

Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)

Przedmiotem regulacji ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,² zwanej dalej ustawą, są m. in. kwestie przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy). Zagospodarowanie terenów nie jest kwestią aksjologicznie neutralną i nie jest uzależnione jedynie od woli właściciela terenu, przepis art. 1 ust. 2 ustawy prawo własności wymienia jako jedną, ale bynajmniej nie wyłączną czy dominującą wartość uwzględnianą w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.³ Zagospodarowanie przestrzeni ma swój aksjologiczny wymiar co najmniej z dwóch względów: po pierwsze przestrzeń jest dobrem limitowanym, ograniczonym, po drugie zagospodarowanie polegające na zabudowaniu terenu ma zwykle charakter względnie trwały, a przy tym wpływający na atrakcyjność i użyteczność terenów położonych w sąsiedztwie. W przypadku zagospodarowywania terenów dotychczas użytkowanych w sposób rolniczy prowadzi także do zmniejszania areалу rolnego, co z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego, ma wymiar społeczny. Okoliczności te są źródłem konfliktów interesów, zarówno indywidualnych, jak i interesów indywidualnych z interesem publicznym, którego ochrona, wskazana w art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy pozostaje w gestii organów władzy publicznej. Rozwiązania wprowadzone przez ustawę uznaje się przy tym za oparte na zasadzie wyważania interesu ogólnopaństwowego, lokalnego i interesu jednostki, bez ustalania ich hierarchii na etapie rozwiązań ustawowych. Trzeba zastrzec, że w przypadku ograniczania wykonywania prawa własności w drodze decyzji o warunkach zabudowy, źródłem ograniczeń nie jest w istocie ta decyzja, lecz ustawa regulująca wydanie decyzji o warunkach zabudowy, co nie zmienia faktu, że stosowanie kryteriów usta-

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647,

3 Zgodnie z tym przepisem, w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, potrzeby interesu publicznego, potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych.

wowych nie jest pozbawione elementów wartościowania. Samodzielną podstawą ustalenia warunków zabudowy (lub odmowy ich ustalenia) nie może też być przepis art. 1 ust. 2 ustawy; realizacja tych wartości ma miejsce poprzez ograniczenia wynikające z przepisów szczególnych.

Rozstrzygnięcie o wykorzystaniu dobra o ograniczonym charakterze przy uwzględnieniu innych wartości (walory krajobrazowe, środowiska, zdrowia ludzi, bezpieczeństwa państwa, praw właścicieli) dotyka problematyki sprawiedliwości, która co do zasady pojawia się wówczas, gdy dokonuje się rozdziału pomiędzy jakimiś podmiotami określonego dobra, którym w niniejszym przypadku jest dopuszczalny sposób zagospodarowania terenu.⁴ Uzasadnia to doniosłość regulacji związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Należy przy tym pamiętać, że zasada równości, często przywoływana w kontekście sprawiedliwości, występuje w dwójakim charakterze.⁵ Raz jako kryterium rozdziału, zgodnie z formułą „każdemu tyle (to) samo” (konkurencyjną w stosunku do innych formuł sprawiedliwości, takich jak: każdemu wedle zasług, pracy, dzieł, wedle potrzeb, wedle prawa, wedle pozycji). Ta formuła w przypadku weryfikowania rozstrzygnięć z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie znajduje raczej zastosowania, nie można bowiem każdemu dysponentowi terenu przyznać takiego samego uprawnienia, czyli przewidzieć takie samo przeznaczenie lub dopuścić taki sam sposób zagospodarowania dla każdego terenu. Taka praktyka byłaby zaprzeczeniem wprowadzania regulacji normujących zagospodarowanie przestrzeni. W drugim ujęciu zasada równości ma znaczenie konstytutywne dla samego pojęcia sprawiedliwości, oznaczając nakaz takiego samego traktowania podmiotów zaliczonych do takiej samej kategorii istotnej (nakaz traktowania równych równo, a nierównych nierówno). Cechy różnicujące, świadczące o odmiennej pozycji poszczególnych podmiotów, stanowią dostateczną rację uzasadniającą odmienne traktowanie i nierówność w dostępie do dzielonego dobra.⁶ Łatwo można dostrzec, że spory o sprawiedliwość i zarzuty jej braku dotyczą albo sporów o zasadność wyboru określonej formuły sprawiedliwości konkretnej, albo właśnie zasadności zróżnicowania pozycji podmiotów uczestni-

4 Na temat pojęcia sprawiedliwości rozdzielniej por. W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988, s. 49–50 oraz S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Katowice 2003, s. 29–33 i cytowana tam literatura.

