



Warszawa, 18 maja 2023 r.
znak sprawy: DNI.tr.602.60.2023

DECYZJA

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2409, dalej jako: u.o.g.r.l.) i art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775, dalej K.p.a.), po rozpatrzeniu wniosku Wójta Gminy Mogilany z 24 stycznia 2023 r. (znak: GARO.6721.20.2021), uzupełnionego pismami z dnia 20 marca, 7 i 18 kwietnia 2023 r., biorąc pod uwagę opinię Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 20 lutego 2023 r. (znak: RO-V.7151.1.4.2023):

- 1) **wyrażam zgodę** na przeznaczenie na cele nierolnicze **3,8428 ha** gruntów rolnych klas II i III, położonych w gminie Mogilany, w granicach obrębu ewid. Buków w granicach wydzielen i konturów planistycznych: 3 (1KDW2, 3MN1), 4 (1KDW2), 5, 6, (5MN1), 7 (1MU1, 5MN1), 9 (5MU1), 11 (2MU2, 6MU1), 12 (10MN1, 3MU1), 13 (4MU1), 18 (7MU1), 27 (4KDW2), 34 (2MN2), 52 (10KDD1, 9KDD1), 53 (10KDD1, 1K, 9KDD1) i 54 (1K), oraz w granicach obrębu ewid. Kulerzów w granicach wydzielen i konturów planistycznych: 41, 42 (12MU1) i 51 (8KDD1), zgodnie z tabelą nr 15 (Wykaz powierzchni gruntów klasy I-III, wnioskowanych o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze wg własności), przesłanej przy piśmie uzupełniającym z dnia 20 marca 2023 r. oraz oznaczonych czerwonym konturem i numerem (zgodnie z legendą) na załączniku nr 2 do wniosku z dnia 24 stycznia 2023 r., stanowiących integralną część wniosku;
- 2) **nie wyrażam zgody** na przeznaczenie na cele nierolnicze **26,2790 ha** gruntów rolnych klas III, położonych w gminie Mogilany, w granicach obrębu ewid. Buków w granicach wydzielen i konturów planistycznych: 1 (1KDW2, 1MN1), 2 (1MN1), 4 (3MN1, 4MN1), 8 (6MN1, 7MN1, 8MN1), 10 (9MN1), 14, 15 (11MN1), 16 (12MN1, 14MN1, 15MN1), 17 (13MN1), 19 (23MN1, 6MU1), 20 (24MN1), 21 (25MN1), 22 (16MN1, 17MN1), 23 (18MN1, 19MN1, 20MN1), 24 (19MN1, 20MN1, 8MU1), 25, 26 (20MN1), 28, 29 (21MN1), 30, 31 (2KDW1),

32 (1MN2, 26MN1, 27MN1, 9KDW2), 33 (28MN1, 9KDW2), 35 (29MN1, 2KDD2, 30MN1, 3MN2), 36 (2KDD2), 37 (2KDD2, 31MN1), 38 (31MN1, 32MN1), 39 (32MN1), oraz w granicach obrębu ewid. Kulerzów w granicach wydzieleń i konturów planistycznych: 40 (1US, 33MN1, 34MN1), 43, 44 (35MN1), 45 (14MU1, 36MN1), 46 (37MN1), 47 (37MN1, 38MN1), 48 (41MN1), 49 (5KDW1, 41MN1), 50 (39MN1, 6MN2, 8KDD1) i 51 (10KDD2, 40MN1, 41MN1, 42MN1, 43MN1), zgodnie z tabelą nr 15 (Wykaz powierzchni gruntów klasy I-III, wnioskowanych o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze wg własności), przesłanej przy piśmie uzupełniającym z dnia 20 marca 2023 r. oraz oznaczonych czerwonym konturem i numerem (zgodnie z legendą) na załączniku nr 2 do wniosku z dnia 24 stycznia 2023 r., stanowiących integralną część wniosku;

UZASADNIENIE

Wójt Gminy Mogilany (dalej: Wójt) wnioskiem z dnia 24 stycznia 2023 r. (znak: GARTO.6721.20.2021), zwrócił się, za pośrednictwem Marszałka Województwa Małopolskiego do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej MRiRW) o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze 30,1218 ha gruntów rolnych klas II i III, położonych na terenie gminy Mogilany w obrębach ewid. Buków i Kulerzów. Grunty te przewidziane zostały w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod tereny zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, sportu i rekreacji, infrastruktury technicznej - kanalizacji - oraz pod drogi dojazdowe i wewnętrzne. Do wniosku dołączono pozytywną opinię Małopolskiej Izby Rolniczej oraz częściowo pozytywną opinię Marszałka Województwa Małopolskiego (dla powierzchni 18,3956 ha). Wójt uzupełnił i skorygował akta sprawy pismami z dnia 20 marca, 7 i 18 kwietnia 2023 r.

