

Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich

1. Uwagi wprowadzające

Niewątpliwie plany zagospodarowania przestrzennego stanowią podstawę prawną gospodarki przestrzennej. Współcześnie problematyka planowania przestrzennego na obszarach wiejskich nabiera szczególnego znaczenia, z uwagi na, z jednej strony, jej ograniczoną wydolność w praktyce, a z drugiej strony, potrzebę podejmowania działań zapewniających zrównoważony rozwój tychże obszarów. Treść tych działań określono w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020.”² Zgodnie z jej postanowieniami stanowi ona integralną część innych strategii rozwoju.

W tym kontekście nawiązanie do nadal aktualnych poglądów Profesora Waleriana Pańki jest uzasadnione. W świetle powyższych uwag, rodzi się podstawowe pytanie: o skuteczność obowiązującego modelu normatywnego planowania przestrzennego oraz powiązanych z nimi odrębnych regulacji na kształtowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Jak zauważył Profesor Walerian Pańko w pracy *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej* udzielając odpowiedzi na pytanie „(...) czy możliwe jest prowadzenie gospodarki bez planowych założeń i metod”, „Planowość jest immanentnym i integralnym składnikiem pojęcia gospodarowania, dotyczy to gospodarki przestrzennej, i to w jakimkolwiek systemie gospodarki, a tym bardziej więc dotyczy gospodarki przestrzennej, i to w jakimkolwiek systemie ustrojowym.”³ I dalej trafnie zauważa „zagadnieniem dyskusyjnym jest natomiast sposób planowania i zakres jego treści. Te właśnie elementy składają się na strukturę organizacyjno-prawną planowania przestrzennego, która musi nie tylko cechować się techniczną sprawnością, ale i (...) musi być dostosowana do struktury własnościowej dane-

1 Uniwersytet Śląski.

2 Uchwała Nr 162 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”. M.P. z 2012 r. poz. 839, Załącznik, II, 2.2.1.

3 W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*. Studium prawne, Katowice 1978, s. 64-65.

go systemu gospodarczego.” Nie zapominając o upływie czasu od ogłoszenia tego poglądu (1978 r.), w którym to przeprowadzono zmiany ustrojowe w Polsce oraz dokonano akcesji do Unii Europejskiej (2004 r.), *mutatis mutandis*, poglądy Profesora W. Pańki nadal mogą stanowić punkt odniesienia dla prowadzonych rozważań.

Zważywszy na implementację przepisów prawa unijnego do prawa krajowego ważne jest stwierdzenie, że planowanie jest podstawowym instrumentem regulacji rozwoju obszarów wiejskich. Jest to instrument promowany przez Unię Europejską jako trwałe i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Proponowane rozwiązania są umieszczane przez państwa członkowskie UE w programach rozwoju obszarów wiejskich (PROW), które następnie podlegają zatwierdzeniu przez Komisję Europejską, w myśl rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1305/2013.⁴ Następnie są one wkomponowywane przez strategię rozwoju (kraju, regionu, lokalną) do planów zagospodarowania przestrzennego (kraju, województwa) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, a finalnie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe, jako akt prawa lokalnego (o normatywnym charakterze) stanowi podstawę materialnoprawną podejmowania indywidualnych rozstrzygnięć (decyzji), a w razie braku planu decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Na problematykę planowania przestrzennego na obszarach wiejskich należy spojrzeć z punktu widzenia zasad i funkcji planowania przestrzennego oraz ich znaczenia dla rozwoju obszarów wiejskich. W doktrynie wymienia się bardziej lub mniej rozbudowany katalog zasad⁵ oraz funkcji planowania przestrzennego, które profesor W. Pańko określa „narzędziami gospodarki przestrzennej”. Łatwo dostrzec zbieżność znaczeniowej treści wymienionych zasad. Profesor W. Pańko do najistotniejszych funkcji zalicza trzy: synchronizacyjną, koordynacyjną i informacyjną.⁶ Ostatnio znaczenie funkcji koordynacyjnej i informacyjnej nabiera szczegól-

4 rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Dz.Urz. UE L 227 z dnia 31 lipca 2014 r., s. 18 oraz ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Dz.U. z 2015 r., poz. 349, a także ustawa z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Dz.U. z 2015 r., poz. 308.

5 W. Pańko wyróżnia zasadę: kompleksowości, obiektywności, koncepcyjności, względnej elastyczności, jedności systemu p.z.p. i jego legalności, udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. [w:] Własność gruntowa w planowej..., *op. cit.*, s. 77-92, a por. m.in. P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2009, wydanie 2, s. 118-123., wymienia zasadę: samodzielności planistycznej (władztwa planistycznego gminy, ochrony indywidualnego interesu prywatnego (właściciela nieruchomości); swobody zagospodarowania terenu, zgodnego współistnienia różnych sfer życia społeczno-gospodarczego, racjonalności planów miejscowych).