5 Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*. Warszawa 1959, s. 30–31: „Pojęcie sprawiedliwości sugeruje wszystkim nieuchronnie ideę pewnej równości. Od Platona i Arystotelesa poprzez św. Tomasza aż do współczesnych prawników, moralistów i filozofów wszyscy twierdzą to zgodnie. Idea sprawiedliwości polega na pewnym zastosowaniu idei równości”. Cytowany autor wskazuje na konieczność rozróżnienia między formułą „sprawiedliwości konkretnej” – każdemu to samo, a formułą sprawiedliwości formalnej, zgodnie z którą osoby należące do tej samej kategorii istotnej należy traktować jednakowo – s. 37–38.

6 „Równość dwóch lub n podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej, tej samej klasy. Dodać jednak należy, że nie chodzi tu o przynależność do jakiegokolwiek klasy, lecz tylko do klasy wyróżnionej przez wzgląd na cechę, którą uznajemy za istotną. Zawsze bowiem dla wszelkich dwóch przedmiotów znaleźć można jakąś wspólną cechę, ale nie zawsze uzasadnia to uznanie tych podmiotów za równe. Uznanie ich za równe oznacza, że należą one do klasy wyróżnionej ze względu na cechę, która dany obserwator (osoba wyrażająca sąd o równości) uznaje za istotną, podczas gdy inne cechy stanowiące o przynależności tych podmiotów do różnych klas uznaje się w tym wypadku za nieistotne”, W. Sadurski, *op. cit.*, s. 89–90.

czących w podziale, co w sprawach związanych z zagospodarowaniem ma związek z odmiennościami stanu faktycznego, położenia i rodzaju gruntu, jego dotychczasowego zagospodarowania. Jest również tak, że w procedurach rozstrzygania o przeznaczeniu gruntów (czyli przy przyjmowaniu planu miejscowego) względy sprawiedliwości doznają korektury o zasadę solidarności. Zasada solidarności ma status zasady konstytucyjnej, a jej funkcjonowanie w praktyce tworzenia i stosowania prawa często bywa niedostrzegane, mimo wcale licznych przypadków posługiwania się takimi klauzulami, jak „dobro wspólne” czy „interes publiczny”. Mimo braku podstaw w stanie faktycznym do różnicowania pozycji podmiotów (właściciele poszczególnych terenów), czyli przy tożsamości cech terenu, ze względu na potrzeby interesu wspólnoty dochodzi do określenia odmiennego przeznaczenia gruntów w ramach tego, co nazywane bywa w skrócie „władztwem planistycznym gminy”, co do którego słusznie podkreśla się, że nie oznacza wolnego i arbitralnego orzekania o przeznaczeniu poszczególnych terenów. Kwestie te, jako że przedmiotem wystąpienia jest sytuacja zagospodarowania gruntów w sytuacji braku planu miejscowego, nie będą dalej rozważane.⁷

Prof. Walerian Pańko, poczynszy od swej pracy „Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej” (Katowice 1978), podkreślał rolę planów jako środka umożliwiającego zarówno kształtowanie zagospodarowania przestrzeni, ochronę jej przyrodniczych walorów, ochronę gruntów rolnych, jak i środka oddziałującego na upowszechnianie prawa własności nieruchomości i kształtującego strukturę tej własności.⁸ Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, wyłącznie w planie miejscowym możliwe jest określenie przeznaczenia terenu, co normatywnie zrywa związek terenu z faktycznym jego zagospodarowaniem. 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 (przypomnijmy, że w terminologii kodeksu cywilnego nieruchomościami rolnymi są grunty w znaczeniu części naturalnej powierzchni ziemskiej, będące przedmiotem odrębnej własności, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając ogrodniczej, sadowniczej i rybnej; taka definicja odwołuje się zatem do kryteriów związanych ze stanem faktycznym).⁹

7 Na temat idei solidaryzmu por. Idea solidaryzmu we współczesnej filozofii prawa i polityki, red. A. Łabno, Warszawa 2012.

8 Na temat instrumentów kształtowania zagospodarowania obszarów wiejskich por. też T. Kurowska, Planowanie przestrzenne, (w:) Prawo rolne. red. A. Stelmachowski. Warszawa 2003, s. 214–216.

9 Teks jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803.

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 ustawy. Ich proporcjonalny stosunek do wszystkich planów obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy musiał być znaczny, skoro wedle szacunków aktualnie zaledwie około 20% obszaru jest pokryte planami, w stosunku do kolejnych 20% przystąpiono do opracowania planów miejscowych. W konsekwencji do zagospodarowywania przestrzeni dochodzi w oparciu o akty indywidualne, jakimi są decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Na etapie ewentualnego przyszłego przyjęcia planu miejscowego plan ten winien takie wprowadzone zagospodarowanie uwzględniać i co najmniej zezwalać na jego utrzymanie we wprowadzonym zakresie. Potwierdza to doniosłość skutków zagospodarowania w oparciu o inne akty niż plan miejscowy.¹⁰

