

## Planowanie inwestycji z udziałem środków EFRROW na obszarach wiejskich

### 1. Uwagi wprowadzające

Już w okresie programowania 2000-2006 dostrzec można zmianę w podejściu do rolnictwa.<sup>2</sup> W okresie tym zapoczątkowana została ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej w stronę Wspólnej Polityki Rolnej Obszarów Wiejskich.<sup>3</sup> Zgodnie z założeniami tej polityki, konieczne stało się zastąpienie podejścia sektorowego Wspólnej Polityki Rolnej podejściem terytorialnym, a oddziaływanie na rolnictwo miało stanowić jeden z elementów strategii rozwoju regionalnego, obejmującej także obszary wiejskie.<sup>4</sup> Rolnictwo przestało mieć zatem wyłącznie charakter monofunkcyjny, ukierunkowany wyłącznie na produkcję rolną, prowadzoną w gospodarstwach rolnych, ale zyskało wymiar wielofunkcyjny, polegający na uwzględnieniu funkcji środowiskowej i społecznej obszarów wiejskich. Realizacja tych funkcji powoduje konieczność koordynacji strategii, programów i planów oraz godzenia interesów podmiotów, w celu sprawnego i efektywnego realizowania tych funkcji.

Terytorialne podejście do wspierania rozwoju obszarów wiejskich znalazło swój wyraz w polityce spójności, która w 2014 roku objęła swoim zasięgiem przedmiotowym także obszary wiejskie. Realizacja inwestycji na obszarach wiejskich może odbywać się zatem nie tylko z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale także Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Wymaga to koordynacji wsparcia przewidzianego w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, krajowych i regionalnych programach operacyjnych. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają plany, które stanowią swoisty instrument prawny sterowania w administracji<sup>5</sup> i formę zarządzania rozwojem kraju.

1 Uniwersytet Śląski.

2 Koncepcja zarysowana przez A. Buckwella, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, „European Economy” 1997, nr 5.

3 CAPRE – Common Agricultural Policy of Rural Areas.

4 Por. T. Kurowska, *Współczesne aspekty własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 42.

5 Tak m.in. M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej*, Warszawa 1998 r., s. 25.

W tym zakresie nie do przecenienia jest również rola planowania przestrzennego. Podstawą realizacji polityki przestrzennej przez właściwe organy jest bowiem zasada kształtowania ładu przestrzennego oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Są to dwie podstawowe wartości prawne wyrażone w ustawie z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup> oraz determinanty, które należy uznać za podstawę wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej, a także główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów tej ustawy w formach w niej przewidzianych.<sup>7</sup>

## 2. Planowanie rozwoju na obszarach wiejskich

W okresie programowania 2014-2020 nastąpiła istotna zmiana w podejściu strategicznym do rozwoju obszarów wiejskich. Polega ona na szerszym włączeniu polityki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w politykę spójności. Wyrazem tego trendu jest objęcie wsparcia z Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich regulacją rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17.12.2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.<sup>8</sup> Takie podejście uwzględniające potrzebę zapewnienia większej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej – również z obszarami wiejskimi – spowodowało wyznaczenie na szczeblu europejskim wspólnych celów tematycznych, które znalazły następnie konkretyzację w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17.12.2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.<sup>9</sup> Zostały one ujęte dość ogólnie jako poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działaniami w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny wiejskich gospodarek i społeczności, w tym tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy (art. 4). Następnie cele te zostały sprecyzowane poprzez wskazanie sześciu priorytetów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich realizowanych za pomocą konkretnych działań PROW na lata 2014-2020.

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.

7 Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz. Kraków 2004, s. 15-16, podobnie orzecznictwo sądów administracyjnych, m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18.11.2010 r., II SA/Wr 122/100 Legalis.

8 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 320, dalej rozporządzenie nr 1303/2013.

9 Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 487, dalej rozporządzenie nr 1305/2013.

Nadto, w porównaniu z okresem programowania 2007-2013, zrezygnowano z opracowania Krajowych Planów Strategicznych, na rzecz objęcia polityki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich Wspólnymi Ramami Strategicznymi, które są wspólnymi regulami programowania i w ujęciu systemowym uwzględniają zakres przedmiotowy wsparcia z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Konsekwencją tego podejścia jest ujęcie wsparcia z PROW na lata 2014-2020 w Umowie Partnerstwa. Kolejnym efektem tej koordynacji jest również objęcie obszarów wiejskich wsparciem w ramach innych programów, zarówno krajowych, jak i regionalnych. W szczególności środki na podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich ich mieszkańcy mogą uzyskać w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój oraz Regionalnych Programów Operacyjnych.