6 W. Pańko, Własność gruntowa w planowej..., *op. cit.*, s. 75-76.

nego znaczenia w odniesieniu do obszarów wiejskich, choć w nieco innym ujęciu niż Profesor to prezentuje.

Funkcja synchronizacji organizacyjnoprawnych środków gospodarki przestrzennej posiada uniwersalny charakter, albowiem odnosi się przed wszystkim do tak zróżnicowanych środków gospodarki przestrzennej, jak: ukształtowanie podziału terytorialnego (samorządowego) kraju, czy też ukształtowanie struktury obszarowej działek budowlanych. Owe zróżnicowanie wyklucza ich jednolity sposób uzależnienia od ustaleń m.p.z.p., co ma bezpośredni związek z właściwym funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej.

Funkcja koordynacji przestrzennej ma podstawowe znaczenie dla koordynacji polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków finansowych UE jak i krajowych. Wyraża się ona w treści p.z.p. i dotyczy zarówno koordynacji działań (przedmiotu), jak i organizowania współpracy podmiotów działających na obszarach wiejskich, jak i kojarzenia ich interesów. Problematyka ta związana jest z wdrażaniem średniookresowej strategii rozwoju kraju, która określa cele i kierunki rozwoju kraju także w wymiarze przestrzennym; „rodzi potrzebę odniesienia się do zgodności operacji w ramach PROW z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Zatem wpisuje się w terytorialne podejście do wspierania rozwoju obszarów wiejskich, gdzie oddziaływanie na rolnictwo będące integralną częścią strategii rozwoju regionalnego, obejmuje także obszary wiejskie.⁷

Funkcja informacyjna służąca jawności i przejrzystości procedur planistycznych, daje wszystkim podmiotom życia społeczno-gospodarczego świadomość swego miejsca i działań w przestrzeni ekonomicznej i jej wartości. Te podstawowe funkcje m.p.z.p. wyznaczają różne sfery działania planów: sferę władczego rozstrzygnięcia, sferę organizatorską i sferę społecznego oddziaływania m.p.z.p.

2. Podstawowe kwestie definicyjne

W świetle powyższych uwag oraz obowiązujących regulacji prawnych pojawiają się pytania szczegółowe dotyczące 1) podstawowych pojęć, jak: ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, oraz ustalenia między tymi pojęciami wzajemnych zależności 2) instrumentów prawnych umożliwiających realizację zrównoważonego (wielofunkcyjnego) rozwoju obszarów wiejskich 3) sposobu planowania i zakresu jego treści.

Ustawodawca wprowadza na potrzeby ustawy z dnia 27 marca 2013 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ (u.p.z.p.) dwa pojęcia: „ład prze-

7 W odniesieniu do okresu programowania „PROW 2006-2014” zwraca na to także uwagę D. Łobos-Kotowska, Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013, s. 56.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 803 ze zm.

strzenny” i „zrównoważony rozwój”. Oba pojęcia stanowią wartości podstawowe szczególnego rodzaju odnoszące się do terytorium, którym możemy przyznać (tzn. działaniom podejmowanym w celu ich realizacji) status dobra publicznego. Legalną definicję pojęcia „ład przestrzenny” i „zrównoważony rozwój” zawiera art. 2 pkt. 1 i 2 u.p.z.p.

Pojęcie „ład przestrzenny” będące jednym z podstawowych determinantów planowania i zagospodarowania przestrzennego odnosi się do ukształtowania przestrzeni, która powinna tworzyć harmonijną całość. Jest to pojęcie ogólne odwołujące się do pojęć ekonomicznych, socjologicznych oraz urbanistyczno-architektonicznych. Ich doprecyzowanie wymaga udziału podmiotów posiadających profesjonalną wiedzę, co jest wymagane przy opracowywaniu projektu planu miejscowego czy wydawaniu konkretnych rozstrzygnięć (decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, warunkach zabudowy) i odwołania się do odrębnych przepisów prawa materialnego przy wydawaniu decyzji, np. pozwolenia na budowę. Wystarczy przypomnieć, że czynności związane z opracowaniem projektu planu miejscowego, studium czy też projektu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy mocą art. 5 u.p.z.p. są ustawowo zastrzeżone do kompetencji uprawnionych architektów lub urbanistów.