Dla praktyki stosowania przepisów regulujących kwestie zagospodarowania przestrzennego znaczną użyteczność wykazuje model wyróżniający istnienie w konsekwencji dwóch konkurencyjnych reżimów normatywnych.¹¹ Jeden z nich wyznaczany jest przez porządek planu miejscowego. Poza przypadkami określonymi w przepisach szczególnych, które przewidują dla określonych terenów obowiązek uchwalenia planu, ma on charakter fakultatywny w tym znaczeniu, że właściciele gruntów pozbawionych planu miejscowego nie mogą domagać się od organu właściwego dla uchwalenia planu przeprowadzenia procedury planistycznej i uchwalenia planu. W orzeczeniach sądy administracyjne potwierdzały, i jest to stanowisko zgodnie wyrażane, że nie można składać skargi na bezczynność, gdy uchwalenie planu miejscowego nie jest obowiązkowe.¹² Jeżeli uchwalenie planu nie jest obowiązkowe, to nie ma podstaw do zastosowania art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, przewidującego odpowiednie zastosowanie art. 101 w sytuacji, w której organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem.¹³

Obowiązek sporządzenia planu istnieje, gdy wynika z przepisów odrębnych. Regulujący tę kwestię art. 14 ust. 7 ustawy („plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeśli wymagają tego przepisy odrębne”) ma charakter przepisu blankie-

-
- 10 Wydaje się, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w stosunku do planu winny pełnić rolę uzupełniającą, stanowiąc podstawę uzupełniania zabudowy na obszarach już zagospodarowanych, dla których uchwalanie planu mającego jedynie potwierdzać stan istniejący można uznać za zbędne, a co najmniej za niekonieczne. Ten model w praktyce uległ jednak zaburzeniu, a decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu są w istocie faktycznym instrumentem służącym zagospodarowywaniu terenów. Por. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnej w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.
- 11 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.
- 12 Postanowienie WSA w Gdańsku z 8 czerwca 2010 r., II SAB/Gd 17/10; postanowienie WSA w Łodzi z 11 lipca 2012 r., II SAB/Łd 75/12.
- 13 Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

towego, 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 ustawy powstała wątpliwość, czy sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być źródłem obowiązku uchwalenia planu dla określonego terenu. Wątpliwość ta powstała w związku z regulacją art. 15 ust. 3 pkt 4, art. 10 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4 w planie określa się w zależności od potrzeb m. in. granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy. Ten ostatni przepis dotyczy treści Studium, przewiduje, że w Studium określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej określonego limitu powierzchni (wobec treści wyroku TK z 8 lipca 2008 r. K 46/07 wynoszącej powyżej 2000 m²) oraz obszary przestrzeni publicznej.¹⁴ Nadto art. 10 ust. 3 ustawy stanowi o obowiązku przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 8, po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Część orzecznictwa stanęła na stanowisku, że skoro decydujący o przypadkach obowiązku sporządzenia planu art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu wyraźnie przesądza, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, to nie mogą do nich zostać zaliczone przepisy ustawy o planowaniu.¹⁵

Pogląd taki nie wydaje się jednak dominujący. W wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych na przestrzeni kilku lat akceptuje się stanowisko, podzielane też przez komentatorów ustawy, że źródeł obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie należy upatrywać wyłącznie w regulacjach przepisów odrębnych, ale zawiera je także regulacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności z przepisów art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 u.p.z.p. wynika obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, jeżeli zostały one określone w Studium.¹⁶ Na marginesie można zauważyć, że spór we wskazanym zakresie dotyczył kwestii konstytucyjnej. Podnoszono bowiem, że obowiązek ten, a w konsekwencji związane z nim ograniczenia w zagospodarowaniu gruntów w sytuacji braku planu, jako dotyczące sfery własności, winien być określony w przepisach rangi ustawowej, nie zaś

14 Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz.U. Nr 127, poz. 880) zmieniająca powierzchnię sprzedaży z 2000 m² na 400 m², utraciła moc zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r. – Dz.U. Nr 123, poz. 803.

15 Por. wyrok WSA w Krakowie z 25 lutego 2010 r., II SA/Kr 1429/09.

16 Por. wyroki NSA z 11 marca 2008 r., II OSK 87/07; z 13 października 2009 r., II OSK 1558/08, z 26 października 2011 r., II OSK 1531/10. Por. także Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 104.

zależć od postanowień Studium. Argument ten można jednak odeprzeć poprzez wskazanie, że jakkolwiek samo wyznaczenie takich terenów ma miejsce w Studium, to konsekwencje prawne tego wyznaczenia i obowiązki z tym związane są określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji, jeśli chodzi o kategorie obszarów, których dotyczy obowiązek uchwalenia planu, to należą do niech z jednej strony obszary, dla których obowiązek ten wynika z przepisów odrębnych, co nie budzi wątpliwości, oraz obszary rozmieszczenia obiektów handlowych wielkopowierzchniowych i obszary przestrzeni publicznej, które dotychczas nie zostały objęte obowiązkiem sporządzenia planu na podstawie przepisów odrębnych, a przyjęto je w ustaleniach Studium. Przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 w związku z art. 10 ust. 3 zrównuje wskazane przypadki, jeśli chodzi o obowiązek sporządzenia planu, uwzględniając dwa źródła obowiązku – przepisy odrębne oraz bezpośrednio ustawę o z.p.p.

