

Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne

Profesor Walerian Pańko w swych dwóch dziełach „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”³ oraz „Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej”⁴ uznaje pojęcie własności i jej ochrony jako kluczowe dla gospodarki przestrzennej. Przekonanie to należy podzielić również i współcześnie, kiedy i funkcje własności uległy modyfikacji, ale i zasady planowania przestrzennego spełniają inne zadania.⁵ Poglądy tego wybitnego profesora prawa posiadającego również talent wizjonera będą stanowiły punkt wyjściowy do rozważań o współczesnym znaczeniu planowania przestrzennego dla obszarów wiejskich oraz wpływu planowania przestrzennego na prawo własności poprzez pryzmat wypełnianych przez nich funkcji. Należy poszukać odpowiedzi na pytanie, czy poglądy zaprezentowane ponad trzydzieści lat temu, w innym systemie gospodarczym i prawnym, w zakresie planowania przestrzennego znajdują jeszcze zastosowanie? Odpowiedź na to pytanie być może pozwoli skorzystać współczesnemu ustawodawcy z rozwiązań zaproponowanych przez Waleriana Pańkę w zakresie gospodarki przestrzennej.

Szczególnego charakteru nabiera relacja prawa własności związana z planowaniem przestrzennym na obszarach wiejskich. Należy zaznaczyć, że obszary wiejskie są tutaj rozumiane szeroko jako grunty rolne na terenach wiejskich. Obecnie uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego realizowane jest na dość nikłą, niewystarczającą skalę.⁶ Problemy prawne pojawiają się nie tylko w sytuacji gdy planu zagospodarowania przestrzennego nie ma, ale również wtedy

1 Uniwersytet Warszawski.

2 Uniwersytet Warszawski.

3 W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984.

4 W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*, Kraków 1978.

5 R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995; por. T. Bąkowski, *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym*. Wybrane zagadnienia, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII; T. Bąkowski, A. Skóra, *Problemy publikacji prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych*, (w:) *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*. Materiały konferencji naukowej katedr prawa administracyjnego, Łódź 2000; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Kraków 2004.

6 G. Buczek, M. Tetera–Jankowska (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy – omówienia – komentarz*, Warszawa 2003; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003; Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz*, Warszawa 2011.

gdy zostaje on uchwalony. Większość zagadnień z tym związanych ogniskuje wokół ingerencji planów zagospodarowania przestrzennego w szeroko rozumiane prawo własności.

Obecne regulacje dotyczące ingerencji administracyjnoprawnej w sferę prawa własności nieruchomości są umiejscowione w szeregu różnych przepisów. Ze szczególnie skomplikowaną układanką mamy do czynienia w zakresie określania poziomu tej ingerencji w zakresie planowania przestrzennego. Wskazać tutaj należy także na regulacje związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych, czy też scalaniem nieruchomości.

Podzielając poglądy Waleriana Pańki w zakresie oddziaływania prawa planowania przestrzennego na własność nieruchomości na obszarach wiejskich, należy je zaktualizować i wskazać na nowe problemy.

Pogląd Waleriana Pańki, iż funkcję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gospodarce przestrzennej można ocenić wyłącznie w drodze analizy całego systemu prawnego tej gospodarki,⁷ nie stracił, a wręcz zyskał na wartości. W zakresie planowania przestrzennego na terenie obszarów wiejskich należy uwzględniać nie tylko postanowienia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,⁸ ale cały szereg innych ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych sytuujących prawa właściciela do jego gruntu. Obecnie uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest tylko jednym z elementów szerszych procedur.⁹ Przykładowo należy wskazać na procedurę ograniczania przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jako tę, która obecnie bez prawa planowania przestrzennego nie mogłaby zaistnieć, gdyż ostateczna decyzja o takim ograniczeniu zapada właśnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.¹⁰

Walerian Pańko podkreśla, że na sferę gospodarki przestrzennej oddziałuje wiele innych aktów prawnych nie związanych bezpośrednio z planowaniem przestrzennym.¹¹ Sytuację taką autor ocenia krytycznie. Współcześnie należy jak najbardziej podtrzymać tę tezę oraz wskazać na jej pogłębianie się. Tworzone kolejne prawa, takie jak ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego,¹² czy kolejne nowelizacje ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹³ w sposób pośredni oddziałują na planowanie przestrzenne, a w sposób bezpośredni na gospodarowanie

7 W. Pańko, *Własność...*, *op. cit.*, s. 133.

8 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

9 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.

