

Małgorzata Błaszke, Justyna Przedkańska, Maciej J. Nowak

## Spory sądowe dotyczące zmian przeznaczenia gruntów rolnych jako wyzwanie planowania przestrzennego na obszarach wiejskich w Polsce

**Streszczenie:** Celem artykułu było określenie, w jaki sposób orzeczenia sądowe dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych wpływały na polski system planowania przestrzennego w latach 2014–2023. W związku z realizacją tego celu przeanalizowano bazę danych orzeczeń ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Jest to zbiór wszystkich opublikowanych orzeczeń NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. W bazie wyszukano orzeczenia wydane w latach 2014–2023, w których (uwzględniając zarówno sentencję wyroku, jak i uzasadnienie) pojawia się wyrażenie „zmiana przeznaczenia gruntów rolnych” (z odmianą słów). Wyodrębniono 5324 orzeczenia, z których po całościowej analizie wydzielono 142 orzeczenia dotyczące bezpośrednio konfliktów przestrzennych związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych. Z przeprowadzonych przez autorów badań wynika, że większość orzeczeń potwierdza brak możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego. Większość skarżących to podmioty prywatne, niemniej występuje znaczna grupa skarżących podmiotów publicznych. Istotna część skarg dotyczy planów miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, zmiana przeznaczenia gruntów rolnych, obszary wiejskie, sądy administracyjne.

---

**Dr Małgorzata Błaszke**, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin, e-mail: malgorzata.blaszke@zut.edu.pl, ORCID: 0000-0001-7806-6710; **dr Justyna Przedkańska**, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, e-mail: justyna.przedanska@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0002-3558-3969; **dr hab. Maciej J. Nowak, prof. ZUT**, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin, e-mail: maciej.nowak@zut.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6437-3226.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.  
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

## 1. Wprowadzenie

O jakości systemu planowania przestrzennego przesądzają zróżnicowane czynniki. Obok poziomu kultury planistycznej czy też aktualnego stanu zagospodarowania przestrzeni istotną rolę odgrywa prawo. Kluczowe instrumenty planowania przestrzennego są bowiem właściwie w każdym krajowym systemie planistycznym w znacznym stopniu oparte na rozwiązaniach prawnych. W konsekwencji ewentualne błędy, słabości regulacji prawnych przekładają się na jakość instrumentów oraz możliwość osiągnięcia określonych celów systemowych (np. w polskim systemie – kształtowania ładu przestrzennego). Trzeba tu także wziąć pod uwagę jeszcze jeden istotny element: w przypadku poważnych konfliktów przestrzennych podmiotami rozstrzygającymi bardzo często stają się sądy. W ramach wykładni sądowej w zdecydowanie mniejszym zakresie uwzględnia się perspektywę pozaprawną, np. architektoniczną, środowiskową czy kulturową. Obiektywnie sprawę ujmując, jest to oczywiste: sądy muszą koncentrować się na prawnej wykładni przepisów. Niemniej jednak w przypadku dotyczącym prawa planowania przestrzennego oparcie przesłanek rozstrzygnięć konfliktów przestrzennych jedynie na analizie prawnej może utrudniać wdrażanie znaczącej części celów planowania przestrzennego (określanych właśnie z perspektywy pozaprawnej). Rozwiązania systemowe wielu państw powinny więc w tym zakresie zmierzać albo do ograniczania spraw sądowych dotyczących planowania przestrzennego (tak, żeby rozstrzygnięcia sądów w sprawach przestrzennych stanowiły wyjątek), albo do opierania (w miarę możliwości) rozstrzygnięć przestrzennych sądów również na opiniach pozaprawnych (np. biegłych z zakresu urbanistyki itd.). W praktyce drugie z wymienionych zadań jest bardzo trudne do realizacji, zwłaszcza w realiach polskiego systemu. Na tym tle istotnym zagadnieniem jest analiza roli sądów, wykraczająca poza typowo prawną perspektywę. Polega ona na próbie dokonania oceny, jaki jest szerszy efekt rozstrzygnięć sądów (z perspektywy polityk publicznych), których orzecznictwo w pełni mieści się w obowiązujących ramach prawnych, ale które jednocześnie w określony sposób oddziałują na system planowania przestrzennego. Autorzy mają świadomość, że ocena taka jest bardzo trudna oraz obciążona poważnym ryzykiem wyciągania zbyt uproszczonych wniosków.

Dla większości kategorii terenów w planowaniu przestrzennym można wyodrębnić osobne problemy prawne związane bezpośrednio ze specyfiką wybranych terenów. Tak jest również w przypadku obszarów wiejskich. Pojęcie „obszary wiejskie” jest bardzo szerokie i mieszczą się w nim zróżnicowane rodzaje terenów, z różnymi uwarunkowaniami. Niemniej zagadnieniem dotyczącym zdecydowanej większości rzeczonych „obszarów wiejskich” jest kwestia zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zgodnie z uregulowaniami prawnymi obowiązującymi

do 24 września 2023 r. (do dnia wejścia w życie nowelizacji prawa planowania przestrzennego) zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klasy I–III następowała tylko na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po uprzednim uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa i rozwoju wsi. W przypadku pozostałych gruntów możliwe było również wykorzystanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Po nowelizacji wskazany kierunek został zasadniczo utrzymany, jednakże wprowadzenie nowych instrumentów planowania przestrzennego (zwłaszcza planów ogólnych) oraz modyfikacja formuły dotychczas stosowanych (decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) powinny przyczynić się do sukcesywnej zmiany uwarunkowań w tym zakresie. Przemiana ta następuje bardzo powoli i w przejściowym pod względem prawnym momencie przygotowania tej pracy trudno całościowo przeanalizować skutki nowelizacji. Nowy stan prawny nie jest jednak przedmiotem szerszej analizy w niniejszym artykule (na ten temat zob. Nowak, Dziedzic-Bukowska 2024). Autorzy odnoszą się do wcześniejszego stanu prawnego, niebudzącego większych wątpliwości z perspektywy wykładni.

