

8

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIEJSKIEJ TRZCIANKI**

z dnia ..... 2020 r.

**w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną przez Wojewodę  
Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Poznaniu na uchwałę Nr XIV/132/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia  
26 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica  
Pierwsza**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), Rada Miejska Trzcianki uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Poznaniu skargę złożoną przez Wojewodę Wielkopolskiego na uchwałę Nr XIV/132/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 26 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza i udziela odpowiedzi na skargę, jak w załączniku do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Trzcianki.

§ 3. Uchwała obowiązuje od dnia podjęcia.

ZASTĘPCA BURMISTRZA

Witold Polyrski

Sprawdzono ze względu  
na zgodność z prawem  
RADCA PRAWNY  
(Bd P-125)

Danuta Ciesielska

Załącznik do uchwały Nr .....

Rady Miejskiej Trzcianki

z dnia ..... 2020 r.

RPI.6721.3.2020.MM

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
ul. Ratajczaka 10/12  
61-815 Poznań**

**Skarżący:** Wojewoda Wielkopolski  
Al. Niepodległości 16/18  
61 – 713 Poznań  
reprezentowany przez radcę prawnego  
Pana Michała Kwiatkowskiego

**Organ  
administracji:** Rada Miejska Trzcianki  
ul. Sikorskiego 7  
64-980 Trzcianka

### **ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

**z dnia 10 lutego 2020 r. Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr XIV/132/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 26 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica – Łomnica Pierwsza, otrzymaną dnia 17 marca 2020 r.**

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) Rada Miejska Trzcianki przekazuje skargę Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr XIV/132/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 26 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica – Łomnica Pierwsza, wnosząc jednocześnie o:

- 1) oddalenie skargi w całości,
- 2) zwrot kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

## UZASADNIENIE

Dnia 17 marca 2020 r. do Rady Miejskiej Trzcianki wpłynęła skarga Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr XIV/132/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 26 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica – Łomnica Pierwsza, w której skarżący zaskarża w części ww. uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności w zakresie obejmującym grunty rolne klasy III b położone na terenie Z1 (część działek o nr ewid.: 166/16, 166/15, 166/14, 166/12, 166/11, 166/10) oraz na terenie MN1 (działka o nr ewid.: 166/9).

W ocenie Skarżącego, grunty te są położone w odległości większej niż 50 m od drogi publicznej (nie zawierają się pomiędzy granicą drogi publicznej, a granicą wyznaczoną odległością 50 m od granicy drogi publicznej). Stąd ww. uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, które wynikają z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) i jednocześnie naruszeniem przepisów art. 7 ust. 2a pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161).

Odpowiadając na powyższe zarzuty, Rada Miejska Trzcianki wnosi o ich oddalenie, jak niżej.

W myśl przepisów art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z powyższym, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym burmistrz, sporządzając plan miejscowy, zobowiązany jest do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Przeznaczając grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze, należy wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi o zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Jednocześnie w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączono z obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniające łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.);
- 3) 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 2018 r. poz. 2068 ze zm.);
  - 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Przenosząc powyższe na grunt omawianej uchwały, stwierdzić należy, że w obszarze planu miejscowego, na działkach o nr ewid.: 166/16, 166/15, 166/14, 166/13, 166/12, 166/11, 166/10 i 166/9 znajduje się użytek rolny o klasie bonitacji gleb III b, o powierzchni 0,38 ha, o przeznaczeniu określonym w ww. planie miejscowym jako teren zieleni, oznaczony symbolem Z1 i teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczony na rysunku planu symbolem MN1.

Przeprowadzona przez Burmistrza Trzcianki „Analiza dotycząca spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1161) pozwalająca na stwierdzenie braku wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze – dotyczy gruntów ornych klasy IIIB działek o nr ewid.: 166/9, 166/10, 166/11, 166/12, 166/13, 166/14, 166/15, 166/16 położonych w obrębie geodezyjnym Łomnica, występujących na terenach Z1 i MN1 na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza”, stanowiąca jednocześnie załącznik nr 1 do informacji uzupełniającej dokumentację prac planistycznych ww. planu miejscowego, przekazanej przez Burmistrza Trzcianki pismem z dnia 29 października 2019 r. (wpływ ePUAP, identyfikator poświadczenia ePUAP-UPP34571053), udowodniła, iż grunty te nie wymagają zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Rada Miejska Trzcianki uważa zatem, że wszystkie warunki określone w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zostały spełnione łącznie, również kwestionowana przez organ nadzoru, przesłanka wynikająca z pkt 3, tj. działki położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej.

Inerpretacja ww. zapisu, dokonana przez Skarżącego, i brzmiąca, że działki te „nie zawierają się pomiędzy granicą drogi publicznej, a granicą wyznaczoną odległością 50 m od granicy drogi publicznej”, stanowi nadinterpretację cytowanego przepisu. Jak już stwierdzono, działki o nr ew.: 166/16, 166/15, 166/14, 166/13, 166/12, 166/11, 166/10 i 166/9 stanowią zwarty kompleks działek, który to posiada dotęp do drogi publicznej i to w odległości mniejszej niż 50 metrów, a dokładnie 48 m. Położenie ww. działek ma tu kluczowe znaczenie, które w świetle art. 7 ust. 2a nakazuje rozpatrywać je łącznie, jako zwarty obszar, a nie jako występowanie każdej odrębnej działki z osobna.

Ponadto, Skarżący niepoprawnie zastosował pojęcie „położenie”, które jest wielkością fizyczną, określającą umiejscowienie danego ciała w przestrzeni, względem wybranego układu współrzędnych. Wielkość ta, (w omawianym przypadku - położenie działek o nr ewid.: 166/16, 166/15, 166/14, 166/13, 166/12, 166/11, 166/10 i 166/9), występuje jako wektorowa wielkość fizyczna, określająca kierunek i odległość (w omawianym przypadku - odległość nie większa niż 50 m) danego obiektu (w omawianym przypadku – zwarty kompleks działek o nr ewid.: 166/16, 166/15, 166/14, 166/13, 166/12, 166/11, 166/10 i 166/9) od wybranego punktu odniesienia (w omawianym przypadku – drogi oznaczonej symbolem KD-D), który umiejscawia się w początku układu współrzędnych.

Wobec powyższego, nie sposób zgodzić się ze wskazaniem Skarżącego, że dokonana przez Burmistrza Trzcianki analiza nie spełnia warunku określonego w art. 7 ust 2a pkt 3.

