

JERZY BIELUK

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: bieluk@uwb.edu.pl

# Instrumenty finansowe ochrony gruntów rolnych i leśnych

## Zagadnienia wstępne

Zrównoważony rozwój w zagospodarowaniu przestrzennym wymaga uwzględnienia różnorodnych interesów. W zakresie wykorzystywania gruntów na różne cele interesy te są często nie do pogodzenia. Konkretny grunt może być wykorzystywany na cele rolnicze lub inne (mieszkaniowe, działalność gospodarczą). Zrównoważony rozwój wymaga pogodzenia wymogów ochrony środowiska, rolnictwa, przemysłu czy też budownictwa mieszkaniowego.

Jednym z podstawowych instrumentów ochrony gruntów rolnych i leśnych są instrumenty ekonomiczne. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>1</sup> przewiduje wiele mechanizmów finansowych związanych z ograniczaniem przeznaczania gruntów na cele nierolnicze. Są to przede wszystkim należności jednorazowe i opłaty roczne za wyłączenie z produkcji.

Niniejsza publikacja poświęcona jest podstawowym mechanizmom finansowym ochrony gruntów rolnych, do jakich zaliczają się należności oraz opłaty roczne. Analiza pomija kwestie związane z innymi obciążeniami finansowymi (przede wszystkim obowiązkiem zdjęcia próchnicznej warstwy gleby) oraz problematykę ochrony gruntów leśnych<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., nr 909 ze zm.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w razie wyłączenia gruntów z produkcji w decyzji o wyłączeniu, o której mowa w art. 11 ust. 1 i 2, można, po zasięgnięciu opinii wójta, nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk. Jak wskazuje brzmienie przepisu, nałożenie tego obowiązku nie jest obligatoryjnym elementem decyzji. Pominięta zostaje również problematyka innych instrumentów

Jedną z podstawowych funkcji obszarów wiejskich i rolnictwa staje się szeroko rozumiane dostarczanie usług związanych z ochroną środowiska i krajobrazem kulturowym. Rolnik nadal wytwarza żywność, ale jednocześnie rolnictwo staje się producentem dóbr publicznych, które przynoszą korzyści wszystkim członkom społeczeństwa i za które powinno płacić państwo. Pojęcie dóbr publicznych użyte jest tutaj w znaczeniu ekonomicznym. Dobra publiczne — w klasycznym ekonomicznym ujęciu — to dobra charakteryzujące się niemożnością wyłączenia ich z konsumpcji (nie ma możliwości wykluczenia kogoś z używania danego dobra) oraz brakiem konkurencyjności w konsumpcji (dostępność dla każdego bez możliwości wyczerpania się dobra). Krajobraz wiejski, zdrowa, ekologiczna żywność, czyste powietrze, różnorodność biologiczna to dobra spełniające powyższe kryteria. W prawie powoli zdobywa sobie miejsce określenie rolnika jako „producenta usług środowiskowych”<sup>3</sup>.

Przejsie do rolnictwa zrównoważonego oraz globalizacja stawiają w nowym świetle rachunek ekonomiczny rolnictwa, a produkcja wyżej wspomnianych usług powinna być w tym rachunku uwzględniona. Dobra takie, jak: czyste środowisko, zachowanie naturalnego krajobrazu, zachowanie dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich, zachowanie i rozwój żywotności ekonomicznej obszarów wiejskich z pewnością warte są wsparcia.

Elementem polityki państwa w tym zakresie jest zapobieganie przeznaczaniu gruntów rolnych na cele nierolnicze<sup>4</sup>. Celem takiej polityki jest między innymi zachowanie zasad zrównoważonego rozwoju i kierowanie się prostymi wskazaniami, takimi jak nieodwracalność procesów urbanizacji i uprzemysłowienia, a także niemożność powiększenia areалу ziemi.

Ustawa przewiduje dwa mechanizmy ograniczające wyłączenia gruntów z produkcji rolnej — administracyjne i finansowe. Ze względu na to, że podmioty zainteresowane takimi działaniami kierują się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym, podkreślić należy, iż bodźce finansowe mogą być najskuteczniejszym sposobem realizowania zadań związanych z ochroną gruntów rolnych, umożliwiając jednocześnie godzenie interesu jednostkowego z interesem ogólnospołecznym<sup>5</sup>.