Celem artykułu było określenie, w jaki sposób orzeczenia sądowe dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych wpływały na polski system planowania przestrzennego w latach 2014–2023. Powyżej wskazano na konieczność dokonania szerszej oceny takiego wpływu, również z perspektywy pozaprawnej. Należy to uznać za ważny problem badawczy. W związku z realizacją postawionego tu celu sformułowano następujące pytania badawcze:

- jakich dominujących aspektów dotyczyły spory sądowe związane ze zmianą przeznaczenia gruntów w latach 2014–2023?
- które podmioty dominowały jako inicjatorzy wspomnianych sporów sądowych?
- czy można wyodrębnić szersze tendencje w zakresie rozstrzygnięć wspomnianych sporów sądowych (zwłaszcza w kontekście wpływu na polski system planowania przestrzennego)? A jeśli tak – na czym wskazane tendencje polegały?

Wskazane pytania ukierunkowują na częściowe rozwiązanie wskazanego powyżej problemu badawczego (przy pełnej świadomości występowania ograniczeń badawczych). Zarówno kwestia zmian przeznaczenia gruntów rolnych, jak i zagadnienie roli sądów w planowaniu przestrzennym stanowiły przedmiot analizy w literaturze przedmiotu. Podkreślenia wymaga zróżnicowane ujmowanie tematu planowania przestrzennego na obszarach wiejskich. W literaturze występują liczne kierunki dyskusji, również istotne z perspektywy uwarunkowań instytucjonalnych. Można w tym kontekście wyodrębnić: analizy dotyczące różnicowania skal w planowaniu przestrzennym obszarów wiejskich (Sowińska-Świerkosz, Soszyński 2022), analizy dotyczące roli instytucji własności w planowaniu przestrzennym oraz kwestii elastyczności planowania (Ge, Lu 2021), analizy uwarunkowań lokalizacji inwestycji na wskazanych obszarach (Puren, Roos, Coetzee 2018), próby szerszego łączenia

celów lokalnych planowania przestrzennego obszarów wiejskich z celami szerzej rozumianych polityk rozwoju (Scott 2023; Bański 2011) czy też analizy dotyczące sfery instytucjonalnej związanej z planowaniem przestrzennym obszarów wiejskich (Sun 2023; Feltynowski 2018). Pokazuje to, że kontekst prawno-instytucjonalny planowania przestrzennego obszarów wiejskich jest szeroki i zróżnicowany, a dzięki temu stanowi ważne zagadnienie badawcze. Bardzo mocno się ono łączy również z szerzej rozumianą rolą sądów w systemie planowania przestrzennego.

Jak wskazywał Konrad Czapiewski (2013), cechą wyróżniającą planowanie przestrzenne obszarów wiejskich jest poważne zróżnicowanie ich funkcji. Skutkuje to dużą konfliktogennością, która może być zauważalna w większym stopniu zwłaszcza w poszczególnych kategoriach obszarów wiejskich. W licznych publikacjach szczególne znaczenie przywiązuje się do ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym obszarów wiejskich (Scott 2019; Poerwoningsih i in. 2016; Scott i in. 2013; Gallent, Shaw 2007) oraz do dyskusji o ochronie dziedzictwa kulturowego na tych obszarach (Fogel 2023; Feltynowski 2018). Istotnymi zagrożeniami w tym kontekście są przede wszystkim fragmentacja systemów przyrodniczych oraz degradacja krajobrazów kulturowych (Goździewicz-Biechońska 2015). Wielopłaszczyznowość planowania przestrzennego prowokuje licznych autorów do zgłaszania pogłębionych postulatów rozwijania strategicznego planowania przestrzennego i integracji polityk rozwoju (Scott 2019; Borisov 2015; Elbakidze i in. 2015). Na podstawie dokonanego przeglądu (oczywiście każdy z podjętych tematów można szeroko rozwijać), odnosząc się do założeń artykułu, można stwierdzić, że:

- planowanie przestrzenne obszarów wiejskich jest wielopłaszczyznowe – zróżnicowane są nie tylko poszczególne obszary wiejskie, lecz występuje także odmienna ich specyfika w zależności od lokalizacji (np. pod dużymi miastami). Wyróżnia się też odmienne kierunki w zakresie przyjętych skal planowania przestrzennego obszarów wiejskich;
- możliwe jest wyodrębnienie wielu uwarunkowań „sektorowych” związanych z planowaniem przestrzennym obszarów wiejskich. W szczególności można tu wyodrębnić ochronę środowiska czy ochronę dziedzictwa kulturowego;
- w literaturze obecna jest dyskusja, jak optymalnie pogodzić zróżnicowane cele powiązane z planowaniem przestrzennym obszarów wiejskich. Niewątpliwie jednym z takich celów jest ochrona obszarów rolnych przed presją urbanistyczną. Kompleksowa odpowiedź na wskazane pytanie wymaga zaangażowania przedstawicieli różnych dyscyplin. Istotny jest tu również (jako jeden z kilku kontekstów) kontekst prawny, jest on szczególnie istotny i problematyczny w polskim systemie planowania przestrzennego.

Rolą uwarunkowań prawnych w planowaniu przestrzennym obszarów wiejskich w Polsce zajęła się m.in. Teresa Kurowska (2016), która wskazała, że aktualny

