

## Komisja Bezpieczeństwa, Ochrony Środowiska i Rolnictwa

11.05.2026 r.

### **Problematyka ochrony gruntów rolnych na terenie powiatu nowotomyskiego w świetle prowadzenia procesu inwestycyjnego.**

**Ochrona gruntów rolnych** polega między innymi na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze.

**Proces inwestycyjny** – to proces tworzenia nowych obiektów budowlanych lub modernizacja istniejących, od początkowych faz projektowania aż do całkowitego zakończenia realizacji. Początkowym procesem jest projektowanie czyli opracowywanie dokumentacji projektowej i na tym etapie zagadnienia dotyczące ochrony gruntów rolnych są niezmiernie ważne.

Z zagadnieniami ochrony gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym wiążą się przepisy wynikające z ustaw: o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Często w potocznym języku mówi się o „odrolnieniu gruntów”. Nie jest to jednak określenie precyzyjne. Inwestorzy zazwyczaj używają określenia „odrolnienie” zamiennie w odniesieniu do „przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze” oraz do „wyłączenia gruntu z produkcji rolnej”. Z procesem inwestycyjnym wiążą się więc kolejno najpierw przeznaczenie gruntu na cele nierolnicze a następnie wyłączenie gruntu z produkcji rolnej.

Przez **przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze** rozumie się ustalenie innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolnych. Przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w przypadku braku takiego planu w decyzji o warunkach zabudowy bądź w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Starosta realizuje swoje ustawowe zadania w odniesieniu do gruntów rolnych.

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. Przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, przy czym zapis ten nie dotyczy terenów położonych na obszarze uzupełnienia zabudowy który określony zostanie w planie ogólnym gminy. Obecnie, po zmianie przepisów wprowadzonej w roku 2023, poszczególne Rady Gmin z terenu Powiatu Nowotomyskiego sukcesywnie intensywnie przystępują do podejmowania uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy. Prace są w toku, jednak do chwili ich zakończenia nie ma praktycznie możliwości przeznaczenia gruntów klas I-III na cele nierolnicze, a tym samym uzyskania dla nich decyzji o warunkach zabudowy bądź decyzji w o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Sytuacja ta powoduje, że na gruntach chronionych można obecnie realizować tylko te inwestycje, dla których w przeszłości ustalono przeznaczenie inne niż rolnicze.

Na tym etapie rola Starosty jako organu właściwego w sprawie ochrony gruntów rolnych jest niezwykle istotna, ponieważ w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zobowiązany jest on do zaopiniowania przedkładanych przez Burmistrzów i Wójtów projektów decyzji o warunkach zabudowy bądź projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wobec faktu, że na terenie Powiatu Nowotomyskiego jedynie obszar Gminy Kuślin objęty jest w całości obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a dla pozostałych terenów, zarówno miejskich jak i wiejskich istnieją jedynie fragmentaryczne plany, koniecznym jest ustalanie warunków zabudowy a tym samym opiniowanie wymienionych wyżej decyzji.

Aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące planowania przestrzennego wskazują, że został wyznaczony Gminom termin na przyjęcie planów ogólnych do dnia 30 czerwca 2026 r. Inwestorzy mając obawy co do możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy a następnie skutecznego realizowania inwestycji, w tym uzyskania pozwolenia na budowę, składają niemal „lawinowo” wnioski w tym zakresie do Burmistrzów i Wójtów. W przypadku nieprzyjęcia planu ogólnego w ustawowym terminie uchwalanie nowych planów miejscowych oraz wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu będzie wstrzymane.

Stan ten powoduje, że do Starostwa Powiatowego wpływa obecnie od tych organów znaczna ilość wniosków o zaopiniowanie projektów wymienionych wyżej decyzji. Sytuacja ta dotyczy zwłaszcza bieżącego roku, w którym do końca kwietnia złożono w tej sprawie 564 wnioski. Dla porównania w roku 2024 do końca kwietnia złożono 217 wniosków, w roku 2025 w tym terminie złożono 328 wniosków. Wynika zatem, że w pierwszych czterech miesiącach 2025 r. nastąpił 50% wzrost liczby wniosków w stosunku do analogicznego okresu z roku 2024, natomiast w roku 2026 nastąpił 70% wzrost liczby wniosków w stosunku I kwartału roku 2025. Daje to obraz skali zjawiska, a tendencja ta prawdopodobnie utrzyma się w ciągu całego 2026 roku.

Wydanie przez Burmistrzów i Wójtów zdecydowanie większej ilości decyzji o warunkach zabudowy prawdopodobnie będzie skutkowało w następnych latach wzmożonym zainteresowaniem uzyskania pozwoleń na budowę - decyzje dotyczą bowiem w 90% realizacji budownictwa mieszkaniowego.