Aby osiągnąć ład przestrzenny w rozumieniu art. 2 pkt. 1 u.p.z.p. konieczne jest uwzględnienie wszystkich uwarunkowań i wymagań w zakresie funkcjonalnym, społeczno-gospodarczym, środowiskowym, kulturowym oraz kompozycyjno-estetycznym, które powinny być uwzględniane w uporządkowanych relacjach.⁹ Zatem ład przestrzenny nie jest czymś abstrakcyjnym, lecz stanowi wartość podstawową szczególnego rodzaju, w jego wymiarze terytorialnym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 marca 2007 r. (K. 54/2005) wyraźnie stwierdza, że utrzymanie ładu przestrzennego oprócz wymiaru lokalnego ma również wymiar ogólnonarodowy i w tym zakresie należy do państwa. Stąd polityka przestrzenna i planowanie przestrzenne muszą być prowadzone wielopoziomowo na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Przepisy prawne z jednej strony muszą zapewnić samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwić skuteczne zaspokojenie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnić podstawowe wartości konstytucyjne oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnonarodowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej.¹⁰ W kolejnym wyroku z dnia 4 listopada 2003 r.

9 A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz. Art. 2, Warszawa 2016.

10 LexisNexis nr 1243479 (OTK-A 2007, nr 3 poz. 25).

(K. 1/2003) Trybunał Konstytucyjny podnosi, że interes lokalny związany m.in. z sytuacją społeczno-terytorialną gminy nie może kolidować z interesem innej gminy.¹¹ Wskazuje to na możliwość różnicowania interesów nawet gmin sąsiadujących.

2.2. Pojęcie: „zrównoważony rozwój” również posiada charakter uniwersalny i także należy je rozpatrywać w odniesieniu do terytorium. Tezę taką możemy wywieść z treści art. 5 Konstytucji RP stanowiącego: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.” Pojęcie „zrównoważony rozwój” jest definiowane przez odesłanie z art. 2 pkt. 2 do art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.¹² Pod tym pojęciem rozumiemy „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku TK z dnia 13 maja 2009 r. (Kp 2/2009), pojęcie zrównoważony rozwój zaczerpnięte zostało z aktów prawa międzynarodowego i oznacza wymóg, by ingerencja w środowisko była jak najmniej szkodliwa, a korzyści społeczne były proporcjonalne i społecznie adekwatne do wyrządzonych szkód. W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, lecz także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania nowej infrastruktury.¹³ W orzecznictwie utrwalił się pogląd stwierdzający, że „zasada zrównoważonego rozwoju pełni rolę dyrektywy wykładni, a zwłaszcza wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu i rodzaju obowiązków oraz sposobu ich realizacji. W pierwszej kolejności do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej strony zasadę tę powinny mieć na względzie organy stosujące prawo. Co istotne, niekiedy stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych, stosując zasadę zrównoważonego rozwoju.”¹⁴

W podsumowaniu tej części rozważań możemy uznać oba pojęcia „ład przestrzenny” i „zrównoważony rozwój” za wartości podstawowe szczególnego rodzaju, co oznacza, że działania wykonywane w celu ich realizacji (np. zaspokojenie podstawowych potrzeb społeczności na terenach wiejskich) w istocie są podejmowane w interesie publicznym. Wskazuje na to orzecznictwo sądów administracyjnych.

11 LexisNexis nr 365408, OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.

13 Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r. Kp 2/2009, LexisNexis nr 2031804, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66.

14 Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 306/2012, LexisNexis nr 7515070, CBOSA).

W wyroku z dnia 28 maja 2013 r. (FSK 1999/2011) NSA stwierdza, że „wartości podstawowe są istotą „interesu publicznego”, pojęcie to ma bowiem wymiar nie tylko ekonomiczny polityczny czy też prawny, lecz – co istotne – podlega ocenom o charakterze etycznym stanowiącym dopełnienie ocen prawnych.”¹⁵ Także w prawodawstwie UE wskazano, że „pojęcie «nadrzędny interes publiczny» w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE obejmuje m.in. cele polityki społecznej, dobrostan zwierząt, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi.”¹⁶

3. Prawne instrumenty realizacji zrównoważonego (wielofunkcyjnego) rozwoju obszarów wiejskich

3.1. Wyjaśnić wypada, że obszary wiejskie postrzegane są jako miejsce wielofunkcyjnej działalności rolniczej i nierolniczej (w tym usługowej i innej),¹⁷ które podlegającą wsparciu, a „rolnicza przestrzeń produkcyjna” z założenia przeznaczona jest do prowadzenia działalności produkcyjnej w rolnictwie, z wyjątkami dopuszczanymi przepisami prawa.

Pojęcie „obszar wiejski”¹⁸ nie jest tożsamy z pojęciem „rolnicza przestrzeń produkcyjna”. Pierwsze z tych pojęć należałoby definiować na gruncie nauk socjologicznych; drugie na gruncie art. 10 ust. 2 pkt. 10 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W pierwszym znaczeniu pojęcie „obszar wiejski” stało się podstawą definiowania już w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego w latach 2004-2006, który nie jest aktem prawnym rangi ustawowej.¹⁹ Natomiast drugie pojęcie, „rolnicza przestrzeń produkcyjna” stanowi jeden z typowych elementów części regulacyjnej treści studium i ma znaczenie prawne. Taki pogląd pośrednio można wywieść z orzecznictwa sądów administracyjnych, albowiem w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 czerwca 2002 r.,

15 LexisNexis nr 8050795, CBOSA.

16 Tak w preambule dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym. Dz.Urz. UE L 376 z dnia 27 grudnia 2006 r., s. 36.