10 Por. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

11 W. Pańko, *Własność...*, *op. cit.*, s. 133.

12 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 803).

13 Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.).

ziemią rolniczą na obszarach wiejskich. Tworzenie gospodarstw rodzinnych, stopniowa likwidacja dzierżaw państwowych nieruchomości rolnych wywiera wpływ nie tylko na określanie praw właściciela gruntu, ale także na sposób prowadzenia gospodarki przestrzennej. Położenie licznych drobnych gospodarstw rolnych ze względu na ich lokalizację wymusza racjonalne przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego. Niejednokrotnie też są przyczyną utrudniającą wielkie inwestycje liniowe, jak budowa dróg, oczyszczalni ścieków, czy innych inwestycji celu publicznego. Istniejąca struktura własności nieruchomości rolnych i jej administracyjnoprawne ograniczenia wynikające z obowiązującego prawa bezpośrednio determinują ograniczenia w planowaniu przestrzennym. Taki nadmiar regulacji, za Walerianem Pańko, należy ocenić krytycznie. Ideałem byłoby stworzenie przepisów uzupełniających się i współgrających ze sobą zarówno w zakresie praw i obowiązków właściciela nieruchomości rolnej, jak i planowania przestrzennego. Tego typu rozwiązanie zalecamy prawodawcy. Należy rozważyć zmianę niektórych przepisów dotyczących nieruchomości rolnych poprzez pryzmat racjonalnego planowania przestrzennego. W tym zakresie należałoby wymienić chociażby uproszczenie procedury ograniczania przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze i nieleśne.¹⁴ Osoba, która uzyska wszystkie potrzebne pozwolenia na takie ograniczenie musi, co do zasady oczekiwać na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pewnych okolicznościach może on wogóle nie zostać uchwalony i do wyłączenia może nie dojść. Nie istnieje też żadna prawna możliwość zobligowania rady gminy do uchwalenia takiego planu. W takiej sytuacji należałoby wskazać na możliwość uzyskania innego zastępczego oświadczenia zezwalającego na takie wyłączenie. Rozwiązanie takie mogłoby być stosowane tylko w sytuacjach wyjątkowych, kiedy nie istniałaby realna perspektywa uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyłączenie takie powinno być generalnie zgodne z tzw. „ładem przestrzennym”.

Jeden z poglądów Waleriana Pańki zakłada obustronną synchronizację przepisów¹⁵ polegającą na zmianie nie tylko przepisów w otoczeniu prawa planowania przestrzennego, ale samych aktów prawnych związanych z planowaniem przestrzennym. Należy wskazać, że chodzi tutaj nie tylko o ewentualną zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale przede wszystkim o synchronizację aktów planowania przestrzennego na wszystkich jego poziomach. Plany krajowe, wojewódzkie i miejscowe powinny ze sobą współgrać i uwzględniać wszystkie swoje postanowienia. Co prawda takie zalecenia można znaleźć w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale zwłaszcza w praktyce planistycznej ich realizacja jest niewystarczająca. Brak jest dziś jasnych decyzji co do

14 Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2012 r. II OSK 2481/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r. II OSK 2016/10; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r. II OSK 466/11.

