

## **Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki**

### **1. Wprowadzenie**

Profesor Walerian Pańko był nie tylko agrarystą, chociaż ta dyscyplina była jego wielką pasją i troską, czemu niejednokrotnie dawał wyraz w rozważaniach teoretycznych poświęconych przyszłości prawa rolnego.<sup>2</sup> Pasjonowało Go wiele zagadnień z zakresu prawa cywilnego, prawa gospodarczego, administracyjnego, prawa samorządu terytorialnego. Dzisiaj nazwalibyśmy je mianem z zakresu prawa prywatnego i prawa publicznego.

Zdobyte doświadczenie z badań terenowych doskonale spożytkował w swoich pracach naukowych, poszukując odpowiedzi m.in. na pytanie: jaką rolę odgrywa własność gruntowa w gospodarce przestrzennej? Na to pytanie udziela odpowiedzi w licznych opracowaniach. Do najbardziej znaczących zaliczyć wypadnie „Własność gruntową w planowej gospodarce przestrzennej”, w której przedstawia nowatorską koncepcję ujmowania prawa własności jako domniemanie generalnej kompetencji do korzystania i rozporządzania nieruchomością. Stanowi ona źródło pogłębionych badań nad teorią własności, która najpełniejszy wyraz znalazła w kolejnej monografii „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”. Do koncepcji tej wyśmienitej pracy, aczkolwiek jak trafnie zauważa Profesor A. Stelmachowski, niedocenianej niejednokrotnie ze szkodą dla nowo tworzonego ustawodawstwa,<sup>3</sup> niejednokrotnie wypadnie się odwołać.

### **2. Z badań Profesora Waleriana Pańki**

Profesor miał świadomość nieuchronnych, przyszłych zmian ustrojowych, stąd też w innym opracowaniu „Ład przestrzenny i ekologiczny wsi i rolnictwa (tezy)”

---

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Por. Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot, (w:) Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, Białystok 1991.

3 Por. A. Stelmachowski, Do Jego przemyśleń i prac będziemy często powracać. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11/12, s. 5–9, poświęcony pamięci Prof. Waleriana Pańki.

dokonyje zdecydowanie krytycznej oceny organizacji przestrzennej oraz stanu środowiska wsi i rolnictwa,<sup>4</sup> formułując liczne „postulaty eliminujące przeszkody lub tworzące nowe uwarunkowania sprzyjające ładowi przestrzennemu i ekologicznemu.”<sup>5</sup> Z ponad 30-letniej perspektywy nie straciły one w pewnym zakresie swojej aktualności. Wypadnie odnieść się do wybranych najważniejszych postulatów zmierzających do: 1) eliminacji ograniczeń w obrocie ziemią, a zwłaszcza w powiększaniu gospodarstw rolnych, w tym także ochrony gospodarstw rodzinnych; 2) zmiany formuły ochrony gruntów rolnych, z uwzględnieniem rynku ziemi i zdrowych zasad gospodarki finansowej; 3) eliminacji preferencji przysługujących przemysłowi, co osłabia ochronę gruntów rolnych czy ochronę rolniczej własności gruntowej

Wypada przypomnieć, że „po zmianach ustrojowych, jakie nastąpiły w 1989 r., które znalazły swój prawny wyraz zarówno w noweli do kodeksu cywilnego z 1990 r., jak i w zapisach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. problematyka własnościowa znacznie się uprościła.<sup>6</sup> Wejście w życie konstytucji uporządkowało siatkę pojęciową na temat wzajemnego stosunku konstrukcji własnościowych konstytucyjnych i cywilnoprawnych, co skłania do nowego spojrzenia na zagadnienie własności. [...] Nie oznacza to jednak, by zapisy konstytucyjne nie miały znaczenia i by wystarczały formuły w kodeksie cywilnym”. Podkreśla się zwięzłość zapisów konstytucyjnych (art. 20, art. 21 i art. 23), zaliczonych w tej materii do prawa przedmiotowego i dostrzega się, że wypływają z nich wnioski o znaczeniu fundamentalnym, a mianowicie: 1) następuje „sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną”; 2) własność prywatna stanowi fundament „społecznej gospodarki rynkowej” i tylko jej przysługuje atrybut wolnościowy w systemie gospodarczym.<sup>7</sup>

Przepisy Konstytucji pozwalają na sformułowanie dwóch konstatacji: 1) o modelowym charakterze własności prywatnej przesądza zapis art. 20, stanowiący: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych [...]”; 2) w omawianej materii konstytucja przesądza dwie podstawowe zasady wywodzące się z art. 64. Pierwsza to zasada równej podmiotowej ochrony prawnej dla wszystkich będąca pochodną gospodarki rynkowej (art. 64 ust. 2). Druga dotyczy granic naruszenia treści własności, a stanowiąca „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w którym nie narusza ona istoty własności” (art. 64 ust. 3). W istocie, jak zasadnie podnosi A. Stelmachowski, ograniczenia własności zostały ustawowo skodyfikowane i „Na pierwszym miejscu wymie-

4 Por. Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” 1993, nr 1381, s. 17–25.

5 *Ibidem*, s. 19.