Taka interpretacja przepisów ustawy ma daleko idące skutki dla możliwości zagospodarowania określonego terenu ze względu na przepis art. 62 ust. 2 ustawy, przewidujący obligatoryjne zawieszenie postępowania o ustalenie warunków zabudowy dotyczącego obszaru, dla którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Przepis ten nie dotyczy realizacji inwestycji celu publicznego, nie zawiera bowiem takiej regulacji art. 58 ustawy. Jeśli zatem wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, dla którego istnieje obowiązek uchwalenia planu, to postępowanie w sprawie zawiesza się do czasu uchwalenia planu. Czas trwania zawieszenia nie jest limitowany, wyznacza go moment uchwalenia planu. Choć ustawa nie stanowi o momencie wejścia w życie planu, lecz o jego uchwaleniu, to wydaje się, że owo uchwalenie należy rozumieć jako skuteczne przyjęcie aktu prawa miejscowego. Skutkiem uchwalenia planu jest podjęcie przez organ zawieszono postępowania, a następnie wydanie decyzji o jego umorzeniu. Brak jest podstaw do wydawania decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy ze względu na obowiązek uchwalenia planu dla danego terenu. Inwestowanie w terenie objętym obowiązkiem sporządzenia planu może się odbyć wyłącznie w oparciu o plan miejscowy.

Przepis art. 10 ust. 3 ustawy stanowiący o obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu nie obejmuje przypadków z art. 10 ust. 2 pkt 9, 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.¹⁷ W stosunku do takich gruntów nie ma jednak podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu w omó-

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

wionym wyżej znaczeniu. Jakkolwiek zatem przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dopuszcza możliwość przeznaczenia takich gruntów, jeżeli wymagają one zgody określonej w art. 7 ust. 2 tej ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne tylko w planie miejscowym, to próba ustalenia warunków zabudowy dla takich gruntów winna się spotkać z decyzją odmowną ze względu na negatywną przesłankę określoną w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu, nie zaś z zawieszeniem postępowania do czasu uchwalenia planu, a następnie z jego umorzeniem.

W sytuacji braku planu miejscowego grunty, dla których uchwalenie takich planów nie jest obowiązkowe, podlegają zagospodarowaniu w oparciu o drugi z reżimów prawnych, regulujących kwestie zagospodarowania terenu. W odróżnieniu od określanego mianem „lokalnego” porządku ustanowionego planem miejscowym, ten drugi – określanym 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 ustawy, 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.

Odpowiednikiem planu na terenie go pozbawionym są normy ogólnego porządku planistycznego, w tym zasady określone w art. 61 ust. 1 ustawy (łącznie z zasadą dobrego sąsiedztwa). Taka relacja pomiędzy porządkiem wyznaczanym przez plan i przez normy ogólne ustawy o planowaniu i ustaw szczególnych pozwala na rozstrzygnięcie szeregu spornych w orzecznictwie kwestii, w szczególności związanej np. z rolą Studium przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Choć kwestia ta bywa nadal rozbieżnie rozstrzygana w orzecznictwie, wskazane wyżej rozróżnienie na dwa porządki planistyczne gminy (czy dwa reżimy prawne porządki te określające) pozwala stwierdzić, że postanowienia Studium nie mogą wyznaczać ani stać na przeszkodzie do ustalenia warunków zabudowy.¹⁸ Materialnoprawnej podstawy decyzji dla obywatela nie mogą stanowić ustalenia, które nie mają ani waloru norm powszechnie wiążących, ani nie stanowią standardów, których zachowania wymagają normy prawa powszechnie obowiązującego. Fakt związania gminy postanowieniami Studium na etapie uchwalania planu powyższych zastrzeżeń nie niweczy. Nie ma wszak przeszkody, aby przed uchwaleniem planu Studium zostało w gminie zmienione. Wobec tego nie można ograniczać dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy z powołaniem się na postanowienia Studium, które ani nie mają charakteru wiążącego dla obywatela, ani – raz uchwa-

18 Por. np. wyroki NSA z 23 czerwca 2010 r., II OSK 1025/09; z 22 listopada 2010 r., II OSK 1203/10; wyrok WSA w Poznaniu z 21 lipca 2010 r., IV SA/Po 401/10; z 28 lipca 2010 r., II SA/Po 204/10; WSA w Lublinie z 21 września 2010 r., II SA/Lu 282/10; WSA w Krakowie z 18 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1362/10.