15 W. Pańko, *Własność...*, op. cit., s. 133–134.

specjalizacji poszczególnych regionów i uwzględniania ich w kolejnych planach. Brak też jasnej koncepcji przyszłości rozwoju rolnictwa i również kierunku rozwiązań przestrzennych, w jakim ono ma podążyć. Czy będą to nadal gospodarstwa rolne małopowierzchniowe, czy gospodarstwa rodzinne utrzymujące się w górnej granicy ustawowej powierzchni, czy też będą to wielkopowierzchniowe przedsiębiorstwa rolne? Wybór jednego z tych kierunków lub wyważenie pomiędzy tymi trzema możliwościami będzie determinowało gospodarkę przestrzenną nie tylko w gminie, ale też w regionie czy kraju. Znalezienie odpowiedzi na pytania o charakterze ogólnorozwojowym obszarów wiejskich i przyszłości rolnictwa będzie koniecznym krokiem w celu znalezienia odpowiednich form gospodarowania własnością oraz pogodzenia ich z zagospodarowaniem przestrzennym. Synchronizacja przepisów planowania przestrzennego z innymi regulacjami dotyczącymi rolnictwa wydaje się konieczna.

Przeprowadzone analizy pozwoliły Walerianowi Pańce na stwierdzenie, że istnieją liczne tzw. plany gałęziowe (problemowe) o wyraźnym ujęciu przestrzennym.¹⁶ Autor wyróżnia takie plany, jak: plany drogowe, plany zalesień, programy gospodarki lasami, plany melioracji i zaopatrzenia wsi w wodę, plany budownictwa, remontów i modernizacji, plany nasiennicze, plany kontraktacji itp. Podzielamy w pełni pogląd Waleriana Pańki, że konieczna jest wzajemna synchronizacja tych planów i ich związek z „powszechnym” planowaniem.¹⁷ Współcześnie również mamy do czynienia z podobnymi planami, które rozstrzygają o kształcie przestrzeni obszarów wiejskich, ale nie są ujęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Oprócz powyżej podanych przykładów, niektórych nadal aktualnych, możemy wskazać chociażby na plany zadań ochronnych przewidziane w ustawie o ochronie przyrody¹⁸ w ramach sieci obszarów Natura 2000.¹⁹ Sieć oparta jest o plany zadań ochronnych, które obejmują ustalenie terenu objętego ochroną, przedmiotów ochrony, ustalenie celów zadań ochronnych, działań ochronnych wynikają-

16 *Ibidem*, s. 134.

17 *Ibidem*, s. 135.

18 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

19 Por. A. Boltromiuk (red.), Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa, Warszawa 2010; A. Boltromiuk, M. Kłodziński (red.), Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski, Warszawa 2011; J. Ciechanowicz–McLean, Międzynarodowe prawo ochrony środowiska, Warszawa 2001; J. Ciechanowicz–McLean, Ochrona środowiska w działalności gospodarczej, Warszawa 2003; J. Ciechanowicz–McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska: komentarz, Warszawa 2008; EC COM 431 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Financing Natura 2000, 2004; J. Engel, Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, Warszawa 2010; S. Gantioler, P. Brink, S. Bassi, M. Kettunen, A. McConville, M. Rayment, Financing Natura 2000 – Financing needs and socio-economic benefits resulting from investment in the network, 2010; Natura 2000: szanse i zagrożenia, Warszawa 2010; K. Sundseth, P. Creed, Natura 2000: ochrona różnorodności biologicznej Europy, Luksemburg 2009; S.C.F. de Piérola, Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000, Warszawa 2009; P. Rutkowski, Natura 2000 w leśnictwie, Warszawa 2009; B. Rakoczy, Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 2009; B. Rakoczy, Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Warszawa 2008; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Podstawy prawa ochrony środowiska, Warszawa 2007.