6 A. Stelmachowski, Współczesne zróżnicowanie własności, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. 3, s. 19.

7 Zdaniem Autora „Nie oznacza to, by inne rodzaje własności, zwłaszcza publicznej nie miały podstaw bytu. *Ibidem*, s. 20.

nić tu należy ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup>”, która reguluje, poza gospodarką własnością publiczną, problematykę będącą „na styku” własności publicznej i własności prywatnej. Z kolei planowanie przestrzenne stanowi prawny instrument gospodarki terenami zurbanizowanymi oraz terenami rolnymi i leśnymi kojarzący niejednokrotnie przeciwstawne sobie interesy. Chciałam dodać jeszcze jedno istotne spostrzeżenie, a mianowicie skoro art. 64 konstytucji kształtuje prawo podmiotowe obywatela do mienia, a zasadnicze rozwiązania szczegółowe są oparte na modelu „własności prywatnej”, które mają także zastosowanie *mutatis mutandis* do własności publicznej (o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej), to współczesne ujęcie własności prywatnej przesądza o kierunku rozwoju prawa. To z kolei pozwala moim zdaniem na przyjęcie założenia, iż art. 6 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup> jest właśnie tym typowym rozwiązaniem szczegółowym, które kształtuje prawo podmiotowe (w sposób pośredni lub bezpośredni) do własności nieruchomości. Mianowicie art. 6 u.p.z.p. stanowi: Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich,
- ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Przepisy ust. 1 należy rozpatrywać w płaszczyźnie przedmiotowej, gdyż odzwierciedlają one i jednocześnie „rozwijają” w praktyce klauzulę społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności. Zawierają ogólną dyspozycję „wiązącą” właściciela (użytkownika wieczystego) co do określonego zachowania względem przedmiotu swego prawa – zgodnego z przeznaczeniem nieruchomości określonym w ustaleniach m.p.z.p. (oczywiście wraz z innymi odrębnymi przepisami) np. jego zabudowę lub wykorzystanie na inne cele (rolne, leśne, przemysłowe, usługowe itd.). Tym samym wyznaczają one granice uprawnienia do korzystania z prawa własności nieruchomości. Znaczenie przepisów ust. 2 jest nieco odmienne, bowiem z jednej strony, wyznaczają zakres podmiotowy uprawnionych do zagospodarowania terenu, zastrzegając, że dotyczą tylko osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości. Jednocześnie wyraźnie zastrzegają, iż sposób zagospodarowania nieruchomości przez uprawnionych określają ustalenia m.p.z.p., a dopiero w jego braku decyzja o warunkach zabudowy (wydana po stwierdzeniu łącznego spełnienia prze-

---

8 Tekst jedn. Dz.U z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm., zwana w skrócie u.g.n.

9 Tekst jedn. Dz.U z 2012 r. poz. 647 ze zm., zwana w skrócie u.p.z.p.

słanek określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., z wyjątkami przewidzianymi w ust. 2–4) lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (np. decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości wydana na podstawie art. 94 ustawy z dnia 27 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub orzeczenie sądowe, np. o zniesieniu współwłasności nieruchomości). Zatem przepis ust. 2 odnosi się przede wszystkim do sfery korzystania z nieruchomości. W cytowanym art. 6 ust. 2 u.p.z.p. zakres prawnie ochronionego interesu został precyzyjnie wyznaczony. W ten sposób ustawodawca wyznacza granice ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich, które podlegają ochronie. Naruszenie prawem chronionego interesu publicznego oraz praw osób trzecich (tzn. właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości) pozostaje poza granicą ochrony prawnej. Bez wątplenia zaliczymy do nich przepisy prawa sąsiedzkiego, prawa ochrony środowiska, prawa budowlanego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, itp.

Jak zasadnie podnosi I. Bogucka „Zagospodarowanie terenów nie jest kwestią aksjologicznie neutralną i nie jest uzależnione jedynie od woli właściciela terenu, przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. prawo własności wymienia jako jedyną, ale bynajmniej nie wyłączną czy dominującą wartość uwzględnioną w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.<sup>10</sup> Powszechnie przyjmuje się, że zagospodarowanie przestrzeni stanowi wartość co najmniej z dwóch względów: 1. przestrzeń jest dobrem limitowanym, ograniczonym; 2. zagospodarowanie polegające na zabudowie terenu ma zazwyczaj charakter względnie trwały oraz wpływa na atrakcyjność i użyteczność terenów położonych w sąsiedztwie.<sup>11</sup> W odniesieniu do terenów dotychczas użytkowanych rolniczo prowadzi także do zmniejszenia ich areálu, co z punktu bezpieczeństwa żywnościowego ma wymiar społeczny. Podniesione okoliczności stanowią źródło konfliktów interesów różnych podmiotów. Ich ochrona należy do kompetencji organów władzy publicznej.

Jak wcześniej podniesiono, Profesor Walerian Pańko w swoich pracach podkreślał rolę planów jako środka umożliwiającego zarówno kształtowanie zagospodarowania przestrzeni, ochronę jej przyrodniczych walorów, ochronę gruntów rolnych,

10 I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 142.

11 W literaturze przyjmuje się, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowiące akty prawne wydawane przez gminy, mają charakter zmienny i mogą różnie w czasie określać przeznaczenie nieruchomości, co przekłada się na ich wartość. Mogą one zatem zmieniać tę wartość w obu kierunkach, to jest albo wpływać na wzrost wartości rynkowej określonych nieruchomości, albo też wpływać na zmniejszenie ich wartości. Nie tylko ma to poważne konsekwencje w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości z rolnego na budowlane, lub odwrotnie, ale także w przypadku, gdy na przykład przewidują one prowadzenie dróg przez grunty do tej pory wolne od zajęcia na te cele. Zmiany te mają zwykle poważny wpływ także na cenę nieruchomości, a pośrednio na jej wartość. Ta zależność cen nieruchomości od ich rodzajów spowodowała zresztą powstanie różnych rynków nieruchomości w zależności od ich przeznaczenia, a nawet w zależności od tego, jakim prawem do nieruchomości na rynku się rozporządza. W literaturze wyodrębnia się zatem rynek gruntów, budynków mieszkalnych, lokali, nieruchomości komercyjnych czy biurowych, rynek nieruchomości rezydencjalnych, ale także można mówić o rynku najmów, czy użytkowania wieczystego, albo własnościowego spółdzielczego prawa do lokali. Por. S. Kalus, M. Habdas, Ustawa p planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości nieruchomości. „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10 oraz przytoczona literatura.