**dowód nr 1:** Analiza dotycząca spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1161) pozwalająca na stwierdzenie braku wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze – dotyczy gruntów ornych klasy IIIb działek o nr ewid.: 166/9, 166/10, 166/11, 166/12, 166/13, 166/14, 166/15, 166/16 położonych w obrębie geodezyjnym Łomnica, występujących na terenach ZI i MNI na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza

Należy również dodać, iż Skarżący w ogóle nie odniósł się do treści załącznika nr 2 do informacji uzupełniającej dokumentację prac planistycznych ww. planu miejscowego, przekazanej przez Burmistrza Trzcianki pismem z dnia 29 października 2019 r. (wpływ ePUAP, identyfikator poświadczenia ePUAP-UPP34571053). Załącznik ten stanowi Wyrys z miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka podjętego uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy Trzcianka Nr V/31/89 z dnia 30.03.1989 r. (Dz. Urz. Woj. Piłskiego z dnia 15.04.1989 r. Nr 9, poz. 82), przeznaczający teren działki o nr ew.: 166/9 położonej w obrębie geodezyjnym Łomnica pod zabudowę mieszkaniową.

Zatem działka o nr ewid.: 166/9 jest objęta zgodą, uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu, który utracił moc na podstawie art. 67 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o którym mowa w art. 88 ust. 1, a więc również na gruntach klas I-III, objętych wówczas zgodą ministra rolnictwa.

**dowód nr 2:** Wyrys z miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka podjętego uchwałą Rady Narodowej Miasta

*i Gminy Trzcianka Nr V/31/89 z dnia 30.03.1989 r. (Dz. Urz. Woj. Piłskiego z dnia 15.04.1989 r. Nr 9, poz. 82)*

Ponadto, analiza treści poszczególnych przepisów uchwały Nr XIV/132/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 26 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica – Łomnica Pierwsza, pozwala na stwierdzenie, że przeprowadzona procedura planistyczna nie naruszyła przepisów art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych i nie wymagała uzyskania przez organy planistyczne zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. W ocenie Rady Miejskiej Trzcianki, przeznaczenie przedmiotowych terenów pod "zieleń" nie powoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Wolą organu było pozostawienie tych terenów w dotychczasowym sposobie użytkowania, jako ogródki przydomowe. Wprowadzenie na tych terenach zakazu zabudowy chroni te tereny przed zainwestowaniem i czyni zadość celom, dla jakich została wydana ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tereny te pozostają nadal w planie terenami zielonymi, a grunty nadal pozostają w ewidencji gruntów gruntami rolnymi.

Wyrażone powyżej stanowisko, podziela również Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym dnia 22 października 2008 r. wyroku OSK 567/08.

*dowód nr 3: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 października 2020 r. sygn. nr OSK 567/08*

Reasumując, w ocenie Rady Miejskiej Trzcianki, skarga Wojewody Wielkopolskiego, wbrew twierdzeniom Skarżącego, nie narusza przepisów prawa i oddalenie skargi jest uzasadnione.

Załączam:

1) odpowiedź na skargę wraz z załącznikami, tj.:

a) *dowód nr 1: Analiza dotycząca spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1161) pozwalająca na stwierdzenie braku wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze – dotyczy gruntów ornych klasy IIIb działek o nr ewid.: 166/9, 166/10, 166/11, 166/12, 166/13, 166/14, 166/15, 166/16 położonych w obrębie geodezyjnym Łomnica,*

*występujących na terenach Z1 i MN1 na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza*

- b) dowód nr 2: Wrys z miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka podjętego uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy Trzcianka Nr V/31/89 z dnia 30.03.1989 r. (Dz. Urz. Woj. Pilskiego z dnia 15.04.1989 r. Nr 9, poz. 82)*
- c) dowód nr 3: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22.10.2008 r. (sygn: OSK 567/08)*

2/ skarga Wojewody Wielkopolskiego otrzymana dnia 17 marca 2020 r. wraz z załącznikami.

*a) dowód nr 1: Analiza dotycząca spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1161) pozwalająca na stwierdzenie braku wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze – dotyczy gruntów ornych klasy IIb działek o nr ewid.: 166/9, 166/10, 166/11, 166/12, 166/13, 166/14, 166/15, 166/16 położonych w obrębie geodezyjnym Łomnica, występujących na terenach Z1 i MN1 na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza*



**Analiza dotycząca spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1161) pozwalająca na stwierdzenie braku wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze – dotyczy gruntów ornych klasy IIIB działek o nr ewid.: 166/9, 166/10, 166/11, 166/12, 166/13, 166/14, 166/15, 166/16 położonych w obrębie geodezyjnym Łomnica, występujących na terenach Z1 i MN1 na obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza**

Na podstawie art. 7 ust. 2a ww ustawy 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:

*1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;*

Teren zieleni oznaczony na rysunku planu symbolem Z1 obejmuje działki o nr. ewid. 166/16 (RIV i RIIIB), 166/15 (RIV i RIII), 166/14 (RIV i RIIIB), 166/13 (RIV i RIIIB), 166/12 (RIV i RIIIB), 166/11 (RIV i RIIIB) i 166/10 (RIV i RIIIB), natomiast teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczony na rysunku planu symbolem MN1 m.in. działkę o nr. ewid.: 166/9 (RIIB).

Zwarta część gruntu klasy IIIB ww. działek, występująca na terenie Z1, zawiera się w obszarze istniejącej zwartej zabudowy mieszkaniowej (wielorodzinnej i jednorodzinnej) wsi Łomnica. Analogicznie działka o nr. ewid. 166/9, położona na terenie MN1, stanowiąca nieruchomość użytkowaną jako działka mieszkaniowa jednorodzinna, zawiera się w obszarze zwartej zabudowy mieszkaniowej wsi Łomnica.

Przez pojęcie zwartej zabudowy, w rozumieniu przepisów art. 4 pkt 29 i pkt 30 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rozumie się zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największą odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. Na wyznaczonych w planie terenach zabudowy MN1, MW, MN2 znajduje się 6 budynków w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej.

Urząd Miejski Trzcianki  
Stwierdzam zgodność kserokopii  
z treścią oryginału

Trzcianka, dnia 19.03.2020r

INSPEKTOR  
mgr inż. Monika Bialecka

Obszar zwartej zabudowy został wyznaczony na załączniku graficznym do niniejszej analizy przez obwiednię poprowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę. W obszarze tym ponad 50 % powierzchni przedmiotowych gruntów klasy IIIb znajduje się w obszarze zwartej zabudowy.