cych z tych celów. Plan zadań ochronnych jest ustalany w drodze aktu miejscowego w formie zarządzenia. Jako akt prawa miejscowego jest publikowany w dzienniku urzędowym odpowiedniego województwa. Traci on moc w przypadku ustanowienia planu ochrony Natura 2000. Plan zadań ochronnych ma charakter obligatoryjny i nie można odstąpić od jego ustanowienia. Główną cechą charakterystyczną planu zadań ochronnych jest jego charakter prawny – zgodnie z Konstytucją RP jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Jak wynika z regulacji ustawy o ochronie przyrody, plany wskazują m.in. zmiany w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych lub wewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Oznacza to, że plan zadań ochronnych jako akt prawa miejscowego wydany przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska może być podstawą do zmiany lub elementem nowego aktu prawnego, który uchwała rada gminy w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzeba podkreślić, że ustawa o ochronie przyrody wskazuje, że plan zadań ochronnych ma zawierać jedynie wskazania do zmian lub uchwalenia nowych studiów uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powstaje pytanie o moc wiążącą tego wskazania. W tym zakresie ani judykatura, ani doktryna prawa nie wypowiedziały się w sposób dostateczny.

Podobne problemy jak w przypadku planów zadań ochronnych powstają w przypadku planów działalności rolnośrodowiskowej, które sporządza się na potrzeby uzyskania wsparcia finansowego z jednego działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ten plan, mający charakter umowny, a więc prywatnoprawny, również kształtuje przestrzeń obszarów wiejskich, nakładając na beneficjenta zobowiązania w zakresie ochrony środowiska naturalnego, ale także w zakresie odpowiedzialnej gospodarki przestrzennej.

Zaprezentowana powyżej teza Waleriana Pańki o istnieniu innych planów wpływających na gospodarkę przestrzenną na obszarach wiejskich, jak wskazano, znajduje również i współcześnie wiele potwierdzeń. Obok planów o charakterze administracyjnoprawnym, znanych już w latach 80-tych XX w., można spotkać plany o charakterze w pewnym sensie prywatnoprawnym, jak chociażby wspomniane plany działalności rolnośrodowiskowej. To nowe zjawisko kształtowania gospodarki przestrzennej w drodze prawa cywilnego powinno jednak współgrać i być zsynchronizowane z regulacjami prawa powszechnego.

Walerian Pańko wskazywał na jeszcze jeden aspekt planowania przestrzennego na obszarach wiejskich. Właściciel gospodarstwa rolnego, znając zamierzenia państwa w gospodarce przestrzennej, podejmuje działania inwestycyjne na pod-

stawie własnych planów i zamierzeń.²⁰ Państwo te działania powinno uwzględnić w dalszym planowaniu przestrzennym. Chodzi tutaj nie tylko o możliwości zgłaszania uwag do projektów planów, bo te ma każdy zainteresowany podmiot, ale przede wszystkim o procedurę zatwierdzania poszczególnych planów i zamierzeń. Walerian Pańko jako przykłady podaje zatwierdzanie programów gospodarstw specjalistycznych, czy też planów realizacyjnych. Współcześnie plan działalności rolnośrodowiskowej sporządzany przez rolnika i podlegający zatwierdzeniu przez odpowiedni organ Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest doskonałym przykładem na aktualność tej tezy. Elementem planowania przestrzennego współcześnie na obszarach wiejskich jest również inicjatywa samych rolników i uwzględnianie przygotowanych przez nich planów. Należy również zauważyć, że do tego typu sytuacji możemy również zaliczyć planowanie przestrzenne poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. To rolnik, jak każdy obywatel, najpierw planuje swoje zamierzenia inwestycyjne w gospodarstwie rolnym, a później organ wydaje stosowną decyzję. Co prawda nie można tutaj mówić o zatwierdzaniu „planów rolnika”, ale spotykamy się tutaj z elementem inicjatywy osób indywidualnych.