jak i środka oddziałującego na upowszechnianie prawa własności nieruchomości i kształtującego strukturę tej własności.<sup>12</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. wyłącznie w planie miejscowym możliwe jest określenie przeznaczenia terenu, co normatywnie zrywa związek terenu z faktycznym jego zagospodarowaniem. Jak trafnie zauważa I. Bogucka, „Okoliczność ta znajduje wyraz w definicji nieruchomości rolnej przyjętej w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, modyfikującej rozumienie takiej nieruchomości przyjęte na gruncie kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy, przez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kc., z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach na cele inne niż rolne. [...], taka definicja odwołuje się zatem do kryteriów związanych ze stanem faktycznym”.<sup>13</sup>

Skutkiem wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była utrata mocy obowiązującej przez plany uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.z.p.<sup>14</sup> Na gruncie tejże ustawy do zagospodarowywania przestrzeni dochodzi w oparciu o dwa konkurujące ze sobą reżimy prawne: plany miejscowe oraz w braku takich planów, akty indywidualne, jakimi są decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.<sup>15</sup> Jeden z nich wyznacza jest przez porządek planu miejscowego (lokalny). Obowiązek sporządzenia planu istnieje, gdy wynika z przepisów odrębnych. Regulujący tę kwestię art. 14 ust. 7 u.p.z.p. („plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeśli wymagają tego przepisy odrębne”) ma charakter przepisu blankietowego, katalog takich aktów jest zatem co do zasady otwarty i może być przez ustawodawcę na bieżąco aktualizowany. Ze względu na brzmienie art. 14 ust. 7 u.p.z.p. powstała wątpliwość, czy sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być źródłem obowiązku uchwalenia planu dla określonego terenu. Jednak te wątpliwości pozostawmy poza głównym wątkiem rozważań.<sup>16</sup> Podkreślić należy, że obowiązek uchwalenia planu dotyczy obszarów, dla których obowiązek ten wynika z przepisów odrębnych, co nie budzi wątpliwości oraz obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych wielkopowierzchniowych i obszarów przestrzeni publicznej, które dotychczas nie zostały objęte obowiązkiem sporządzenia planu na podstawie przepisów odrębnych, a przyjęto je w ustaleniach Studium. Z literalnego brzmienia tego przepisu wnosimy, że są

12 Na temat instrumentów kształtowania zagospodarowania obszarów wiejskich por. też T. Kurowska, Planowanie przestrzenne, (w:) Prawo rolne, (red.) A. Stelmachowski, Warszawa 2011, s. 214–216.

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803.

14 Aktualnie zaledwie około 20% obszaru jest pokryte planami miejscowymi, w stosunku do kolejnych 20% przystąpiono do opracowania planów miejscowych.

15 Z. Niewiadomski, Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej, (w:) Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 384.

16 W tej materii por. szczegółowe rozważania I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu..., s. 148, a zwłaszcza przytoczone orzecznictwo.

to tereny przeznaczone pod zabudowę. Przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 10 ust. 3 u.p.z.p. zrównuje wskazane przypadki, jeśli chodzi o obowiązek sporządzenia planu, uwzględniając dwa źródła obowiązku – przepisy odrębne oraz bezpośrednio u.p.z.p.<sup>17</sup>

Zauważyć należy, że przepis art. 10 ust. 3 u.p.z.p. stanowiący o obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu nie obejmuje przypadków z art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., gdy w Studium gmina określi obszary, dla których zamierza sporządzić plan miejscowy, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, co na mocy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zmiana przeznaczenia), w stosunku do pewnej kategorii gruntów, jest możliwe wyłącznie w drodze uchwalenia planu miejscowego.<sup>18</sup> W stosunku do takich gruntów nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego. Jakkolwiek przepis art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>19</sup> dopuszcza możliwość przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele, jeżeli wymagają one zgody określonej w art. 7 ust. 2 tej u.p.z.p., pod warunkiem, że zostały określone w planie miejscowym.<sup>20</sup>

W sytuacji braku planu miejscowego grunty, dla których uchwalenie takich planów nie jest obowiązkowe, podlegają zagospodarowaniu w oparciu o drugi reżim prawny regulujący kwestie zagospodarowania terenu. W odróżnieniu od określonego mianem „lokalnego” porządku ustanowionego planem miejscowym ten drugi – określany mianem ogólnego lub „państwowego” – stanowią normy przepisów prawa regulujących kwestie zagospodarowania. Kształtują go przepisy ustaw szczególnych oraz przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulujące wydawanie aktów indywidualnych – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o jakich mowa w art. 4 ust. 2 u.p.z.p., przy czym sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś dla innych inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Podkreśla się zasadnie, że „prymat winien być dany interpretacji systemowo–celowościowej i funkcjonalnej przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., nie zaś brzmieniu literalnemu, a istotne znaczenie ma rodzaj inwestycji”.<sup>21</sup> Nader zasadny i przekonujący jest pogląd części orzecznictwa oraz doktryny uznający, że kryterium obszarowe, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt. 1 u.o.g.r.l. powinno dotyczyć całego zwartego kompleksu obszarowego, a nie tylko powierzchni działki lub działek, na których planowana jest inwestycja albo jej części, albowiem przepis art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. stanowi jedynie

17 Taki pogląd wyraża I. Bogucka, *ibidem*.

18 Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.).