normatywny model planowania przestrzennego poświęca tyle samo uwagi organizacji przestrzeni rolniczej, co regulacje z lat 70. XX w. Dlatego też sfera prawna nie wypełnia luki pomiędzy „modelem nakazowym” a rzeczywistym procesem rozwoju przestrzennego gmin wiejskich (podobnie – Zieliński 2010). Szczególnie w przypadku Polski istotne jest znaczenie prawa własności, które ma gwarantować nie tylko niezależność w sferze ekonomicznej, ale też zawodowej oraz politycznej (Czechowski, Niewiadomski 2012). Do tego dochodzi rozproszenie zabudowy i rozdrobnienie gruntów rolnych determinujące specyficzne względem innych krajów wyzwania dla planowania przestrzennego (Goździewicz-Biechońska 2015). Rozdrobnienie zabudowy stanowi czynnik pogłębiający jej chaotyczność, również kosztem walorów obszarów wiejskich. Jedną z kluczowych sytuacji generujących w tym kontekście konflikty przestrzenne jest procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. Kluczowa rola tej zmiany w planowaniu przestrzennym obszarów wiejskich jest dostrzegana również w innych krajach (Sun 2023). W polskim systemie procedura zmiany przeznaczenia gruntów rolnych jest wieloszczeblowa i zróżnicowana (Nowak, Mickiewicz 2017; Czechowski, Niewiadomski 2012; Cymerman 2010). W artykule skoncentrowano się na jej przestrzennym wymiarze, związanym z uchwaleniem planu miejscowego zmieniającym przeznaczenie lub (dla części gruntów) wydaniem decyzji o warunkach zabudowy. W literaturze w tym kontekście zwraca się przede wszystkim uwagę na konieczność ochrony terenów rolnych przed presją inwestycyjną i w konsekwencji niekontrolowaną zabudową (Zębik 2022; Zdanowicz 2018; Fogel 2012). Przedmiotem analizy jest tu również plan zagospodarowania przestrzennego oraz określenie, czy z perspektywy instytucjonalnej wskazany instrument daje dostateczną gwarancję i możliwości w zakresie realizacji celów planowania przestrzennego (Wróblewski 2023; Goździewicz-Biechońska 2015). Istotne i pogłębione wnioski wynikają z badań Przemysława Śleszyńskiego (2023), analizującego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej (będące konsekwencją planistycznych zmian przeznaczenia). Autor zwraca uwagę na szczególną problematyczność tematu odrolnień na obszarach podmiejskich, wskazując na możliwość wystąpienia w najbliższym czasie ryzyka dokonywania wyłączeń gruntów z produkcji rolnej na bardzo dużą skalę.

W literaturze przedmiotu charakteryzuje się więc z jednej strony zarówno cele, jak i problemy powiązane z zagadnieniem zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. Z drugiej strony opisuje się zaś dotychczasowy stan i dalsze perspektywy dokonywania odrolnień. W niniejszym kontekście można stwierdzić, że dla wielu obszarów wiejskich zbyt pochopna zmiana przeznaczenia gruntów rolnych (stanowiąca przejaw presji inwestycyjnej) jest poważnym problemem i zagrożeniem. Potencjalne konflikty dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych obrazują znaczącą część wskazanych powyżej wyzwań dotyczących

planowania przestrzennego obszarów wiejskich. Do tej pory jednak w ograniczonym zakresie analizowano perspektywę sądową związaną z rozstrzygnięciem tych konfliktów (zwłaszcza przy uwzględnieniu pozaprawnego punktu widzenia). Nie chodzi w tym miejscu o analizę stanu prawnego, lecz o (bardziej ilościowe) scharakteryzowanie podejść sądów do tego rodzaju sporów. Badania roli orzeczeń sądowych w polskim planowaniu przestrzennym prowadzono w ograniczonym zakresie (Nowak i in. 2023; Nowak, Śleszyński, Ostrowska 2021; 2020), bez jednoznacznego sprofilowania w stronę problematyki zmian przeznaczenia gruntów rolnych. W niniejszym artykule podjęto próbę uzupełnienia wskazanej luki badawczej.

## 2. Metody

W związku z realizacją celu artykułu przeprowadzono analizę bazy danych orzeczeń ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA 2024). Jest to zbiór wszystkich publikowanych orzeczeń NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. W bazie wyszukano orzeczenia wydane w latach 2014–2023, w których (uwzględniając zarówno sentencję wyroku, jak i uzasadnienie) pojawia się wyrażenie „zmiana przeznaczenia gruntów rolnych” (z odmianą słów). Następnie wyodrębniono orzeczenia:

- będące wyrokami (nie postanowieniami – postanowienia bowiem nie rozstrzygają spraw co do istoty);
- prawomocne i kończące postępowania;
- wydane przez wojewódzkie sądy administracyjne (jako bezpośrednio dotyczące konkretnych konfliktów przestrzennych; orzeczenia NSA sprowadzają się bowiem do nieco odmiennych zagadnień, związanych w większym stopniu z kierunkiem wykładni przepisów);
- z dostępnym, opublikowanym uzasadnieniem (tylko przy takich orzeczeniach możliwe jest udzielenie odpowiedzi na pytania badawcze).

Łącznie wydzielono 5324 takich orzeczeń (według stanu na 15 stycznia 2024 r.). Następnie z przedmiotowej grupy wyeliminowano orzeczenia zawierające wprawdzie wyrażenie „zmiana przeznaczenia gruntów rolnych”, ale które faktycznie nie dotyczą konfliktu przestrzennego na wskazany temat. Są to przede wszystkim orzeczenia odnoszące się do decyzji o warunkach zabudowy, ale niezwiązane w żadnym zakresie ze sporem dotyczącym zmiany przeznaczenia gruntu rolnego. Przy sporządzaniu uzasadnień do takich orzeczeń sądy prawie zawsze przywołują przesłanki ustalenia warunków zabudowy określone w art. 61 ustawy o planowaniu przestrzennym, nawet gdy konkretne orzeczenie nie dotyczy danej przesłanki. Wyeliminowano także orzeczenia, w których pojawia się sformułowanie „zmiana przeznaczenia gruntów rolnych”, ale gdzie niniejsze sformułowanie ma charakter jedynie techniczny.



Ostatecznie wyodrębniono w ten sposób 142 orzeczenia z lat 2014–2023. Należy jednak podkreślić, że wydzielenie wskazanej liczby orzeczeń wymagało uprzedniej szczegółowej weryfikacji wszystkich wspomnianych wyżej 5324 orzeczeń.