W tym kontekście można przejść do kolejnej tezy Waleriana Pańki, która wskazuje, że decydującą rolę w planach zagospodarowania przestrzennego odgrywa administracja i wydawane przez nią rozstrzygnięcia oparte na ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego.²¹ Już ponad trzydzieści lat temu zauważono, że wiążący administrację plan nie tylko gwarantuje jej konsekwentną i bardziej efektywną pracę, lecz także wzmacnia poczucie pewności podmiotów gospodarujących.²² Teza ta jest jak najbardziej godna podkreślenia i wskazania na jej aktualność. Współcześnie gospodarka przestrzenna odczuwa brak planów zagospodarowania przestrzennego, zarówno w obszarach zurbanizowanych, jak i przede wszystkim w obszarach wiejskich. Taki stan nie tylko wydłuża procesy inwestycyjne, zmuszając do podjęcia działań zmierzających do wydania indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy, ale przede wszystkim powoduje niepewność właścicieli co do przeznaczenia ich gruntów. Większą racjonalność i efektywność osiągają zamierzenia inwestycyjne na obszarach, gdzie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego istnieje niż tam, gdzie go nie ma.²³ Postulować należy intensyfikowanie działań zmierzających do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich. Pozwoli to zwiększyć pewność właścicieli co do sposobu przeznaczenia ich gruntów oraz zwiększy racjonalność gospodarowania nieruchomościami rolnymi.

20 W. Pańko, *Własność...*, *op. cit.*, s. 136.

21 *Ibidem*, s. 137.

22 *Ibidem*.

23 E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.

Plan zagospodarowania przestrzennego jest zasadniczym ogniwem w procesie podejmowania decyzji dotyczących gospodarki przestrzennej.²⁴ Ta kolejna teza Waleriana Pańki i współcześnie znajduje potwierdzenie. Tam, gdzie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zostały uchwalone i obowiązują zaobserwowano przyspieszenie inwestycji, zarówno co do ilości, jaki i co do czasu ich realizacji. Szacuje się, że dziś istnienie planu pozwala skrócić proces inwestycyjny o ok. 6 do 12 miesięcy. Wskazać też należy, że tylko niewielki procent miast i jeszcze mniejsza ilość obszarów wiejskich jest objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Współcześnie brakuje tego zasadniczego ogniwa w gospodarce przestrzennej. Zdając sobie sprawę z kosztów finansowych związanych z uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy wskazać na wszystkie zalety jego przyjęcia i w dłuższej perspektywie na jego pozytywne skutki dla gospodarki, w tym gospodarki rolnej.

Zgodnie z kluczowym poglądem Waleriana Pańki „prawo własności gruntowej nie jest bezpośrednim przedmiotem działania planu zagospodarowania przestrzennego, jest nim zachowanie właściciela będące przedmiotem przysługującej mu możliwości, stanowi jednocześnie przedmiot regulacji planu. Prawo własności daje właścicielowi możliwość korzystania i rozporządzania nieruchomością, zaś plan określa kierunek i intensywność wskazanej możliwości”.²⁵ Takie spojrzenie na plan zagospodarowania przestrzennego pozwala na spojrzenie na własność gruntową poprzez pryzmat jej funkcji i sposobów zagospodarowania. Powyższy pogląd nie uwzględnia jednak takich przypadków, kiedy to w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dochodzi do wyłączenia na cele publiczne. W tym zakresie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wpływa na możliwość rozporządzania i korzystania z rzeczy. Prawo własności gruntowej, dając poczucie bezpieczeństwa i pewności, samo powinno być stabilnym elementem porządku prawnego i gospodarczego.²⁶ To prawo własności nie powinno być przez prawo planowania przestrzennego co do zasady naruszane, a kierunki i intensywność z jego korzystania określone w planie zagospodarowania przestrzennego powinny być jak najszersze dla właściciela. Plan zagospodarowania przestrzennego powinien określać tylko konieczne ograniczenia w wykonywaniu prawa własności.

Wskazać trzeba również, za Walerianem Pańko, na społeczną płaszczyznę oceny działania planu zagospodarowania przestrzennego. „Można być pewnym, że właściciel – rolnik bardziej uszanuje prawo o zawężonym nawet zakresie swobody, ale stabilne i «rzeczywiście zabezpieczone» aniżeli prawo o szerokim zakresie możliwości, ale narażone na nieprzewidziane ingerencje. Nie będzie więc przesady w stwierdzeniu, że właściwe rozumiane i realizowane planowanie przestrzenne staje się ma-

24 W. Pańko, *Własność...*, *op. cit.*, s. 138.

25 *Ibidem*, s. 140.