---

finansowych ograniczających przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, do których należy zaliczyć obciążenia podatkowe — przede wszystkim ogromną dysproporcję w wysokości podatku rolnego i podatku od nieruchomości.

<sup>3</sup> „Na temat wielofunkcyjności rolnictwa zob. J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47 i n.; *Dobra publiczne i publiczny system interwencji. Raport analityczny. Paneuropejski przegląd podejścia państw członkowskich do dostarczania środowiskowych i społecznych dóbr publicznych w programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, www.fapa.com.pl. Por. też T. Cooper, K. Hart, D. Baldock, *Provision of Public Goods through Agriculture in the European Union*, [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/public-goods/report_en.pdf) [dostęp: 18.08.2015]; A. Bernaciak, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Poznań 2001, s. 116–117.

<sup>4</sup> W ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustawodawca wskazuje ogólnie (art. 1), że ustawa „reguluje zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów”. Nie ma jednak wyjaśnienia, w jakim celu ochrona gruntów rolnych jest prowadzona.

<sup>5</sup> Zob. A. Kostecki, *Rola instytucji prawa finansowego w zakresie ochrony i kształtowania środowiska człowieka*, „Krakowskie Studia Prawnicze” XVI, 1983, s. 127: „Niedostateczna skuteczność

## Regulacja ustawowa

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązuje od 25 marca 1995 r. Od 1 stycznia 2009 r. znacznie ograniczono jej działanie. Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>6</sup> wyłączono jej stosowanie do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne, położonych w granicach administracyjnych miast<sup>7</sup>. Na skutek tej zmiany w przypadku gruntów rolnych położonych w miastach nie stosuje się trybu zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, przewidzianego w ustawie. Grunty rolne położone na terenie miast nie przestają być gruntami rolnymi, ale w ich przypadku nie stosuje się przewidzianego w ustawie trybu wyłączenia z produkcji oraz związanych z tym trybem ograniczeń administracyjnych i obciążeń finansowych.

W dniu 5 września 2014 r. weszła w życie kolejna nowelizacja ustawy<sup>8</sup>, w której wyłączenie określono w art. 10a. Zgodnie z nową regulacją tylko przepisów rozdziału 2 nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. W ten sposób grunty leżące na terenie miast zostały z powrotem włączone do reżimu ograniczeń administracyjnych i finansowych związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych — także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wycięcia drzewostanu. W przypadku gruntów rolnych mamy więc do czynienia z dwoma instrumentami: należnością, czyli opłatą jednorazową, wymaganą w chwili wskazanej w ustawie, oraz płaconą przez lat 10 opłatą roczną.

---

metody administracyjnej, karnej, a także cywilnoprawnej w dziedzinie ochrony środowiska człowieka skłania do poszukiwania dróg rozwiązywania zagadnień związanych z ochroną i kształtowaniem środowiska przede wszystkim w płaszczyźnie ekonomicznej”. Zob. też G. Borys, *Finansowe instrumenty ochrony gruntów rolnych*, Wrocław 1983, s. 115–116 (tam też prezentowana koncepcja należności i opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej jako specyficznej „opłaty środowiskowej”).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2008 r., Nr 237, poz. 1657.

<sup>7</sup> Art. 5b. Przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne, położonych w granicach administracyjnych miast.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., Nr 1101 (art. 3 pkt 2). „Art. 10a. Przepisów rozdziału 2 nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast”. Regulacja ta obowiązuje od dnia 5 września 2014 r. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy: „Zmiana brzmienia art. 5b ma na celu rozszerzenie katalogu gruntów, o których mowa w art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, do których przepisów ustawy się nie stosuje. Obecne zawężenie jedynie do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne powoduje szereg komplikacji w stosowaniu przepisów tej ustawy do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Ponadto podstawowym celem zmiany przepisu jest przywrócenie stosowania przepisów zobowiązujących do zapobiegania degradacji gruntów oraz rekultywacji gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast”. Druk sejmowy nr 2162, cz. 1, Warszawa, 14 lutego 2014 r., [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [dostęp: 19.08.2015].

