku, gdy grunty stanowią użytki klasy I–III. Do gruntów rolnych zastosowanie znajdują pozostałe przepisy ustawy, w tym przepisy rozdziału 3, dotyczące wyłączania gruntów z produkcji rolniczej i leśnej. Przed wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę konieczne więc będzie uzyskanie decyzji w sprawie wyłączenia 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, VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów rolnych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 u.o.g.r.l. Przepis art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[16] przewiduje bowiem obowiązek załączenia do wniosku o pozwolenie na budowę ostatecznej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji.

Ochrona użytkowa gruntów rolnych przed ich niekontrolowanym wyłączeniem z produkcji rolnej realizowana jest również poprzez charakter decyzji administracyjnej o wyłączeniu. Tylko w odniesieniu do użytków rolnych niższych klas bonitacyjnych (IV, IVa, IVb, V i VI) wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego decyzja o ich wyłączeniu z produkcji ma charakter deklaratoryjny, a organ nie może odmówić wyłączenia gruntów z produkcji. Natomiast dla gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, organ nie ma obowiązku wyrażenia zgody na wyłączenie gruntów z produkcji, ponadto może nałożyć dodatkowe obowiązki związane z wyłączeniem, m.in. obowiązek zdjęcia i zagospodarowania próchniczej warstwy gleby. Wyłączenie gruntów rolnych z produkcji będzie skutkować także koniecznością uiszczenia jednorazowej opłaty lub opłat rocznych za wyłączenie gruntów z produkcji. Opłaty te ustalane są według stawek określonych w art. 12 ust. 7 u.o.g.r.l. Jeszcze istotniejsze znaczenie ma przywrócenie stosowania przepisów zobowiązujących do zapobiegania degradacji gruntów oraz rekultywacji gruntów położonych w granicach administracyjnych miast. Oznacza to, że na obszarach miejskich w pełni realizowana jest ochrona jakościowa gruntów rolnych.

[15] Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1101).
[16] T.j. Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

INNE UŁATWIENIE PROCESÓW INWESTYCYJNYCH NA NIERUCHOMOŚCIACH ROLNYCH POŁOŻONYCH W GRANICACH ADMINISTRACYJNYCH MIAST

Grunty miejskie, w tym grunty rolne na obszarach administracyjnych miast, są także terenami przeznaczonymi dla istotnych z punktu widzenia interesu publicznego inwestycji[17]. W odniesieniu do tego typu inwestycji znaczenie ma sprawność procesu inwestycyjnego, a wyrazem realizacji tego celu jest tendencja do tworzenia odrębnej normatywnej podstawy prawnej (tzw. specustaw), choć wpływa to istotnie na dekompozycję planowania przestrzennego, a co za tym idzie również na ochronę gruntów rolnych[18].

Przepisy ustaw szczególnych pozwalają na przyspieszenie i uproszczenie procedury realizacji inwestycji, a często też na efektywne wykorzystanie środków unijnych[19]. W niektórych przypadkach klasyczny tryb postępowania wywłaszczeniowego, a także towarzyszący mu niejednokrotnie tryb wyłączania gruntów rolnych i leśnych z produkcji, okazuje się niewystarczający dla sprawnego ustalenia lokalizacji, wydzielenia i pozyskania tytułu prawnego do gruntu. Przepisy powołanych ustaw wyłączają stosowanie przepisów u.o.g.r.l. W odniesieniu do inwestycji wskazanych w tzw. specustawach na gruntach rolnych lub leśnych nie jest zatem wydawane zezwolenie na zmianę przeznaczenia ani decyzja o wyłączeniu ani nie są udzielane żadne rekompensaty finansowe z tego tytułu. Pozostałe ustawy wyłączają stosowanie przepisów u.o.g.r.l. w sposób częściowy. Przykładem w tym zakresie mogą być przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, które co prawda wyłączają w art. 29 ust. 1 stosowanie jej przepisów do nieruchomości rolnych i leśnych objętych decyzją o realizacji inwestycji, sformułowanie to jednak należy uznać za nieprecyzyjne, gdyż ustawodawcy w istocie zależało na wyłączeniu w odniesieniu do „nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji" stosowania przepisów u.o.g.r.l. w zakresie przepisów regulujących ograniczanie przeznaczania tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, o których mowa w rozdziale 2, oraz przepisów regulujących wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, zamieszczonych w rozdziale 3. Za nieracjonalną należy uznać interpretację, która zwalniałaby producentów rolnych z obowiązku rolniczego wykorzystania gruntów bądź ich ochrony przed degradacją lub dewastacją. Nie wydaje się natomiast, aby w stosunku do nieruchomości „niezbędnych do funkcjonowania inwestycji"

[17] Przykładem takich regulacji są m.in. ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 710 ze zm.); ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1474 ze zm.); ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. 2018, poz. 1380); ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1554 ze zm.); ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2062 ze zm.); ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 933); ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1537 ze zm.).