Rozpatrując nadesłany wniosek, należało zważyć co następuje.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Buków i Kulerzów obejmuje łącznie ok. 460 ha (w granicach administracyjnych wymienionych miejscowości), z czego powierzchnia wnioskowanych gruntów rolnych klas II i III wynosi 30,1218 ha.

Według Wójta zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze wnioskowanych użytków rolnych ma na celu „umożliwienie mieszkańcom gminy prowadzenia działalności inwestycyjnej”. Ponadto procedowany plan stanowi aktualizację dotychczasowego planowania przestrzennego

w obrębach, ma odpowiadać na wnioski mieszkańców, a także wynika z presji inwestycyjnej ze strony miasta Kraków.

Analizując wniosek wraz z pismami uzupełniającymi stwierdzono, że grunty rolne, położone w granicach wydzielen i konturów planistycznych wyszczególnionych w punkcie 1 sentencji decyzji, stanowić będą uzupełnienie terenów już zainwestowanych, współtworząc areal zwartej zabudowy miejscowości. Są to na ogół wydzielania o niewielkiej powierzchni, stanowiące uzupełnienie już istniejących linii zabudowy, wypełniające luki powstałe przy poprzednich procedurach planistycznych. Także zmiana przeznaczenia części wydzielen wskazanych pod poszerzenie istniejących dróg dojazdowych i wewnętrznych nie wpłynie w sposób znaczący na powierzchnię użytków klas I-III w gminie i w obrębie, a poprawi stan i bezpieczeństwo lokalnej sieci komunikacyjnej.

Zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze objęto również ponad 2 ha użytków klas II i III, wskazanych w procedowanym miejscowym planie pod funkcję infrastruktury technicznej – kanalizacji, wraz z drogami dojazdowymi. Zgodnie z treścią procedowanego planu (przesłanego przy piśmie uzupełniającym z dnia 18 kwietnia 2023 r.), w granicach planowanego konturu znajdować się będą obiekty, sieci i urządzenia oczyszczalni ścieków oraz punkt selektywnej zbiórki odpadów. Zauważyć w tym miejscu trzeba, że planowana funkcja stanowi cel publiczny (art. 6 ust 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2023 r., poz. 344) i zlokalizowana będzie na gruntach stanowiących własność gminy. Również struktura jakościowo-ilościowa gleb w granicach obrębu Buków, ich rozlokowanie, utrudnia realizację inwestycji w sposób mniej oddziałujący na powierzchnię i zwartość rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Obręby Buków i Kulerzów znajdują się w zasięgu występowania osuwisk (stałych, okresowych i potencjalnych), zaś udział użytków rolnych najlepszych klas bonitacyjnych stanowi w analizowanych obrębach ok. 71% (obwód Buków) i ok. 61% (obwód Kulerzów). Czynniki te, wraz z koniecznością realizacji oczyszczalni ścieków oraz punktów selektywnej zbiórki odpadów w znacznej odległości od zabudowań mieszkalnych (ze względu na powiązane z tymi działalnościami uciążliwości) znacznie zawęża możliwości lokalizacyjne inwestycji.

Nie znajduje się natomiast uzasadnienia dla zmiany przeznaczenia pozostałych z wnioskowanych użytków, wymienionych w punkcie 2 sentencji decyzji. Wyszczególnione wydzielania stanowią bowiem dodatkowe tereny wskazane pod funkcje mieszkaniowe i usługowe, wraz z dopiero planowaną infrastrukturą drogową. Wskazane grunty sąsiadują z terenami objętymi wcześniejszymi procedurami planistycznymi, a dotąd niezainwestowanymi. Zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze użytków w granicach