*2) położone w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;*

Grunty klasy IIIb występujące na działkach o nr. ewid. 166/16, 166/15 i 166/14 znajdują się w odległości 18,0 m od działki budowlanej o nr. ewid. 166/1, grunty klasy IIIb występujące na działkach o nr. ewid. 166/13, 166/12 i 166/11 znajdują się w odległości 18,0 m od działki budowlanej o nr. ewid. 166/2, grunty klasy IIIb występujące na działkach o nr. ewid. 166/10 i 166/9 znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie działki budowlanej o nr. ewid. 166/8.

*3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych;*

Kompleks gruntów klasy IIIb, o którym mowa wyżej, położony jest w odległości 48,0 m od drogi publicznej, oznaczonej na rysunku symbolem KD-D.

*4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części;*

Cały kompleks gruntów klasy IIIb, występujący na terenach Z1 i MN1, posiada powierzchnię 0,3822, mniejszą niż 0,5 ha.

**Grunty orne klasy IIIb działek o nr. ewid.: 166/9, 166/10, 166/11, 166/12, 166/13, 166/14, 166/15, 166/16 położonych w obrębie geodezyjnym Łomnica, występujących na terenach Z1 i MN1 w obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza, spełniają wszystkie**

Urząd Miejski Trzcianki  
Stwierdzam zgodność kserokopii  
z treścią oryginału

Trzcianka, dnia 19.05.2020r.



warunki, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1161) i nie wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenia na cele nierolnicze.

Powyższe zostało udowodnione w analizie oraz przedstawione w formie graficznej na mapie, stanowiącej załącznik do niniejszej analizy.

Z up. BURMISTRZA  
Witold Putyrski  
Zastępca Burmistrza

Urząd Miejski Trzcianki  
Stwierdzam zgodność kserokopii  
z treścią oryginału

Trzcianka, dnia 19.03.2020r.

WITOLD PUTYRSKI  
Zastępca Burmistrza





**Załącznik graficzny do analizy,**  
o której mowa w art.7 ust.2a ustawy z dnia 03.02.1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych  
skala 1:2000

**OZNACZENIA:**

- istniejące budynki mieszkalne jednorodzinne i wielorodzinne
- grunty orne o klasie bonitacji gleb IIIb
- obwiednia obszaru zwartej zabudowy
- KD-D**    droga publiczna

Urząd Miejski Trzcianka  
Stwierdzam zgodność kserokopii  
z treścią oryginału

Trzcianka, dnia 19.03.2020r.

INSPEKTOR

mgr inż. Monika Mioduska

*b) dowód nr 2: Wrys z miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka podjętego uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy Trzcianka Nr V/31/89 z dnia 30.03.1989 r. (Dz. Urz. Woj. Pilskiego z dnia 15.04.1989 r. Nr 9, poz. 82)*







**WYRYS  
Z MIEJSCOWEGO PLANU OGÓLNEGO ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO  
GMINY TRZCIANKA**

uchwała Rady Narodowej Miasta i Gminy Trzcianka Nr V/31/89 z dnia 30.03.1989 r.  
ogłoszona w dzienniku Urzędowym Województwa Piłskiego Nr 9 poz. 82 z dnia 15.04.1989 r.

/obowiązującego do dnia 31.12.2003r./

SKALA 1:25 000

 - teren działki o nr ewid.: 166/9 położonej w obrębie geodezyjnym Łomnica

 - teren zabudowy mieszkaniowej - ogółem

Urząd Miejski Trzcianki  
Stwierdzam zgodność kserokopii  
z treścią oryginału

INSPEKTOR

Trzcianka, dnia 19.10.2014, m. Trzcianka, M. Trzcianka

*c) dowód nr 3: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 22 października 2020 r. sygn. nr OSK 567/08*

## OSK 567/08 - Wyrok NSA z 2008-10-22

*Skarga kasacyjna na uchwałę Rady Miasta K. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru [...]w zakresie treści: § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a; § 7 ust. 1 pkt 11; § 10 pkt 6 w zakresie słowa "drogowych"; § 15; § 16 ust. 4 pkt 2; oraz rysunku planu w zakresie, w jakim odnosi się on do terenów otwartych oznaczonych symbolem ZO uchyla zaskarżony wyrok i*

### Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Stahl Sędziowie Sędzia NSA Zofia Flasińska (spr.) Sędzia NSA Wiesław Kisiel Protokolant Andżelika Nycz po rozpoznaniu w dniu 22 października 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Rady Miasta K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 1173/06 w sprawie ze skargi Wojewody M. na uchwałę Rady Miasta K. z dnia [...], nr [...] w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru [...]w zakresie treści: § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a; § 7 ust. 1 pkt 11; § 10 pkt 6 w zakresie słowa "drogowych"; § 15; § 16 ust. 4 pkt 2; oraz rysunku planu w zakresie, w jakim odnosi się on do terenów otwartych oznaczonych symbolem ZO uchyla zaskarżony wyrok i oddala skargę.

Inne orzeczenia o symbolu:

6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)

Inne orzeczenia z hasłem:

Planowanie przestrzenne

Inne orzeczenia sądu:

Naczelny Sąd Administracyjny

Inne orzeczenia ze skargą na:

Rada Miasta

Uzasadnienie: strona 1/9

Wyrokiem z dnia 16 marca 2008 r., sygn. II SA/Kr 1173/06 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta K. z dnia [...], nr [...] w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru [...] w zakresie treści § 6 ust. 1 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 1 pkt 11, § 10 pkt 6 w zakresie słowa "drogowych", § 15, § 16 ust. 4 pkt 2 oraz rysunku planu w zakresie, w jakim odnosi się on do terenów otwartych oznaczonych symbolem ZO.

W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, iż Rada Miasta K. w § 6 ust. 1 pkt. 3 lit. a i § 15 zaskarżonej uchwały wyznaczyła obszar terenów otwartych oznaczony symbolem ZO, przeznaczając je pod różnorodne formy zieleni naturalnej i urządzonej, w tym grunty użytkowane rolniczo oraz istniejące zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne. Na terenach tych wprowadzono zakaz zabudowy oraz rozbudowy obiektów istniejących, jednocześnie dopuszczając możliwość lokalizacji na nich obiektów małej architektury z wykluczeniem śmietników, urządzonych ciągów pieszych oraz ścieżek rowerowych po linii przebiegu istniejących ścieżek i dróg polnych oraz lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie ma innych technicznych możliwości prowadzenia ich w innym terenie.