19 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm., zwana w skrócie u.o.g.r.l.

20 Por. szczegółowe rozważania I Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w braku planu..., s. 147–148.

21 *ibidem*, s. 152.

odstępstwo od zasady „dobrego sąsiedztwa” w stosunku do zabudowy zagrodowej i [...] może być traktowany jako wyraz dopuszczenia w warunkach wiejskiej zabudowy rozproszonej, uzasadnionej specyfiką warunków pracy. Ze względu na limit powierzchni gospodarstwa rolnego, która ma przekraczać średnią powierzchnię gospodarstwa w gminie, przepis ten nie rodzi ryzyka nadmiernego rozproszenia zabudowy, może natomiast sprzyjać rozwojowi modelu fermowego [...]”, z uwzględnieniem zasady kontynuacji funkcji i cech zabudowy.<sup>22</sup>

Przykładem ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami są przepisy art. 93 i n. u.g.n. regulujące podział nieruchomości (chodzi oczywiście o podział prawny) czy art. 213–215 kc. regulujące zasady sądowego podziału w przypadku zniesienia współwłasności gospodarstwa rolnego oraz o dziale spadku (art. 213 w związku z art. 1070<sup>1</sup> kc.) czy podział majątku wspólnego małżonków dopuszczające podział w przypadku – najogólniej rzecz biorąc – zgodności podziału z planem miejscowym. Wypada nadto odnotować, iż plany miejscowe mogą wpływać na ograniczenie swobody wyboru kontrahenta w przypadku zastrzeżenia ustawowego prawa pierwokupu na nieruchomości przeznaczonej do realizacji celów publicznych. Co prawda kodeks cywilny reguluje powszechny obrót nieruchomościami, ale – jak zauważono – ustalenia planu miejscowego ingerują w większym stopniu w sferę korzystania prawa własności nieruchomości organizując tereny zabudowane i przeznaczone do zabudowy oraz wiążąc je z określonymi potrzebami urbanistycznymi czy potrzebami produkcji rolnej, leśnej. Jednak dopiero konkretna zindywidualizowana decyzja administracyjna: pozwolenie na budowę, o warunkach zabudowy realizuje ustalenia m.p.z.p. Dodać wypada, że ostatnia z nich realizuje ustalenia m.p.z.p., bowiem wiąże organ architektoniczno–budowlany wydający pozwolenie na budowę. (art. 35 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pr.bud.).<sup>23</sup>

Liberalizacja zasad obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos i mortis causa* dokonana nowelą lipcową kodeksu cywilnego z 1990 roku, znosząc ograniczenia w obrocie, umożliwiła powiększanie gospodarstw rolnych bez wskazania górnej granicy ich powierzchni. Także ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>24</sup> stworzyła podstawy prawne dla prywatyzacji (sprzedaż, dzierżawa) nieruchomości rolnych, przejętych na podstawie art. 1 u.g.n.r., umożliwiając tworzenie dużych gospodarstw rolnych niejednokrotnie o charakterze przemysłowym. Pozwala to w warunkach swobody działalności gospodarczej na stałe zatrudnianie w dużych gospodarstwach (przedsiębiorstwach) rolnych osób fizycznych na podstawie umowy o pracę. Status zawodowy rolnika został zrównany z osobami zatrudnionymi w innych sferach gospodarki z pewnymi odrębnościami właściwymi specyfice zawodu (w zakresie ubezpieczeń społecz-

---

22 *Ibidem*, s. 154.

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.

24 Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 232, poz. 1700 ze zm., zwana w skrócie u.g.n.r.

nych, majątkowych, opodatkowania itd.). Działalność wytwórcza w rolnictwie wykonywana z natury w sposób zorganizowany i ciągły może być kwalifikowana jako działalność gospodarcza, jeśli jest działalnością zarobkową (czyli niewykonywaną wyłącznie w celu zaspokojenia własnych potrzeb). Pomimo nieobjęcia jej przepisami ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>25</sup> – z wielorakich przyczyn – nie oznacza, iż nie jest ona rodzajem działalności gospodarczej. Jak podkreśla doktryna, „pojęcie gospodarstwa rolnego różnić się powinno od pojęcia przedsiębiorstwa wyłącznie przedmiotem prowadzonej działalności gospodarczej.”<sup>26</sup> Podkreślić należy, że działalność wytwórcza w rolnictwie jest w większości krajów poddana odrębnemu – od działalności gospodarczej – reżimowi prawnemu. I chociaż nie podlega ona zgłoszeniu do rejestru przedsiębiorców, nie wymaga uzyskania koncesji bądź zezwolenia, może być poddana ścisłej reglamentacji (ograniczeniom) wynikającej z ustaw szczególnych regulujących np. uprawę roślin tytoniu,<sup>27</sup> uprawę maku oraz uprawę konopi włóknistych.<sup>28</sup> Natomiast rolnik prowadzący gospodarstwo rolne na skalę przemysłową (np. dużej wytwórni brojlerów wraz z ubojnią i przetwórstwem mięsa), a więc w większym rozmiarze powinien mieć możliwość – wzorem uchylonego art. 7 kh. – ubiegać się i uzyskanie statusu przedsiębiorcy poprzez wpis do ewidencji działalności gospodarczej. W aktualnym stanie prawnym taka możliwość istnieje tylko dla spółek handlowych, podlegających wpisowi do sądowego rejestru przedsiębiorców. W doktrynie prawa handlowego podnosi się, że „prowadzącym gospodarstwo rolne może być każdy podmiot prawa, a nie tylko osoba fizyczna.”<sup>29</sup> Uważa się, że spółka jawna w dzisiejszym systemie prawa nie może być uznana za prawną formę prowadzenia gospodarstwa rolnego, co ogranicza w sposób nieuprawniony swobodę wyboru prawnych form prowadzenia działalności gospodarczej, a to poddaje w wątpliwość jego zgodność z art. 22 Konstytucji RP.<sup>30</sup> Z kolei spółki grup producentów rolnych<sup>31</sup> prowadzą profesjonalną działalność jako przedsiębiorcy posiadający osobowość prawną, gdyż ciąży na nich obowiązek zorganizowania się w formie spółki z o.o. bądź spółki akcyjnej.<sup>32</sup>