## Należność

Zgodnie z art. 4 pkt 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez pojęcie należności należy rozumieć jednorazową opłatę z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji. Do roku 2010 wysokość należności wyznaczana była jako równowartość określonej ilości ton ziarna żyta zgodnie z tabelą zamieszczoną w ustawie. Wysokość należności określoną w tonach żyta zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym od wejścia w życie ustawy do 31 grudnia 2009 r. obrazuje tabela 1. Równowartość tony ziarna żyta ustalana była zgodnie z art. 12 ust. 8 ustawy w wysokości stosowanej do wymierzania podatku rolnego, ogłaszanej przez Główny Urząd Statystyczny<sup>9</sup>. Ustawą z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>10</sup> zmieniono system naliczania należności i od 1 stycznia 2010 r. obowiązują stawki kwotowe.

Tabela 1. Wysokość należności w tonach żyta zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym od wejścia w życie ustawy do 31 grudnia 2009 r.

Grunty orne i sady, pod budynkami i urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi		Łąki i pastwiska trwałe, pod budynkami i urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi	
klasa	równowartość ton ziarna żyta	klasa	równowartość ton ziarna żyta
wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego			
I	750	Ł i Ps I	750
II	650	Ł i Ps II	620
IIIa	550	Ł i Ps III	500
IIIb	450		
wytworzone z gleb pochodzenia organicznego			
IVa	350	Ł i Ps IV	300
IVb	250	Ł V	250
V	200	Ps V	200
VI	150	Ł i Ps VI	150

Źródło: art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2009 r.

Od 1 stycznia 2010 r. wysokość należności jest określona w ustawie w stałej kwocie oznaczonej w złotych polskich. Wysokość należności uzależniona jest

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1381) średnią cenę skupu żyta ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie do dnia 20 października roku poprzedzającego rok podatkowy.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 115, poz. 967.

od rodzaju użytków rolnych oraz sposobu wytworzenia gleb (gleby pochodzenia mineralnego oraz gleby pochodzenia organicznego), a także od klasy gruntów. Aktualną wysokość należności obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Wysokość należności zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.

Grunty orne i sady, pod budynkami i urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi		Łąki i pastwiska trwałe, pod budynkami i urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi	
klasa	należność (w zł)	klasa	należność (w zł)
wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego			
I	437,175	Ł i Ps I	437,175
II	378,885	Ł i Ps II	361,398
IIIa	320,595	Ł i Ps III	291,450
IIIb	262,305		
wytworzone z gleb pochodzenia organicznego			
IVa	204,015	Ł i Ps IV	174,870
IVb	145,725	Ł V	145,725
V	116,580	Ps V	116,580
VI	87,435	Ł i Ps VI	87,435

Źródło: art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2010 r.

Wielkość należności zależała przed 2010 r. bezpośrednio od ceny żyta przyjętej do celów obliczania podatku rolnego. Był to wskaźnik bardzo zmienny, zależny od koniunktury rynkowej. Wahania cen żyta są bardzo duże, sięgają kilkudziesięciu procent rocznie, w związku z tym również wysokość należności podlegała znacznym zmianom. Tabela 3 wykazuje zmiany w wysokości należności i opłaty rocznej wynikające z cen żyta. Jak można zauważyć, różnice są ogromne. Na przykład w 2002 r. należność wynosiła 130,172 zł, a w 2006 tylko 97,580 zł. Uzależnienie wysokości należności od czynnika tak zmiennego, jak cena żyta, jednocześnie tak mało znaczącego dla polskiego rolnictwa, może być zrozumiałe tylko i wyłącznie w kontekście przyjęcia ceny żyta do obliczania innego obciążenia finansowego, jakim jest podatek rolny. Jednak wady tego rodzaju rozwiązania występujące przy podatku rolnym tym bardziej mają zastosowanie do należności. Żyto jest produktem o niewielkim znaczeniu w polskim rolnictwie, w roku 2013 jego produkcja stanowiła 2% globalnej produkcji rolnej<sup>11</sup>. Tak więc zmianę rozwiązania ustawowego w tym zakresie należy ocenić w pełni pozyty-

<sup>11</sup> Zob. Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2014, s. 150, dostępny na stronie [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 20.08.2015].

wnie. Jednak w ustawie brakuje mechanizmu waloryzującego należność. Już od czterech lat kwota należności pozostaje niezmienna, co powoduje realny spadek obciążeń z tego tytułu. Istotne jest to również ze względu na mechanizm zawarty w ust. 6 art. 12 ustawy, prowadzący do pomniejszenia należności o cenę gruntu.