Terytorialne podejście do rozwoju obszarów wiejskich zakłada także skoordynowanie działań, w tym inwestycji przewidzianych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 z polityką rozwoju w ujęciu krajowym, regionalnym i lokalnym. Wymaga to odniesienia się do dokumentów planistycznych przewidzianych w ustawie z dnia 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.<sup>10</sup> Powołana ustawa przewiduje tworzenie strategii rozwojowych na 3 poziomach, które obejmują długookresową strategię rozwoju kraju, średniookresową strategię rozwoju kraju oraz pozostałe strategie rozwoju, dotyczące rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, w tym:

- krajową strategię rozwoju regionalnego,
- strategie ponadregionalne,
- strategie regionalne, w tym strategie rozwoju województwa,
- strategie rozwoju odnoszące się do rozwoju przestrzennego i obszarów funkcjonalnych,
- inne strategie rozwoju odnoszące się do określonych w nich sektorów lub dziedzin (strategie sektorowe).

W doktrynie podkreśla się specyfikę norm planistycznych, polegającą m.in. na ścisłym powiązaniu norm planowych w obrębie planu oraz powiązaniu ze sobą różnych planów.<sup>11</sup> Wskazane strategie powinny być zatem nie tylko spójne wewnętrznie, ale powinny być skoordynowane ze sobą, z krajowymi i regionalnymi programami wsparcia ze środków UE oraz powiązane z planami zagospodarowania przestrzennego. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w regulacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdzie zgodnie z art. 10 ust. 3 długookreso-

---

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 ze zm.

<sup>11</sup> Na specyficzny charakter norm planistycznych zwraca uwagę m.in. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 205. Oprócz powiązań norm planistycznych Autor ten wskazywał na odmienny sposób wyrażania postanowień planów przez określenie celów i środków ich realizacji, powiązania norm planowych z aktami generalnymi i indywidualnymi, możliwością odróżnienia adresata od wykonawcy planu.

wa strategia rozwoju kraju uwzględnia uwarunkowania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, natomiast zgodnie z art. 10a ust. 1 zarówno średniookresowa strategia rozwoju, jak i pozostałe strategie, powinny uwzględniać cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju, określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Przewidziana została zatem obowiązkowa wzajemna koordynacja planów, ale także uwzględnienie w systemie planowania średniookresowego oraz regionalnego lub sektorowego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, jako dokumentu kompleksowo regulującego aspekt przestrzenny i w tym zakresie komplementarnego wobec długookresowej strategii rozwoju kraju.

### 3. Planowanie przestrzenne

Planowanie inwestycji na obszarach wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, wymaga odniesienia się do ich zgodności z polityką rozwoju, także w wymiarze przestrzennym. W tym zakresie uwzględnić należy dwa odrębne reżimy prawne. Pierwszy z nich wyznaczony jest przez porządek lokalny, a jego wyrazem są postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, drugi natomiast wyznaczony jest przez kryteria ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustaw szczególnych, a skonkretyzowany w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Już na wstępie tej części rozważań można postawić tezę, że ten swoisty dualizm nie zapewnia realizacji inwestycji z uwzględnieniem wielofunkcyjnego charakteru obszarów wiejskich. Tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może bowiem zapewnić realizację zasady wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

W pierwszym przypadku, projektowanie inwestycji na obszarach wiejskich odbywa się bowiem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Są to akty prawne wydawane w związku z wykonywaniem zadań własnych, w ramach władztwa planistycznego gminy. Zakres tych działań powinien w każdym przypadku uwzględniać ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1 ust. 1 pkt u.p.z.p.).<sup>12</sup> Władztwo planistyczne gminy jest jednak w tym przypadku ograniczone, a jednym z ograniczeń jest obowiązek uzyskiwania w określonych przypadkach zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.<sup>13</sup>

12 Rolę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako instrumentu kształtowania przestrzeni, walorów przyrodniczych, ochrony gruntów i kształtowania struktury własności podkreślali m.in. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej – studium prawne*, Katowice 1978; P. Czechowski, *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa 1980; T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne a wykonywanie prawa własności nieruchomości*, [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 291 in.

