

Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich

1. Obowiązujące przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego zawarte są w kilku różnych aktach prawnych, w tym wprowadzających podział na inwestycje publiczne i inne.² Inwestycje publiczne objęte są odosobnionym i wręcz autonomicznym³ od ogólnego systemu planowania przestrzennego porządkiem, co jest wyrazem zróżnicowanego podejścia do planowania i gospodarowania przestrzenią w zależności od rodzaju inwestycji.⁴ Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego ma zastąpić rozproszoną regulację w zakresie planowania przestrzennego i realizacji inwestycji budowlanych, w tym inwestycji celu publicznego.⁵ Jego celem jest „przywrócenie i zapewnienie efektywnego prowadzenia polityki przestrzennej oraz wzmocnienie partycypacji społecznej w tworzeniu polityk przestrzennych na wszystkich poziomach planowania”, „poprawa przewidywal-

1 Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

2 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.; dalej: „ustawa o planowaniu i p.z.p.”, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.; dalej: „p.b.”, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.; dalej: „u.g.n.”; ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa drogowa; ustawa z dnia 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz.U. z 2015 r. poz. 2143 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa lotniskowa; ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz.U. z 2014 r. poz. 1501, z 2015 r. poz. 1045 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa terminalowa; ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz.U. z 2015 r. poz. 966 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa powodziowa; ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1297, z późn. zm.; tzw. specustawa kolejowa, za rozwiązania specjalne uznaje się rozdział 2b tej ustawy; ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. z 2016 r. poz. 1537; tzw. megaustawa; ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. poz. 789, z późn. zm.; tzw. specustawa jądrowa.

3 Por. art. 11 i ust. 2 specustawy drogowej, według którego „W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777)”.

4 Art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

5 Projekt ustawy kodeks urbanistyczno-budowlany z dnia 30 września 2016 r. – przekazany do konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji (numer projektu UD135) (data dostępu: 28.10.2016 r. w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zwany dalej także kodeksem urbanistyczno-budowlanym lub kodeksem), <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463/katalog/12382118#12382118>.

ności i usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego”, „efektywne lokalizowanie i realizacja inwestycji publicznych”.⁶

Uregulowania projektowanego kodeksu urbanistyczno-budowlanego nie sprowadzają się wyłącznie do planowania zagospodarowania przestrzeni, lecz mają znacznie szerszy zasięg.⁷ Z uwagi na ramy artykułu przedmiotem rozważań będą wyłącznie wybrane aspekty planowania i gospodarki przestrzennej dotyczące terenów wiejskich ujęte w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego, a odnoszące się do zapewnienia spójności aktów planowania ze strategiami rozwoju, jak też dotyczące ochrony gruntów rolnych w kontekście potrzeb rozwoju tych obszarów⁸. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjąć można, iż tereny wiejskie to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, czyli gminy wiejskie lub części wiejskie gmin miejsko-wiejskich, choć nie jest to uniwersalna definicja.⁹

Zagadnienie planowania przestrzennego na obszarach wiejskich jest przedmiotem licznych opracowań, w tym często dotyczących relacji prawa własności i prawa planowania przestrzennego.¹⁰ Formułowane w literaturze przedmiotu zarzuty dotyczące niedopasowania obowiązujących rozwiązań prawnych do potrzeb rozwoju obszarów wiejskich ujmowane są szeroko i wieloaspektowo.¹¹ Po pierwsze, chodzi w szczególności o podkreślaną fakultatywność uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez gminy,¹² co implikuje z różnych względów, zwłaszcza prawnych określanie przeznaczenia terenów w drodze decyzji administra-

6 Pkt. 3 uzasadnienia kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

7 Art. 1 § 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

8 Strategia Rozwoju Kraju 2020, Warszawa wrzesień 2012, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. https://www.mr.gov.pl/media/3336/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf, dalej zwana Strategią Rozwoju Kraju; Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252) w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski 27.04.2012, poz. 252, zwana dalej „Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”; uchwała Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, M.P. z 2011 r., poz. 423; Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020 – Załącznik do uchwały nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r., M.P. z 2012 r., poz. 839.

9 Zob. bliżej, J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, Nr 2, s. 167 i nn. i powołane tam źródła, s. 171.

10 Zob. np. J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne..., *op. cit.*, s. 167 i nn. i powołana tam literatura; T. Kurowska, Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015, s. 290; T. Kurowska, Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 13 i nn.; P. Czechowski, A. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 227 i nn.; S. Prutis, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 28 i nn.; I. Bogucka, Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 142 i nn.; M. Stańko, Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 277 i nn.; I. Marcinkowska, A. Szczepańska, A. Augustynowicz, Czynniki środowiskowe decydujące o funkcji terenu na przykładzie strefy ochronnej ujęcia wody, „Architektura Czasopismo techniczne” 6A/2011, zeszyt 17, rok 108, s. 91 i nn., https://suw.biblos.pk.edu.pl/resources/i1/i5/i5/i7/i7/r15577/MarcinkowskaI_CzynnikiSrodowiskowe.pdf.

11 Zob. bliżej, J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne..., *op. cit.*, s. 167 i nn. i powołana tam literatura.