Tabela 3. Zmiany wysokości należności i opłaty rocznej

Rok	Równowartość ton ziarna żyta dla gruntów ornych klasy IVa (zgodnie z art. 12 ust. 7)	Cena tony ziarna żyta (zł) (zgodnie z komunikatem Prezesa GUS ogłoszonym w roku poprzedzającym)	Należność za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntów (zł) (bez pomniejszenia o cenę gruntu)	Opłata roczna (10% należności)
2000	350	291,12	101892	10189,2
2001	350	358,2	125370	12537
2002	350	371,92	130172	13017,2
2003	350	334,52	117082	11708,2
2004	350	345,72	121002	12100,2
2005	350	376,72	131852	13185,2
2006	350	278,8	97580	9758
2007	350	355,2	124320	12432
2008	350	582,92	204022	20402,2
2009	350	558	195300	19530
2010			204015	20401,5
2011			204015	20401,5
2012			204015	20401,5
2013			204015	20401,5
2014			204015	20401,5
2015			204015	20401,5

Źródło: opracowanie własne.

## Pomniejszenie należności o wartość gruntu

Art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewiduje, iż należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Jest to istotny instrument, wpływający często w decydujący sposób na wysokość należności. Przy wycenie ziemi stosu-

je się wartości rynkowe. Przy przyjęciu, że jest to ziemia przeznaczona na cele mieszkaniowe, to wartość 1 hektara ziemi z reguły zdecydowanie przekracza wysokość należności. Przykładowo, w przypadku klasy IVa kwota wartości należności wynosi 204 015,00 zł od hektara. Jeżeli przyjmiemy kwotę 50 zł za 1 m<sup>2</sup> działki mieszkaniowej<sup>12</sup> — co jest wielkością z reguły zdecydowanie zaniżoną — wartość rynkowa 1 hektara ziemi to 500 000,00 zł. W związku z tym należności pochłaniane są przez pomniejszenia wynikające z art. 12 ust. 6. Jest to sytuacja niewłaściwa, gdyż w praktyce należności stają się barierą fikcyjną. W zdecydowanej większości przypadków decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych należności, ze względu na pomniejszenia wskazane powyżej, w ogóle nie występują<sup>13</sup>. W związku z tym nie ma oddziaływania ekonomicznego na podjęcie decyzji o odrolnieniu gruntu. W ustawę powinna być wbudowana waloryzacja należności, uzależniona od wskaźnika związanego z rynkiem nieruchomości — na przykład z ceną gruntu rolnego. Cena gruntu rolnego oddaje jego wartość na rynku i jej wzrost jest bardziej dynamiczny niż wzrost wartości należności (zob. tabela 4).

Tabela 4. Wysokość należności (grunt klasy IVa) a średnia cena gruntów ornych

Rok	Należność za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntów, niepomniejszona o cenę gruntu (grunt klasy IVa) (zł)	Średnia cena za 1 ha gruntów ornych wg GUS <sup>1</sup> (zł)
2000	101 892,00	4 786,00
2001	125 370,00	5 917,00
2002	130 172,00	5 042,00
2003	117 082,00	5 753,00
2004	121 002,00	6 606,00
2005	131 852,00	8 244,00
2006	97 580,00	9 259,00
2007	124 320,00	11 366,00
2008	204 022,00	15 388,00
2009	195 300,00	17 042,00
2010	204 015,00	18 037,00
2011	204 015,00	20 004,00

<sup>12</sup> Zob. np. <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Chcesz-kupic-dzialke-Nie-licz-na-duze-obnizki-7217151.html> [dostęp: 20.08.2015]. Dane wskazują, iż wartości działek mieszkaniowych są wielokrotnie wyższe niż wskazane wielkości.