Zdaniem Sądu I instancji, ustalenie przez organ takiego rodzaju przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem ZO w sposób istotny narusza prawo, albowiem Rada Miasta K. nie wzięła pod uwagę faktu, iż na obszarze tym znajdują się grunty rolne, a przyjęty w zaskarżonej uchwale sposób przeznaczenia omawianego terenu prowadzi do sprzecznego z prawem "odrolnienia" tych gruntów. Organ dopuścił tym samym możliwość zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze (zarówno w zakresie przeznaczenia podstawowego dla tych terenów jako terenów zieleni naturalnej i urządzonej, jak i przeznaczenia dopuszczalnego) bez uzyskania wymaganej przepisami prawa zgody właściwego organu. Sąd wskazał, iż przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j.: Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.) w sposób enumeratywny w tym zakresie określa, jakiego rodzaju grunty są gruntami rolnymi i absolutnie do gruntów tych nie zalicza terenów zieleni naturalnej i urządzonej. W szczególności nie może tutaj chodzić - zdaniem Sądu I instancji - o zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 tej cyt. ustawy, gdyż ta kategoria została wprost wskazana w § 15 ust. 2 zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu, na obszarze oznaczonym symbolem ZO nie mogła również być dopuszczona lokalizacja małej architektury, urządzonych ciągów pieszych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym z uwagi na rolny charakter znajdujących się tam gruntów.

Sąd I instancji stwierdził, że niejednoznaczne sformułowanie przeznaczenia podstawowego terenów oznaczonych symbolem ZO nie było zamierzone przez organ planistyczny, lecz jest wynikiem błędnego założenia przyjętego przy sporządzaniu projektu planu i jego zapisów. Ustalając przeznaczenie tych terenów, wzięto pod uwagę w szczególności sytuację faktyczną nieruchomości objętych regulacją tego planu (łąki, stare sady, nieużytkowane obecnie rolniczo grunty itp.), sposób ich użytkowania i stan zagospodarowania. Sąd podkreślił, że istotą planowania przestrzennego jest planowanie przestrzennego wykorzystania terenu w przyszłości. O ile zatem gmina w zakresie władztwa planistycznego może określać cele, jakie chce osiągnąć na danym obszarze, np. chronić go przed zabudową, zachować jako teren zielony, to powinna to czynić w odniesieniu do przyszłości. Zdaniem Sądu I instancji, to nie sytuacja faktyczna, aktualny sposób zagospodarowania danego terenu ma decydować o treści planu i przyszłym przeznaczeniu terenu, lecz plan ma regulować przyszły sposób zagospodarowania (ewentualnego zainwestowania) terenu. Organy planistyczne, chcąc chronić teren oznaczony symbolem ZO przed zabudową i utrzymać jak największą powierzchnię terenów zielonych, powinny jednak wziąć pod uwagę, że grunty objęte tymi terenami pozostają nadal w strukturze terenów rolniczych i figurują w ewidencji gruntów jako rolne.

#### **Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, iż Rada Miasta K. miała możliwość innego określenia przeznaczenia podstawowego terenów ZO i oznaczenia ich odpowiednim symbolem zgodnie z nomenklaturą zawartą w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 164, poz. 1587), które w Załączniku nr 1 przewiduje dla użytkowania rolniczego liczne odpowiedniki, które nie zostały wykorzystane w trakcie sporządzania planu: "R- tereny rolnicze", "RU - tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich", "RM" - tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. Natomiast w odniesieniu do terenów zieleni cytowane wyżej rozporządzenie przewiduje m.in. oznaczenia takie jak:

"ZN - tereny zieleni objęte formami ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody", "ZL"- lasy", "ZP - tereny zieleni urządzonej, takie jak: parki, ogrody, zieleń towarzysząca obiektom budowlanym, zieleńce, arboreta, alpinaria, grodziska, kurhany, zabytkowe fortyfikacje".

Zdaniem Sądu I instancji, w świetle treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. możliwe było mieszane określenie przeznaczenia omawianego terenu. Organ planistyczny mógł wprowadzić do planu obszar o symbolu ZO - tereny otwarte, precyzując jednak dokładnie jego przeznaczenie podstawowe (charakteryzując tym samym jego odmienną w stosunku do innych terenów o zbliżonym sposobie zagospodarowania np. "R", "ZN", "ZL" itp.) ze szczególnym uwzględnieniem, że tereny te obejmują grunty rolne.

Sąd I instancji podzielił także należy zarzut Wojewody M., że w § 16 kwestionowanej uchwały wyznaczono sprzecznie z prawem tereny leśne (ZL), dopuszczając na nich w ust. 4 pkt 2 "lokalizację urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie ma innych technicznych możliwości przeprowadzenia ich w innym terenie". Sąd wskazał, iż teren oznaczony w kwestionowanym planie miejscowym symbolem "ZL", to w całości istniejący las, znaczony także na mapie ewidencji gruntów symbolem Ls. Niedopuszczalne jest więc ustalanie innego niż leśne przeznaczenia tego terenu, bez uzyskania zgody właściwego organu i bez wydzielenia takiego terenu liniami rozgraniczającymi w planie miejscowym. Kwestionowany zapis § 16 ust. 4 pkt 2 stanowi - zdaniem Sądu - naruszenie art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 45, poz.435 z późn. zm.), który zawiera katalog gruntów zaliczanych do gruntów leśnych oraz art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu zgody organu właściwego. W świetle art. 3 ustawy o lasach do funkcji leśnych nie zalicza się urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Sąd I instancji wskazał, iż na terenach leśnych jest możliwe jedynie sytuowanie urządzeń turystycznych (parkingów, pól biwakowych, wież widokowych, kładek, szlaków turystycznych), do których nie można zaliczyć ww. sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

Sąd I instancji podzielił także argumentację strony skarżącej dotyczącą zapisów zawartych w:

- § 7 pkt 11, o treści: "lesie miejskim - należy przez to rozumieć las stanowiący własność publiczną traktowany jako przestrzeń publiczna o funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej", z uwagi na to, iż pojęcie to odniesiono do obowiązujących regulacji ustawowych (ustawy - Prawo budowlane), a niedopuszczalne jest definiowanie pojęć, uzupełnianie regulacji ustawowych w aktach rangi podstawowej (aktach prawa miejscowego) bez stosownego upoważnienia ustawy w tym względzie, w szczególności, jeżeli wiąże się to z nałożeniem na obywateli dodatkowych ograniczeń lub obowiązków;

- § 10 pkt 6 w zakresie słowa: "drogowych" (inwestycji) z uwagi na fakt, iż zgodnie z zapisem § 13 ust.1, dotyczącym "Komunikacji", ustalono, iż: "nie wyznacza się w obszarze planu terenów dróg publicznych - specyfika obszaru i sposób zagospodarowania terenów nie powodują konieczności ich wyznaczania".