25 Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

26 Por. bliżej P. Bielski, Cele definiowania pojęcia gospodarstwa rolnego w systemie prawa – uwagi z perspektywy prawa handlowego, „Rejent” 2005, nr 10, s. 62, a także A. Waligórski, (w:) System Prawa Handlowego, t. 1, Prawo handlowe – część ogólna, (red.) S. Włodyka, Warszawa 2009, s. 394–398.

27 Dekret z 24 czerwca 1953 r. o uprawie tytoniu i wytwarzaniu wyrobów tytoniowych. Dz.U. Nr 34, poz. 144 ze zm.

28 Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii Dz.U. Nr 179, poz. 1485 ze zm., zwana w skrócie u.g.n.r..

29 Tak P. Bielski, Zdolność upadłościowa prowadzącego we własnym (wspólnym) imieniu gospodarstwo rolne, „Rejent” 2006, nr 1, s. 52.

30 Tak P. Bielski, Spółka jawna jako forma prowadzenia gospodarstwa rolnego w prawie polskim, „Prawo Spółek” 2007, nr 4, s. 38.

31 Tworzone na podstawie ustawy z 15 grudnia 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 88, poz. 710 ze zm.

32 Akt założycielski w formie aktu notarialnego w swojej treści zawiera nie tylko wymagania określone w przepisach prawa handlowego (art. 163 i 304 kh.), ale również w art. 3 i 4 ustawy o grupach producentów, które określają pozycję prawną członka grupy oraz zasady produkcji i zbytu, minimalny okres członkostwa i zasady występowania z grupy.



W ramach kontroli struktur rolnych na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnej wprowadzono: a) maksymalną granicę sprzedaży nieruchomości rolnych (500 ha), b) ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych uprzednio nabytej od Agencji, a następnie sprzedanej przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia (art. 29 ust. 5 u.g.n.r.) oraz w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha, przez inne podmioty prawa prywatnego na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>33</sup> z wyłączeniami dotyczącymi ochrony gospodarstw rodzinnych, o których mowa w art. 5 w zw. z art. 2 pkt. 2 u.k.u.r. (czyli o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha i nie większej niż 300 ha użytków rolnych), a nadto 3) nowe prawo rzeczowe – prawo nabycia w przypadku zawarcia innych niż umowa sprzedaży umów przenoszących własność niż umowa sprzedaży (art. 4 u.k.u.r.).<sup>34</sup>

Przypomnieć wypada, że zmiany ustrojowe spowodowały także reaktywację samorządu terytorialnego<sup>35</sup> oraz zaowocowały wejściem w życie nowej ustawy z 7 lipca 1994 r. o planowaniu przestrzennym, następnie uchylonej obecnie obowiązującą ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której regulacje dostosowane zostały do wymogów gospodarki rynkowej, a szczególnej ochronie w procesie planistycznym poddana została własność prywatna. Oczywiście jest, że wpływ instrumentów prawnych realizujących ustalenia planów miejscowych na obrót nieruchomościami dostosowano do nowych warunków gospodarki rynkowej. Zakładając *ex definitione* „sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną”, pierwszoplanowe miejsce, w zmienionych warunkach ustrojowych, zajmuje własność prywatna będąca fundamentem „społecznej gospodarki rynkowej”. Realizacja ustalonych w planie miejscowym celów publicznych możliwa będzie (była już o tym mowa) z wykorzystaniem prawnie dopuszczalnych środków uwzględniających ekonomiczną funkcję prawa własności. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności zależy bowiem od rodzaju własności i jego funkcji. Ustawodawca wielokrotnie w przepisach odrębnych ujawnia swoje wyobrażenie o społeczno-gospodarczym przeznaczeniu nieruchomości.

Prof. W. Pańko wyraźnie wymieniał trzy podstawowe funkcje własności gruntowej: organizacyjną (lub produkcyjną), majątkową i psychologiczną.<sup>36</sup> Dzisiaj uzupełniamy je o czwartą – jakże doniosłą funkcję – ekologiczną (środowiskową), która w ramach implementacji norm prawa unijnego wprowadzona została do ustawodawstwa krajowego, m.in. w postaci obowiązku utrzymania gruntu rolnego w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z ochroną środowiska, standardów emisyjnych ścieków [norm technicznych (ilościowych i jakościowych), dotyczące wód, powietrza,

33 Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.; zwana w skrócie u.k.u.r.

34 Co do charakteru prawnego tego prawa, zob. uzasadnienie do wyroku TK z 18 marca 2010 r., K8/08.

35 Mocą ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

36 Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 31–36.

bądź szkodliwego oddziaływania na środowisko]. Tym samym dostrzega się osłabienie funkcji produkcyjnej w rolnictwie poprzez wzmocnienie funkcji ekologicznej, z uwagi na ochronę dobra ogólnego jakim jest bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowie, życie (ludzi, zwierząt) czy też zachowanie pożądaných gatunków ptaków i siedlisk bądź też obowiązek rekultywacji i zagospodarowania gruntów rolnych i leśnych.