lone – nie wiążą gminy w sposób bezwzględny. Z tego względu nie można podzielić stanowiska prezentowanego w niektórych wyrokach, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu postanowienia Studium także mają znaczenie, zwłaszcza w szczególności sprzeczności zamierzenia inwestycyjnego z postanowieniami Studium.¹⁹

W sytuacji braku planu sytuację prawnoplanistyczną nieruchomości wyznaczają zatem przepisy ogólne, a nie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te nie są ani substytutami planu, ani nie pełnią roli planu dla objętego nimi terenu, jak to niekiedy bywa jeszcze ujmowane w uzasadnieniach orzeczeń.²⁰ Pogląd, że decyzja o warunkach stanowi substytut planu (dość powszechny w orzecznictwie wydanym na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy), stracił aktualność w wyniku podjęcia przez NSA w składzie 7 sędziów postanowienia z 18 lipca 2005 r. II OPS 3/05, w którym NSA w szczególności stwierdził, że celem planu miejscowego jest ustanowienie lokalnego porządku planistycznego, zaś cel wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy jest odmienny. Jej zadaniem, jako aktu stosowania prawa, jest stwierdzenie, na podstawie przepisów prawa regulujących porządek planistyczny i kwestie zagospodarowania terenu, czy planowane zamierzenie jest z tymi przepisami zgodne. Przy takim modelu decyzja konkretyzuje możliwość zagospodarowania terenu, wyznaczaną przez kryteria ustawowe. Nie jest zatem także postrzegana jako akt ograniczający wykonywanie prawa własności. Źródłem ograniczeń jest ustawowy porządek prawny, a decyzja stanowi wyraz konkretyzacji i indywidualizacji abstrakcyjnych obowiązków i ograniczeń wynikających z ustawy.²¹

Istnienie na obszarze gminy dwóch porządków przestrzennych: lokalnego i ogólnego powoduje, że nie ma nieruchomości, której sytuacja planistyczna nie byłaby prawnie ustalona. Jednocześnie przyjęta charakterystyka decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, jako aktu stwierdzającego zgodność zamierzenia z przepisami prawa, wzmocniła postrzeganie tych decyzji jako aktów związanych, których podjęcie nie jest pozostawione uznaniu organu.²²

Istotnie, przepisy regulujące wydawanie omawianych decyzji nie wykazują charakterystycznej dla aktów uznaniowych konstrukcji „jeżeli H to D lub nie-D” i nie zawierają funktora „może” („organ może wydać”).²³ W charakterystyce decy-

19 Tak np. wyroki NSA z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08 i z 6 lipca 2010 r., II OSK 990/09.

20 por. wyrok WSA w Warszawie z 28 czerwca 2006 r., IV SA/Wa 312/06, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 września 2009 r., II SA/Go 510/09.

21 Por. wyroki WSA w Gdańsku z 25 stycznia 2007 r., II SA/Gd 474/06; WSA w Białymstoku z 25 lutego 2010 r., II SA/Bk 58/09; WSA w Krakowie z 18 stycznia 2011 r., II SA/Kr 1362/10.

22 Na temat deklaratoryjnego charakteru decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu; por. J. Goździewicz–Biechońska, *op. cit.* oraz Planowanie i zagospodarowanie..., *op. cit.*, s. 453–454.

23 Na temat rozumienia uznania administracyjnego i struktury przepisów je wprowadzających por. J. Nowacki, Dwa rozumienia swobodnego uznania administracyjnego, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” seria I, 1973, z. 95, s. 85–95.

zji uznaniowych wskazuje się, że cechują się one możliwością wyboru przez organ konsekwencji prawnych, a uznanie administracyjne ma miejsce na etapie ustalania konsekwencji prawnych, nie dotyczy zaś etapów wcześniejszych, związanych z interpretacją przesłanek ustawowych, oceną stanu faktycznego czy jego kwalifikacją prawną.²⁴ Zastrzegając, że decyzja nie ma charakteru uznaniowego, sądy utożsamiają tę cechę ze stwierdzeniem, że jeśli uznaje się zamierzenie za spełniające warunki określone w ustawie i zgodne z przepisami odrębnymi, to nie można odmówić wnioskodawcy wydania decyzji, co jest wystarczające do uznania zgodności z modelem rozstrzygnięcia związanego. Nie oznacza to jednak, że stosowanie przesłanek wydania tych decyzji nie opiera się w dużym zakresie na ocenach organu dokonywanych *ad casum*, zwłaszcza dotyczących cech istotnych stanu faktycznego.²⁵ Kryteria ustawowe nie mają bowiem charakteru ilościowego, ale jakościowy, co wyraźnie wykazuje już krótki przegląd orzeczeń dotyczących np. rozumienia działki sąsiedniej, dostępności do drogi.²⁶