17 Wykaz działalności nierolniczych, w zakresie których może być przyznana pomoc określa Załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dz.U. nr 2000, poz. 1442, ze zm.

18 W tym znaczeniu obszarem wiejskim jest zasadniczo obszar położony poza granicami administracyjnymi miasta. Mogą to być również tereny położone w granicach administracyjnych miast do 5 000 mieszkańców, a nawet miast do 20 000 mieszkańców, w których nie ma szkół ponadgimnazjalnych kończących się maturą. 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/km², jak i kryterium EUROSTATU (mierzącemu m.in. stopień urbanizacji), w świetle którego jest to obszar o średniej gęstości zaludnienia do 100 osób/km².

19 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. z 2009 r., Nr 53, poz. 436. Na tej podstawie nie jest możliwa prawna typizacja tego typu obszarów.

(II SA/Kr 608/02)²⁰ NSA 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 tego, 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 one 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. Co ważne, w zakres przedmiotowy pojęcia „obszar wiejski” wchodzi „rolnicza przestrzeń produkcyjna”. W jej granicach prowadzona jest działalność gospodarcza, w tym działalność rolnicza i gospodarka leśna. Z jednej strony może ona być coraz bardziej intensywna, zbliżająca się do metod przemysłowych, a przez to o dużym stopniu ryzyka stanowiącym zagrożenie dla środowiska. Z drugiej strony, liczne ograniczenia w korzystaniu ze środowiska, ustanowione w ustawie o ochronie przyrody, obowiązują na obszarach specjalnych, takich jak „obszary Natura 2000” itd. i będą sprzyjały prowadzeniu ekstensywnej działalności rolniczej, w oparciu o zasady dobrej praktyki rolniczej, zgodnej z ochroną środowiska i klimatu, czego przykładem jest np. rolnictwo ekologiczne.

3.2. Dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich decydujące znaczenie ma uznanie gospodarstwa rodzinnego za podstawę ustroju rolnego będące jednocześnie podstawową jednostką produkcyjną w rolnictwie,²¹ które zarówno ustawodawca krajowy, jak i unijny poddają szczególnej ochronie i wsparciu.

Dla przejrzystości prowadzonych rozważań niezbędne jest odwołanie się do art. 5 oraz art. 23 Konstytucji. Jeśli przyjmiemy założenie, że art. 23 należy traktować „raczej jako dopełnienie i konkretyzację zasad bardziej ogólnych, w szczególności zasady społecznej gospodarki rynkowej (...) niż jako ustanowienie od nich wyjątku, to art. 23 ma, z jednej strony – zaznaczyć specyfikę rolnictwa, ale z drugiej strony – treść jego zdania drugiego, jak i miejsce w systematyce rozdziału I, nakazu-

20 ONSA, 2002, nr 4, poz. 103.

21 T. Kurowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII, s. 17. Autorka podkreśla brak szczegółowej definicji tego pojęcia, poza art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 803 ze zm., który zawiera normatywne doprecyzowanie tego pojęcia jednak w oderwaniu od wypracowanych przez doktrynę dyrektyw rozumienia rodzinnego charakteru gospodarstwa. Por. też J. Bieluk, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016, s. 219-220.

ją nadawanie mu znaczenia zharmonizowanego z najbardziej podstawowymi zasadami porządku gospodarczego.²²

Jak podkreśla B. Wierzbowski „Przy tworzeniu instrumentów prawnych umożliwiających władzom publicznym ukształtowanie ustroju rolnego i przestrzeni rolniczej ustawodawca musi zharmonizować treść wiążących go ograniczeń, wynikających ze zdania drugiego Konstytucji z innymi postanowieniami rozdziału I Konstytucji. Nie może uchylić się od poszukiwania jedynej, uprawnionej w świetle innych postanowień Konstytucji, treści zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5) i treści pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa”²³ (art. 20). Należy wnosić, że ochrona własności, jak i wolność działalności gospodarczej nie mogą pozostawać w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju. To twierdzenie nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do instrumentów kształtowania ustroju rolnego i przestrzeni rolniczej. Podzielić należy pogląd B. Wierzbowskiego, który dowodzi, że „Zasada zrównoważonego rozwoju zobowiązuje do rozsądnego gospodarowania zasobami środowiska, do których należy przestrzeń rolnicza, a społeczna gospodarka rynkowa musi dawać szansę powodzenia w grze rynkowej rodzinnym gospodarstwom rolnym nawet kosztem ograniczenia wolności gospodarczej innych podmiotów gospodarujących na roli”. Bowiern wyrównywanie szans rodzinnych gospodarstw rolnych w stosunku do dużych podmiotów gospodarczych w rolnictwie prowadzących działalność rolniczą mieści się w pojęciu interes publiczny, do którego odwołuje się ustawodawca w art. 22 *in fine* Konstytucji.²⁴