Wyodrębnione 142 orzeczenia poddano bardziej szczegółowej analizie. Przy doborze kryteriów porównawczych nie uwzględniono bardziej pogłębionych kierunków wykładni prawnej (tabelaryczne zestawienie kierunków takiej wykładni byłoby zbyt uproszczone – jako alternatywę zaproponowano późniejszą analizę studiów przypadku). Biorąc pod uwagę wskazane kryteria, skupiono się na następujących (istotnych z perspektywy celu pracy) kwestiach:

- rodzaje podmiotów skarżących (pozwala to określić, który rodzaj ze wskazanych podmiotów w jak dużym zakresie przenosił występujące konflikty przestrzenne na drogę sądową);
- powiązanie konkretnych spraw sądowych z poszczególnymi instrumentami planowania przestrzennego (co jest istotne z perspektywy dyskusji o roli poszczególnych instrumentów planowania przestrzennego, w tym również o ich słabościach);
- kierunek danego rozstrzygnięcia, dotyczący ostatecznej zmiany / braku zmiany przeznaczenia gruntu rolnego (analiza samych kierunków zawartych w wyrokach z perspektywy formalnoprawnej jest częściowa i nie uwzględnia trudniejszych od tabelarycznego zestawienia kwestii związanych ze szczegółami dokonywanych wykładni czy też rozbieżności w ramach wykładni sądowej. Niniejsza kategoryzacja pozwala jednak zweryfikować finalny efekt rozstrzygnięć, również bardzo istotny z perspektywy systemowej).

### 3. Wyniki

W pierwszej kolejności dokonano podstawowej klasyfikacji orzeczeń z perspektywy trzech wyodrębnionych powyżej kryteriów.

W tabeli 1 ukazano kluczowe (z perspektywy pytań badawczych) informacje. Przede wszystkim w sprawach sądowych dotyczących zmian przeznaczenia gruntów rolnych dominującymi skarżącymi były podmioty prywatne: właściciele nieruchomości objęci planem miejscowym, a w przypadku decyzji o warunkach zabudowy wnioskodawcy (oczekujący wydania decyzji o warunkach zabudowy) lub właściciele nieruchomości sąsiednich. Jednocześnie zauważalna jest liczba spraw sądowych zainicjowanych przez podmioty publiczne. Skarżący publiczni to zazwyczaj organy wykonawcze jednostek samorządu gminnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Podmioty publiczne są więc również zaangażowane w sądowe konflikty przestrzenne. Niemniej jednak zdecydowanie przeważają pod tym względem podmioty prywatne.

**Tabela 1.** Charakterystyka ogólna badanych orzeczeń**Table 1.** General characteristics of the judgments examined

Opis rodzaju sprawy	Udział procentowy w ogólnej liczbie badanych orzeczeń
Orzeczenia, w których skarżący był podmiotem prywatnym	64,08%
Orzeczenia, w których skarżący był podmiotem publicznym	35,92%
Sprawy dotyczące bezpośrednio miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	23,94%
Sprawy dotyczące bezpośrednio decyzji o warunkach zabudowy	26,06%
Sprawy kończące się zmianą przeznaczenia gruntu rolnego	36,62%
Sprawy kończące się brakiem możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego	63,38%

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

Znacząca część orzeczeń dotyczyła bezpośrednio podstawowych instrumentów planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, czyli decyzji o warunkach zabudowy lub planów miejscowych. W ramach tego rodzaju spraw sądowych sądy oceniały z perspektywy prawnej treść takich planów lub rozstrzygnięć. Pozostałe sprawy ujęte w grupie analizowanych 142 orzeczeń dotyczyły wyłączenia gruntów z produkcji rolnej.

W badanej grupie orzeczeń zdecydowanie przeważały sprawy, w których sądy stwierdzały brak możliwości zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. Niemniej poważna grupa orzeczeń taką możliwość potwierdzała.

Kolejny etap badań polegał na weryfikacji zakresu skarg i konsekwencji skarg z perspektywy dwóch wyodrębnionych grup skarżących – skarżących prywatnych i skarżących publicznych. Na podstawie analizy danych zawartych w tabeli 2 można wskazać, że:

- sprawy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy inicjowali wyłącznie skarżący prywatni (jak wskazano powyżej – wnioskodawcy lub właściciele nieruchomości sąsiednich). Oznacza to, że w spory sądowe nie angażowali się np. publiczni właściciele gruntów. Proporcje wyglądają odmiennie w przypadku spraw dotyczących planów miejscowych;
- całościowo sprawy inicjowane przez dwie wyodrębnione grupy skarżących kończyły się w sposób bardzo podobny. Zdecydowanie częściej sądy stwierdzały (w zbliżonych proporcjach dla obu grup) brak możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego.



**Tabela 2.** Analiza orzeczeń z perspektywy rodzaju podmiotu skarżącego

**Table 2.** Analysis of judgments from the perspective of the type of complainant

Opis rodzaju sprawy	Udział procentowy
Sprawy ze skarżącym prywatnym dotyczące decyzji o warunkach zabudowy	40,65% wszystkich spraw ze skarżącym prywatnym
Sprawy ze skarżącym publicznym dotyczące decyzji o warunkach zabudowy	0% wszystkich spraw ze skarżącym publicznym
Sprawy ze skarżącym prywatnym dotyczące planu miejscowego	5,49% wszystkich spraw ze skarżącym prywatnym
Sprawy ze skarżącym publicznym dotyczące planu miejscowego	56,86% wszystkich spraw ze skarżącym publicznym
Sprawy ze skarżącym prywatnym kończące się zmianą przeznaczenia gruntu rolnego	36,26% wszystkich spraw ze skarżącym prywatnym
Sprawy ze skarżącym publicznym kończące się zmianą przeznaczenia gruntu rolnego	37,25% wszystkich spraw ze skarżącym publicznym
Sprawy ze skarżącym prywatnym kończące się brakiem możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego	63,74% wszystkich spraw ze skarżącym prywatnym
Sprawy ze skarżącym publicznym kończące się brakiem możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego	62,75% wszystkich spraw ze skarżącym publicznym