26 *Ibidem*, s. 141.

terialną podstawą trwałości prawa własności i wzbogaca go niejako o dodatkową gwarancję normatywną”.²⁷ Ten pogląd, będący konkluzją rozważań Waleriana Pańki zyskuje na swej aktualności. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ingerując w prawo własności, powinien czynić to niezwykle rzadko, a zarazem skutecznie. Brak planu przestrzennego oraz jego częste zmiany nie sprzyjają spełnieniu społecznej płaszczyzny działania planu.

Omówienie planowania przestrzennego na obszarach wiejskich nie byłoby pełne bez przytoczenia relacji prawa własności a prawa gospodarki przestrzennej. W tym zakresie Walerian Pańko jako podstawową funkcję własności wyróżnia własność jako gwaranta wolności.²⁸ Prawo własności ma nie tylko chronić równość i wolność właścicieli, ale także ich działalność gospodarczą. Własność w tym kontekście gwarantuje nie tylko niezależność w sferze ekonomicznej, ale i zawodowej, a nawet politycznej.²⁹ Należy wskazać, że naruszając tę zasadę przy planowaniu przestrzennym, można naruszyć chociażby wolności ekonomiczne każdego człowieka. Efekty wypływające z tej funkcji muszą być przestrzegane zarówno przy konstruowaniu poszczególnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i przy wydawaniu indywidualnych decyzji. Naruszając własność, która gwarantuje wolność, naruszamy podstawowe prawa człowieka. Tylko bardzo szczególny powód może powodować usprawiedliwienie ograniczenia własności, a co za tym idzie ograniczenia wolności.

Kolejna z funkcji własności, która musi być respektowana przy planowaniu przestrzennym, to funkcja bezpieczeństwa, nazywana też funkcją „przezorności”.³⁰ Funkcja ta zabezpiecza obywateli na przyszłość poprzez fakt bycia właścicielem. Stanowi ważny czynnik psychologiczny. Tutaj też można dostrzec powiązania tej funkcji z planowaniem przestrzennym. Tylko plan zagospodarowania przestrzennego w miarę trwale rozstrzyga o przeznaczeniu nieruchomości, a w skrajnych przypadkach również pośrednio o wywłaszczeniu, zmieniając pierwotne przeznaczenie nieruchomości. Pozbawienie własności współcześnie musi odbyć się za słusznym odszkodowaniem. Nie umniejsza to jednak faktu pozbawienia właściciela bezpieczeństwa, które było związane z posiadaną nieruchomością.

Największych ograniczeń, a zarazem najwięcej praw i obowiązków właściciela związanych jest z majątkową funkcją prawa własności.³¹ W kręgu cywilistycznym funkcja ta przejawia się przede wszystkim w zakresie dziedziczenia oraz rozporządzania nieruchomością w obrocie *inter vivos*. Własność podlega największym ograniczeniom z punktu widzenia jej majątkowej funkcji. Dość wspomnieć tutaj ist-

27 *Ibidem*, s. 141–142.

28 W. Pańko, O prawie własności..., *op. cit.*, s. 199.

29 *Ibidem*, s. 199–200.

30 *Ibidem*, s. 200–201.

31 *Ibidem*, s. 201.

niejący jeszcze do niedawna szczególny tryb dziedziczenia gospodarstw rolnych, czy współcześnie ograniczenia wynikające ze spłat należnych współwłaścicielom i współspadkobiercom. Wartość majątkowa prawa własności jest nierozzerwalnie związana z jej wartością rynkową. Tutaj powiązanie tej funkcji z planowaniem przestrzennym jest rozległe oraz różnorakie. Z jednej strony to tzw. renta planistyczna, wynikająca ze wzrostu wartości nieruchomości powstałego w wyniku uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku zbycia nieruchomości. Z drugiej strony to odpowiednia procedura postępowania w przypadku obniżenia wartości nieruchomości powstałej w wyniku uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczyć należy, że zmniejszenie wartości nieruchomości nie musi być bezpośrednio związane ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. Taka zmiana może zaistnieć np. na nieruchomościach sąsiednich i przez to oddziaływać na nieruchomość, która nie była poddana zmianom. W końcu majątkowa funkcja własności przejawia się w planowaniu przestrzennym poprzez nałożenie nowych praw lub obowiązków na właściciela. Dość wspomnieć o omawianych już planach zadań ochronnych związanych z siecią Natura 2000, które mogą nakładać na właścicieli obowiązki i przyznawać im prawa w związku z prowadzeniem działalności rolniczej czy gospodarczej na terenach objętych tym planowaniem.