12 Zob. np. K. Marciniuk, Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, „Studia Iuridica Agraria” 2011, s. 373.

cyjnych,¹³ a co w efekcie przekłada się na niekorzystne zjawiska i postaci procesów urbanizacji. W praktyce ostatnich lat widać, że gminy wręcz preferują kształtować przestrzeń decyzjami o warunkach zabudowy choćby ze względów finansowych, albowiem odsuwają w czasie potencjalne wydatki związane ze skutkami uchwalenia planu, jak też przerzucają ryzyko występowania konfliktów przestrzennych również kosztownych na etap realizacji inwestycji na inwestora, który ponosi wszelkie negatywne konsekwencje wynikające ze wspomnianych wadliwych rozwiązań prawnych (np. etap wykonawstwa odsuwa się w czasie z uwagi na trwające postępowania, co rodzi ryzyko niemożliwości wykorzystania pozyskanego finansowania). Skutkiem ubocznym prowadzonej polityki przestrzennej jest niewłaściwie kształtowana przestrzeń w postaci rozproszonej zabudowy terenów, koncentracji funkcji nierolniczych itd.

Po drugie, funkcjonującemu w Polsce systemowi planowania przestrzennego zarzuca się niespójność planowania przestrzennego ze strategiami rozwoju¹⁴ (wręcz prowadzoną polityką rozwoju¹⁵), w tym przypadkowość wynikającą z realizacji inwestycji finansowanych ze środków unijnych. W szczególności realizacja inwestycji infrastrukturalnych finansowanych ze środków unijnych pokazała niezgodność w sferze realizacji inwestycji z polityką przestrzenną gminy, albowiem planowanie przestrzenne i narzędzia planowania nie zostały dostosowane do możliwości wykorzystania tych środków, z uwagi na brak miejscowych planów zagospodarowania, z którymi inwestycje te winny być zgodne.¹⁶ Stąd brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego spowodował, iż kształtowanie przestrzeni następowało w drodze decyzji administracyjnych. Tymczasem obowiązek władz zapewnienia spójności polityki rozwoju z aktami planowania wynika choćby z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.¹⁷ Ponadto nowym paradygmatem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest spójność terytorialna.¹⁸

Po trzecie, kształtowanie ładu przestrzennego na podstawie obowiązujących przepisów nie jest także oparte na wystarczających narzędziach sprzyjających ochronie gruntów rolnych i właściwemu kształtowaniu rolniczej przestrzeni produk-

13 M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012; K. Małysa-Solińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012; M. Szewczyk, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012; A. Fogel, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.

14 D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013/6/5-14, LEX, pkt 5.

15 Art. 2 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 383 z późn. zm., zwanej dalej „ustawą o zasadach polityki rozwoju”.

16 Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009-2012, LRZ-4101-01-00/2013Nr ewid. 161/2013/P/13/173/LRZ, 26.03.2014, s. 5.

17 Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *op. cit.*

18 D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania...*, *op. cit.*

cyjnej. Planowanie przestrzenne jest powiązane z gospodarką gruntami.¹⁹ Wskazuje się, że w sferze korzystania z gruntu „planowanie przestrzenne powinno realizować lub współrealizować z innymi środkami organizacyjno-prawnymi gospodarki przestrzennej trzy zadania: chronić zasoby gruntowe przed ich przeznaczeniem na cele nierolnicze i przed jakościową ich degradacją, organizować tereny budowlane i zabudowę, wiążąc je z potrzebami produkcji rolnej oraz kształtować sam sposób zagospodarowania istniejącego rolniczego zasobu gruntowego, a zwłaszcza jego strukturę obszarową i użytkową.²⁰ Pogląd ten choć sformułowany został przed laty, pozostaje wciąż aktualny w zakresie zadań planowania przestrzennego,²¹ przy zmienionych uwarunkowaniach prawnych.

Niezależnie od powyższych stanowisk literatury przedmiotu, potrzeby rozwojowe obszarów wiejskich określają liczne dokumenty strategii rozwoju, w których podkreśla się konieczność strategicznego planowania poprzez wprowadzenie i zapewnienie ładu przestrzennego w skali kraju i w wymiarze lokalnym.²² W szczególności zakłada się zwiększenie stopnia pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni kraju, a przede wszystkim obowiązkowo terenów rozwojowych. Dostrzega się przede wszystkim potrzebę wprowadzenia obowiązku sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych obejmujących różne obszary, m.in. tereny wrażliwe rozwojowo, związane z ochroną i użytkowaniem gospodarczym zasobów naturalnych dziedzictwa kulturowego i inne.²³ Chodzi bowiem o wprowadzenie takich rozwiązań, które pozwolą kontrolować procesy suburbanizacji oraz stosowanie planowania funkcjonalnego, uwzględniającego również ochronę krajobrazu kulturowego i przyrodniczego oraz aspektów ochrony środowiska.²⁴ Natomiast perspektywa zmian strukturalnych, takich jak zwiększenie powierzchni i wielkości ekonomicznej gospodarstw oraz wzrost zatrudnienia ludności odchodzącej z rolnictwa w pozarolniczych sektorach gospodarki uwzględniać ma wspieranie tworzenia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.²⁵ Jednym z instrumentów właściwego gospodarowania zasobami jest racjonalne wykorzystanie zasobów i uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w procesach planowania przestrzennego.²⁶ Stąd konieczne są działania służące zachowaniu gruntów rolnych w gotowości do produkcji, przy równoczesnym uwzględnieniu wymogów środowiska.²⁷ Istotne znaczenie dla wspomagania rozwoju obszarów wiejskich zależnych od rolnictwa mają działania ukierunkowane na kształtowanie polityki rozwoju umożli-

19 Zob. bliżej, T. Kurowska Planowanie przestrzenne na obszarach..., *op. cit.*, s. 290.

20 Pogląd W. Pañki przywołany w artykule S. Prutisa, Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość, „Studia Iuridica Agraria” 2012, s. 28.