<sup>13</sup> Zob. m.in. przykłady z raportu NIK z 2012 roku *Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki dla ewidencji podatkowej w gminach w latach 2007–2012*, nr ewid. 156/2012/P11141/LKR, s. 20–21 (dalej: NIK 2012). Jak stwierdzono w raporcie NIK, „do rzadkości należały przypadki, w których strona zobligowana została do zapłaty jednorazowej należności” (s. 21).

2012	204 015,00	25 442,00
2013	204 015,00	25 581,00
2014	204 015,00	30 383,00
2015*	204 015,00	37 330,00

\* dane z II kwartału.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednie-ceny-gruntow-wg-gus.html> [dostęp: 20.08.2015].

## Zwolnienie budownictwa mieszkaniowego

Zgodnie z art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej czy leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego:

- 1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego,
- 2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

Przepis ten skonstruowany jest w sposób nieprecyzyjny oraz dający możliwość dużej swobody interpretacyjnej. Ma on zastosowanie w bardzo wielu sytuacjach<sup>14</sup>, gdyż sformułowanie „na cele budownictwa mieszkaniowego” jest bardzo szerokie. Pomimo początkowego zawężonego rozumienia art. 12a<sup>15</sup> obecnie wyraźnie dominuje w praktyce i orzecznictwie szersze rozumienie tego przepisu, zgodnie z którym „grunty przeznaczone na »cele budownictwa mieszkaniowego«, o których mowa w art. 12a ustawy, oznaczają tym samym nie tylko teren zgodny z obrysem budynku, ale także teren szeroko pojętej, niezbędnej dla istnienia budynku, infrastruktury”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Zgodnie z informacją o wynikach kontroli NIK z roku 2012 (s. 22) w 395 badanych przez NIK postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie przepis ten został zastosowany w 222 sprawach (56%).

<sup>15</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 20 września 2001 r., II SA 1793/00, LEX nr 110515 (z uzasadnienia): „Art. 12a zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek (do określonego ustawowo obszaru). Nie przewiduje się więc zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych całego gruntu pod projektowane osiedle, a więc obok gruntów pod budynki, także gruntów pod drogi dojazdowe (wewnętrzne lub publiczne)”.

<sup>16</sup> Praktyka idzie wyraźnie w kierunku wskazanym przez niżej powoływany wyrok WSA w Gliwicach — szerzej zob. NIK 2012, s. 22–23. Jednak obecnie wyraźnie przeważa szersza interpretacja wyłączenia. „W opinii składu orzekającego grunty przeznaczone na »cele budownictwa mieszkaniowego«, o których mowa w art. 12a ustawy, oznaczają tym samym nie tylko teren zgodny



Obecnie realizowana przez gminy polityka w zakresie gospodarki przestrzennej kraju budzi wiele wątpliwości. Jak stwierdzono w raporcie o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce<sup>17</sup>: „niekontrolowana urbanizacja w wyniku wadliwego systemu planowania przestrzennego generuje rosnące straty społeczne i gospodarcze, ogranicza poziom i efektywność inwestycji, utrudnia funkcjonowanie rynku pracy, wreszcie staje się coraz większą barierą rozwoju kraju”<sup>18</sup>. Przeznaczanie przez gminy zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe, nadmiar tych terenów rodzi wiele negatywnych skutków<sup>19</sup>.

Wobec powyższego brakuje podstaw do tego rodzaju zwolnienia z należności terenów przeznaczanych pod budownictwo mieszkaniowe. Pod budownictwo mieszkaniowe nie powinny być przeznaczane grunty rolne, istnieją wystarczające