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosła Rada Miasta K., podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego tj. art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w zw. z art. 17 pkt 8 tej ustawy w zw. z art. 2, art. 7 ust. 1 i 2 z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j.: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.), w zw. z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 45, poz. 435 ze zm.) poprzez błędną ich interpretację i przyjęcie, że doszło do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenie dla określonych terenów przeznaczenia nierolniczego i nieleśnego bez wymaganej prawem zgody.

Powołując się na powyższy zarzut, organ wniosł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rada Miasta K. podniosła, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych konieczność uzyskania zgody właściwego organu zachodzi w przypadku, gdy gmina zamierza dokonać zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Definicję "przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne" zawiera art. 4 ust. 6 tej ustawy, stanowiąc, iż przez pojęcie to należy rozumieć ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Zdaniem organu, Sąd I instancji błędnie uznał, iż do opisu terenów o charakterze rolniczym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego muszą być literalnie przytaczane określenia zawarte w art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Taka interpretacja tych przepisów pozostaje - zdaniem Rady - w sprzeczności z art. 7 ust. 1 powołanej ustawy, mówiącym, iż przeznaczenia takiego dokonuje się w miejscowym planie i należy przy tym brać pod uwagę całokształt jego ustaleń. Dla potwierdzenia swojego stanowiska, iż nie jest gruntem o przeznaczeniu rolnym tylko taki grunt, który zawiera się w katalogu art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Rada wskazała na pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 5 sędziów z dnia 11 maja 1998 r. (OPK 40/97, ONSA 1998/4/111), iż "ustalenie przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego jako gruntu rolnego (ornego) nie oznacza samo przez się zakazu takiej jego zabudowy, która nie zmienia jego przeznaczenia. Zakaz takiej zabudowy musiałby wynikać ze szczególnych warunków zagospodarowania takiego terenu, określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego". Zdaniem organu, z uchwały tej wynika, iż niezależnie od użycia w zapisach planu słów "rolne" czy "orne" o funkcji danego terenu decydują zakazy, jakie mają być na nim ustanowione.

Organ wskazał, iż funkcją nierolniczą będzie taki sposób wykorzystania gruntu, który po zgodnym z prawem wprowadzeniu na grunt spowoduje przekwalifikowanie ewidencyjne z użytku rolnego na inny użytek gruntowy i jednocześnie tego sposobu wykorzystania nie będzie można zaliczyć do żadnej z kategorii wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Rada wskazała, iż w okresie pomiędzy uchwaleniem zaskarżonej uchwały a dniem 3 sierpnia 2007 r. nie nastąpiły na terenie oznaczonym w planie symbolem ZO zmiany w ewidencji gruntów (z wyjątkiem jednej decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej wydanej wskutek nieuchylenia wydanej przed wejściem w życie planu decyzji o warunkach zabudowy). Organ podkreślił, iż w trakcie uchwalania przedmiotowego planu miejscowego nie wystąpiono do właściwego organu o wydanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów

rolnych położonych na terenach oznaczonych w planie symbolem ZO i gruntów leśnych oznaczonych symbolem ZL, gdyż takiej zmiany na tych terenach nie planowano, a celem zapisów wprowadzonych w § 15 i 16 uchwały była ochrona tych terenów przed zainwestowaniem. Zdaniem Rady, przeznaczenie terenów ZO może być bezspornie uznana za rolnicze, a terenów ZL - za leśne. Wolą Rady Miasta K. było bowiem zachowanie dotychczasowego przeznaczenia tych terenów, które odzwierciedlałoby istniejący stan zagospodarowania gruntów w obszarze planu.

W ocenie organu, Sąd I instancji błędnie uznał, iż organ, przeznaczając omawiane tereny na cele określone w § 15 i 16 uchwały, naruszył zasady sporządzania planu miejscowego. Organ stwierdził, że jeżeli miałyby dojść do naruszenia prawa to tylko przez naruszenie trybu sporządzania uchwały, a konkretnie art. 17 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Naruszenie to nie było jednak w tym przypadku naruszeniem istotnym, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż niezależnie od tego czy wyszczególnione we wnioskach rolnych grunty objęłaby zgoda na ustalenie nierolniczego przeznaczenia tych terenów czy nie, przeznaczenie zgodnie z wolą gminy powinno być przeznaczeniem o treści ochronnej z jasno sprecyzowanym zakazem zabudowy.

Odnosząc się do stwierdzenia przez Sąd I instancji nieważności § 7 ust. 1 pkt 11 zaskarżonej uchwały, który wprowadza definicję pojęcia "las miejski", organ wskazał, iż zapis ten mieści się w zakresie wykonywania władztwa planistycznego gminy, gdyż w ten sposób organ planistyczny odwołał się do zapisów "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta K.", w którym uchwalono, iż "przestrzeniami publicznymi są ważne tereny zielone", a także do treści art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wprowadza definicję "obszaru przestrzeni publicznej". Zdaniem organu, stwierdzenie przez Sąd I instancji nieważności § 10 pkt 6 uchwały w zakresie słowa "drogowych" jest nieuzasadnione, ponieważ zapis ten dotyczy wyłącznie inwestycji drogowych o charakterze niepublicznym.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda M. wniósł o jej oddalenie, dzieląc argumentację Sądu I instancji zaprezentowaną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Wojewoda podniósł, iż przyjęcie na obszarach ZO funkcji nierolniczych doprowadzi do utraty w znaczeniu planistycznym charakteru rolnego znajdujących się tam gruntów. Może to prowadzić do tego, że przy okazji kolejnej zmiany planu w tym obszarze, bez koniecznej w takich przypadkach zgody rolnej właściwego organu, dojdzie do zmiany przeznaczenia tych gruntów na cele np. zabudowy usługowej.

Uczestnik postępowania - Obywatelski Komitet Ratowania K. wniósł o oddalenie skargi Wojewody M.. Zdaniem Komitetu, zaskarżone przepisy planu miejscowego dobrze funkcjonują, a zatem słuszne jest, żeby plan nie podlegał procedurom sądowym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Spór prawny w przedmiotowej sprawie sprowadza się w głównej mierze do tego, czy Rada Miasta K., ustalając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru [...] przeznaczenie podstawowe i dopuszczalne terenów otwartych oznaczonych symbolem ZO (§ 15 ust. 2 i 4 uchwały) oraz przeznaczenie

dopuszczalne terenów leśnych oznaczonych symbolem ZL (§ 16 ust. 4 pkt 2 uchwały), bez uzyskania uprzedniej zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne naruszyła przepisy art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j.: Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.). Rozstrzygnięcie tego sporu wymaga analizy treści poszczególnych przepisów uchwały Rady Miasta K. z dnia [...], których nieważność została stwierdzona przez Sąd I instancji zaskarżonym wyrokiem w kontekście całości zapisów tej uchwały.