### 3. Ochrona gruntów rolnych i leśnych na obszarach wiejskich

#### 3.1. Obszary wiejskie jako przedmiot ochrony

W ustawodawstwie unijnym oraz doktrynie przedmiotu wskazuje się na wielofunkcyjność nie tylko obszarów wiejskich, ale i rolnictwa. Podnosi się, że poza podstawową funkcją produkcyjną rolnictwo spełnia funkcje dodatkowe, takie jak: ochrona środowiska, ochrona bioróżnorodności, zachowanie krajobrazu, zachowanie dziedzictwa kulturowego. Ten wielofunkcyjny wymiar rolnictwa, w szczególności prośrodowiskowy, z jednej strony wprowadza ograniczenia w produkcji rolnej, zwłaszcza na obszarach przyrody, a z drugiej strony stanowi podstawę do ubiegania się o rekompensatę ze środków publicznych z tytułu wprowadzanych ograniczeń.<sup>37</sup>

Wielofunkcyjny prośrodowiskowy wymiar europejskiego rolnictwa, odnoszący się do zrównoważonego rozwoju regionu, stanowi wyraz nowej „filozofii” ochrony środowiska na obszarach (terenach) wiejskich, co nie pozostaje bez wpływu na dobór i treść instrumentarium prawnego wspierającego rozwój działalności gospodarczej, w tym produkcję rolniczą. Z założenia stopniowa poprawa stanu środowiska ma stymulować wszechstronny rozwój danego obszaru poprzez promowanie zrównoważonego sposobu gospodarowania, odpowiedniego użytkowania gruntów i gleb oraz ochrony wód, zgodnego z dobrą praktyką rolniczą w obrębie gospodarstwa, która promuje zrównoważony sposób gospodarowania, odpowiednie użytkowanie gleb i ochronę wód, czy też gospodarowanie na obszarach trudnych – gruntach słabszej jakości, położonych na terenach podgórskich i górskich. Poprawa środowiska i zrównoważone użytkowanie obszarów wiejskich dotyczy także terenów leśnych.

O ile zdefiniowanie pojęć „gruntu rolnego” czy „rolniczej przestrzeni produkcyjnej” nie stwarza większych trudności, o tyle powstają one w definiowaniu pojęcia „obszar (teren) wiejski”. Są to definicje różniące się charakterem prawnym jak i zakresem przedmiotowym. Pojęcie „obszar (teren) wiejski”<sup>38</sup> nie jest tożsame z pojęciem „rolniczej przestrzeni produkcyjnej”. Pierwsze z nich należy definio-

37 Ten aspekt ostatnio podnosi A. Szymeczka–Wesołowska, Nowe wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej. Uwarunkowania systemowe, (w:) Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej, Toruń 2010, s. 37 i n.

38 W tym znaczeniu obszarem wiejskim jest zasadniczo obszar położony poza granicami administracyjnymi miasta. Mogą to być również tereny położone w granicach administracyjnych miast do 5000 mieszkańców, a nawet miast do 20000 mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą.

wać na gruncie nauk socjologicznych; drugie, na gruncie art. 10 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. W pierwszym znaczeniu pojęcie „obszar wiejski” stało się podstawą jego zdefiniowania w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego w latach 2004–2006, który nie jest aktem prawnym rangi ustawowej.<sup>39</sup>

Natomiast drugie pojęcie, „rolnicza przestrzeń produkcyjna”, które stanowi jeden z typowych elementów części regulacyjnej treści studium, ma znaczenie prawne. Takí pogląd pośrednio można wywieść z orzeczenia NSA, albowiem w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r., IISA/Kr 608/02, (OSS 2002, nr 4, poz. 103) sąd stwierdza, że ustalenia studium dotyczące przedmiotu przyszłej działalności gospodarczej (rolniczej i jej ograniczeń) powinny być na tyle precyzyjne, aby przy zastosowaniu wykładni nie tylko językowej ale i celowościowej pozwoliły na opracowanie „spójnego” ze studium planu miejscowego.

W praktyce mocą decyzji politycznych niektóre tereny mogą być zaliczane do obszarów wiejskich bądź z tych obszarów wyłączane. Mimo że został on zdefiniowany dla celów uzyskania wsparcia ze środków wspólnotowych, można posługiwać się tym terminem także w systemie planowania przestrzennego i ochrony środowiska naturalnego. Jednakże z uwagi na fakt, że plany miejscowe są uchwalane fakultatywnie, to w praktyce są opracowywane dla terenów położonych w granicach administracyjnych miast, a tereny wiejskie w większości są ich pozbawione. Wskazuje to na brak kompleksowego charakteru planowania przestrzennego, co nie sprzyja zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa, leśnictwa czy ochrony przyrody na obszarach wiejskich.