Analizując dane z lat ubiegłych ustalono, że Starosta Nowotomyski prowadził sprawy z zakresu przeznaczania gruntów na cele nierolnicze w poniżej podanych ilościach:

rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (IV)
liczba spraw	252	286	451	491	749	678	719	<b>821</b>	621	607	712	<b>1473</b>	<b>564</b>

Jak widać z powyższego zestawienia liczba takich uzgodnień systematycznie rosła, a od roku 2018 wskazuje na utrzymującą się tendencję wyraźnie wyższą niż w latach minionych. Taki stan świadczy o dużym zainteresowaniu inwestorów zarówno w obszarze budowy nowych obiektów (przeważnie dotyczy to budownictwa jednorodzinnego), jak również w zakresie rozbudowy istniejącej infrastruktury (sieci wraz z przyłączami oraz coraz częściej dojazdowe

drogi wewnętrzne). Wobec realizowania budownictwa mieszkaniowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą przez deweloperów istnieje konieczność opiniowania projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w związku z tym, że to oni - a nie poszczególne Gminy - oferują do sprzedaży nieruchomości z urządzoną drogą dojazdową i przeprowadzonymi w jej ciągu mediami wraz z odpowiednią siecią przyłączy.

Decyzje z reguły dotyczą budynków mieszkalnych, a duża ich liczba spowodowana jest projektowaniem kilku a nawet kilkunastu budynków (a w konsekwencji działek budowlanych) na jednej nieruchomości. W ten sposób inwestorzy (często deweloperzy) projektują „mini osiedla mieszkaniowe”.

W roku 2021 pomimo wprowadzenia stanu epidemii odnotowano rekordową wręcz ilość wniosków o uzgodnienie. Zmiany w przepisach dotyczących planowania przestrzennego spowodowały, że rok 2025 zdecydowanie przebił ten wynik a dane za 2026 wskazują, że utrzyma się on na równie wysokim poziomie.

Z uwagi na to, że na terenie Powiatu Nowotomyskiego większość gruntów w pobliżu miast i przyległych obszarów wiejskich jest gruntami o słabych klasach bonitacyjnych (V i VI) przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne nie wymaga zgody ministra. Problem uzyskania takiej zgody dotyczyć może gruntów położonych na terenie gminy Opalenica, jednak są to przypadki sporadyczne.

W przypadku gdy mówimy o **wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej** - rozumie się przez to rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntów.

Wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I -III oraz użytków rolnych klas IV - VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Decyzja wydawana jest przez Starostę przed uzyskaniem pozwolenia na budowę i w myśl obowiązujących od września 2020 r. przepisów winna być dołączona do wniosku o pozwolenie na budowę albo do zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych. W decyzji określa się obowiązki związane z wyłączeniem (uiszczenie jednorazowej należności i opłat rocznych wnoszonych z reguły przez 10 lat, stanowiących corocznie 10% obliczonej należności). Dochody z tego tytułu są dochodami budżetu województwa.

Z korzyścią dla przyszłych inwestorów ustawodawca przewidział, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej na cele budownictwa mieszkaniowego powierzchni do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego oraz do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny - w przypadku budynku wielorodzinnego. Sytuacja ta oraz występowanie nielicznych gleb organicznych (głównie na terenach podmokłych i w okolicy rzek) powoduje, że dla terenu Powiatu Nowotomyskiego decyzje uwzględniające naliczenie opłat wydawane są tylko w odniesieniu do klas I-III a sporadycznie w odniesieniu do gruntów klas IV-VI. W większości prowadzonych spraw projektowana inwestycja nie wymaga wydania stosownej decyzji administracyjnej dotyczącej wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, Starosta Nowotomyski wydaje w tych sprawach inwestorowi informację, która załączona zostaje do dokumentacji projektowej składanej w Wydziale Budownictwa i Architektury. Z uwagi jednak na zmiany w przepisach wprowadzone w roku 2020 obserwuje się że inwestorzy lub działający w ich imieniu projektanci częstokroć nie zadbają o uprzednie uzyskanie decyzji bądź informacji odnoszących się do ochrony gruntów. Sytuacja ta powoduje,

że złożone przez nich wnioski w sprawie wydania pozwoleń na budowę są niekompletne, wymagają uzupełnienia a tym samym z uwagi na braki formalne nie mogą być rozpatrzone w szybszym terminie, co z kolei może powodować niezadowolenie wnioskodawców, a przecież projektant jako osoba posiadająca stosowne uprawnienia z dziedziny budownictwa winien posiadać szeroką wiedzę, w tym odnoszącą się do niezbędnych dokumentów, które należy załączyć do wniosku w sprawie wydania pozwolenia na budowę albo do zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych.

Analizując dane z lat ubiegłych ustalono, że Starosta Nowotomyski prowadził sprawy dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w następującej liczbie:

rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (IV)
liczba spraw	228	275	306	368	403	375	<b>477</b>	<b>609</b>	376	304	306	337	123

Z powyższego zestawienia wynika że liczba spraw systematycznie rosła. Wyjątkiem są jednak lata 2020 i 2021 w których nastąpił gwałtowny wzrost ilości składanych wniosków. Szczególny wzrost ilości spraw zaobserwowano w drugim półroczu 2020 roku i występował on przez cały 2021 rok. Być może należy to zjawisko powiązać z wprowadzeniem i trwaniem stanu epidemii na terenie kraju a co za tym idzie pracą zdalną osób posiadających uprawnienia z dziedziny projektowania. W roku 2022 ilość prowadzonych spraw powróciła do poprzedniego poziomu. W roku 2023 ponownie zmalała osiągając poziom z roku 2016, co prawdopodobnie można wiązać z sytuacją gospodarczą w kraju. Z uwagi na dużą liczbę spraw związanych z opiniowaniem decyzji o warunkach zabudowy w roku 2025 przewiduje się, że wymierny efekt w postaci składanych wniosków w sprawie wyłączenia gruntu z produkcji rolnej nastąpi w roku 2027 i w latach następnych. Inwestorzy będą prawdopodobnie dążyli do uzyskania pozwoleń na budowę, co będzie rzutowało na ilość spraw dotyczących ochrony gruntów rolnych.