W odniesieniu do terenów otwartych (ZO), Sąd I instancji stwierdził nieważność § 6 ust. 1 pkt 3 a uchwały, który stanowi, że obowiązującymi elementami ustaleń planu wyznaczonymi na rysunku planu są m. in. tereny o różnym przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym oznaczone symbolami identyfikacyjnymi, w tym tereny otwarte - ZO, jak również nieważność § 15 uchwały w całości. W § 15 ust. 2 uchwały gmina ustaliła podstawowe przeznaczenie terenów otwartych (ZO) na różnorodne formy zieleni naturalnej i urządzonej, w tym grunty użytkowane rolniczo oraz istniejące zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne. Sąd I instancji zakwestionował przede wszystkim sam sposób oznaczenia przedmiotowych terenów oraz sposób, w jaki gmina określiła ich przeznaczenie podstawowe, twierdząc, iż przeznaczenie to jest niejednoznaczne. Sąd ten wskazał, iż organ, chcąc odzwierciedlić aktualny sposób zagospodarowania tych terenów, powinien bądź odwołać się do nomenklatury zawartej w Załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 164, poz. 1587), bądź ustalając mieszane przeznaczenie omawianego terenu, dokładnie sprecyzować jego przeznaczenie podstawowe (charakteryzując jego odmienność w stosunku do innych terenów o zbliżonym sposobie zagospodarowania np. "R", "ZN", "ZL" itp.) ze szczególnym uwzględnieniem, że tereny te obejmują grunty rolne.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko to jest błędne, gdyż Rada, wprowadzając oznaczenie przedmiotowych terenów jako terenów otwartych (symbol ZO) nie naruszyła zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Po pierwsze, zauważyć należy, iż wspomniany Załącznik nr 1 do wskazanego rozporządzenia określa jedynie podstawowe oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. Oznacza to możliwość wprowadzenia w projekcie planu innych oznaczeń przeznaczenia terenów, w szczególności oznaczeń dotyczących terenów, których przeznaczenie ma mieć charakter mieszany. W niniejszej sprawie oznaczenia zawarte w Załączniku nr 1 do powołanego rozporządzenia nie mogłyby charakteryzować w pełni przeznaczenia terenów oznaczonych w planie symbolem ZO, gdyż są to częściowo tereny rolnicze (łąki, stare sady, nieużytkowane obecnie rolniczo grunty itp.), częściowo tereny zieleni spełniające funkcje rekreacyjne. Oznaczenie tych terenów jako "terenów rolniczych" (symbol "R") powieliłoby tylko zapisy z ewidencji gruntów, a nie charakteryzowałoby ich planowanego zagospodarowania determinowanego przez dotychczasowy sposób ich użytkowania. Racjonalne było zatem przyjęcie dla określenia tych terenów pojęcia urbanistycznego "terenów otwartych".

Po drugie, należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, iż możliwe jest ustalenie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera bowiem żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, stanowiąc jedynie, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Taki pogląd wyraził również Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 grudnia 2006 r. (sygn. akt II OSK 1278/06, niepubl.), stwierdzając, iż "przeznaczenie terenu może wynikać z określonej specyfiki danych terenów, zaś niejednokrotnie, z braku ustawowego zakazu, nie można wykluczyć mieszanego przeznaczenia". W przedmiotowej sprawie organ planistyczny nie naruszył więc prawa, ustalając mieszane przeznaczenie terenów otwartych (ZO) "na różnorodne formy zieleni naturalnej i urządzonej, w tym grunty użytkowane rolniczo oraz istniejące zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne", sankcjonując tym samym istniejący stan zagospodarowania tych gruntów. Nie są to bowiem tereny typowo rolne, gdyż są położone w granicach miasta K., częściowo stanowiąc tereny zieleni publicznej. Jak wynika z treści sporządzonej w toku procedury uchwalenia przedmiotowego planu "Prognozy oddziaływania planu na środowisko" (pkt.3.1) obszar ten należy do rejonów miasta o szczególnym znaczeniu dla ekosystemu przyrodniczego - jest to strefa buforowa dla jednego z kluczowych miejsc rekreacji mieszkańców K. o nadzwyczajnych walorach wypoczynkowych i widokowych, jakim jest teren Lasu W.. Przeznaczenie tych terenów zostało więc scharakteryzowane przez organ odmiennie od innych terenów o zbliżonym sposobie zagospodarowania z zaznaczeniem, iż tereny te obejmują grunty użytkowane rolniczo oraz istniejące zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne.

Zasadny jest zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez Sąd I instancji art. 7 ust. 1 i 2 z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j.: Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) poprzez uznanie, iż ustalenie § 15 ust. 2 i 4 zaskarżonej uchwały podstawowego oraz dopuszczalnego przeznaczenia terenów otwartych (ZO) wymagało uzyskania przez organy planistyczne uprzedniej zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia znajdujących się tam gruntów rolnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przeznaczenie przedmiotowych terenów pod "zielen naturalną i urządzonej" nie powoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Wolą gminy było bowiem pozostawienie tych terenów w dotychczasowym sposobie użytkowania lub sposobie zmienionym na skutek przekształceń naturalnych. Wprowadzenie na tych terenach zakazu zabudowy i rozbudowy obiektów istniejących (§ 15 ust. 3 uchwały) chroni je przed zainwestowaniem i czyni zadość celom, dla jakich została wydana ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tereny te pozostają nadal w planie terenami zielonymi, a grunty nadal - jak wskazała Rada - pozostają w ewidencji gruntów gruntami rolnymi (z wyjątkiem jednej decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej wydanej wskutek nieuchylenia wydanej przed wejściem w życie planu decyzji o warunkach zabudowy). Słusznie podnosi Rada Miasta K., iż do opisanego przeznaczenia terenów o charakterze rolniczym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie muszą być literalnie przytaczane określenia zawarte w art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż ustalając przeznaczenie konkretnych terenów należy uwzględnić ich specyfikę i dotychczasowy sposób zagospodarowania. Abstrahując od tego poglądu, wskazać należy, iż w omawianym przepisie uchwały odwołano się częściowo do treści art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustalając, iż tereny zieleni naturalnej i urządzonej to w szczególności "tereny użytkowane rolniczo oraz zadrzewienia i zakrzewienia

śródpolne". Przepisy art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5 tej ustawy stanowią odpowiednio, iż gruntami rolnymi są grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne oraz grunty pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi.

Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, iż ustalenie przez gminę opisanej w § 15 ust. 4 zaskarżonej uchwały funkcji dopuszczalnej dla terenów otwartych ZO powoduje zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Podkreślić należy, iż treść tego przepisu powinna być odczytana z uwzględnieniem całokształtu uregulowań zaskarżonej uchwały, zwłaszcza, że § 15 ust. 5 stanowi, iż wszystkie podejmowane przedsięwzięcia w zakresie zagospodarowania terenu ZO nie mogą naruszać ustaleń zawartych w rozdziałach I i II.

Zgodnie z treścią § 15 ust. 4 pkt 1 zaskarżonej uchwały na terenach otwartych ZO dopuszczono lokalizację obiektów małej architektury z wykluczeniem śmietników. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, lokalizacja tego typu obiektów na wskazanym terenie nie spowoduje utraty przez ten teren charakteru rolnego. Definicja "obiektów małej architektury" zawarta jest w art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2003 r., Nr. 207, późn. zm.). Są niewielkie obiekty, a w szczególności kultu religijnego jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury oraz posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, a także obiekty służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku jak piaskownice, huśtawki, drabinki. Budowa takich obiektów nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego), nie wymaga również zgłoszenia właściwemu organowi, chyba, że dotyczy obiektów mających znajdować się w miejscach publicznych (art. 29 ust. 1 pkt 22 Prawa budowlanego). Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych uzyskanie zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych jest wymagane w odniesieniu do gruntów o określonej powierzchni (ponad 0,5 dla gruntów stanowiących użytki rolne klas I-III, ponad 1 ha dla pozostałych gruntów rolnych). Obiekty małej architektury są obiektami o stosunkowo niewielkich gabarytach i zajmują zazwyczaj bardzo niewielkie powierzchnie nieruchomości, nie przekraczające wskazanych powyżej norm. Zauważyć trzeba ponadto, że dla inwestycji, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę nie jest także wymagane wyłączenie z produkcji użytków rolnych (a contrario art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Z treści powołanych przepisów można wysnuć wniosek, że lokalizacja obiektu małej architektury na gruncie rolnym nie ma większego wpływu na faktyczną zmianę jego przeznaczenia i nie może uniemożliwić jego rolniczego wykorzystania.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, błędne jest także stanowisko Sądu I instancji, iż lokalizacja na terenach otwartych ZO niewyznaczonych na rysunku planu ciągów pieszych i ścieżek rowerowych (§ 15 ust. 4 pkt 2 uchwały) spowoduje "odrolnienie" tych terenów. Z treści tego przepisu wynika, iż ciągi piesze i ścieżki rowerowe mają być lokalizowane wyłącznie po linii przebiegu już istniejących ścieżek i dróg polnych. W Załączniku nr 3 do Uchwały Rady Miasta K. z dnia 26 kwietnia 2006 r. zatytułowanym "Rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasad ich finansowania" wskazano, iż ścieżki rowerowe będą tworzone zgodnie z planowanym systemem tras rowerowych w K., z uwzględnieniem procedur obowiązujących w gminie, według przepisów wewnętrznych (pkt I.1.2). Jak wynika z treści "Prognozy oddziaływania planu na środowisko" przepisy wewnętrzne regulujące te zagadnienia zawarte są w zarządzeniu nr 2103/04 Prezydenta Miasta K. z dnia 26 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania "Standardów technicznych

dla infrastruktury rowerowej Miasta K.". Przepisy te, uwzględniając wymogi ochrony środowiska, umożliwiają stosowanie nawierzchni nieutwardzonych na terenach o charakterystyce właściwej dla obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym. Realizacja ciągów pieszych i ścieżek rowerowych o nawierzchni nieutwardzonej, przebiegających po linii już istniejących ścieżek i dróg polnych nie spowoduje - zdaniem Sądu - utraty przez tereny otwarte ZO ich charakteru rolnego.

Sąd I instancji stwierdził ponadto, że zlokalizowanie na omawianym terenie urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym (§ 15 ust. 4 pkt 3 uchwały) skutkować będzie zmianą przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze. Analizując treść przepisów zaskarżonej uchwały, należy dojść do wniosku, iż zawierają one szereg zakazów i obwarowań, które mają na celu zminimalizowanie szkodliwego wpływu tego rodzaju infrastruktury na te tereny. W § 15 ust. 4 pkt 3 uchwały zastrzeżono przede wszystkim, iż urządzenia i sieci infrastruktury technicznej będą mogły być realizowane na terenach otwartych tylko w przypadku braku innej technicznej możliwości przeprowadzenia ich w innym terenie. Z treści § 14 ust. 2 uchwały wynika, iż zakres inwestycyjnych przeznaczeń terenów podporządkowany jest ograniczeniu rozwoju zabudowy na większości obszaru objętego planem, dlatego też ustalone zasady nie powodują bezpośredniej potrzeby realizacji nowych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej. Zakres regulacji planu w odniesieniu do infrastruktury technicznej ogranicza się do ustalenia zasad utrzymania, modernizacji i rozbudowy systemów, urządzeń i sieci tej infrastruktury (§ 14 ust. 3 uchwały). Odnosnie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej wprowadzono m. in. nakaz realizowania sieci elektroenergetycznych i teletechnicznych jako kablowych (doziemnych), wykluczono możliwość przekraczania przeszkód terenowych za pomocą naziemnych przejść (§ 14 ust. 5 uchwały), wykluczono możliwość lokalizowania nowych obiektów i sieci elektroenergetycznych o napięciu wyższym niż 110 kV (§ 14 ust. 11 pkt 3 uchwały), zakazano lokalizowania wież i masztów radiokomunikacyjnych (§ 14 ust. 12 pkt 2 uchwały). Poza tym na całym obszarze obowiązywania planu utrzymano istniejący sposób zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, wód opadowych, system gazowniczy. Systemy te opierają się na infrastrukturze technicznej położonej poza obszarem planu (§ 14 ust. 6-9 uchwały). W związku z powyższym stwierdzić należy, iż ewentualna lokalizacja na terenach otwartych ZO urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym nie spowoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze, zwłaszcza jeżeli sieci te będą przebiegać pod powierzchnią ziemi. W zaskarżonej uchwale zawarto bowiem szereg wskazanych powyżej norm dotyczących sposobu realizacji tej infrastruktury, które skutecznie chronią te tereny przed zainwestowaniem.