Majątkowa funkcja własności w przeszłości odwoływała się jeszcze do gospodarki centralnie planowanej i jej relacji z własnością prywatną. Współcześnie te relacje zostały zastąpione oddziaływaniem zasad wolnego rynku na prawo własności. To one determinują również majątkową funkcję prawa własności, a różnego rodzaju zobowiązania, których przedmiotem jest nieruchomość, oddziałują również na jej zagospodarowanie przestrzenne.

Własność i jej majątkowa funkcja określana jest współcześnie także przez prawo europejskie oraz regulacje związane z uzyskiwaną pomocą z funduszy strukturalnych i innych. Dobrym przykładem w tym zakresie wydaje się tutaj plan działań rolnośrodowiskowych, o którym już pisaliśmy powyżej. To wymagania stawiane w prawie europejskim determinują dziś majątkową funkcję własności, a także jej znaczenie dla planowania przestrzennego. Wiele inwestycji, przede wszystkim na obszarach wiejskich bez tych regulacji i bez tej pomocy nie zostałyby podjętych. Dziś pomoc finansowa ze środków europejskich jest również dobrym motywem do uchwalania i zmiany planów zagospodarowania przestrzennego. Taki kierunek działania prawa okazuje się dużo skuteczniejszy niż system sankcji i nakazów.

Nie można zapomnieć również o porządkującej funkcji własności, a w szczególności utrzymywaniu równowagi i spokoju społecznego.³² Własność, będąca kluczowym prawem w zakresie cywilnoprawnym, wyznacza dziś granicę, gdzie rozpoczyna się wolność właściciela i gdzie pozostała część społeczeństwa, w tym

32 *Ibidem*, s. 206.

państwo, nie powinno ingerować. Ta równowaga bywa jednakowoż zachwiana poprzez różne przepisy prawne ograniczające właściciela w swoich działaniach. Do takich regulacji zaliczyć można prawodawstwo planowania przestrzennego, które starając się zachować zasady ładu przestrzennego, narusza czasami dużo ważniejsze prawo – prawo własności. Spoglądając raz jeszcze na tę funkcję przez pryzmat poglądów Waleriana Pańki, wskazać należy też, że dziś własność, a w szczególności koncentracja wielkiej własności poprzez nieliczną grupę podmiotów wydaje się niweczyć tę funkcję własności, jako równowagi i pokoju społecznego. To właśnie dysproporcje majątkowe, w szczególności na obszarach wiejskich, powodują niezadowolenie społeczne. Ten problem, jak podkreśla autor, znany był już od czasów niewolnictwa.

Wszystkie te funkcje prawa własności i ich relacje z prawem planowania przestrzennego sprowadzają się do zapewnienia właścicielowi poczucia pewności. Zdaniem Waleriana Pańki to poczucie pewności będzie zapewnione po spełnieniu czterech warunków: „1) jasne i pełne określenie źródeł prawa; 2) jednoznaczność kwalifikacji sytuacji prawnych i brak sprzeczności w tym zakresie; 3) pewność rzeczywistego respektowania uprawnień i legalności działania władzy; 4) przewidywalność skutków prawnych określonego stanu (zachowania)”³³. Niewątpliwie wszystkie te przesłanki muszą zostać spełnione, aby wszystkie funkcje prawa własności i jego relacje z prawem planowania przestrzennego okazały się skuteczne. Zauważamy jednak, i trzydzieści lat temu i współcześnie, że w omawianej tematyce każda z tych przesłanek nie zostaje w pełni spełniona. Dlatego też nadrzędny cel, jakim jest poczucie pewności prawa, jego jakości i skuteczności, nie zostaje zachowany.