21 *Ibidem*.

22 Strategia Rozwoju Kraju 2020, s. 199 i nn.

23 *Ibidem*, s. 47 i 48.

24 *Ibidem*, s. 86.

25 *Ibidem*, s. 84.

26 *Ibidem*, s. 121.

27 *Ibidem*, s. 123.

wijącej wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich.²⁸ Warunkiem niezbędnym do zwiększenia efektywności polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich jest zapewnienie zintegrowanego, wielosektorowego podejścia do planowania.²⁹

Uwarunkowania rozwoju na obszarach wiejskich wynikają także z Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,³⁰ w celach nr 2 oraz nr 4.³¹ Nie ulega wątpliwości, że podejście planistyczne winno być dopasowane do zróżnicowanej typologii obszarów wiejskich i uwzględniać ich poszczególne potrzeby rozwojowe. Nie ma jednak pewności, czy typologiczne zróżnicowanie wsi jest ich permanentną charakterystyką, czy jednak ulega zmianom. Najnowsze wnioski z badania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego potwierdzają różnorodność typologiczną obszarów wiejskich i brzmią następująco: „wysokiemu poziomowi rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich sprzyja bardzo silnie korzystanie z renty położenia względem dużych miast i ich rynków, w tym rynku pracy; rozwój o charakterze wielofunkcyjnym obszarów wiejskich, nawet położonych z dala od ośrodków miejskich, pozwala osiągać co najmniej przeciętny jego poziom; dominacja rolnictwa tradycyjnego jest czynnikiem niesprzyjającym rozwojowi obszarów wiejskich; wielodochodowość gospodarstw rolnych może, ale nie musi, łączyć się z ograniczeniem funkcji rolniczej. W zależności od tego, czy miejsce rolnictwa zajmują inne funkcje gospodarcze ułatwiające jego przemiany strukturalne (przypadek Wielkopolski), czy rugujące rolnictwo (gminy aglomeracyjne), czy też konserwujące jego strukturę (obszary depopulacyjne, wzrost znaczenia niezarobkowych źródeł utrzymania) – może to się łączyć z sukcesem lub jego brakiem pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego”.³²

Liczne strategie rozwoju obrazują także pewną trudność we właściwym sprecyzowaniu problemów obszarów wiejskich i sposobów na ich rozwiązanie. Zróżnicowany obszarowo proces zmian zachodzących na wsi obrazuje trend dezagraryzacji lokalnych struktur gospodarczych związany ze spadkiem zapotrzebowania na pracę w rolnictwie i wzrostem znaczenia funkcji pozarolniczych, które to cechy wskazują się jako składowe procesu rozwoju obszarów wiejskich, choć nie są one jedyne.³³

Mając powyższe na uwadze, celem rozważań jest ocena wybranych rozwiązań kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich na tle postulatów doktryny i wymogów dokumentów strategicznych.

28 *Ibidem*, s. 165.

29 *Ibidem*, s. 168.

30 Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (poz. 252) w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski 27.04.2012, poz. 252, zwana dalej „Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”.

31 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 82.

32 Monitoring rozwoju obszarów wiejskich, Etap II. Synteza, EFRWP, Warszawa 2016 (koordynator projektu Monika Stanny), s. 14.

33 *Ibidem*, s. 32.

Z uwagi na ramy artykułu niniejsze rozważania nie mają charakteru wyczerpującego i pozwalają jedynie zasygnalizować niektóre zagadnienia.

2. Kodeks urbanistyczno-budowlany (projekt) wprowadza wiele nowych pojęć i rozwiązań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, jak również zasad. Porównując choćby pojęcie ładu przestrzennego zawarte w art. 2 pkt. 1 kodeksu z obowiązującą definicją legalną ładu przestrzennego zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, już na pierwszy rzut oka widać, iż kodeks urbanistyczno-budowlany rozszerza to pojęcie. W projektowanym pojęciu ład przestrzenny występuje odwołanie do zapewnienia funkcjonowania gospodarki i społeczności w sposób racjonalny, efektywny i zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz minimalizowania liczby, skali i zakresu potencjalnych konfliktów przestrzennych. Widać więc pewne funkcjonalne podporządkowanie gospodarki przestrzennej racjonalności efektywności – w granicach zasady zrównoważonego rozwoju.³⁴ Praktyka stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie przeznaczania pod inwestycje terenów w ilości nieproporcjonalnej jest uważana za niegospodarną w zakresie konsumpcji zasobów środowiska,³⁵ co może być dodatkowo ocenione jako sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Według kodeksu w procesie gospodarowania przestrzenią uwzględnia się w szczególności potrzeby w zakresie np. kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu oraz gruntów rolnych i leśnych.³⁶ Rozwiązanie to nadaje ochronie środowiska i gruntów rolnych oraz leśnych cechę stałego elementu gospodarki przestrzennej, lecz nie stanowi *novum* w podejściu ustawodawcy. Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podobnie wskazuje na funkcję ochronną gruntów rolnych.³⁷ Nadto, w akcie planowania przestrzennego uwzględnia się uwarunkowania rozwoju obszaru nim objętego, w tym uwarunkowania środowiskowe, społeczne, ekonomiczne, gospodarcze i kulturowe wynikające w szczególności ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wymogów ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, gruntów rolnych i leśnych.³⁸ Można jedynie stwierdzić, iż nowo projektowane rozwiązania mocniej akcentują potrzebę uwzględniania ochrony gruntów rolnych.