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

**Tabela 3.** Analiza orzeczeń z perspektywy zaskarżanego instrumentu planowania przestrzennego

**Table 3.** Analysis of rulings from the perspective of the contested spatial planning instrument

Opis rodzaju sprawy	Udział procentowy
Sprawy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy kończące się zmianą przeznaczenia gruntu rolnego	5,4% wszystkich spraw dotyczących decyzji o warunkach zabudowy
Sprawy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy kończące się brakiem możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego	94,59% wszystkich spraw dotyczących decyzji o warunkach zabudowy
Sprawy dotyczące planu miejscowego kończące się zmianą przeznaczenia gruntu rolnego	44,12% wszystkich spraw dotyczących planów miejscowych
Sprawy dotyczące planu miejscowego kończące się brakiem możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego	55,88% wszystkich spraw dotyczących planów miejscowych

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

Ostatnia część związana z niniejszym etapem analizy została przygotowana z perspektywy konkretnych instrumentów planowania przestrzennego. Z danych przedstawionych w tabeli 3 wynika, że przeważająca większość spraw dotyczących decyzji o warunkach zabudowy kończyła się potwierdzeniem przez sąd braku możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego. Bardziej zrównoważone są wyniki dotyczące orzeczeń poświęconych planom miejscowym. W tym przypadku również większość spraw kończyła się stwierdzeniem przez sąd braku możliwości zmiany przeznaczenia, niemniej spora część spraw kończyła się stwierdzeniem takiej możliwości.

#### 4. Analiza studiów przypadku

Autorzy wyrażają przekonanie o możliwości i zasadności analizy orzeczeń sądowych według metody zastosowanej powyżej. Jednocześnie zastrzeżenia wymaga fakt, że orzeczenia sądowe obejmują skomplikowaną, często zróżnicowaną na poziomie szczegółowym analizę prawną. W związku z powyższym możliwe jest wyodrębnianie wybranych cech orzeczeń, niemniej działanie takie wymaga równoczesnego podkreślania złożoności pozostałych szczegółowych aspektów.

Aby przynajmniej w pewnym zakresie zasygnalizować w sposób bardziej pogłębiony uwarunkowania oceny sądowej spraw dotyczących zmian przeznaczenia gruntów rolnych, poniżej przedstawiono dwa studia przypadków. Ich dobór nawiązuje do wcześniej dokonanych klasyfikacji orzeczeń:

- pierwsze orzeczenie dotyczy planu miejscowego, skarżącym jest podmiot publiczny;
- drugie orzeczenie dotyczy decyzji o warunkach zabudowy, skarżącym jest podmiot prywatny.

Jednocześnie wybrano sprawy, w których sąd potwierdza możliwość zmiany przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze. Sprawy takie z perspektywy szerszej dyskusji należy bowiem uznać za bardziej kontrowersyjne.

W pierwszym przypadku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 382/14 (Legalis) (WSA 2014), dotyczył decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odmawiającej wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze w planie miejscowym. Organ wykonawczy gminy zaskarżył decyzję do sądu, następująco argumentując swoje stanowisko:

- działka położona jest ok. 400 m od granicy miasta;
- teren ten jest dobrze skomunikowany z tym miastem drogą wojewódzką;
- rozwój terytorialny miasta w innych kierunkach jest niemożliwy z uwagi na fakt, że są tam tereny podmokłe;

- w pobliżu przedmiotowej działki powstało wiele budynków mieszkalnych;
  - gmina planuje opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki sąsiadujące z przedmiotową działką; teren ten ma być przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Działki te znajdują się bliżej miasta niż analizowana działka. Zdaniem organu gminy dowodzi to, że analizowany plan miejscowy jest bardzo racjonalny, gdyż zabudowa tych działek stanowiłaby naturalną kontynuację zabudowy miejskiej.
- Z kolei minister następująco uzasadniał swoje stanowisko:

Działka, której ma dotyczyć zmiana przeznaczenia, graniczy bezpośrednio z gruntami rolnymi niezabudowanymi. O jej charakterze rolnym decyduje także i to, że grunty te są opodatkowane podatkiem rolnym. Tym samym przedmiotowa działka tworzy razem z przyległymi do nich gruntami rolnymi obszar zwartej przestrzeni produkcyjnej. W związku z tym organ nie zgodził się ze stanowiskiem wnioskującego Burmistrza, że przedmiotowa działka powinna być przeznaczona na cele nierolnicze, ponieważ położona jest ok. 400 m od granicy miasta [...]. Przedmiotowa działka położona jest wśród obszarów wyłącznie rolnych, dlatego nie można uznać, że przeznaczenie tej działki pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną związane jest z koniecznością rozwoju miasta [...].

Sąd uwzględnił argumentację organu wykonawczego gminy, wskazując m.in., że organ ten wyszczególnił racjonalne powody uzasadniające zmianę przeznaczenia gruntu rolnego.

W drugim przypadku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 22 lutego 2023 r., II SA/Rz 1193/22 (Legalis) (WSA 2023), uwzględnił skargę podmiotu prywatnego na postanowienie starosty odmawiające uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy (uzgodnienie takie jest obligatoryjne w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych). W ramach przedmiotowego postanowienia starosta odmówił pozytywnego uzgodnienia, wskazując, że planowana inwestycja zlokalizowana jest na części działki o powierzchni 0,1500 ha i zawiera użytki: PsII (0,1000 ha) oraz RII (0,0500 ha). Organ wskazał, że w projekcie decyzji o warunkach zabudowy zaznaczono, iż teren działki przeznaczonej pod zabudowę nie wymaga uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, gdyż spełnia wymogi przewidziane w art. 7 ust. 2a ustawy. Tymczasem starosta stwierdził, że:

zapis ten nie znajduje potwierdzenia w załączniku graficznym dołączonym do projektu decyzji oraz w analizie funkcji i cech zabudowy i jej załączniku graficznym. W ocenie organu nieprawidłowo został wyznaczony obszar zwartej zabudowy. W projekcie decyzji bezpodstawnie dokonano zapisu, że około 80%

terenu przeznaczanego pod inwestycję znajduje się w obszarze zwartej zabudowy. Faktycznie w części graficznej analizy pokazane zostały budynki wchodzące w skład zwartej zabudowy na działkach nr [...]. Budynki zlokalizowane na tych działkach położone są bliżej niż 50 metrów od granicy tych działek. Nie ma zatem podstaw do wyznaczania w tym miejscu obwiedni prowadzonej w odległości 50 metrów od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę w kierunku działki nr [...], gdyż obszar zwartej zabudowy przebiega po granicy tych działek. Projektowana do zagospodarowania część działki nr [...] nie spełnia warunku zawartego w art. 7 ust. 2a pkt 1 ustawy i z tej przyczyny teren objęty zmianą zagospodarowania określony w projekcie decyzji wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne wydanej na wniosek Wójta.