Przedstawiona powyżej analiza najważniejszych problemów związanych z planowaniem przestrzennym na obszarach wiejskich odwoływała się do zaprezentowanych w latach 70-tych i 80-tych XX w. tez i poglądów Waleriana Pańki. Prawie wszystkie jego poglądy, zawarte w dwóch fundamentalnych dla prawa rolnego i cywilnego dziełach, okazują się aktualne również i współcześnie po trzydziestu latach. Oczywiście jest, że egzemplifikacja podana do udowodnienia poszczególnych tez musiała ulec zmianie, ale główne założenia, a także i niektóre przykłady nie straciły na swej aktualności. Świadczy to nie tylko o kunszcie ich autora i o ich naukowym znaczeniu, ale przede wszystkim o bardzo trudnych relacjach pomiędzy planowaniem przestrzennym a ochroną praw właściciela. Skoro pomimo upływu czasu, zmiany systemu prawnego i gospodarczego większość problemów pozostaje tożsamy, powstaje pytanie: czy można znaleźć ich racjonalne rozwiązanie?

Oczywistym się wydaje zalecenie zmian prawnych w obowiązującym prawie, tak aby spełniono główny postulat Waleriana Pańki wskazujący na potrzebę synchronizacji wszystkich przepisów gospodarki przestrzennej zarówno w sferze ak-

33 W. Pańko, *O prawie własności...*, *op. cit.*, s. 208 i literatura tam przywołana.

tów prawa powszechnie obowiązującego, jak i poszczególnych planów na każdym etapie planowania oraz postulat poczucia pewności prawa. Znalezienie odpowiedzi, jak daleko planowanie przestrzenne może ingerować w prawo własności, wydaje się niezwykle proste. Ingerencja ta powinna ograniczać się tylko do niezbędnego minimum, a planowanie przestrzenne powinno sprzyjać racjonalizacji korzystania z nieruchomości. Niekiedy jednak konieczność realizacji inwestycji publicznych o charakterze celu publicznego z natury rzeczy ingeruje w sferę treści prawa własności. W tym przypadku bezwzględnie powinna tego typu działalność inwestycyjna uwzględnić występujący „ład przestrzenny” na danym obszarze regulacji i być najmniej uciążliwą dla całości otaczającej ją przestrzeni. Niestety, rzeczywistość związana z realizacją zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydaje się zupełnie inna. Przede wszystkim nie uchwała się planów zagospodarowania przestrzennego na większym obszarze kraju, co hamuje procesy inwestycyjne. Po drugie, dość arbitralnie, niejednokrotnie przez pryzmat tylko chwilowej potrzeby gospodarczej, zmienia się nieodwracalnie przeznaczenie gruntów, nie zważając na prowadzoną na nich działalność rolniczą.

Profesor Walerian Pańko doskonale zidentyfikował wszystkie problemy, o których pisaliśmy powyżej i na długie lata wskazał kierunek rozwoju planowania przestrzennego i jego relacji z własnością gruntową na obszarach wiejskich.

RURAL AREAS AND URBAN PLANNING

Key words: spatial planning, ownership, rural areas.

Professor Walerian Pańko in his two works, „The right of property and its present functions” and „Ownership of land space in the planned economy” recognizes the concept of property and its protection as a key to planning. This belief is also divided today, when ownership and functions have been modified, but the principles of planning meet other tasks. The views of this eminent professor of law who has the visionary talent will provide a starting point for discussion about the contemporary importance of planning for rural areas and the impact of spatial planning through the lens of ownership completed their functions. The authors seek to answer the question of whether the views presented more than thirty years ago, in a different economic and legal systems, spatial planning are still applicable? The answer to this question may help to use the modern legislator of the solutions proposed by Walerian Pańko in the field of space. The authors show that the majority views of the Walerian Pańko are still topicality.