Już pobieżna analiza przepisów ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dowodzi, w jak niewielkim stopniu przyczyniły się one do zmian w kształtowaniu ustroju rolnego i w niewielkim stopniu uporządkowały przestrzeń rolniczą na obszarach wiejskich.

W ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (w pierwotnym brzmieniu) trudno dostrzec związku z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jej przepisy, co jest zrozumiałe, nie były dostosowane do kształtowania obszarów wiejskiej, a w szczególności przestrzeni rolniczej. Pojawiło się niekontrolowane zjawisko „rozlewania się” miast bez zachowania ładu przestrzennego.²⁵

W doktrynie podnosi się, że „(...) zarówno ustawodawca jak i organy władzy wykonawczej przy wykładni artykułu 23 Konstytucji RP zbyt dużą wagę przywią-

22 L. Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. IV, Warszawa 2005, Komentarz do art. 23.

23 B. Wierzbowski, Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego. Referat wygłoszony na konferencji naukowej w Ustroniu (21-23 październik 2016 r.), s. 2.

24 *Ibidem*.

25 Znaczna część gruntów rolnych w obszarach podmiejskich była przeznaczana w sposób niekontrolowany na cele nierolnicze: mieszkaniowe, rekreacyjne, usługowe czy przemysłowe. Por. J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 175-176.

zywały do zdania drugiego tego przepisu, nie uwzględniając całego kontekstu konstytucyjnego. W rezultacie takiego podejścia norma – wytyczna zawarta w zdaniu pierwszym traciła swe praktyczne znaczenie.)”²⁶ Natomiast w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego,²⁷ ustawodawca podjął próbę ściślejszego powiązania kształtowanie ustroju rolnego z kształtowaniem przestrzeni rolniczej, np. wprowadzając ograniczenia podziału gospodarstw rolnych (art. 6) oraz sąsiedzkie prawo pierwokupu (art. 9 ust. 2). Przy podziale gospodarstwa rolnego aspekt przestrzenny został uwzględniony w przesłance, aby zbywana nieruchomość albo jej część obejmowała użytki rolne nieprzylegające do innych użytków rolnych wchodzących w skład tego samego gospodarstwa rolnego zbywcy, ale przylegające do nieruchomości rolnej wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego i stanowiącej własność nabywcy (art. 6 ust. 1 pkt 3). Dopuszczalny był również podział mający na celu racjonalne ukształtowanie granicy między nieruchomościami rolnymi (art. 6 ust. 1 pkt 4). Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. w szczególności sposób uregulowano wymaganie zapewniające dostęp do drogi publicznej, albowiem własność nieruchomości rolnej albo jej część mogła być przeniesiona, jeżeli miała ona zapewniony dostęp do drogi publicznej albo dostęp ten miała nieruchomość nabywcy granicząca z tą nieruchomością. Nieprzestrzeganie tego wymagania skutkowało nieważnością czynności prawnej (art. 16 ust. 1 pkt 1). Pomimo podniesionych w literaturze uwag krytycznych w odniesieniu do dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego,²⁸ jak i w odniesieniu do sąsiedzkiego prawa pierwokupu²⁹ pozytywnie należy ocenić ideę ustawodawcy, aby w sposób łagodny ograniczyć swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi, w momencie zbywania nieruchomości rolnej lub jej części, a nie jak w przypadku scalania gruntów – w trakcie procesu produkcyjnego.³⁰

Odmienne podejście przyjął ustawodawca nowelizując ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. Z jej treści możemy już wnioskować, że postrzega on konstytucyjne ograniczenia wynikające ze zdania drugiego art. 23 Konstytucji w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji) i przywiązuje dużą wagę do określenia „społeczna” charakteryzującego gospodarkę rynkową (art. 20), która ma stanowić podstawę ustroju gospodarczego, nie wyłączając ustroju rolnego, Rzeczypospolitej Polskiej. Świadczy o tym treść pream-

26 B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne...*, *op. cit.*, s. 11-12.

27 Dz.U. poz. 1433, Ustawa nie weszła w życie wskutek jej uchylecia przez art. 15 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. poz. 585).