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim regulują wydawanie obu typów decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu nie wprowadzają dla gruntów rolnych regulacji odrębnej. O zastosowanym trybie i rodzaju decyzji decyduje rodzaj inwestycji, nie zaś grunt, na jakim jest planowana czy osoba inwestora. Rodzaj gruntu ma jednak znaczenie o tyle, że w odniesieniu do pewnej kategorii gruntów ich zagospodarowanie na podstawie decyzji, prowadzące do zmiany przeznaczenia terenu, nie jest w ogóle dopuszczalne (lub jest ograniczone). Stan taki zachodzi w sytuacji spełnienia przesłanki z art. 61 ust.1 pkt 4 ustawy, która dotyczy zarówno wydania decyzji o warunkach zabudowy, jak i decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego, zgodnie z art. 50 ust. 1 zdanie drugie ustawy, przewidującym odpowiednie stosowanie warunku z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy.²⁷ Przesłanka ta ma złożony charakter, w części negatywny – teren nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, a w części pozytywny – albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym.²⁸ W tym kontekście istotny jest rodzaj gruntu, którego dotyczy wnioski o ustalenie warunków. Definicje nieruchomości rolnej czy gruntu rolnego istniejące w systemie

24 M. Mincer, Uznanie administracyjne. Toruń 1983, s. 61–66.

25 O roli ocen w wyznaczaniu skutków prawnych rozstrzygnięć por. I. Bogucka, Państwo prawne a problem uznania administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 36–43.

26 W kwestii rozbieżności interpretacji dotyczącej pojęcia działki sąsiedniej por. T. Bąkowski, Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 394 i n.

27 Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, jeżeli teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, albo jest objęty taką zgodą uzyskaną przy sporządzaniu planów miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

28 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

prawa są zróżnicowane. Wydaje się jednak, że skoro przesłanka z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy pozostaje w związku z przepisami regulującymi ochronę gruntów rolnych i służyć ma realizacji tej ochrony, to uzasadnienie znajduje posłużenie się w tym zakresie definicją gruntu rolnego przyjętą na gruncie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zawiera ją art. 2 ust. 1 ustawy, wymieniając jako grunty rolne grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych; pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Zgodnie zaś z ust. 3, nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabudków).

W swej części negatywnej przesłanka nawiązuje do regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W art. 7 ust. 2 tej ustawy wymieniono grunty, które wymagają takiej zgody na zmianę przeznaczenia. W związku z wejściem w życie ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, katalog gruntów wymagających takiej zgody został znacznie ograniczony.²⁹ Zasadniczo kryterium objęcia gruntów rolnych takim dodatkowym warunkiem uzyskania administracyjnej zgody na zmianę przeznaczenia jest klasa gruntu. Przepis art. 5b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłącza jednak spod jej działania grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Bez względu zatem na klasę gruntu i jego obszar, w stosunku do takich terenów nie ma zastosowania ograniczenie wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu. W aktualnym stanie prawnym zgody, o jakiej mowa, wymagają jedynie położone poza granicami administracyjnymi miast grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, (a także grunty leśne bez względu na ich powierzchnię). Zagospodarowanie tych gruntów w oparciu o decy-

29 Dz.U. Nr 237, poz. 1657. Mocą tej ustawy dodano do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych art. 5b, obowiązujący od 1 stycznia 2009 r., wyłączający spod reżimu ochronnego grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast.

zję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest wobec tego możliwe.

Można jednak zwrócić uwagę, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymaga, aby do zmiany przeznaczenia gruntów objętych wymogiem zgody dochodziło w planie miejscowym. Wskazuje się w związku z tym, że nie ma przeszkód do wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć zgodnych z rolniczym charakterem gruntu i nieprowadzących do jego zmiany, np. urządzeń produkcji rolnej. Rozumiany jako generalny zakaz wydawania decyzji w stosunku do terenów rolnych przepis prowadziłby do nieuzasadnionego ograniczenia inwestorów i właścicieli, sprzecznego z celem ustanowienia, jakim jest ochrona gruntów rolnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia, a nie blokowanie inwestycji służących rolnictwu wykorzystaniu gruntów.³⁰ Prymat winien być zatem dany interpretacji systemowo–celowościowej i funkcjonalnej przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4, nie zaś brzmieniu literalnemu, a istotne znaczenie ma rodzaj inwestycji.