Z kolei w zasadach ogólnych kodeksu wskazano m.in., iż organa władzy publicznej, gospodarując przestrzenią, wykorzystują istniejące zasoby obszarów zur-

34 Por. art. 3 pkt. 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.

35 J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji..., *op. cit.*, s. 176.

36 Art. 10 ust. 1 pkt. 1 i 2 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

37 Art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

38 Art. 52 pkt 3 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

banizowanych, wyznaczają obszary nowej urbanizacji wyłącznie w przypadku, gdy wynika to z potrzeb rozwojowych.³⁹ Szczegółowy sposób określania przestrzennych potrzeb rozwojowych pozostawiono do uregulowania ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który powinien mieć na uwadze „konieczność realistycznej oceny potrzeb rozwojowych oraz niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%”.⁴⁰ Gdy chodzi o potrzeby rozwojowe obszarów wiejskich ich konkretyzacja, jak należy sądzić, nastąpi w akcie wykonawczym do kodeksu. Potrzeby rozwojowe określać mają jednak także m.in. nowe dokumenty programowe rozwoju – Krajowa Strategia Rozwoju Przestrzennego Kraju, prognozy przestrzennych potrzeb rozwojowych województwa, jako części strategii rozwoju województwa, oraz gminy.⁴¹ Powiązanie planowania przestrzennego z uwarunkowaniami rozwoju poszczególnych obszarów jest co do zasady właściwym zabiegiem, zgodnym z postulatami formułowanymi w literaturze.⁴²

Kolejnym wymogiem kodeksu jest to, by w akcie planowania przestrzennego uwzględniać uwarunkowania rozwoju obszaru nim objętego, w tym uwarunkowania wynikające w szczególności z ładu przestrzennego oraz wymogów jego ochrony, a także z potrzeb i możliwości rozwojowych, wynikających w szczególności z prognozy przestrzennych potrzeb rozwojowych gminy i województwa, a także innych analiz, m.in. stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wymogów ochrony środowiska, gruntów rolnych i leśnych (art. 52 pkt 1-3). Wyraźnie zatem powiązано możliwość dalszej zabudowy terenów z potrzebami i „uwarunkowaniami” rozwoju.

Kodeks utrzymuje podział aktów uchwalanych w gminie – na akt ogólny (studium rozwoju) oraz akty szczegółowe (plan miejscowy)⁴³ i wprowadza „miejscowe przepisy urbanistyczne”. Na poziomie ponadlokalnym aktami planowania przestrzennego są: studium ramowe, uchwalane dla obszaru funkcjonalnego, plan wojewódzki oraz Krajowy Plan Rozmieszczenia. Nadto, kodeks wprowadza obowiązek programowania rozwoju przez gminy (program rozwoju przestrzennego gminy),⁴⁴ zawierający m.in. wyznaczenie obszaru zurbanizowanego oraz limit obszarów nowej urbanizacji.⁴⁵ Dodatkowo, ma nastąpić zastąpienie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju Krajową Strategią Rozwoju Przestrzennego”

39 Art. 11 pkt -1-3 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

40 Art. 40.

41 Art. 38 i 39.

42 J. Goździewicz-Biechońska, Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji..., *op. cit.*, s. 181.

43 Por. bliżej, Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1997, s. 41. Autorzy wskazują, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to akty planowania ogólnego.

44 Art. i 46 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

45 Art. 41 i 42.

wyznaczając kierunki rozwoju kraju i koordynując strategię sektorowe oraz dokumenty strategiczne niższych szczebli.⁴⁶

Gdy chodzi o rozwiązania mające na celu zapewnienie spójności strategii planistycznych ze strategiami rozwoju, art. 13 kodeksu zobowiązuje organa gminy do zapewnienia spójności dokumentów strategicznych, tworzących ramy dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej, usług infrastrukturalnych i systemu transportowego, oraz ich realizacji, z aktami planowania przestrzennego, a inne rozwiązania kodeksowe nakazują tę zgodność badać (np. art. 190 projektu kodeksu). Projektowane rozwiązanie toruje więc drogę dla budowania spójności strategicznych rozwiązań planistycznych i rozwojowych, który to kierunek niewątpliwie odpowiada potrzebom rozwojowym zwłaszcza obszarów wiejskich. Aktualnie obowiązującą zasadę konieczności zapewnienia zgodności planu miejscowego z dokumentem planistycznym wyższego rzędu (studium rozwoju) wyrażono zatem także w projekcie kodeksu. Narzędziem, które może wpłynąć na zapewnienie spójności jest zwłaszcza obowiązek dokonywania oceny aktualności i stopnia realizacji aktów planowania przestrzennego uchwalanych przez organy samorządu województwa oraz związku metropolitalnego.⁴⁷

W zamyśle twórców kodeksu jest wzmocnienie roli studium rozwoju poprzez wprowadzenie w projekcie rozwiązań dotyczących na poziomie krajowym – krajowej strategii rozwoju przestrzennego oraz krajowego planu rozmieszczenia, a na poziomie województwa – planu zagospodarowania przestrzennego województwa i odpowiednio wojewódzkiego planu rozmieszczenia oraz studium ramowego miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków wojewódzkich i studium ramowego związku metropolitalnego, zaś na szczeblu gminnym – studium rozwoju przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z miejscowymi przepisami urbanistycznymi.