28 W literaturze podniesiono zarzut, że „zarówno z punktu widzenia materialnoprawnych rozwiązań, jak i proceduralnych nie spełniają wymogów prawidłowej legislacji”, por. E. Kremer, *Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 40- 41.

29 Prognozowano, że wejście w życie ustawy grozi wręcz paraliżem obrotu nieruchomości rolnymi”, por. P. Blajer, *Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemium?*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 62.

30 Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r. poz. 700).

buły dodanej do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w której wymienia się jej podstawowe cele:

- wzmocnienie ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych;
- zapewnienie właściwego zagospodarowania ziemi rolnej RP;
- troskę o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obywateli;
- wspieranie zrównoważonego rolnictwa prowadzonego w zgodzie z wymogami ochrony środowiska i sprzyjającego rozwojowi obszarów wiejskich.

Realizację tych celów mają umożliwić przede wszystkim ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi. Już krótka analiza przepisów skłania do wniosku, że chronią one rolnika prowadzącego gospodarstwo rodzinne, albowiem nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny,³¹ chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 2a ust.1 u.k.u.r.). Zapobiegają tym samym zjawisku niekorzystnego rozlewania się miast, albowiem pozostawiają gminom podmiejskim inicjatywę w wyłączeniu gruntów spod działania przepisów tej ustawy przez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jedynym ograniczeniem jest konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III.³² Zgoda taka nie jest wymagana dla gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast,³³ a to rodzi niebezpieczeństwo przeznaczania bez ograniczeń na cele nierolne gruntów rolnych dobrej klasy IV.

3.3. Profesor W. Pańko podkreślał, że funkcję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) można ocenić wyłącznie w drodze analizy całego systemu prawnego gospodarki.³⁴ Należy uwzględnić nie tylko przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym, ale szereg innych ustaw i rozporządzeń wykonawczych pozwalających na określenie sytuacji prawnej właściciela gruntów rolnych. Aktualnie uchwalenie m.p.z.p. jest tylko jedną z procedur powiązanych (bezpośrednio lub pośrednio) lub niepowiązanych z planowaniem przestrzennym. Postulat obustronnej synchronizacji tychże przepisów z planowaniem przestrzennym na wszystkich poziomach (krajowym, wojewódzkim, lokalnym) jest konieczny. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat dostrzegamy proces odwrotny od postulowanego przez Profesora W. Pańkę. Zmiany wyraźnie zmierzają w kierunku liberaliza-

31 Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

32 Art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.). Wyjątek od przewidzianego w tym przepisie wymagania uzyskania zgody ministra zawarty jest w art. 9 ust. 2a.

33 Art. 10a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

34 Por. W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 133.

cji, a nie eliminowania wszelkich odstępstw od zasady przyjmującej plan miejscowy jako podstawę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Jak powyżej podkreślono, ulegając presji budownictwa mieszkaniowego, zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze nie wymagają gruntów rolne położone w granicach administracyjnych miast.³⁵ Do gruntów rolnych nadal stosuje się przepisy ustawy regulujące ich wyłączenia z produkcji. Proces ten jest także dostrzegany w przepisach regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.³⁶ Ochrona gruntów rolnych i leśnych w planach miejscowych niejednokrotnie w praktyce posiada charakter iluzoryczny. Opracowywanie planu miejscowego, co do zasady, ma charakter fakultatywny. Gmina nie ma obowiązku opracowania planu miejscowego tylko, gdy przepis odrębny tak stanowi. W związku z tym brak jest możliwości wystąpienia z roszczeniem o przeprowadzenie procedury planistycznej.³⁷ Gmina ma obowiązek opracowania Studium, które określa kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz przeznaczenie terenów, dla których gmina zamierza sporządzić plan miejscowy, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze oraz kierunki i zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 2 pkt. 1, 9 i 10 u.p.z.p.). Jednakże analiza treści art. 10 ust. 3 u.p.z.p., stanowiącego 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, w tym obszary wymagające przeznaczenia gruntów rolnych na inne cele. W stosunku do takich gruntów brak podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego. Co więcej, pojawiają się szczególne „substytuty” planowania przestrzennego, dla których podstawę stanowią tzw. „specustawy”,³⁸ przewidujące szczególne zasady realizacji poszczególnych kategorii inwestycji. Realizacja inwestycji następuje na podstawie decyzji, łączących w sobie postanowienia lokalizacji inwestycji, podziału nieruchomości i ich wywłaszczenia oraz pozwolenia na budowę (decyzje zezwalające na realizację inwestycji). Takie decyzje określają szczególny tryb lokalizacji, często z wyłączeniem zasad ogólnych przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale i z wyłączeniem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dokonującą się w ten sposób „dekompozycję” systemu planowania przestrzennego należy ocenić negatywnie, z uwagi na nasuwające się skojarzenia z lat gospodarki centralnie planowanej, gdzie planowanie gospodarcze dominowało nad planowaniem przestrzennym. Podzielić należy pogląd S. Prutisa, że „(...) nadmier-

35 Na mocy art. 10a ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1101); weszła w życie z dniem 5 września 2014 r.