Grunt rolny jest pojęciem prawnym o określonym zakresie przedmiotowym zdefiniowanym wprost przez taksatywne wyliczenie w art. 2. ust. 1 u.o.g.r.l. oraz w oparciu o kryterium przeznaczenia i sposobu użytkowania określonych w § 67i § 68 rozporządzenia MRRiB z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.<sup>40</sup> W zakres przedmiotowy pojęcia „obszar wiejski” wchodzi „rolnicza przestrzeń produkcyjna” ze swej istoty przeznaczona do rolniczego użytkowania, a więc stanowiąca całe kompleksy gruntów rolnych. W jej granicach prowadzona jest zdwersyfikowana rolnicza działalność gospodarcza i gospodarka leśna. Z jednej strony może być coraz bardziej intensywna, zbliżająca się do metod przemysłowych,

---

39 Identyfikacja obszarów wiejskich dokonywana jest w Polsce zarówno w oparciu o kryterium OECD, według którego jest to obszar o średniej gęstości zaludnienia do 150 osób/km<sup>2</sup>, jak i kryterium EUROSTATU (mierzącego m.in. stopień urbanizacji), w świetle którego jest to obszar o średniej gęstości zaludnienia do 100 osób/km<sup>2</sup>. Polska, wykonując nakaz wynikający z art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), utworzyła krajową sieć obszarów wiejskich, która skupia wszystkie organizacje i struktury administracyjne zaangażowane w ich rozwój. Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich, Dz.U. Nr 53, poz. 436. Na tej podstawie nie jest możliwa prawna typizacja tego typu obszarów.

40 Dz.U. Nr 38, poz. 454.

a przez to o dużym stopniu ryzyka stanowiącym zagrożenie dla środowiska.<sup>41</sup> Z drugiej strony, liczne ograniczenia w korzystaniu ze środowiska, ustanowione w ustawie o ochronie przyrody, obowiązują na obszarach ograniczonego użytkowania, obszarach Natura 2000 i będą sprzyjały prowadzeniu ekstensywnej działalności rolniczej w oparciu o zasady dobrej praktyki rolniczej, czego przykładem jest rolnictwo ekologiczne.<sup>42</sup>

### 3.2. Ochrona gruntów rolnych na obszarach wiejskich

Już w 1978 r. Profesor Walerian Pańko wyraźnie podnosił „Rozwój cywilizacji, a głównie przemysłu i komunikacji, uczynił palącym problemem włączenie ochrony gruntów rolnych w system planowej gospodarki przestrzennej, przy pełnym zrozumieniu konieczności powiązania ochrony gruntów, wody i powietrza atmosferycznego współtworzących rolniczą przestrzeń produkcyjną.”<sup>43</sup>

Prezentacja krótkiej ewolucji przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych pozwala na dokonanie ciekawych, aczkolwiek niepokojących spostrzeżeń wymagających podjęcia pilnych działań naprawczych.

Ustawa z 26 października 1971 r.<sup>44</sup> była pierwszym aktem normatywnym w całości ujmującym problematykę ochrony gruntów rolnych, która dokonała ścisłej integracji ochrony gruntów rolnych z planowaniem przestrzennym. Określiła strategiczne, obowiązujące do chwili obecnej, trzy zasadnicze cele ochrony ilościowej i jakościowej gruntów rolnych oraz przywracanie im utraconych wartości użytkowych, a także podstawowe zasady przeznaczania ich na inne cele oraz obowiązki rolniczego użytkownika gruntów, przeciwdziałania erozji gleb, rekultywacji i zagospodarowania gruntów. W okresie obowiązywania tej ustawy weszła w życie ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska,<sup>45</sup> która w rozdziale II „Podstawowe kierunki ochrony środowiska” zawierała rozdział 1 „Ochrona powierzchni ziemi oraz kopalin”. Proklamowała ochronę ziemi wraz z glebą i rzeźbą terenu oraz zobowiązała jednostki organizacyjne i osoby fizyczne do racjonalnego gospodarowania zasobami gleby, zapewnienia ochrony jej wartości produkcyjnych i innych niezbędnych do zachowania równowagi przyrodniczej.

W latach 1980–2001 regulacje ustaw o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o ochronie i kształtowaniu środowiska w częściach dotyczących ochrony powierzchni ziemi w zasadniczej mierze pokrywały się ze sobą.<sup>46</sup> Kolejną ustawą z 26 mar-

41 Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 ze zm.

42 Ustawa z dnia 25 czerwca 2000 r. o rolnictwie ekologicznym. Dz.U. nr 116, poz. 975 ze zm., zwana w skrócie u.r.ek.

43 W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 99.

44 Dz.U. Nr 27, poz. 249 ze zm.

45 Dz.U. Nr 3, poz. 6.

46 W. Radecki, Komentarz. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Warszawa 2012, s. 24.

ca 1982 r.,<sup>47</sup> obowiązującą do chwili wejścia w życie aktualnie obowiązującej z 3 lutego 1995 r., uchylono obowiązek rolniczego wykorzystania gruntów. Aktualna ustawa była już 22-krotnie nowelizowana, wprowadzała stopniowo „rozluźnienie” ochrony gruntów rolnych, a począwszy od 2005 r. na podstawie art. 5a wyłączono przepisy ustawy w odniesieniu do decyzji o ustaleniu inwestycji linii kolejowych. Kolejne regulacje szczególne (tzw. specustawy) stopniowo wyłączają spod działania tej ustawy kolejne inwestycje,<sup>48</sup> a na podstawie art. 5b<sup>49</sup> wyłączono stosowanie przepisów ustawy w stosunku do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Na podstawie tego przepisu (w zasadzie bez *vacatio legis*, gdyż wszedł on w życie 1 stycznia 2009 r.) wyłączono spod jej stosowania 972 731 ha gruntów rolnych położonych w miastach. W konsekwencji „odrolniono” 45,70% miejskich gruntów rolnych, dla których nie opracowano planów miejscowych (oraz nie ujęto ich w studium), co sprzyja spekulacji gruntami oraz inwestycjom, którym gmina nie jest w stanie zapewnić odpowiednich urządzeń infrastruktury technicznej. Innymi słowy, miejskie grunty rolne inne niż użytki rolne i miejskie grunty leśne nadal podlegają rygorom ustawy o ochronie gruntów. Natomiast do użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów ustawy i to niezależnie od klasy gruntów. Podjęcie działalności inwestycyjnej na miejskim użytku rolnym wymaga spełnienia warunków wynikających z u.p.z.p. czy z prawa budowlanego, ochrony środowiska itd. Zatem wymaga uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