---

z obrysem budynku, ale także teren szeroko pojętej, niezbędnej dla istnienia budynku, infrastruktury. Stosownie do takiego rozumienia przepisu nie można zatem wykluczyć możliwości uznania, iż do terenu, którego wyłączenie z produkcji rolniczej zwolnione jest z obowiązku uiszczenia należności i opłat zaliczyć można także drogę, której wybudowanie pomiędzy działką, na której stanie budynek, a drogą publiczną jest konieczne, zwłaszcza że inwestycja ta warunkuje dopuszczalność zabudowy działki”. Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2012 r., II SA/Gl 638/12, LEX nr 1254776, i dalej: „zawarte w art. 12a wyłączenie od obowiązku uiszczania należności i opłat, o ile grunt przeznaczony ma być na cele mieszkaniowe, pojmować należy szerzej niż tylko jako grunt pod budynkiem mieszkalnym. Gdyby bowiem istotnie taka była intencja ustawodawcy, to nic nie stało na przeszkodzie, by wskazać wprost, iż zwolnienie dotyczy wyłącznie terenu przeznaczonego pod budynek mieszkalny”. Zob. też NIK 2012 s. 22. Tam też pogląd o źródle tak szerokiego rozumienia przepisu, czyli art. 146 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm.), zgodnie z którym: „Przez infrastrukturę towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu, o której mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a, rozumie się:

1) sieci rozprowadzające, wraz z urządzeniami, obiektami i przyłączami do budynków mieszkalnych,

2) urządzenie i zagospodarowanie terenu w ramach przedsięwzięć i zadań budownictwa mieszkaniowego, w szczególności drogi, dojścia, dojazdy, zieleń i małą architekturę,

3) urządzenia i ujęcia wody, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, kotłownie oraz sieci wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłne, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne — jeżeli są one związane z obiektami budownictwa mieszkaniowego”.

<sup>17</sup> Autorzy A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, [www.igipz.pan.pl/aktualnosc-sgmil/items/raport-ekonomiczny-2013](http://www.igipz.pan.pl/aktualnosc-sgmil/items/raport-ekonomiczny-2013) [dostęp: 20.08.2015]. Zob. tychże autorów, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce — wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny” 2014/4, s. 13: „Oszacowana łączna chłonność na poziomie 62,4 mln mieszkańców [...] okazuje się [...] znacznie wyższa od liczby ludności kraju według kryterium urzędowego zameldowania (38 mln osób). Przy czym trzeba podkreślić, że plany pokrywają niecałe 30% powierzchni kraju i w oczywisty sposób nie obejmują wszystkich obecnie zagospodarowanych terenów osadniczych, a zatem faktyczna chłonność jest znacznie wyższa”.

<sup>18</sup> A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty...*, s. 21.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

zasoby gruntów lepiej się do tego nadających. Natomiast „nieefektywne zagospodarowanie przestrzeni, w tym przede wszystkim rozpraszanie zabudowy, powoduje znaczące i rosnące straty, stanowiąc zagrożenie dla rozwoju kraju”<sup>20</sup>. Uznać należy, iż obecnie nie ma uzasadnienia dla tego rodzaju zwolnienia, a realne obciążenie finansowe może stanowić pewną barierę przed przeznaczaniem gruntów rolnych na cele mieszkaniowe.

## Oplaty roczne

Zgodnie z art. 4 pkt 13 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez pojęcie opłaty rocznej należy rozumieć opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10% należności, uiszczaną: w razie trwałego wyłączenia przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia — przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji. W zdecydowanej większości przypadków mamy do czynienia z trwałym wyłączeniem gruntów z produkcji, wobec czego opłata roczna przybiera wysokość należności rozłożonej na 10 równych, rocznych rat. Zgodnie z art. 12a obowiązek uiszczenia opłat rocznych, podobnie jak w przypadku należności, nie powstaje w sytuacji wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego. Do opłat rocznych nie powinno mieć zastosowania zmniejszenie należności wynikające z art. 12 ust. 6<sup>21</sup>.

Oplaty roczne są należnością mającą niewielkie znaczenie ekonomiczne. Przy wyłączeniu np. 2000 m<sup>2</sup> gruntu na cele przemysłowe opłata roczna wynosiła będzie (przy założeniu gruntu klasy IVa) 4080,00 zł rocznie. Nie jest więc to kwota znacząca. Również przy większych inwestycjach raczej nie jest to kwota będąca znaczącym obciążeniem finansowym.