[18] Zwrócił na to uwagę m.in. S. Prutis (*op. cit.*, s. 39–40).

[19] Por. G. Dobrowolski, *Szczególne „substytuty" planowania przestrzennego*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. 10, DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2012.10.11, s. 198.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

było wyłączone stosowanie u.o.g.r.l., gdyż nie staną się one przedmiotem procesu inwestycyjnego w znaczeniu ścisłym[20].

Wyrazem liberalizacji polityki inwestycyjnej w odniesieniu do gruntów rolnych na obszarach miast są także przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W pierwotnej wersji projektu nowelizacji u.k.u.r. nieruchomości rolne położone w granicach administracyjnych miast miały zostać w całości wyłączone spod działania u.k.u.r. Uzasadniano to ich przeznaczeniem do tzw. zainwestowania miejskiego[21]. Ostatecznie w wyniku nowelizacji został dodany art. 1b[22], nie doszło do wyłączenia stosowania u.k.u.r. w odniesieniu do wszystkich nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, a jedynie do ściśle określonych kategorii nieruchomości związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych i tzw. inwestycji towarzyszących.

PODSUMOWANIE

Przedstawiony system ochrony gruntów rolnych na obszarach miast, choć obecnie nieco zaostrzony, musi budzić poważne wątpliwości w zakresie ochrony użytkowej litosfery, prowadzi bowiem do oczywistej kolizji pomiędzy celami u.o.g.r.l., ochroną gleby a interesami inwestorów, którzy są zainteresowani zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej w sposób, który maksymalnie zwiększy wartość nieruchomości, m.in. poprzez przeznaczenie gruntów rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego, ale i poprzez inną działalność inwestycyjną. Ustawodawca rozstrzygnął ten konflikt na korzyść urbanizacji przestrzeni miejskiej, z czym co do zasady należy się zgodzić. Nie można jednak pomijać kwestii ochrony wartości przyrodniczych na tych obszarach, ponieważ ochrona biosfery wymaga holistycznego podejścia, także z uwzględnieniem ochrony terytorialnej. Przedstawiony wniosek o ogólnym charakterze pozwala na sformułowanie uwag szczegółowych.

Po pierwsze, zasadne wydaje się postulowanie, aby zmiana przeznaczenia gruntów rolnych, w tym tych położonych na obszarach administracyjnych miast, odbywała się na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy podkreślić, że tylko m.p.z.p. daje szansę na realizację wszystkich funkcji danego obszaru.

Po drugie, godzenie interesów inwestorów z zapewnieniem ochrony użytkowej biosfery wymaga wprowadzenia pewnych uproszczeń w procedurze zmiany przeznaczenia terenu. W tym względzie należy przychylić się do poglądu K. Marciniuka o potrzebie wzmocnienia władztwa planistycznego gminy i rezygnacji z konieczności uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego[23].

Po trzecie, również realizacja inwestycji o szczególnym znaczeniu publicznym powinna odbywać się z poszanowaniem ochrony wartości przyrodniczych gruntu rolnego. Wymaga

[20] Por. M. Stańko, *Ochrona gruntów rolnych na obszarze realizacji inwestycji przeciwpowodziowych – wybrane zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica" 2014, t. 59, s. 263–274.
[21] Uzasadnienie do zmiany ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1080).
[22] Art. 50 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018, poz. 1496).
[23] Por. K. Marciniuk, *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. 9, DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2011.09.26, s. 374.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

to przynajmniej jednoznacznego określenia w tzw. specustawach, że przepisy dotyczące ochrony jakościowej gruntów rolnych oraz obciążeń finansowych mają w każdym przypadku zastosowanie.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Bogucka I., *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. 10, **DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2012.10.08**.

Czechowski P., *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980.

Dobrowolski G., *Szczególne „substytuty" planowania przestrzennego*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. 10, **DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2012.10.11**.

Kurowska T., *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2017.

Marciniuk K., *Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast*, „Studia Iuridica Agraria" 2011, t. 9, **DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2011.09.26**.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2012.

Pańko W., *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej – studium prawne*, Katowice 1978.

Prutis S., *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria" 2012, t. 10, **DOI: https://doi.org/10.15290/sia.2012.10.02**.

Radecki W., *Komentarz do art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, LEX.

Stańko M., *Ochrona gruntów rolnych na obszarze realizacji inwestycji przeciwpowodziowych – wybrane zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica" 2014, t. 59.

Stelmachowski A., [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1994.

AKTY PRAWNE

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1186 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1161).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1474 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1362).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 710 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2008, poz. 1657).

Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. 2018, poz. 1380).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1554 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2062 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 933).

Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1537 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1101).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018, poz. 1496).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1080).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 04:22:28

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ORZECZNICTWO

Postanowienie NSA z dnia 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05, LEX nr 165134.
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1996, nr 3, poz. 125.
Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 466/11, Legalis.
Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, LEX nr 322829.

UMCS