wyszczególnionych w punkcie 2 sentencji decyzji - wydzielen i konturów planistycznych - spowodowałyby przeznaczenie gruntów „na zapas”, poszerzając jedynie istniejącą rezerwę terenów już przeznaczonych, co jest niezgodne z zasadami ochrony gruntów rolnych.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako organ właściwy w zakresie ochrony gruntów rolnych, rozpatruje wnioski z punktu widzenia zasadności ochrony gruntów rolnych najwyższej wartości produkcyjnej oraz zwartości przestrzeni rolniczej przed zainwestowaniem (por. wyrok WSA z dnia 12 lipca 2004 r., sygn. akt II SA 1139/03 i wyrok NSA z dnia 30 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 3109/13). Użytki rolne, szczególnie te o najlepszej klasie bonitacyjnej, należy postrzegać jako dobro naturalne, zaliczane do nieodnawialnych zasobów przyrody, którego zachowanie dla przyszłych pokoleń i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Od tego obowiązku można odstąpić jedynie w sytuacji, gdy nie ma żadnej innej możliwości, co powinno być szczegółowo i przekonująco wykazane przez wnioskodawcę. Takie rozumienie znajduje odzwierciedlenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowo-administracyjnym i Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1399/13 oraz wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK6/12). Zaznaczyć też trzeba wyraźnie, że celem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest ich ochrona zarówno ilościowa jak i jakościowa, aby zachować zwartą rolniczą przestrzeń produkcyjną - w szczególności grunty o najwyższej bonitacji, tj. klas I-III. Ochrona ilościowa (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.) polega na ograniczaniu ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Natomiast ochrona jakościowa polega na przeznaczaniu, na cele nierolnicze w pierwszej kolejności gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku innych gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, tj. klas IV-VI (art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l.). W zakresie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych istotnym czynnikiem jest bowiem niewielki zasób gruntów rolnych klas I-III, które stanowią jedynie ok. 25% powierzchni wszystkich gruntów rolnych w skali kraju. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ogranicza proces rozprzestrzeniania się nowej zabudowy na najżyźniejsze gleby, spowalniając przy tym tempo wyłączeń takich gleb z produkcji rolniczej. Jest to uzasadnione wykonywaniem podstawowego obowiązku Ministra, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Ochrona najżyźniejszych gleb stanowi jeden z warunków dochowania tego obowiązku.

W analizowanym przypadku istnieje możliwość rozwoju obrębu bez wyznaczania nowych terenów pod inwestycje nierolnicze. Analiza struktury ilościowo-jakościowej gleb w gminie i w obrębie wskazuje, że grunty o niższych parametrach produkcyjnych stanowią ok. 51% wszystkich gruntów rolnych w gminie, ok. 29% w obrębie Buków i ok. 39% w obrębie ewid. Kulerzów. Ponadto, zgodnie z informacjami zawartymi w treści wniosku i pism

uzupełniających, do zainwestowania pozostaje ok. 42 ha użytków klas II i III oraz ok. 8,6 ha użytków klas słabszych produkcyjnie w obrębie Buków oraz ok. 22,5 ha klas II-III i 2,8 ha klas IV-VI w obrębie ewid. Kulerzów. Zasięg tych terenów jest również uwidoczniiony na załączniku nr 2 do wniosku z dnia 24 stycznia 2023 r. (kolor jasno- i ciemno-szary, zgodnie z legendą). Zdecydowanie umożliwia to lokalizowanie nowych terenów mieszkaniowych w granicach użytków klas IV-VI oraz na terenach już wskazanych pod inwestycje nierolnicze. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należy je w pierwszej kolejności przeznaczyć pod zainwestowanie o charakterze nierolniczym, chroniąc użytki najlepszych klas bonitacyjnych przed nieuzasadnionym zainwestowaniem.

W zaistniałych okolicznościach nie znaleziono wystarczających podstaw, aby spełnić w pełni żądanie wnioskodawcy. Proponowane zmiany nie zostały wystarczająco umotywowane, szczególnie w kontekście istnienia na terenie obrębu rezerw terenów już przeznaczonych na cele nierolnicze oraz udziału gruntów słabszych produkcyjnie. Nie można się też w tym miejscu zgodzić z argumentem Wójta, dotyczącym presji urbanizacyjnej ze strony Krakowa, czy szeroko pojętego rozwoju gospodarczo-urbanistycznego obrębów. Jak już nadmieniono wcześniej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie rozpatruje zasadności zmiany przeznaczenia wnioskowanych gruntów rolnych klas I-III pod względem ekonomicznym, gospodarczym, czy urbanistycznym – lecz pod kątem wpływu zmiany przeznaczenia (i zainwestowania tych gruntów) na rolniczą przestrzeń produkcyjną oraz jej zwartość. Ograniczenie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze pozostaje w konflikcie zarówno z interesem poszczególnych właścicieli nieruchomości, zainteresowanych zwiększeniem możliwości zagospodarowania tych nieruchomości w następstwie zmiany przeznaczenia, jak i ogólnym interesem gmin, związanym z umożliwieniem procesów urbanizacyjnych. Podkreślić jednak w tym miejscu trzeba, że fakt ustanowienia przez ustawodawcę instrumentów prawnych przewidujących ochronę gruntów rolnych świadczy o tym, że interesy właścicieli nieruchomości oraz gminy nie pozostają w automatyczny sposób w pozycji nadrzędnej w stosunku do potrzeb tej ochrony. Argumenty o charakterze gospodarczym czy ekonomicznym nie mogą zatem stanowić wyraźnych przesłanek do wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych klas I-III, stanowiących istotny potencjał dla produkcji rolniczej gmin. Rolą regulacji administracyjno-prawnych jest ingerencja w zachowania podmiotów w sposób władczy, w szeregu przypadków w celu przymuszenia do realizacji działań sprzecznych z ich indywidualnym interesem, gdy pozostaje to w interesie publicznym ochrony wartości chronionych ustawowo, w tym przypadku ochrony produkcyjności zasobów gruntów wysokiej jakości. Minister rozważa więc, jakie skutki wynikną ze zmiany sposobu przeznaczenia