Zażalenie na to postanowienie złożył wnioskodawca w zakresie decyzji o warunkach zabudowy (podmiot prywatny). Domagał się uchylecia postanowienia, wskazując, iż starosta błędnie zastosował powołany powyżej przepis ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i że przepis ten nie znajduje w przedmiotowym przypadku zastosowania. Sąd przychylił się do wskazanej argumentacji.

Pierwsza ze spraw obejmuje więc szerszą ocenę zasadności zmiany przeznaczenia danego terenu na cele nierolnicze. Druga sprawa ma wymiar bardziej technicznoprawny i skupia się na ocenie właściwej wykładni konkretnej regulacji.

## 5. Dyskusja

Kluczowe znaczenie przeprowadzonych badań tkwi w określeniu kierunków rozstrzygnięć orzeczeń sądowych dotyczących spraw zmian przeznaczenia gruntów rolnych w systemie planowania przestrzennego. Umożliwia to szersze, wykraczające poza sferę typowego dyskursu prawnego, skategoryzowanie i przeanalizowanie wskazanych orzeczeń. Za istotny wniosek należy uznać, że zdecydowana większość orzeczeń potwierdza brak możliwości zmiany przeznaczenia gruntu rolnego (w konkretnym, objętym orzeczeniem, stanie faktycznym). Dotyczy to zarówno wyników ogółem, jak i orzeczeń przyporządkowanych do decyzji o warunkach zabudowy oraz (w mniejszym zakresie) do planów miejscowych. Jeszcze raz należy podkreślić, że przeprowadzona w artykule analiza dotyczy próby wyodrębnienia szerszych, pozaprawnych tendencji i skutków orzeczeń sądowych. Nie budzi wątpliwości, iż konkretne rozstrzygnięcie sądu w zależności od sprawy bywa zdeterminowane treścią określonych przepisów (i występują zróżnicowane możliwości dotyczące wykładni poszczególnych przepisów). Powyższa okoliczność nie zmienia jednak faktu, że możliwa i potrzebna jest szersza weryfikacja ostatecznego wpływu orzeczeń sądowych na system planowania przestrzennego.

Mimo wskazanych na początku artykułu ograniczeń związanych z rolą sądów w planowaniu przestrzennym, to na tym szczeblu oraz w tym temacie nie można stwierdzić szerszych systemowych problemów (inaczej sytuacja wygląda w przypadku badań podejść sądów do innych zagadnień planowania przestrzennego – zob. Nowak, Śleszyński, Ostrowska 2020). Innymi słowy, nie można stwierdzić, że orzeczenia sądowe znacząco przyczyniają się do pochoptnych z perspektywy kryteriów pozaprawnych zmian przeznaczenia gruntów rolnych. Nie wyklucza to oczywiście negatywnej roli sądów w indywidualnych przypadkach.

Większość rozpatrywanych sporów dotyczy instrumentów planowania przestrzennego (decyzji o warunkach zabudowy i planów miejscowych). Analiza studiów przypadku pokazuje jednak, że spory mogą przybierać zróżnicowaną formułę. Znacząca część sporów polega na sposobie wykładni konkretnego przepisu, czego przykładem jest druga z omówionych wyżej spraw dotycząca decyzji o warunkach zabudowy. Niemniej istotna część spraw dotyczy szerszej oceny zasadności zmiany przeznaczenia gruntu rolnego. Bardzo dobrze ilustruje to pierwsze studium przypadku. Spór w tym kontekście sprowadza się bowiem do zasadności oceny, czy zmiana gruntu rolnego na danym obszarze jest umotywowana. Tak jak wskazano powyżej, z perspektywy całej grupy orzeczeń nie stwierdza się poważnych tendencji, w ramach których sądy umożliwiają/sankcjonują zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Natomiast analiza rzeczowego, indywidualnego przypadku potwierdza wcześniejsze spostrzeżenia, że w pewnych sytuacjach sąd musi dokonać oceny tak naprawdę właściwej dla planistów przestrzennych, a nie dla prawników.

Jako skarżący dominują prywatne podmioty: właściciele nieruchomości, których zmiana przeznaczenia ma dotyczyć, lub właściciele nieruchomości sąsiednich. Nie można jednak zapomnieć o istotnej grupie podmiotów publicznych, które nie występują w charakterze właścicieli nieruchomości publicznych (np. przy zaskarżaniu decyzji o warunkach zabudowy). Przede wszystkim do skarżących podmiotów publicznych należy wójt (burmistrz, prezydent miasta) kwestionujący decyzję ministra odmawiającą wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze w planie miejscowym. Właśnie w takich przypadkach orzeczenie sądu może zawierać ocenę konkretnych kierunków polityki przestrzennej (co nie zawsze – jak pokazuje studium przypadku – jest rozwiązaniem dobrym pod względem systemowym).

Generalnie szersze tendencje związane z rozstrzygnięciami sądowymi sprowadzają się jednak do ochrony gruntów rolnych przed zbyt szybką zmianą przeznaczenia. Na pewno więc w tym konkretnym zakresie orzeczenia sądowe nie odgrywają negatywnej roli z perspektywy wyzwań i celów całego systemu planowania przestrzennego. Szczególnie jest to zauważalne w przypadku decyzji o warunkach zabudowy (instrumentu, który przyczynia się w Polsce w największym

zakresie do generowania chaosu przestrzennego), lecz także w znaczącym stopniu przy planach miejscowych.