13 Por. przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.) wraz z komentarzem J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. Komentarz, Warszawa 2015.

Drugi reżim jest ściśle związany z brakiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ustaleniu zagospodarowania przestrzeni w aktach indywidualnych – decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50-58 u.p.z.p), a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 61-67 u.p.z.p.). Akty te nie mogą być jednak traktowane jako surogat czy substytut miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, dla którego plan taki nie został uchwalony. W braku planu na danym terenie obowiązuje generalny porządek planistyczny, unormowany przepisami szczególnymi. Decyzje takie przesadzają bowiem jedynie o rodzaju obiektu budowlanego, który może zostać na danym terenie wybudowany zgodnie z obowiązującymi przepisami planistycznymi. Decyzje te nie tworzą natomiast porządku prawnego i nie mają charakteru konstytucyjnego.<sup>14</sup> Nie mogą stanowić zatem podstaw dla projektowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, ale stwarzają możliwość realizowania niektórych operacji ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, choć nie jest to powiązane z innymi funkcjami obszarów wiejskich. Taką współzależność może bowiem zapewnić wyłącznie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.<sup>15</sup>

Sytuacja jest skomplikowana tym bardziej, że sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest – co do zasady – fakultatywne, zaś na obszarach wiejskich występuje bardzo rzadko.<sup>16</sup> Nadto, z dniem wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym utraciły moc obowiązującą plany uchwalone przed dniem 1.01.1995 r. (art. 87 ust. 3 u.p.z.p.). Po tej dacie tylko około 15% kraju pokryte było planami, a liczba ta tylko wyjątkowo obejmowała obszary wiejskie. Obecnie procent powierzchni kraju pokrytej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powiększył się nieznacznie do około 30%, a planowanie przestrzenne dotyczy przede wszystkim terenów położonych w granicach administracyjnych miast i to przede wszystkim tych, w których prowadzona jest intensywna działalność gospodarcza bądź budowlana.<sup>17</sup>

14 Tak m.in. S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 37 oraz I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 149; podobne stanowisko zajęła judykatura m.in. w wyroku TK z 20.12.2007 r., P 37/06, OTK – A 2007, nr 11, poz. 160; podobnie postanowienie NSA z 18.07.2005 r., II OPS 3/05, ONSAiWSA 2006 r., nr 1, poz. 2.

15 Na kwestię tę uwagę zwraca M. Stańko w odniesieniu do terenów budowlanych na obszarach wiejskich, por. M. Stańko, Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 283-284.

16 Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powstaje z mocy przepisów odrębnych.

17 Według danych na koniec 2012 roku, na terenie kraju obowiązywało 41.625 planów miejscowych, które obejmowały w sumie 27,9% powierzchni kraju.

Wskazać również należy, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tylko w bardzo niewielkim stopniu uwzględniają potrzebę koordynacji operacji realizowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W zasadzie gminy wiejskie dysponują w tym zakresie dwoma instrumentami prawnymi.

Pierwszy z nich, przewidziany w art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy polega na konieczności uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej. Zauważyć należy, że pojęcie obszar wiejski nie jest tożsame z rolniczą i leśną przestrzenią produkcyjną. Obszar wiejski jest bowiem pojęciem nauk ekonomicznych i społecznych. Nauki te posługują się kryterium demograficznym, opartym na liczebności populacji zamieszkującej dany teren, gęstości zaludnienia oraz podziale administracyjnym kwalifikującym dane gminy jako wiejskie, miejskie lub wiejsko-miejskie.<sup>18</sup> W polskim systemie prawnym brak jest legalnej definicji obszaru wiejskiego. Wiele aktów prawnych posługuje się tym pojęciem, nie ustalając jego zakresu.<sup>19</sup> Natomiast na potrzeby określenia przesłanek wsparcia z PROW na lata 2014-2020 przyjęta została definicja obszaru wiejskiego nawiązująca do kryterium społecznego. Dokument ten określił obszary wiejskie jako miejscowości, które znajdują się w granicach administracyjnych: gmin wiejskich, gmin miejskich z wyjątkiem miejscowości powyżej 5 tys. mieszkańców, a także gmin miejsko-wiejskich, z wyjątkiem miast powyżej 5 tys. mieszkańców. Ponadto w dokumencie tym zastrzeżono, że dla określonych działań zostaną wdrożone inne kryteria pozwalające sklasyfikować obszar jako obszar wiejski, w zależności od jego lokalizacji. Są to zatem obszary, na których prowadzona jest działalność produkcyjna w rolnictwie, ale nie tylko. Do obszarów wiejskich zaliczyć można także obszary wskazanych powyżej kategorii gmin, na których wykonywana jest pozarolnicza działalność gospodarcza, powiązana z działalnością rolniczą lub nawet niepowiązana z taką działalnością, ale wpływająca na żywotność obszarów wiejskich. W zależności od rodzaju działania w ramach PROW, obszar wiejski może być również identyfikowany z uwagi na realizowane wsparcie w zakresie wspólnej infrastruktury i działalności w zakresie kultury. Pojęcie rolnicza i leśna przestrzeń produkcyjna jest natomiast pojęciem prawnym i stanowi jeden z elementów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.<sup>20</sup> Jest to obszar, w granicach którego prowadzona jest działalność gospodarcza, w tym