Powyższe uwagi odnieść należy też do terenów leśnych oznaczonych w planie symbolem ZL, na których również dopuszczono możliwość lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym (§ 16 ust. 4 pkt 2 uchwały). W przypadku tych terenów istotne jest także wprowadzenie w § 10 pkt 6 uchwały zakazu likwidacji i naruszania istniejącego drzewostanu z wyjątkiem wycinania pojedynczych drzew przy uwzględnieniu przepisów odrębnych.

Z rysunku planu wynika, iż tereny otwarte ZO i tereny leśne ZL, stanowiące przeważającą część obszaru objętego planem sąsiadują z kilkoma niewielkimi obszarami zabudowy mieszkaniowej (MN). Gmina ma obowiązek zapewnienia właścicielom nieruchomości położonych na tych obszarach możliwości korzystania z infrastruktury technicznej. W związku z tym konieczne jest dopuszczenie w planie możliwości lokalizacji na terenach otwartych i leśnych urządzeń i sieci infrastruktury



technicznej o znaczeniu lokalnym w przypadku, gdyby nie było innej technicznej możliwości przeprowadzenia tej infrastruktury na innym terenie, w szczególności na terenie położonym poza obszarem planu.

Konkludując, stwierdzić należy, iż zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem wskazanych powyżej przepisów prawa materialnego. Sąd I instancji błędnie bowiem uznał, iż Rada Miasta K., ustalając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszaru [...] przeznaczenie podstawowe i dopuszczalne terenów otwartych oznaczonych symbolem ZO (§ 15 uchwały) oraz przeznaczenie dopuszczalne terenów leśnych oznaczonych symbolem ZL (§ 16 ust. 4 pkt 2 uchwały) naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, co skutkowało stwierdzeniem nieważności tych zapisów przez Sąd na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Słusznie podniesiono w skardze kasacyjnej, iż ustalenie wskazanych powyżej funkcji tych terenów nie spowodowało zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne, a zatem organy planistyczne nie były zobligowane do uzyskania uprzedniej zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne, o której mowa w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Całkowicie niezrozumiałe jest orzeczenie Sądu I instancji w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 7 ust. 1 pkt 11 zaskarżonej uchwały, w którym zawarto definicję pojęcia "las miejski". Przepis ten stanowi, iż przez pojęcie "las miejski" należy rozumieć las stanowiący własność publiczną traktowany jako przestrzeń publiczna o funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej. Pojęcie tego użyto w § 10 pkt 4 uchwały, który wprowadza zakaz budowy w granicach obszaru objętego planem ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m oraz ogrodzeń pełnych od strony dróg, placów i innych miejsc publicznych, w tym lasów miejskich. W przypadku ogrodzeń mających znajdować się od strony lasów miejskich wprowadzono w tym przepisie również określone wymagania dotyczące prześwitów. Celem wprowadzenia tych zapisów planu było ograniczenie możliwości wznoszenia ogrodzeń od strony Lasu W., przez skraj którego przebiega ścieżka spacerowa o dużych walorach widokowych. Pojęcie "las miejski" zostało sprecyzowane w ustaleniach planu, aby mogło być jednoznacznie interpretowane w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów ustawy -Prawo budowlane. Organ określił tym samym dokładnie, w ramach przysługującego mu tzw. władztwa planistycznego, w których miejscach na obszarze objętym planem obowiązuje zakaz budowy określonego rodzaju ogrodzeń. Zdaniem Sądu I instancji, wprowadzając to pojęcie w zaskarżonej uchwale, organ dokonał uzupełnienia aktem prawa miejscowego regulacji ustawy - Prawo budowlane. Odnosząc się do tego stwierdzenia, podkreślić należy, iż istotą planowania przestrzennego w gminie jest właśnie wprowadzanie norm precyzujących m.in. parametry określonego rodzaju zabudowy na konkretnie wskazanych obszarach objętych planem miejscowym. Wynika to wyraźnie z treści art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Organy planistyczne mają również obowiązek sprecyzowania, jakich obszarów dotyczą określone ograniczenia zabudowy. W niniejszej sprawie ustalono ograniczoną możliwość budowy ogrodzeń od strony m. in. lasów miejskich zdefiniowanych w § 7 ust. 1 pkt 11 zaskarżonej uchwały.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieuzasadnione jest również stwierdzenie przez Sąd I instancji nieważności § 10 pkt 6 uchwały w zakresie słowa

"drogowych". Zapis ten nie dotyczy dróg publicznych, których wyznaczenia nie przewidziano na obszarze planu (§ 13 ust. 1 uchwały), lecz dróg dojazdowych (wewnętrznych), o których mowa w § 13 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Przyjąć należy, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, stwierdzając w zaskarżonym wyroku nieważność wyszczególnionych uregulowań uchwały Rady Miasta K. z dnia [...], nr [...] w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru [...], uznał, iż pozostałe zapisy tej uchwały są zgodne z prawem. Rozpoznając merytorycznie skargę Wojewody M., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżony akt prawa miejscowego w części, w której została stwierdzona nieważność uchwały również nie narusza prawa. Z powyższych względów, uznając, iż zaskarżony wyrok został wydany jedynie z naruszeniem prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 w zw. z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.) uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

## Uzasadnienie

**do projektu uchwały w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną przez Wojewodę Wielkopolskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Nr XIV/132/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 26 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza**

Dnia 26 września 2019 r. Rada Miejska Trzcianki podjęła uchwałę Nr XIV/132/19 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza, która została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 8 października 2019 r. poz. 8521.

Dnia 17 marca 2020 r. do Rady Miejskiej Trzcianki wpłynęła skarga Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Nr XIV/132/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 26 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Trzcianka w rejonie części wsi Łomnica - Łomnica Pierwsza.

Działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) Rada Miejska Trzcianki obowiązana jest przekazać skargę Wojewody Wielkopolskiego właściwemu sądowi administracyjnemu wraz z odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia.

Argumenty merytoryczne przemawiające za podjęciem przedmiotowej uchwały zawiera projekt odpowiedzi na skargę, który jest przedkładany Radzie Miejskiej Trzcianki wraz z niniejszym uzasadnieniem.

Wobec powyższego, podjęcie przedmiotowej uchwały jest konieczne i uzasadnione.

ZASTĘPCA BURMISTRZA

  
Witold Putyrski