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 4 *in fine* ustawy reguluje także skuteczność zgód udzielonych na zmianę rolniczego przeznaczenia terenu na potrzeby planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 poprzednio obowiązującej ustawy. Wątpliwości, jakie pojawiły się w stosunku do tej regulacji, częściowo usunęła uchwała NSA z 29 listopada 2010 r. II OPS 1/10 rozstrzygająca, że warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy nie jest spełniony, jeżeli jest tylko administracyjna zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu, nie doszło jednak do jej „skonsumowania” i przyjęcia planu miejscowego, który w oparciu o tę zgodę doprowadził do zmiany przeznaczenia terenu. Ponownie, mimo literalnego brzmienia przepisu, warunek w nim określony został zinterpretowany z powołaniem się na argumenty funkcjonalne i systemowe. Warunkiem wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy jest zatem, aby w związku z udzieloną w przeszłości zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego doszło do uchwalenia planu i określonej zmiany przeznaczenia terenu. Łagodzi to skutki utraty mocy obowiązującej przez obowiązujące w przeszłości plany. Jednocześnie zastrzega się, że można w takim przypadku ustalić warunki zabudowy dla terenu rolnego dla inwestycji niezgodnej z przeznaczeniem rolnym, pod warunkiem, że inwestycja będzie mieścić się w zakresie celu, na jaki nastąpiło odrolnienie w starym planie.³¹ Na taką interpretację wydaje się pozwalać powiązanie przez NSA faktu udzielenia administracyjnej zgody z jej wykorzystaniem w toku skutecznie przeprowadzonej procedury planistycznej. „przedłużenie” skuteczności prawnej zgód w istocie oznacza przedłużenie skuteczności dokonanej zmiany przeznaczenia. Ta ostatnia kwestia może jednak budzić wątpliwości, czy już sam fakt dokonania w przeszłości skutecznej zmiany przeznaczenia terenu rolnego na inne cele nie zwalnia tych gruntów ze

30 Tak Planowanie i zagospodarowanie..., *op. cit.*, s. 509.

31 *Ibidem*, s. 510.

szczególnej ochrony i zezwala na przeprowadzenie procedury ustalania warunków zabudowy dla inwestycji, która nie pozostaje w związku z przeznaczeniem ustalonym w planie pozbawionym już mocy obowiązującej. Wszak ustalenie warunków zabudowy, jak wyżej wskazano, ma odbyć się z uwzględnieniem reguł wyznaczanych przez obowiązujący „ogólny” porządek planistyczny, z uwzględnieniem w szczególności zasady dobrego sąsiedztwa. Trudno sobie wyobrazić, aby mogło dojść do ustalenia warunków z pogwałceniem tej zasady, ale z zachowaniem przeznaczenia terenu ustalonego w nieobowiązującym już planie. W przypadku zaś tożsamości obu sposobów zagospodarowania problem wydaje się tracić na istotności.

Kontrowersje w orzecznictwie wzbudziła również kwestia limitu powierzchni gruntów wymagających zgody na zmianę przeznaczenia. Z jednej strony wyrażano pogląd, że kryterium obszarowe, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, dotyczy nie tylko powierzchni działki lub działek, na których planowana jest inwestycja albo ich części, lecz całego zwartego kompleksu gruntów rolnych, w skład którego one wchodzi. O ile zatem wnioski o ustalenie warunków zabudowy dotyczy działki lub działek albo ich części stanowiących użytki rolne klas I–III, położonych w zwartym kompleksie użytków rolnych klas I–III, ich przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.³²

Konkuruje z nim jednak inna praktyka interpretacyjna, prowadząca do konkluzji, że kryterium obszarowe, o którym mowa w przepisie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych odnosi się jedynie do działki, która ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele bez wliczania w to obszaru, z którego została uprzednio wydzielona. Przez zwarty obszar, o jakim stanowi art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy, należy rozumieć jedynie obszar, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele. Chodzi tu więc o konkretną działkę, na której ma być realizowana określona inwestycja.³³ Taka interpretacja niewątpliwie ułatwia zagospodarowywanie fragmentów gruntów rolnych, co do zasady objętych reżimem ochronnym.

Koncepcje zagospodarowania przestrzennego wsi i terenów rolnych podlegały w Polsce ewolucji. W okresie międzywojennym przyjmowana była koncepcja zabudowy rozproszonej. Uwzględniała ona rozproszenie i rozdrobnienie gruntów rolnych, z wyjątkiem gruntów zaboru pruskiego. Realizowała tezę, że zabudowania gospodarcze winny być zlokalizowane w bliskości pól uprawnych. Ta koncepcja sprzyjała wdrożeniu fermowej zabudowy wsi. Przepisy rozporządzenia Prezyden-

32 Por. wyrok WSA w Krakowie z 30 czerwca 2010 r., II SA.Kr 494/10.

33 Por. wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2010 r., II SA/Lu 308/10; wyrok z 20 maja 2010 r., II SA/Lu 63/10.

ta RP z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli ugruntowały koncepcje rozproszonej zabudowy wiejskiej. Natomiast pod koniec lat 30-tych nastąpiła zmiana koncepcji zagospodarowania terenów wiejskich na rzecz zwartej zabudowy wsi, mającej zapobiegać chaotycznej zabudowie. Ten model był także realizowany po II wojnie.³⁴ W obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepis art. 61 ust. 4 stanowi o odstępstwie od zasady „dobrego sąsiedztwa” w stosunku do zabudowy zagrodowej i może być traktowany jako wyraz dopuszczenia w warunkach wiejskich 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. Odstępstwo od stosowania w takim przypadku art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy nie oznacza jednak tylko dopuszczenia ustalenia warunków zabudowy dla zabudowy zagrodowej w terenie pozbawionym zabudowy, ale także dopuszczenie ustalenia warunków dla takiej zabudowy w terenie już zagospodarowanym, ale z pominięciem zasady kontynuacji funkcji i cech zabudowy, zatem z pominięciem analizy cech i funkcji zabudowy.