Studium rozwoju przestrzennego gminy ma stanowić prognozę przestrzennych potrzeb rozwojowych gminy zgodnie z prognozą wojewódzką lub obszaru funkcjonalnego. Obecnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pełni trzy podstawowe funkcje, to znaczy: określanie założeń polityki rozwoju przestrzennego gminy, koordynacyjną dla ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz promocyjną.⁴⁸ Natomiast w uzasadnieniu do projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego wskazano, że w przepisach kodeksu chodzi m.in. o powiązanie planowania przestrzennego ze strategiami rozwoju tworzącego ramy dla przyszłych procesów inwestycyjnych, a jednocześnie pełniącego funkcje ochronne wobec wartości wysoko cenionych.⁴⁹

46 Pkt. 2 uzasadnienia kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

47 Art. 48 i 49 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

48 Zob. K. Małyś-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, pkt. 2.2.1., Warszawa 2012.

49 Uzasadnienie do projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego, s. 208.

Studium rozwoju przestrzennego gminy zawierać ma ustalenia w zakresie obszarów urbanizacji oraz stref funkcjonalnych, w tym zasad ich zagospodarowania.⁵⁰ W studium, według kodeksu, dokonuje się podziału obszaru gminy na strefy funkcjonalne, a obszar gminy dzieli się na strefy funkcjonalne poza obszarami urbanizacji, np. rolniczą.⁵¹ Na obszarach bez planu miejscowego realizacja inwestycji następować winna zgodnie z określoną w studium strefą funkcjonalną, w granicach wskaźników zagospodarowania terenów inwestycji (takich jak wskaźnik powierzchni zabudowy, wskaźnik powierzchni obiektów budowlanych, wskaźnik intensywności zabudowy, wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, minimalna i maksymalna wysokość obiektów budowlanych, miejsca postojowe, kolorystyka obiektów budowlanych) i minimalnej powierzchni terenów inwestycji oraz zgodnie z miejscowymi przepisami urbanistycznymi.⁵² Kodeks wprowadza dodatkowo podział obszaru gminy w studium na trzy obszary: obszar zurbanizowany (wskazany na podstawie programu rozwoju przestrzennego), obszar nowej urbanizacji (tworzenie nowych terenów inwestycyjnych przez gminy), na których będzie możliwa realizacja zabudowy mieszkaniowej, usługowej i produkcyjnej, oraz pozostałe obszary (z ograniczoną możliwością zabudowy).

W studium oznacza się obszary użytków rolnych klas I-III objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, uzyskaną w toku postępowania w przedmiocie uchwalenia albo zmiany studium, o której mowa w art. 137 § 1 pkt 3 (art. 66) oraz ustalenia w zakresie kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (art. 68 pkt. 10). Zawarcie zgody na zmianę przeznaczenia wskazanych użytków rolnych w studium jest nowym rozwiązaniem w stosunku do obowiązujących uregulowań, co nie zmienia jednak konieczności dokonania takiej zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego i za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z wyjątkami wynikającymi z przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych.⁵³ Obecnie w studium gmina określa obszary, dla których zamierza sporządzić plan, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,⁵⁴ co i tak nie obliuguje gminy do sporządzenia planu.

Na obszarach zurbanizowanych możliwa będzie realizacja zabudowy na terenach objętych planem miejscowym, a w przypadku braku planu, po dokonaniu pozytywniej oceny dopuszczalności inwestycji. W przypadkach, gdy dany obszar nie

50 Art. 62 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

51 Art. 71§ 1 pkt. 1 lit. b kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

52 Art. 272 § 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego oraz art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 a , art. 10 a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r., tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.

53 Art. 81 pkt. 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego; art. 7 ust. 1, ust. 2a, art. 10a ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909, zwana dalej ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

54 Zob. bliżej, J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015, Legalis.

jest objęty planem miejscowym, projektowane przepisy przewidują dwuetapowe postępowanie. Inwestor będzie uprawniony do ubiegania się o zgodę inwestycyjną.⁵⁵ Organ będzie musiał ocenić zgodność wnioskowanej inwestycji z prawem i studium w zakresie wskaźników zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. W przypadku oceny pozytywnej wnioskodawca uzyska postanowienie o dopuszczalności inwestycji i następnie zgodę inwestycyjną, a w przypadku negatywnej – decyzję odmowną.⁵⁶

W odniesieniu do terenów ujętych w studium jako zurbanizowane uchwalane będą mogły być uproszczone plany miejscowe (w procedurze uproszczonej). Na obszarach nowej urbanizacji inwestowanie będzie mogło odbywać się jedynie na podstawie planu miejscowego. Poza obszarami urbanizacji możliwa będzie wyłącznie lokalizacja zabudowy lotniskowej (na podstawie planu miejscowego) oraz inwestycji związanych z produkcją rolną lub inną uciążliwą produkcją (na podstawie planu miejscowego). Na wszystkich obszarach możliwa będzie realizacja inwestycji celu publicznego i sportowo-rekreacyjnych.