18 Szerzej na temat obszaru wiejskiego D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 45 i n.

19 M.in. ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. z 2015 r., poz. 349 ze zm. oraz rozporządzenia wykonawcze do ustawy.

20 Stanowisko wyrażone pośrednio przez NSA, który zauważył, że ustalenia studium dotyczące przedmiotu przyszej działalności gospodarczej, w tym działalności rolniczej i jej ograniczeń winny być na tyle precyzyjne, aby

działalność rolnicza i gospodarka leśna. Zakresy przedmiotowe tych pojęć zatem się przenikają, choć znaczenie pojęcia obszar wiejski jest znacznie szersze i obejmuje także obszar pozytywnego oddziaływania działalności rolniczej i leśnej, przy udziale wsparcia unijnego.<sup>21</sup>

Drugim instrumentem prawnego oddziaływania gmin na kierunki planowania przestrzennego, przy uwzględnieniu środków wsparcia w ramach PROW jest natomiast obowiązek sporządzenia planu dla całego obszaru wyznaczonego w studium w przypadku, gdy następuje zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze (art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Już w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Odbywa się to poprzez opis obszarów w części tekstowej oraz określenie jego granic w części graficznej. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest, co prawda, powszechnie obowiązującym źródłem prawa, to jednak skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu powinny być realizowane zgodnie z tymi zasadami.<sup>22</sup> Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Fakultatywny charakter planów oznacza również, że brak jest możliwości wystąpienia z roszczeniem o przeprowadzenie procedury planistycznej i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.<sup>23</sup> Także przepis art. 10 ust. 3 u.p.z.p., stanowiący o obowiązku przystąpienia do sporządzenia planu, nie obejmuje przypadków z art. 10 ust. 2 pkt 9, gdy w studium gmina określiła obszary, dla których zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Pomimo regulacji art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w stosunku do takich gruntów nie ma podstaw do stwierdzenia, że są one objęte obowiązkiem sporządzenia planu. Zatem, w przypadku wniosku o ustalenie warunków zabudowy dla gruntów rolnych lub leśnych, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, powinna zostać wydana decyzja odmowna z uwagi na przesłankę określoną w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Brak jest natomiast podstaw do zawieszenia postępowania.<sup>24</sup> Oznacza to, że w braku miejscowego planu zago-

umożliwiły opracowanie spójnego ze studium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, por. uzasadnienie wyroku NSA z 25.06.2002 r., II SA/Kr 608/02, ONSA 2002, nr 4, poz. 103.

21 Szerzej na ten temat T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 198-199.

22 T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz, Kraków 2004, s. 54.

23 Tak m.in. WSA w Gdańsku z 8.06.2010 r., II SAB/Gd 17/10, *Wspólnota* 2010, nr 27, s. 42, postanowienie WSA w Łodzi z 11.07.2012 r., II SAB/Łd 75/12 *Legalis*.