36 Od ustawy z dnia 12 lipca 1982 r. o planowaniu przestrzennym. Dz.U. Nr 35, poz. 185 ze zm. poprzez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139 ze zm., aż po ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199.

37 Por. np. postanowienie WSA w Gdańsku z 8 czerwca 2010 r. II SAB/Gd 17/10, Wspólnota 2010, nr 27, s. 42.

38 Począwszy od 2013 r. wydano osiem ustaw przewidujących regulacje szczególne. Por. bliżej G. Dobrowolski, Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego, *Studia Iuridica Agraria* 2012, t. X, s. 185-196.

na «dekompozycja» systemu planowania przestrzennego może doprowadzić do sytuacji, kiedy to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanie się (...) niewydolnym zabytkiem³⁹». Obserwujemy niepożądaną tendencję do rozsadzania systemu planowania przestrzennego. Rola środków planowania w kształtowaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej uległa znacznemu osłabieniu. Na pierwszym miejscu, przynajmniej formalnie, ochronie podlegają zasoby gruntów rolnych. Jedyne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy może wynikać obowiązek sporządzenia planu miejscowego m.in. dla obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne. W takiej sytuacji plan miejscowy jest sporządzany nie dla ochrony gruntów rolnych, ale w celu racjonalnej zmiany przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze. W takiej sytuacji to nie plan miejscowy, lecz jego brak i postanowienia art. 61 ust. 1 pkt. 4 u.p.z.p. stanowią barierę przed zmniejszaniem zasobów gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych. Aktualnie sporządzanie planów miejscowych dotyczących rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej jest rzadkością. W związku z tym druga funkcja planu, jaką jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (w tym zakazu zabudowy), realizowana jest w nikłym stopniu.⁴⁰

Zważywszy na powyższe oraz fakt, że w praktyce zabudowa terenów na obszarach wiejskich dokonuje się na podstawie indywidualnej decyzji o warunkach zabudowy, dostrzec można „swoistą” ewolucję koncepcji zabudowy obszarów wiejskich w kierunku koncepcji fermowej zabudowy wsi, w miejsce dotychczasowej koncepcji zwartej zabudowy obszarów wiejskich. Ten kierunek zmian dostrzegany jest w orzecznictwie sądów administracyjnych.⁴¹

3.4. Szanse na kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej w połączeniu z działaniami służącymi kształtowaniu ustroju rolnego przy przestrzeganiu zasady zrównoważonego rozwoju, daje instytucja scalenia gruntów. Jest ona rzadko wykorzystywana w praktyce, mimo możliwości finansowania prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego z różnych środków publicznych.⁴² Scalanie gruntów najczęściej wymuszają inwestycje komunikacyjne, dokonywane zazwyczaj poza systemem planowania przestrzennego.⁴³ Ustawodawca koncentruje się jedynie na rolniczej przestrzeni produkcyjnej i nie uzależnia przeprowadzenia scalenia od treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, choć nie wy-

39 S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 40.

40 T. Kurowska, Profesor Walerian Pańko, [w:] W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, reprint wydania pierwszego, Katowice 2016, s. XLVI-XLVIII.

41 Por. I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia prawne), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 149 i n.

42 Zob. art. 3 ust. 1, 5 i 6 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

43 Jest to też jedna z przesłanek umożliwiających, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu.

klucza, że wśród gruntów objętych scaleniem mogą znajdować się również grunty przeznaczone w planie miejscowym na cele nierolnicze.⁴⁴ Taki stan rzeczy wynika z celu scalania, jakim jest poprawa „struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu”.⁴⁵ Rolnicza przestrzeń produkcyjna jest tylko jednym z elementów obszarów wiejskich obok przestrzeni pełniącej funkcję ekologiczną, rekreacyjną, mieszkaniową czy wykorzystywaną dla pozarolniczej działalności gospodarczej. Współcześnie wąsko pojmowane i prowadzone w oderwaniu od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego scalenie gruntów jest niedostosowane do aktualnych wyzwań jakie stoją przed współczesnym rolnictwem. Nadto efekt prac scaleniowych może być łatwo zniweczony przez tradycyjne instrumenty zarządzania przestrzenią wiejską (miejscowe plany, decyzje o warunkach zabudowy), bądź tzw. substytuty planowania przestrzennego pozostające poza systemem planowania (decyzje zezwalające na realizację inwestycji), akty ustanawiające obszary ograniczonego użytkowania. Dla ukształtowania stabilnych relacji gospodarstw rolnych z ich gospodarczym i pozagospodarczym otoczeniem niezbędne jest zastąpienie instytucji scalenia gruntów instytucją zarządzania obszarów wiejskich, która uwzględniłaby interesy wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarach wiejskich (w tym rolniczej przestrzeni produkcyjnej) i pozwalałaby na ukształtowanie trwałej relacji między gospodarstwami rolnymi a ich społecznym, gospodarczym i przyrodniczym otoczeniem.