Nowością jest poszerzenie katalogu obszarów, na których realizacja inwestycji może nastąpić tylko i wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Chodzi o obszary wyliczone w projekcie, zwłaszcza obszary nowej urbanizacji, obszary wymagające dostosowania struktury gruntowej; koncentracji funkcji nierolniczych w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich; udokumentowanych złóż strategicznych i „inne, wskazane w studium rozwoju ze względu na przewidywane istotne trudności w ich prawidłowym zagospodarowaniu bez planu miejscowego”.

Studium będzie musiało uwzględniać uwarunkowania planistyczne wynikające ze studium ramowego, planu województwa, krajowego planu rozmieszczenia, decyzji dokonującej lokalizacji inwestycji celu publicznego.⁵⁷ Zatem wyraźnie widać podporządkowanie treści studium wymienionym dokumentom, co oznacza odpowiednie zawężenie władztwa planistycznego gminy we wskazanym zakresie. W szczególności art. 195 § 1 projektu kodeksu stanowi o wiążącym dla organów gminy oraz związku metropolitalnego charakterze ustaleń zawartych w planie województwa, np. w zakresie obszarów zakazu zmiany przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na cele nierolnicze. Obecna ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi nieco odmiennie.⁵⁸

W świetle obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów

55 Art. 374 § 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

56 Art. 387 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

57 Art. 64 projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

58 Por. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

miejscowych.⁵⁹ Oznacza to konieczność zachowania zgodności planu miejscowego ze studium.⁶⁰ W nowych rozwiązaniach kodeksu wprowadzono podobne rozwiązanie (art. 77). Jednakże w art. 62-76 kodeksu występują także nowe elementy. Zmienia się choćby nazwa tego dokumentu w projekcie na „studium rozwoju przestrzennego gminy”. W uzasadnieniu projektu kodeksu podkreśla się „zwiększenie rangi studium”,⁶¹ które odnosi się do poziomu jego „szczegółowości w zakresie ustaleń i obligatoryjnych wskaźników zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, stanowiących podstawę przy sporządzaniu planów miejscowych, a część z nich posłuży jako warunki brzegowe w przypadku udzielania zgody inwestycyjnej na obszarach bez planu miejscowego”.

W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca wyraźnie postanowił, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, natomiast miejscowy plan już tak.⁶² W nowo projektowanych przepisach nie znajdujemy takiego analogicznego rozwiązania – projekt kodeksu nie określa charakteru prawnego miejscowego planu ani studium rozwoju przestrzennego gminy. Nasuwa się zwłaszcza pytanie, czy zmieni się charakter prawny studium rozwoju przestrzennego gminy w projekcie kodeksu. Z niektórych postanowień kodeksu wynika, iż wskazane powyżej rozwiązania (choćby liczne uwarunkowania planistyczne, wskaźniki zabudowy, podział gminy na strefy funkcjonalne) powinny być wiążące w procesie planowania, w tym także przede wszystkim w przypadku braku planu w zakresie wydawania zgód inwestycyjnych (wcześniej decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacyjnych) także w relacjach zewnętrznych inwestor-gmina.

Akty prawa miejscowego, jak wiadomo, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.⁶³ Warunkiem wejścia m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.⁶⁴ Stosownie do art. 155 § 1 kodeksu, lokalny akt planowania przestrzennego podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa, przy czym lokalny akt planowania to: studium rozwoju przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo miejscowe przepisy urbanistyczne.⁶⁵ Publikacja tych aktów warunkuje ich wejście w życie. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione organ gminy.⁶⁶ Według art. 157 kodeksu, lokalny akt planowania przestrzennego wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia

59 Art. 9 ust. 4 i 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

60 Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2016 r., II OSK 260/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 stycznia 2016 r., II SA/ Łd 939/15; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., II OSK 1014/13.

61 Zob. Uzasadnienie kodeksu urbanistyczno-budowlanego, s. 244.

62 Art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

63 Art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji RP.

64 Art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

65 Art. 2 pkt. 9 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

66 Art. 13 pkt. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z 20.07.2000 r., tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 296.

ogłoszenia. Powyższa regulacja wskazywać może, iż ustawodawca zamierza nadać studium rozwoju przestrzennego gminy cechy aktu prawa miejscowego,⁶⁷ choć nie wynika to jasno z treści kodeksu, a co niesłoby cały szereg istotnych konsekwencji prawnych w różnych płaszczyznach.

Wskazuje się, że akty prawa miejscowego są źródłami prawa, dlatego muszą mieć charakter normatywny, zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom sposób zachowania się – nakazy, zakazy lub uprawnienia, stąd zaliczenie danego aktu do kategorii prawa miejscowego jest możliwe dopiero po łącznym spełnieniu tych wszystkich cech.⁶⁸ Określenie w akcie jedynie zadań, celów do wykonania może nie mieć normatywnego charakteru.⁶⁹ Jeśli natomiast wskazany zostanie ogólnie sposób zrealizowania zadań i podmiot zobowiązany do jego wykonania, akt taki może mieć charakter specyficznego aktu normatywnego – tzw. aktu planowania. Aktami prawa miejscowego nie będą akty o wewnętrznym zasięgu działania, wiążące tylko wewnątrz samej administracji, nie mające cech abstrakcyjności i generalności oraz powszechności.⁷⁰