24 Pogląd wyrażony przez I. Bogucką, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 147-148.

spodarowania przestrzennego nie jest w ogóle możliwe przeznaczenie gruntów klas I-III i gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.<sup>25</sup> Wydanie decyzji o warunkach zabudowy terenu dopuszczalne jest jedynie wówczas, jeżeli teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze (art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.) albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu planów, które utraciły moc na podstawie ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 61 ust. 2 u.p.z.p.). Podkreślić natomiast należy, że w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma przeszkód do wydania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć zgodnych z rolniczym charakterem gruntu i nieprowadzących do jego zmiany. Należy bowiem posłużyć się raczej wykładnią celowościowo-systemową i funkcjonalną art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie literalnym brzmieniem oraz uwzględnić należy rodzaj inwestycji. Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w odniesieniu do terenów rolnych, nie może być interpretowany generalnie. Spowodowałoby to ograniczenie inwestorów i właścicieli, sprzeczne z celem ustawy, którym jest ochrona gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia.<sup>26</sup>

Koncepcja wielofunkcyjnych obszarów wiejskich wiąże także się ściśle z założeniem, że mieszkańcy obszarów wiejskich realizują nie tylko funkcję produkcyjną, ale są dostarczycielami pewnych dóbr publicznych. Chociaż termin „dobre publiczne” nie jest oficjalnie używany, ani w rozporządzeniu nr 1305/2013 i rozporządzeniach wykonawczych Komisji, należy zauważyć, że wiele spośród działań PROW w sposób bezpośredni lub pośredni realizuje funkcję dostarczania dóbr publicznych. Analiza działań PROW pozwala na identyfikację podstawowych dóbr publicznych o charakterze środowiskowym i społecznym, do których zaliczane są: krajobrazy wiejskie o wysokich wartościach przyrodniczych, bioróżnorodność, jakość i dostępność wody, funkcjonalność gleb, stabilność klimatu, jakość powietrza, odporność na powódzie i pożary, żywotność obszarów wiejskich.<sup>27</sup>

Realizacja funkcji środowiskowej i społecznej oraz związane z nią obowiązki dostarczania tak zdefiniowanych dóbr publicznych powinny uwzględniać rozwój indywidualny podmiotów prowadzących działalność na obszarach wiejskich, w szczególności producentów rolnych, ale również przedsiębiorców i innych podmiotów. Koncepcja ta powinna mieć swój wyraz także w planowaniu przestrzennym. W procesie planowania przestrzennego możliwe jest bowiem połączenie realizacji interesu publicznego z interesami indywidualnymi beneficjentów środków z EFRROW. Wiele operacji podejmowanych przy udziale środków EFRROW wymaga uwzględ-

25 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 23.08.2006 r., II SA/Bd 494/06, Legalis.

26 Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2013, s. 509.

27 Wg raportu: Dobre publiczne i publiczny system interwencji. Raport analityczny, s. 6, dostępny na stronie [www.fapa.com.pl](http://www.fapa.com.pl).

nienia pewnych czynników zewnętrznych. Nie jest bowiem możliwe planowanie inwestycji w ramach działań, polegających na budowie lub modernizacji obiektów budowlanych bez zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i innych uwarunkowań. Dotyczy to operacji inwestycyjnych realizowanych zarówno przez beneficjentów wsparcia, którzy realizują je we własnym interesie, choć pośrednio realizują także pewne cele publiczne, jak i beneficjentów będących podmiotami publicznymi, lub działającymi w sferze publicznej, którzy realizują swoje zadania ustawowe lub statutowe. Przykładem pierwszego kierunku są m.in. inwestycje polegające na budowie, przebudowie lub remoncie budynków lub budowli przeznaczonych do prowadzenia produkcji rolnej, w ramach działania „Inwestycje w środki trwałe”, poddziałanie „Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych”, operacja „Modernizacja gospodarstw rolnych”, czy polegające na budowie lub modernizacji obiektów budowlanych na potrzeby podjęcia lub wykonywania działalności gospodarczej w przypadku działania „Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej”, operacja „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej”. Podniesiona kwestia jest szczególnie istotna w odniesieniu do operacji, w ramach których realizowane są inwestycje budowlane, służące wyłącznie zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, jak to jest m.in. w przypadku działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”, gdzie przedmiotem wsparcia jest realizacja inwestycji w gospodarkę wodnościekową, budowę lub modernizację dróg lokalnych, ochronę zabytków i budownictwa tradycyjnego, inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne, kształtowanie przestrzeni publicznej i inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów. Zarówno realizacja operacji zaspokajających indywidualne interesy beneficjentów, jak i realizacji operacji zaspokajających interesy zbiorowe (wspólne) mieszkańców obszarów wiejskich, powinna być bowiem powiązana z rozwojem całego obszaru wiejskiego w szerszym kontekście. Problematyka ta powinna być zatem ujmowana kompleksowo w systemie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rodzi to konieczność takiego usytuowania w planie miejscowym inwestycji finansowanych przy udziale środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, aby ich wielkość i rozmieszczenie odpowiadały nie tylko wymogom produkcji rolnej, ale umożliwiały wielofunkcyjny rozwój całego obszaru wiejskiego.