Zgodnie z art. 12 ust. 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych opłatę roczną za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 30 czerwca tego roku, przyjmując w odniesieniu do gruntów rolnych kwoty określone na podstawie ust. 7, czyli przy użyciu tabeli wskazującej na wysokość należności. Brzmienie to wskazuje, iż kwoty te ustalane są corocznie, a w przypadku zmiany kwot w tabeli zmianie ulegną również opłaty roczne<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>21</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem*, Wrocław 1995, s. 65.

<sup>22</sup> Poprzednie brzmienie art. 12 ust. 14 (obowiązujące do 1 stycznia 2010 r.) było bardziej precyzyjne: „Opłatę roczną za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 30 czerwca tego roku, przyjmując za podstawę ustalenia równowartość ceny tony ziarna żyta, stosowanej przy wymierzaniu

## Wnioski

Rozwiązania zawarte w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie są doskonałe i wywołują wiele problemów w praktyce. Od 2010 r. uniezależniono wysokość należności za wyłączenie gruntów z produkcji od zmieniającej się w sposób nieprzewidywalny ceny żyta, co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Doprowadziło to do znacznego uproszczenia naliczania należności oraz przewidywalności ich wysokości. Jednak obecne rozwiązanie również budzi wątpliwości, przede wszystkim z powodu braku mechanizmu waloryzacji. Brak waloryzacji stawek od 2010 r., czyli już czwarty rok, należy ocenić negatywnie. Zauważyć trzeba, iż w tym czasie ceny ziemi rolnej znacznie wzrosły.

Zgodnie z regulacją ustawową należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Rozwiązanie to powoduje, iż w praktyce rzadko strona postępowania jest zobligowana do zapłaty jednorazowej należności. Mechanizm obniżania należności o kwotę wartości ziemi powoduje, że w większości wypadków należności w ogóle nie występują. W takiej sytuacji system ochrony gruntów rolnych oczywiście nie działa. Należy ten mechanizm znacznie ograniczyć lub wyeliminować, aby zachować ekonomiczny sens ograniczeń w wyłączaniu gruntów z produkcji rolnej.

Zwolnienie terenów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego nie ma racji bytu w obecnej sytuacji ekonomicznej i powinno być wyeliminowane. Zwolnienie to miało na celu wspieranie budownictwa mieszkaniowego, obecnie równie istotne jest wspieranie nieprzeznaczania gruntów na cele nierolnicze.

Mechanizmy finansowe ochrony gruntów rolnych i leśnych są w dużej części nieskuteczne, nie stanowią dużej bariery ekonomicznej. W większości przypadków wyłączeń należności nie występują ze względu na odliczenie wartości ziemi lub na zwolnienie z tytułu budownictwa mieszkaniowego. Zmiany w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych powinny iść w kierunku wyeliminowania wyłączeń i odliczeń oraz wprowadzenia mechanizmu waloryzacji świadczeń pieniężnych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej.

Rozwiązania ustawowe wymagają zmiany, tak aby instrumenty finansowe ograniczania przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze były skuteczne i proste w stosowaniu. Realnymi, skutecznymi mechanizmami są mechanizmy finansowe — należy sprawić, aby inwestorowi nie opłacało się przeznaczać gruntów rolnych na cele nierolnicze.

---

podatku rolnego za pierwsze półrocze w tym roku”. Takie brzmienie zakładało mechanizm waloryzacji opłaty rocznej.

## Financial instruments in the protection of agricultural land and forests

### Summary

Financial instruments belong to basic instruments of agricultural land and forests protection. In the Act on Protection of Agricultural Land and Forests, numerous financial mechanisms aimed at protection of agricultural land against its non-agrarian usage have been established. Among them there are mainly one-time charges and annual payments for the exclusion of land from agricultural production. Solutions suggested in the Act on Protection of Agricultural Land and Forests are not perfect and constitute a source of practical problems. Under the Act, the charge is to be decreased by the amount equal to the value of the ground, calculated on the basis of market prices applied in a given locality in the land trade, on the date of the actual exclusion of the land from production. In practice such a solution rarely obliges a party to the proceedings to make one-time payments. Exemptions from charges and annual payments due to the exclusion of land for the purposes of housing also cause several problems.

**Keywords:** protection of agricultural land, exclusion of land from agricultural production, one-time charges, annual payments