W podsumowaniu rozważań należy podnieść:

1. Wpływ ustaleń m.p.z.p. na obrót nieruchomościami jest ograniczony do: a) podziału nieruchomości, b) kształtowania ich wartości, a w przypadku konieczności zabezpieczenia nieruchomości dla realizacji celów publicznych c) swobody wyboru kontrahenta w przypadku zastrzeżenia ustawowego prawa pierwokupu gminy na nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, oczywiście pod warunkiem, że roszczenie gminy zostanie ujawnione na nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta.

2. Same plany miejscowe nie określają treści środków ograniczających obrót, lecz wyznaczają przedmiot obrotu: nieruchomość w rozumieniu art. 46 kc. oraz jej kwalifikowane rodzaje jak np. nieruchomość rolną w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> kc. czy nieruchomość leśną.

47 Dz.U. Nr 11, poz. 79 ze zm.

48 Jest to osiem ustaw szczególnych dotyczących szczególnie ważnych inwestycji o: drogach publicznych (2003 r.); przygotowaniu EURO 2012 (2007 r.); lotniskach użytku publicznego (2009 r.); terminalu gazu ziemnego w Świnoujściu (2009 r.); rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (2010 r.); budowlę przeciwpowodziowych (2010 r.); obiektów energetyki jądrowej (2011 r.).

49 Wprowadzonego nowelą do ustawy z 19 grudnia 2008 r. Dz.U Nr 237, poz. 1657.

3. Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu przestrzennym jako jeden z podstawowych aktów prawnych gospodarki przestrzenią *de facto* ma bardzo ograniczone zastosowanie w odniesieniu do gruntów rolnych położonych na obszarach wiejskich; jeśli opracowywane są plany miejscowe, to dla terenów przeznaczonych pod zabudowę.

4. Brak ochrony użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast potwierdza tezę o urbanistycznym charakterze planowania przestrzennego (planów miejscowych), co wyraźnie godzi w podstawową zasadę zrównoważonego rozwoju przestrzeni obowiązującą w odniesieniu do terenów miejskich, jak i wiejskich.

5. Zachodzi poważna obawa, że nastąpi eskalacja regulacji osłabiających ochronę gruntów (w tym użytków) rolnych po 2014 roku w związku z nową polityką rozwoju obszarów wiejskich, która poszerza krąg beneficjentów środków unijnego wsparcia finansowego na działalność pozarolniczą.

Przedstawione uwagi końcowe wyraźnie wskazują na aktualność postulatów formułowanych przez Profesora Waleriana Pańkę. Wobec wyraźnego rozregulowania systemu planowania przestrzennego ustalenia planu miejscowego przestały pełnić rolę „stróża” dokonywanych przez jej organy wyborów (podejmowanych decyzji) w zakresie gospodarowania przestrzenią. Sprzyja to zjawiskom patologicznym w obrocie gruntami na rynkach lokalnych, z naruszeniem interesów podmiotów prowadzących działalność rolniczą, w tym gospodarstwa rodzinnego. Wobec powyższych uwag ich ochrona staje się iluzoryczna.

Postulat niezwłocznych działań naprawczych (legislacyjnych) przynajmniej chroniących rolniczą przestrzeń produkcyjną jest nader uzasadniony. Mogą temu służyć np. plany rolniczego zagospodarowania, opracowane i zatwierdzone przez ministra właściwego ds. rolnictwa po ich uzgodnieniu z samorządem rolniczym, przyznanie prowadzącemu gospodarstwo rolne zdolności upadłościowej, poddanie gospodarstwa rodzinnego szczególnemu postępowaniu naprawczemu.

LAND PROPERTY VERSUS SPATIAL PLANNING  
IN PROFESSOR WALERIAN PAŃKO'S SCIENTIFIC ATTAINMENTS

Key words: spatial planning, property right, rural areas.

Professor W. Pańko as a scientist was very keen on many scientific disciplines covering private law and public law. His interests were connected with the issues of property right as well as town and country planning. On this plane there criss-crossed various threads: urban, agricultural, ecological. Two monographs have brought the significant role in development of the doctrine of agricultural law and theory of real estate property, i.e. "Land property in planned spatial development" and "About property right and its present functions". The conceptions presented in the monographs have had undisputed impact on to development of the idea and the research directions in agricultural law and spatial planning. The negative appraisal of the legislative system of spatial planning within rural contemporary to him (in force in years: 1972–1986) and his influence on to shaping rural space is still actual. Therefore, requirement for improvement of the spatial planning system, including protection of rural spaces where the scope of spatial planning system should be provided with significantly stronger protection in a form of for example development plans of arable grounds, however approved by a voivode. In view of the increasing number of non-agricultural development of the new rural development acceptance of such solution becomes necessary, the process of dying out and devastation of farmsteads and development on rural areas, the decreasing number of agriculture land resources subject to strong pressure of the capital. This process can be favoured by the special support systems for rural areas from the European Union funds (for the years: 2014–2020) supporting differentiated economic activity, not only the agricultural one. Consequently, the absence in the spatial planning system of special protection instruments for agricultural production in rural areas may little by little bring to devastation of the agricultural environment.