#### **4. Podsumowanie**

We Wspólnej Polityce Rolnej, po reformie wprowadzonej w grudniu 2013 r. dostrzec należy wyraźny trend, polegający na stworzeniu podstaw prawnych dla prawnego modelu rozwoju obszarów wiejskich, opartego o koncepcję obszaru wiejskiego. Koncepcja ta uwzględnia jego wielofunkcyjność, rozumianą jako połączenie funkcji produkcyjnej, środowiskowej i społecznej. Rolnik, w tym beneficjent

środków unijnych, realizuje te funkcje i jednocześnie dostarcza pewnych dóbr publicznych. Proces ten powinien być jednak zaplanowany, aby wsparcie udzielane w ramach PROW na lata 2014-2020 oraz z krajowych i regionalnych programów operacyjnych było ze sobą skoordynowane. W perspektywie finansowej 2014-2020 większość wsparcia dla obszarów wiejskich udzielana jest z PROW, a tylko niektóre działania ujęte w programach finansowanych z funduszy strukturalnych wspomagają niewielkie tematyczne obszary wsparcia. W związku z zapowiedzią ograniczenia środków przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną w kolejnej perspektywie programowej, konieczne stanie się przesunięcie punktu ciężkości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na programy finansowane z funduszy strukturalnych.

Podnieść natomiast należy konieczność koordynacji wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ujęciu terytorialnym, z uwzględnieniem norm planowania przestrzennego. Postulat przekształcenia obszarów wiejskich w obszary wielofunkcyjne pozostanie jednak bez pokrycia, jeżeli nie nastąpią zmiany w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obecne instrumenty kształtowania przestrzeni wydają się niewystarczające, biorąc pod uwagę konieczność dokonania niezbędnych zmian w zakresie organizacji przestrzeni rolniczej, w związku z planową realizacją operacji finansowanych w ramach PROW. Podstawą kształtowania inwestycji budowlanych na obszarach wiejskich nie powinny być decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tylko plan może zapewnić realizację wszystkich wskazanych funkcji obszarów wiejskich. Nadto, tylko w procesie planowania przestrzennego możliwe jest połączenie realizacji interesu publicznego z interesami indywidualnymi mieszkańców wsi, w tym beneficjentów środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

INVESTMENT PLANNING WITH THE PARTICIPATION  
OF THE EAFRD IN RURAL AREAS

Keywords: rural area, spatial planning, strategic and development planning, European Agricultural Fund for Rural Development.

The subject of the study is to determine the principles of investment planning in rural areas with the participation of the European Agricultural Fund for Rural Development. The paper discusses the principles of programming financial perspective 2014-2020, taking into account the need to coordinate support from the European Agricultural Fund for Rural Development and the Structural and Cohesion Funds. Attention has been paid to the need to coordinate support from the European Agricultural Fund for Rural Development in territorial terms, taking into account the standards of planning.

Rural development should address the concern of its multi – functionality, where apart from the production function development of other functions to ensure the environmental protection, to maintain natural landscape and traditional cultural values are also assumed. Such approach requires taking into account the role of planning in view both strategic and development as well as spatial aspect.

**Bibliografia:**

- Bąkowski T., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004.
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015.
- Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Buckwell A., Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, „European Economy” 1997, nr 5.
- Czechowski P., Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne, Warszawa 1980.
- Jełowicki M., Podstawy organizacji administracji publicznej, Warszawa 1998.
- Knosala E., Zarys nauki administracji, Kraków 2006.
- Kurowska T., Gospodarstwo rodzinne jako przedmiot wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białyłstok 2012.
- Kurowska T., Planowanie przestrzenne a wykonywanie prawa własności nieruchomości, [w:] P. Czechowski (red.), Prawo rolne, Warszawa 2015.
- Kurowska T., Współczesne aspekty własności rolniczej, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III.

- Łobos-Kotowska D., Umowa przyznawania środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2013.
- Niewiadomski Z. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2013.
- Pańko W., Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej – studium prawne, Katowice 1978.
- Prutis S., Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Stańko M., Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012.