Wzrost zainteresowania budownictwem – szczególnie mieszkaniowym jednorodzinny potwierdza również fakt, że występuje zainteresowanie budową na gruntach podlegających ochronie (grunty klas III), w stosunku do których należy wydać decyzję określającą wysokość opłat z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej – dotyczy to w szczególności terenu miasta i gminy Opalenica. W latach minionych nierzadko opracowano dla tych terenów miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, istniała więc możliwość ich zabudowy, jednak z nieznanych przyczyn planów nie zrealizowano. Aktualnie inwestorzy dążą do budowlanego wykorzystania tych terenów i trend ten utrzymuje się nadal.

Wyraźny wzrost ilości spraw od roku 2017 wskazuje na większy rozwój budowlany i z pewnością stanowi odzwierciedlenie wzrastającej ilości uzgodnień projektów decyzji o warunkach zabudowy, jednakże od roku 2023 obserwuje się spadek liczby spraw, co wskazuje na pewne zachwianie na rynku budowlanym.

Poniżej przedstawiam dane dotyczące powierzchni gruntów rolnych wyłączonych w poszczególnych latach z produkcji rolniczej na terenie Powiatu Nowotomyskiego. Dane podano w hektarach.

rok	powierzchnia gruntów wyłączonych	w tym:		przeznaczenie pod tereny:		
		grunty klasy I-III	pozostałe grunty	przemysłowe	komunikacyjne	osiedlowe
2014	8,07	0,80	7,27	0,61	0,00	5,63
2015	10,25	0,48	9,77	2,54	0,00	7,05
2016	24,43	1,12	23,31	11,26	0,42	10,14
2017	14,07	1,40	12,67	4,18	0,00	8,06
2018	19,47	1,45	18,02	4,32	0,00	13,05
2019	17,52	1,01	16,51	4,23	0,00	11,56
2020	<b>66,42</b>	0,57	65,85	<b>43,43</b>	0,40	<b>21,04</b>
2021	<b>75,92</b>	<b>2,77</b>	73,15	<b>35,92</b>	0,10	<b>35,99</b>
2022	<b>70,66</b>	0,87	69,79	<b>28,68</b>	1,02	<b>36,06</b>
2023	17,16	1,71	15,45	2,66	0,00	14,50
2024	<b>67,31</b>	1,30	66,01	<b>40,49</b>	1,23	<b>20,68</b>
2025	<b>56,58</b>	0,96	55,62	<b>24,43</b>	0,26	<b>28,88</b>

Z powyższego zestawienia wynika, że na terenie Powiatu Nowotomyskiego procesy inwestycyjne zachodzą głównie na terenach zlokalizowanych na glebach o słabych klasach bonitacyjnych i dotyczą w większości budownictwa mieszkaniowego. W roku 2021 zaobserwowano wyjątkową ilość wyłączeń z produkcji rolnej dotyczących gruntów klasy III – co potwierdza poprzednie ustalenia dotyczące gruntów na terenie miasta i gminy Opalenica,

Możliwość lokalizowania inwestycji na gruntach, które nie podlegają ochronie a tym samym nie powodują konieczności uzyskiwania stosownej zgody ministra na etapie planowania przestrzennego oraz ponoszenia opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej na etapie realizacji inwestycji z pewnością przyczyniają się do rozwoju poszczególnych gmin zlokalizowanych na terenie Powiatu Nowotomyskiego.

W latach 2020-2022 i w latach 2024 -2025 zaobserwowano zjawisko corocznego wyłączenia z produkcji rolnej bardzo dużej powierzchni gruntów. Wyłączenie to związane jest nie tylko z budownictwem mieszkaniowym, które obecnie cieszy się bardzo dużym zainteresowaniem lecz z budową farm fotowoltaicznych. To ostatnie przeznaczenie powoduje, że wyłączeniu podlegają bardzo duże powierzchnie, jednak z uwagi na realizowanie tych inwestycji na gruntach niepodlegających ochronie - opłat z tego tytułu nie nalicza się. Samo zainteresowanie tą formą pozyskiwania energii wydaje się być zjawiskiem pozytywnym w świetle planów wykorzystania energii ze środowiska naturalnego, braku emisji dwutlenku węgla, ograniczania zanieczyszczeń i emisji hałasu.

KIEROWNIK  
Wydziału Gospodarki  
Nieruchomościami  
inż. Jolanta Budzisz