Wśród cech studium rozwoju przestrzennego gminy według kodeksu, jakie są charakterystyczne dla aktów prawa miejscowego wskazać można obowiązkowy element – plan wykonania studium,⁷¹ który określa sposób realizacji polityki przestrzennej gminy zawartej w studium w zakresie kolejności uchwalania planów miejscowych dla poszczególnych obszarów oraz ram finansowych dla ich realizacji w zakresie zadań własnych gminy. Jednakże już w świetle art. 77 kodeksu, wydaje się, iż studium ma cechy aktu wewnętrznego wiążącego gminę. Delegacja ustawowa w treści kodeksu sprowadza się jedynie do stwierdzenia, iż lokalny akt planowania przestrzennego uchwała rada gminy.⁷²

Poszukując w kodeksie rozwiązań dotyczących ochrony gruntów rolnych należy sięgnąć do art. 15 kodeksu, według którego gospodarowanie przestrzenią na obszarach innych niż obszary urbanizacji służyć ma ochronie tych obszarów, np. gruntów rolnych i leśnych, umożliwiając ich wykorzystywanie zgodnie z ich charakterem, w szczególności do prowadzenia gospodarki rolnej i leśnej. Przywołana regulacja wyznacza więc cele i motywy działania organów administracji gospodarującej przestrzenią. Obszary nowej urbanizacji wyznacza się na obszarach spełniających w najwyższym stopniu kryteria określone dla obszarów zurbanizowanych oraz posiadają-

67 Art. 146 § 1 oraz kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

68 D. Dąbek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, Legalis i powołana tam literatura.

69 Por. T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, Rok LXIX, zes. 2, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5373/1/06_Tomasz_Szewc_Nazewnictwo%20form%20akt%C3%B3w%20prawa%20miejscowego_81-91.pdf

70 *Ibidem*.

71 Art. 72 § 2 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

72 Por. L. Garlicki, *Komentarz do ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.4.1997*, Dz.U. Nr 78, poz. 483, R. Hauser (red.), *Delegacja ustawowa do stanowienia aktów prawa miejscowego winna być wyraźna*.

cych najmniej ograniczeń, do których należą m.in. niekorzystne dla rozwoju obszaru urbanizacji naturalne cechy terenu, w szczególności użytki rolne klas I-III.⁷³

Regułą ma być, iż jako obszary nowej urbanizacji wyznacza się tereny położone dotychczas poza obszarem zurbanizowanym, przeznaczone w planach miejscowych na cele nierolnicze lub leśne, z wyjątkiem sytuacji, gdy zmiana uwarunkowań w zakresie ograniczeń wskazanych powyżej uniemożliwia wykorzystanie tych obszarów zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Oprócz powyższych wymogów, obszary mające stanowić obszary nowej urbanizacji muszą spełniać dodatkowe kryteria, takie jak oznaczenie gruntów w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – muszą to być inne grunty o najniższej przydatności dla produkcji rolniczej lub leśnej, jak też musi występować ich powiązanie funkcjonalno-przestrzenne z obszarami zurbanizowanymi oraz uzasadniona ekonomicznie możliwość zapewnienia obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i systemu transportowego.⁷⁴ Na obszarach koncentracji funkcji nierolniczych w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich oraz wymagających dostosowania struktury gruntowej lokalizacja inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego.⁷⁵

4. Analiza wybranych nowych rozwiązań projektu kodeksu urbanistycznego pozwala sformułować kilka wniosków.

Projektowane przepisy kodeksu zakładają zmianę procesów planowania, gospodarki przestrzenią oraz inwestycyjnego. Nadal jednak uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania pozostaje nieobowiązkowym zadaniem gminy w świetle kodeksu, co znaczy, że zakładane w strategiach zwiększenie pokrycia kraju planami nie będzie realizowane poprzez wprowadzenie obowiązku ich uchwalenia.

Należy jednak odnotować ograniczenie przez kodeks możliwości regulowania przeznaczenia terenów w drodze decyzji administracyjnych. Zwłaszcza przez okres 2 lat od dnia podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia albo zmiany planu miejscowego, na obszarze objętym tą uchwałą projekt zakłada zakaz wydawania zgód inwestycyjnych dla inwestycji zaliczanych do kategorii 3-6 (np. budowa domu, elektrowni) oraz zawieszenia postępowania w przedmiocie udzielenia zgody inwestycyjnej dla inwestycji zaliczanych do tych kategorii ulegają zawieszeniu, a dodatkowo wprowadza prawo pierwokupu nieruchomości przez gminę „chyba że rada gminy w uchwale o przystąpieniu postanowi inaczej”.⁷⁶ Znaczy to, że przystąpienie do uchwalenia planu zahamuje proces inwestycyjny we wskazanym zakresie.