3.5. W podsumowaniu prowadzonych rozważań nasuwa się wniosek, że ogólny model normatywny planowania przestrzennego nie jest adekwatny do współczesnych potrzeb kształtowania zrównoważonego (wielofunkcyjnego) rozwoju obszarów wiejskich. Aktualny model jest nadmiernie rozbudowany i ociężały i może być pożyteczny jako instrument organizujący zagospodarowanie terenów miejskich (położonych w granicach administracyjnych miast). Natomiast nie jest dostosowany do zagospodarowania terenów wiejskich, z uwagi na anachroniczne podejście do koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, które nie uwzględnia faktu, że rolnicza przestrzeń produkcyjna jest tylko jednym z elementów wielofunkcyjności obszarów wiejskich.

We wniosku końcowym postuluje się rozważenie wprowadzenia dwóch rodzajów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miejskich i wiejskich.⁴⁶ W tym ostatnim uzasadnione byłoby wprowadzenie planu szczególnego zagospodarowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

44 Art. 14 ust. 2 pkt 2 *in fine* ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

45 Art. 1 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

46 Podobnie S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego...*, *op. cit.*, s. 41.

SPATIAL PLANNING AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

Keywords: spatial planning, development of rural areas, the ownership right to a real estate, agricultural space, local master plan, the spatial development conditions and directions study

Today, the issue related to spatial planning in rural areas takes on particular significance. In this context a reference to the views of Professor W. Pańko is justified, as they remain perfectly stable. The planning is an instrument promoted by EU which enables permanent and sustainable development of rural areas. The planning is an imminent and integral element of the notion covering the management, as it concerns spatial planning in any economy system. The issue of spatial planning in rural areas should be viewed from the point of view of its functions (synchronisation, coordination and information), where the two last ones takes on particular significance for development of them. The coordination function plays an important role for the policy to support development of rural areas from the Union and national resources; it is expressed in the contents of local master plans and relates to the coordination of actions, as well as the organisation of cooperation among entities operating on the areas in concern and bringing together their interests. The information function, their place and actions in which satisfies openness and transparency of planning procedures gives all entities the awareness of their place and actions in economic space and its value.

Construction elements of the prescriptive model of spatial planning ensure logic link between documents which designs spatial management of a commune (strategies of commune development, the spatial development conditions and directions study, local master plans) aim to ensure the spatial order and the sustainable development of communes in rural areas. The process of using the specified mechanisms is a very comprehensive, long-lasting, time consuming and expensive process, therefore there is a huge gap between the prescriptive model and the actual process of spatial development of rural communes.

Current prescriptive model of spatial planning gives almost the same attention to the organisation of agricultural space as the legal regulation of 70s of the XX century. This raises the question on the adequacy of the referred model to organise development processes of the current agriculture, as on the one hand the model (the study and the local master plan) seems all perfect, then costly and heavy, and on the other hand a stream of funds for development of rural areas it is intended not only for the agriculture, but also for the whole multi-functional rural area. As the notion of a rural area is not the same as the notion of an agricultural manufacturing space

then the concept of multi-functional rural areas should be matched by its expression and reflection in the instruments of spatial planning. However, the provisions of the act on spatial planning and development fail to pay attention to this issue special interest. In the paper's content the Author seeks to respond to the dilemmas on this matter.

Bibliografia:

- Bianchi D., La politique agricole commune (PAC). Tout la PAC, rien d'autre que la PAC. Bruylant, Bruxelles, 2006.
- Blajer P., Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych - panaceum czy pandemonium?, „Przegląd Prawa Rolnego” 2(2015).
- Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia prawne) „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Borucka-Arctowa M., O społecznym działaniu prawa, Warszawa 1967.
- Buczyński K., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Art. 2, Legalis 2014.
- Goździewicz-Biechońska J., Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego” 2 (2015).
- Kremer E., Nowe rozwiązania dotyczące podziału gospodarstw rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego” 2 (2015).
- Kurowska T., Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi *de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2010, t. VIII.
- Kurowska T., Profesor Walerian Pańko, (w:) W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, reprint wydania pierwszego, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016.
- Kwaśniak P., Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2009, wydanie 2.
- Łobos-Kotowska D., Umowa przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.
- Pańko W., Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978.
- Plucińska-Filipowicz A., T. Filipowicz (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Art. 2, Warszawa 2016.