Zwłaszcza studium przypadku potwierdza, że powody części spraw sądowych dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów rolnych wynikają z rozproszonej zabudowy (Goździewicz-Biechońska 2015). To właśnie rozproszenie zabudowy prowokuje właścicieli nieruchomości / inwestorów do forsowania koncepcji zmian przeznaczenia gruntów (Czechowski, Niewiadomski 2012). Studium przypadku stanowi też uzupełnienie rozważań Śleszyńskiego (2023) na temat szczególnego zagrożenia nadmiernymi odrośnięciami obszarów podmiejskich. Jednocześnie na podstawie badań można stwierdzić, że rola sądów często wiąże się z usankcjonowaniem ochrony terenów rolnych przed nadmierną presją inwestycyjną (Zdanowicz 2018; Fogel 2012). Nie jest to ochrona absolutna ani całościowa w sensie systemowym. Niemniej większość orzeczeń sądowych związana jest ze wskazanym kierunkiem rozstrzygnięć. Zastanawiająca jest przy tym istotna rola podmiotów publicznych, zwłaszcza organów wykonawczych gmin, jako skarżących w przedmiotowych postępowaniach. Organy gmin tak zainteresowane zmianą przeznaczenia gruntów nie zawsze będą wiarygodnym i przekonującym strażnikiem innych walorów przestrzennych obszarów wiejskich (Fogel 2023; Feltynowski 2018). Ponadto plany miejscowe są często traktowane jako prosty instrument umożliwiający odrośnięcie gruntu. Determinacja organów gmin w zakresie ochrony takiej roli planów również stanowi poważny przyczynek do dyskusji o roli planów przestrzennych w polskim systemie (Wróblewski 2023).

Prezentowane badania mają pewne ograniczenia. W bazie orzeczniczej wybrano orzeczenia z opublikowanymi uzasadnieniami. Tylko bowiem po analizie treści uzasadnień możliwa jest zaproponowana klasyfikacja orzeczeń. Niemniej jednak nie jest to bariera uniemożliwiająca realizację celu artykułu ani też udzielenie odpowiedzi (jak powyżej) na postawione pytania badawcze. Ograniczenie stanowi również szczegółowe zróżnicowanie dotyczące orzeczeń. Obejmuje ono odmienne sposoby wykładni poszczególnych rodzajów przepisów: zróżnicowany zakres ich szczegółowości, jak również odmienny charakter (materialny lub formalny). Zróżnicowane są także szczegółowe kierunki wykładni poszczególnych przepisów. Wskazane zagadnienia znacznie trudniej ująć w syntetycznym, tabelarycznym układzie.

W ramach dalszych kierunków badań można natomiast zaproponować:

- analizę innych uwarunkowań przestrzennych, powiązanych z aktywnością sądów – np. sposobu podejścia sądów do spraw ochrony środowiska i przyrody oraz ochrony dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym;
- pogłębioną analizę decyzji administracyjnych (zwłaszcza ministra właściwego do spraw rolnictwa) dotyczących wyrażenia zgody czy odmowy wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Nie chodzi tu o zwykłą analizę ilościową, ale o podobną jak wyżej klasyfikację takich decyzji.



## 6. Podsumowanie

Rola sądów przy ocenie konfliktów przestrzennych dotyczących zmian przeznaczenia gruntów rolnych nie jest jednoznacznie negatywna. Oczywiście sądy nie pełnią funkcji strażnika przed zbyt szeroką, nieuzasadnioną zmianą przeznaczenia gruntów. Odpowiadają jedynie na skierowane do nich skargi, w zakresie i granicach ustalonych przez ustawę. Jednocześnie pozytywna generalna tendencja nie wyklucza (zasygnalizowanych w artykule) przypadków bardziej problematycznych, prowokujących pewne zastrzeżenia.

Należy wyrazić nadzieję, że sytuacja poprawi się po wdrożeniu reformy planowania przestrzennego. Teoretycznie formuła (wprowadzonego w ramach reformy) planu ogólnego powinna z jednej strony zagwarantować szerszą ochronę gruntów rolnych przed zbyt pochopną, generującą chaos przestrzenny zmianą przeznaczenia. Z drugiej zaś strony pojawiają się obawy, że szczegółowe regulacje (np. zawarte w rozporządzeniu dotyczącym zakresu planów ogólnych) mogą utrudnić taką ochronę. Również na tej podstawie można już stwierdzić, że występuje i w najbliższych latach wciąż będzie występowała potrzeba dokonywania pogłębionej weryfikacji roli sądów w planowaniu przestrzennym – zarówno we wskazanym obszarze tematycznym, jak i w innych obszarach.

## Bibliografia

- Bański J. (2011). Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne – w poszukiwaniu koncepcji i wizji rozwoju. *Studia KPZK PAN*, 133, 88–102.
- Borisov B. (2015). Spatial planning in regional planning of agricultural lands and rural areas. *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 21 (4), 751–756.
- Cymerman R. (2010). Problemy odrolnienia i odlesienia gruntów. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Rolnictwo*, 96 (576), 45–58.
- Czapiewski K. (2013). Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich – przegląd istniejących źródeł informacji. *Biuletyn KPZK PAN*, 252, 132–142.
- Czechowski P., Niewiadomski A. (2012). Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne. *Studia Iuridica Agraria*, 10, 227–238.
- Elbakidze M., Dawson L., Andersson K., Axelsson R., Angelstam P., Stjernquist I., Thellbro C. (2015). Is spatial planning a collaborative learning process? A case study from a rural-urban gradient in Sweden. *Land Use Policy*, 48, 270–285. DOI:10.1016/j.landusepol.2015.05.001.
- Feltynowski M. (2018). *Planowanie przestrzenne gmin wiejskich. Zastosowanie koncepcji polityki opartej na dowodach*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Fogel A. (2023). Gminne akty planowania przestrzennego jako instrumenty ochrony zabudów nieruchomości. *Studia BAS*, 1 (73), 47–58. DOI:10.31268/StudiaBAS.2023.04.