terenu w zestawieniu z interesem społecznym, rozumianym jako zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju i zasadami ochrony gruntów wyrażonymi w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Podkreślił to również, w podobnych sprawach, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 lipca 2015 r. (sygn. akt II OSK 3109/13), stwierdzając, że: „W tego typu sprawach istnieje ugruntowana linia orzecznicza (...), zgodnie z którą Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako organ wyspecjalizowany w tego typu sprawach, ma prawny obowiązek oceny wniosków dotyczących przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze przede wszystkim z punktu widzenia ochrony gruntów o najwyższej wartości produkcyjnej, a dopiero w drugiej kolejności z punktu widzenia ewentualnych korzyści ekonomicznych wnioskodawcy, na którego terenie tego rodzaju grunty się znajdują. Wyższość względów o charakterze ekonomicznym, czy też gospodarczym może zostać w tego typu sprawach uwzględniona na zasadzie wyjątku.”.

Na koniec zauważyć trzeba, że pozytywna opinia Małopolskiej Izby Rolniczej i częściowo pozytywna opinia Marszałka Województwa Małopolskiego nie mogą stanowić decydującej przesłanki za wyrażeniem zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zobowiązany jest analizować sprawę przede wszystkim z punktu widzenia zwartości rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Oczywiście, rozważane są argumenty zawarte w opiniach, ale Minister dokonuje ich swobodnej oceny, na co zwrócił uwagę także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 września 2001 r. (sygn. akt II SA 1818/00). Ponadto zauważyć trzeba, że opinia Izby Rolniczej nie zawiera merytorycznego uzasadnienia (odstąpiono od niego „wobec uwzględnienia w całości żądania strony”) – nie odnosi się więc do wpływu planowanych zmian na powierzchnię i zwartość rolniczej przestrzeni produkcyjnej w obrębach oraz w gminie. Z kolei Marszałek Województwa Małopolskiego pozytywną opinią objął również część wydzieleń i konturów urbanizacyjnych, które w opinii Ministra znajdują się poza zwartym obszarem zabudowy miejscowości. Jak wykazano w uzasadnieniu do decyzji – argument Marszałka o stanowieniu przez wyszczególnione przezeń wydzielenia „uzupełnienia, poszerzenia i wypełnienia obszarów przeznaczonych do zabudowy” ma zastosowanie jedynie dla niektórych z wnioskowanych wydzieleń (wyszczególnionych w punkcie 1 sentencji decyzji).

Z powyższych względów należało orzec jak w rozstrzygnięciu.

POUCZENIE

Jeśli są Państwo niezadowoleni z decyzji, mogą Państwo:

- złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w terminie 14 dni od otrzymania decyzji albo
- złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w terminie 30 dni od otrzymania decyzji.

Skarga powinna spełniać wymogi formalne określone w ustawie z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259). Wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie podlega opłacie w kwocie 200 złotych. Przed sądem mogą się Państwo ubiegać o zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego (prawo pomocy).

Mogą Państwo zrzec się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – w terminie 14 dni od otrzymania decyzji. Jeśli skorzystają Państwo z takiej możliwości, decyzja stanie się ostateczna i prawomocna z dniem doręczenia Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oświadczenia o zrzeczeniu się tego prawa przez ostatnią ze stron postępowania. W takiej sytuacji stracą Państwo możliwość złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Nie ma możliwości, aby cofnąć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Lidia Kostańska
dyrektor
Departamentu Nieruchomości i
Infrastruktury Wsi
/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:
Wójt Gminy Mogilany
ul. Rynek 2, 32-031 Mogilany

Do wiadomości:
Marszałek Województwa Małopolskiego
ul. Racławicka 56, 31-156 Kraków