73 Art. 70 § 1 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

74 Art. 70 § 1 i 2 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

75 Art. 78 § 1 pkt 1 i 3 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

76 Art. 135 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

Ponadto ograniczenie kształtowania przestrzeni decyzjami dotyczyć miałyby wedle założeń kodeksu „obszarów nowej urbanizacji”, „obszarów wymagających dostosowania struktury gruntowej” oraz „koncentracji funkcji nierolniczych w gminach wiejskich i na obszarach gmin miejsko-wiejskich”, albowiem m.in. te mogą być lokalizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Wspomniane rozwiązania można ocenić jako sprzyjające ograniczeniu niekontrolowanej i nieodpowiedniej zabudowy terenów wiejskich tam, gdzie zjawisko to jest niepożądane ze względów strukturalnych, a co wymaga uwzględnienia wspomnianej na wstępie zróżnicowanej typologii obszarów wiejskich. Należy mieć na uwadze, iż w sytuacji nieznacznego pokrycia kraju planami przedmiotowe rozwiązanie otwiera drogę do zaprzestania w ogóle zabudowy niektórych terenów. Skutki takiego zabiegu mogą być niekorzystne tam, gdzie nowa zabudowa wiąże się z potrzebą wzrostu zatrudnienia w innych sektorach niż rolnictwo związanego z dezagraryzacją wsi.

Natomiast w zakresie obszarów urbanizacji oraz stref funkcjonalnych, w tym zasad ich zagospodarowania organa wydające zgodę inwestycyjną będą związane określeniem w studium wyznaczonymi obszarami urbanizacji, strefami funkcjonalnymi – tu m.in. strefą rolniczą i zasadami jej zagospodarowania. Wymóg zgodności inwestycji na obszarach bez miejscowego planu z określoną w studium strefą funkcjonalną, w granicach szczegółowych wskaźników może bardziej powiązać zgody inwestycyjne (decyzje administracyjne) z kompleksową polityką przestrzenną. Natomiast wiążący zakaz zmiany przeznaczenia użytków rolnych klas I-III planu województwa dla gminy oznaczać może zakaz wszczynania procedury uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów określonej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych,⁷⁷ co służy ilościowej ochronie gruntów rolnych. Świadczy także o kierunku centralizacji procesu planowania we wskazanym przedmiotowo zakresie.

W proces planowania włączono także inwestycje celu publicznego i powiązано je z procesem planowania szczebla lokalnego, co może przysłużyć się wyeliminowaniu dotychczasowej przypadkowości i niespójności procesów. Można wręcz powiedzieć, że inwestycje te mają charakter priorytetowy i zdominowały proces planowania w projektowanym kodeksie, albowiem wszelkie akty indywidualne bądź plan miejscowy będą musiały być dostosowywane do aktów planowania inwestycji celu publicznego. Gmina obowiązana będzie bowiem dostosować studium lub plan miejscowy do decyzji dokonującej lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli lokalizacja nastąpiła w tej decyzji niezgodnie z ustaleniami studium lub planu miejscowego.⁷⁸ W istocie to rozwiązanie oddaje nadrzędną pozycję decyzji lokalizacyjnych nad lokalnymi aktami planowania.

77 Art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r., tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.

78 Art. 165-166 kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

THE DRAFT CODE OF URBAN CONSTRUCTION IN THE LIGHT
OF THE DEVELOPMENT NEEDS OF THE RURAL AREAS

Keywords: The code of urban planning and construction, rural areas, spatial planning, agriculture, development needs

The draft of the Code of Urban Planning and Construction is going to replace the regulation of the spatial planning and construction, including the public investments. Its objective is to restore and make more efficient spatial policy and strengthening public participation in policy-making at all levels of spatial planning". The aim of the paper is to evaluate the draft Code of Urban Planning and Construction in terms of possible effects on the development needs of the rural areas formulated by the doctrine and in the light of the requirements of strategic documents. The Code provides that the adoption of the local planning act remains an optional task of the community. It should be noted, however, the Code limits the possibility of regulating the destination of areas by administrative decisions.

Bibliografia:

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, Warszawa 2015.
- Bogucka I., Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane), „Studia Iuridica Agraria” 2012.
- Czechowski P., Niewiadomski A., Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2012.
- Dąbek D., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243, Warszawa 2016.
- Fogel A., [w:] Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2015.
- Garlicki L., Komentarz do ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 Dz.U. Nr 78, poz. 483, R. Hauser (red.).
- Goździewicz-Biechońska J., Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, Nr 2.
- Kurowska T., Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, [w:] Prawo rolne, P. Czechowski (red.), Warszawa 2015.
- Kurowska T., Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pañki, „Studia Iuridica Agraria” 2012.
- Kruć M., Leoński Z., Szewczyk M., Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012.
- Leoński Z., Szewczyk M., Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1997.
- Małysa-Solińska K., Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych, Warszawa 2012.

- Mantey D., Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi, „Samorząd Terytorialny” 2013/6/5-14, pkt. 5.
- Marciniuk K., Inwestycje budowlane na gruntach rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, „Studia Iuridica Agraria” 2011.
- Marcinkowska I., Szczepańska A., Augustynowicz A., Czynniki środowiskowe decydujące o funkcji terenu na przykładzie strefy ochronnej ujęcia wody, „Architektura Czasopismo techniczne” 6A/2011, zeszyt 17, rok 108, https://suw.biblos.pk.edu.pl/resources/i1/i5/i5/i7/i7/r15577/MarcinkowskaI_CzynnikiSrodowiskowe.pdf
- Prutis S., Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria” 2012.
- Stańko M., Planowanie przestrzenne budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich – wybrane zagadnienia prawne, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 277 i nn.
- Szewczyk M., [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.
- Szewc T., Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Rok LXIX, zesz. 2 2007, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5373/1/06_Tomasz_Szewc_Nazewnictwo%20form%20akt%C3%B3w%20prawa%20miejscowego_81-91.pdf