Wyjątek określony w art. 61 ust. 4 dotyczy zabudowy zagrodowej. Taką kategorię zagospodarowania przewiduje § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy, wymieniając zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich.³⁵ Wskazać przy tym należy, że ani ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też przepisy wykonawcze nie zawierają definicji pojęcia „zabudowa zagrodowa”. Skoro ustalenie warunków zabudowy stanowi pierwszy etap procesu inwestycyjnego, dopuszcza się, aby pojęcie zabudowy zagrodowej było definiowane zgodnie z jego rozumieniem wynikającym z przepisów prawa budowlanego, obowiązujących na etapie udzielania pozwolenia na budowę. Ustawa prawo budowlane nie definiuje pojęcia zabudowy zagrodowej, mimo że posługuje się nim w art. 29. Natomiast rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w § 3 wyjaśnia, że przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich oraz w gospodarstwach leśnych. Pod pojęciem budynku gospodarczego należy natomiast rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego,

34 Por. T. Kurowska, *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 215–216.

35 Dz.U. Nr 164, poz. 1589.

budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych.³⁶ Dopuszczalność stosowania definicji legalnych przyjętych w danym akcie prawnym do innych aktów prawnych jest kontrowersyjna. Niewątpliwie brak jest podstaw do uznania, że mają one charakter wiążący poza aktem, dla którego zostały przyjęte. Z drugiej jednak strony wymagania spójności systemowej pozwalają zaakceptować postulat, aby takie definicje były uznawane za miarodajne dla danej dziedziny prawa (co nie oznacza, że wiążące).³⁷ Gdy dany termin prawny może być uznany za termin języka fachowego, nadawanie znaczenia winno nastąpić nie z odwołaniem się do znaczenia potocznego, lecz charakterystycznego dla danej dziedziny.³⁸ Ma to istotne znaczenie wówczas, gdy rozumienie potoczne i specjalistyczne odbiegają od siebie. Generalnie jednak taka sytuacja w przypadku pojęcia zabudowy zagrodowej nie ma miejsca, wydaje się, że rozumienie możliwe do nadania mu w oderwaniu od wskazanej wyżej definicji nie odbiega znacząco od rozumienia ustalanego w oparciu o akceptowane wyobrażenia dotyczące sposobu prowadzenia gospodarstwa rolnego i związane z tym zabudowania i urządzenia. Zwłaszcza że przytaczana definicja nie ma charakteru zamkniętego, wymieniając pojawiające się w niej rodzaje obiektów w sposób przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności”.

36 Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

37 Na temat definicji legalnych w procesie interpretacji por. A. Bielska-Brodziak, Kłopoty z definicjami legalnymi, (w:) System prawny a porządek prawny, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 159–174; M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 188–205.

38 Por. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 101.

AGRICULTURAL LAND PLANNING IN CASE OF THE ABSENCE
OF LOCAL DEVELOPMENT PLAN (SELECTED ISSUES)

Key words: agricultural land, local development plan, surface limit.

Space development has, in view of limited nature of the space and persistence of its effects, axiological dimension. The regulations governing development also intervene within the range of exercising property right, what is a source of conflict of interests and what touches the issue of justice. Development of a particular space can take place under one of two competitive legal regimes. One of the regimes is established by local development plans constituting acts of local law which is commonly in force within territories covered by such the acts. In a position of the absence of a local development plan the other of the regimes, determined by rules of the law of general public order, is applied. The referred rules make the basis for giving, under the administration procedure, individual decisions on determining conditions for site development. Agricultural lands located outside administrative borders of towns, constituting arable lands of I–III class, whose contiguous area purposed for change of development classification exceeds 0.5 ha are excluded from the opportunity to obtain such a decision (a permission for development). However, the exclusion does not refer to development which fails to lose agricultural nature of a land. The courts' decisions represent the opinion that the surface limit refers to the area which effectively is to change the way of development, not taking into consideration the land from which it was earlier parcelled out, what without doubt decreases protection level of agricultural lands. Other dissimilarity connected with determining conditions for site development of agricultural lands is departure from the statutory rule of “good neighbourhood” in case of farmstead development in farms whose surface exceeds an average farm surface area in a commune.