- Fogel A. (2012). Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. *Człowiek i Środowisko*, 4 (36), 73–83.
- Gallent N., Shaw D. (2007). Spatial planning, area action plans and the rural-urban fringe. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50 (5), 617–638. DOI:10.1080/09640560701475188.
- Ge D., Lu Y. (2021). A strategy of the rural governance for territorial spatial planning in China. *Journal of Geographical Sciences*, 31 (9), 1349–1364. DOI:10.1007/s11442-021-1900-6.
- Goździewicz-Biechońska J. (2015). Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1 (16), 121–137.
- Kurowska T. (2016). Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. *Studia Iuridica Agraria*, 14, 47–61. DOI:10.15290/sia.2016.14.03.
- Nowak M.J., Dziedzic-Bukowska J. (2024). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Nowak M.J., Mickiewicz P. (2017). Odrolnienia gruntów w planach miejscowych a rozwój gospodarczy i ład przestrzenny regionów UE na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. *Marketing i Rynek*, 10 (CD), 425–432.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Ostrowska A. (2021). Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficzna. *Studia Regionalne i Lokalne*, 84 (2), 75. DOI:10.7366/1509499528405.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Ostrowska A. (2020). Orzeczenia sądów administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej – perspektywa funkcjonalna i realizacyjna: Studium przypadku województwa mazowieckiego. *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 109–128.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Ostrowska A., Oleńczuk-Paszal A., Śpiewak-Szyjka M., Mitrea A. (2023). Planning disputes from the perspective of court rulings on building conditions. A case study of Poland. *Planning Practice & Research*, 38 (3), 425–446. DOI:10.1080/02697459.2023.2186358.
- NSA [Naczelny Sąd Administracyjny] (2024). Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> (dostęp: 01.02.2024).
- Poerwoningsih D., Antariksa, Leksono A.S., Hasyim A.W. (2016). Integrating visibility analysis in rural spatial planning. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 227, 838–844. DOI:10.1016/j.sbspro.2016.06.153.
- Puren K., Roos V., Coetzee H. (2018). Sense of place: Using people's experiences in relation to a rural landscape to inform spatial planning guidelines. *International Planning Studies*, 23 (1), 16–36. DOI:10.1080/13563475.2017.1329087.
- Scott M. (2023). Spatial planning and rural quality of life. W: P.H. Johansen, A. Tietjen, E.B. Iversen, H.L. Lolle, J.K. Fisker (red.). *Rural Quality of Life*. Manchester: Manchester University Press. DOI:10.7765/9781526161642.00017.
- Scott M. (2019). Spatial planning and the rural economy. W: M. Scott, N. Gallent, M. Gkartziros (red.). *The Routledge Companion to Rural Planning* (s. 219–236). Abingdon–New York: Routledge.

- Scott A.J., Carter C., Reed M.R., Larkham P., Adams D., Morton N., Waters R., Collier D., Crean C., Curzon R., Forster R., Gibbs P., Grayson N., Hardman M., Hearle A., Jarvis D., Kennet M., Leach K., Middleton M., Schiessel Harvey N., Stonyer B., Coles R. (2013). Disintegrated development at the rural–urban fringe: Re-connecting spatial planning theory and practice. *Progress in Planning*, 83, 1–52. DOI:10.1016/j.progress.2012.09.001.
- Sowińska-Świerkosz B., Soszyński D. (2022). Spatial indicators as a tool to support the decision-making process in relation to different goals of rural planning. *Land Use Policy*, 119, 106180. DOI:10.1016/j.landusepol.2022.106180.
- Sun S. (2023). Transformation from Urban and Rural Planning to Territory Spatial Planning. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, 1 (1), 2. DOI:10.1007/s44243-022-00004-5.
- Śleszyński P. (2023). Oszacowanie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej w Polsce. *Studia BAS*, 1 (73), 21–45. DOI:10.31268/StudiaBAS.2023.03.
- Wróblewski D. (2023). Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jako inwestycja. Praca magisterska. Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.
- WSA [Wojewódzki Sąd Administracyjny] (2023). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 22 lutego 2023 r., sygn. II SA/Rz 1193/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D7C1C1D886> (dostęp: 20.01.2024).
- WSA (2014). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 kwietnia 2014 r., sygn. IV SA/Wa 382/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ADFF833EE9> (dostęp: 20.01.2024).
- Zdanowicz A. (2018). Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klas I–III na cele nierolnicze w kontekście stosowania tzw. obwiedni. *Człowiek i Środowisko*, 41 (1), 49–63.
- Zębik G. (2022). Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych oraz wyłączenie z produkcji rolnej. W: D. Łobos-Kotowska, P. Gała (red.). *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego [III]* (s. 57–70). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Zieliński A. (2010). Orzecznictwo sądowo administracyjne w sprawach odrolnienia gruntów. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 5–6, 498.

## Litigation Over Changes of Agricultural Land Use as a Challenge for Spatial Planning in Rural Areas in Poland

**Abstract:** The aim of this article was to determine how court rulings on the change of agricultural land use influenced the Polish spatial planning system from 2014 to 2023. In order to achieve the aim of the article, a database of rulings from the website of the Supreme Administrative Court was analysed. This is a collection of all judgments published by the Supreme Administrative Court and provincial administrative courts. The database was searched for rulings issued between 2014 and 2023, in which (taking into account both the operative part of the ruling and the justification) the expression ‘change of agricultural land use’ appears (with a variation of words). A total of 5.324 judgments were extracted, from which, after a comprehensive analysis, 142 judgments directly concerning

spatial conflicts related to the change of agricultural land use were extracted. The research showed that most of the rulings confirm the impossibility of changing the use of agricultural land. Most of the complainants are private entities, nevertheless there is a serious group of public entity complainants. A significant proportion of complaints relate to local plans and zoning decisions.

**Keywords:** spatial planning, change of agricultural land use, rural areas, administrative courts.