

Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich

1. Przedmiotem planowania przestrzennego jest świadome i zamierzone zagospodarowanie przestrzeni przez człowieka¹. Problematyka ta podlega odrębnej, rozbudowanej regulacji prawnej, której głównym aktem jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 u.p.z.p.). Przy tym podstawę tych działań stanowić ma ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Przeważająca część powierzchni Polski to obszary wiejskie³. Stan przestrzeni na tych terenach jest nie tylko istotnym wymiarem oraz symptomem ich rozwoju, lecz również decyduje o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju jako całości. W przeszłości największy wpływ na zagospodarowanie przestrzenne obszarów wiejskich miały uwarunkowania naturalne rozwoju rolnictwa⁴. Mimo że we współczesnej Polsce produkcja rolnicza ma mniejszy

¹ A. Hołuj, *Problemy i dylematy planowania przestrzennego w różnych typach jednostek terytorialnych*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2011, nr 140, s. 385.

² T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 199 (dalej jako: u.p.z.p.).

³ Obszary wiejskie w Polsce stanowią 93,1% powierzchni kraju, które zamieszkuje 39,2% ludności ogółem. (Dane za: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, dostępny na: minrol.gov.pl [dostęp: 28.12.2015]; dalej jako: PROW na lata 2014-2020).

⁴ S. Staszewska, *Bariera rozwoju przymiejskich obszarów wiejskich*, w: *Procesy przekształceń przestrzeni wiejskiej*, red. E. Rydz, R. Rudnicki, Studia Obszarów Wiejskich, t. 17, Warszawa 2009, s. 175.

udział w tworzeniu produktu krajowego brutto⁵, a ponad połowa mieszkańców wsi zatrudniona jest poza rolnictwem, to jednak wciąż użytki rolne zajmują więcej niż połowę powierzchni kraju. W konsekwencji zagospodarowanie przestrzenne tych obszarów warunkuje nadal w dużym stopniu zagospodarowanie rolnicze.

Współczesną ewolucję przestrzenną wsi wiąże się jednak przede wszystkim z procesami zmian społeczno-gospodarczych i relacją do miast oraz usytuowaniem w układach regionalnych⁶, a także rozwojem funkcji pozarolniczych⁷. Trzeba przy tym podkreślić, że ostatnio odchodzi się od wyłącznie pozytywnej ewaluacji procesów urbanizacyjnych (takich jak suburbanizacja, semiurbanizacja, kontrurbanizacja) obszarów wiejskich w kontekście ich rozwoju społeczno-gospodarczego⁸. Urbanizacja stymuluje bowiem takie zjawiska negatywne, jak np. depopulacja, degradacja struktur społeczno-gospodarczych, a w konsekwencji również układów przestrzennych i krajobrazów wsi.

Należy również zauważyć, że wielofunkcyjność cechująca obszary wiejskie (funkcje mieszkaniowe, usługowe, przyrodnicze, kulturowe, produkcyjne) generuje też konfliktogenny charakter w aspekcie zagospodarowania przestrzennego⁹. Stąd rola planowania przestrzennego tych obszarów jest znacząca, jednocześnie jest zadaniem bardzo skomplikowanym. Nie dziwi zatem fakt, że napotyka ono w Polsce szereg trudności, nie tylko w wymiarze funkcjonowania systemu prawnego, lecz również w aspekcie tworzenia i zmiany jego podstaw normatywnych. Co więcej, swoistość obszarów wiejskich powoduje konieczność odrębnego ujęcia, ze względu na nieadekwatność instrumentów ochronnych charakterystycznych dla podejścia urbanistycznego w planowaniu przestrzennym.

⁵ Na obszarach przeważająco wiejskich w latach 2003-2011 wypracowano ok. 28% PKB Polski. (Dane za: PROW na lata 2014-2020).

⁶ Zob. przegląd literatury w tym zakresie: K. Heffner, *Kierunki zmian w przestrzeni wiejskiej Polski – wpisywanie się w przestrzeń wsi europejskiej*, w: W. Kamińska, K. Heffner (red.), *Polityka spójności UE a rozwój obszarów wiejskich. Stare problemy i nowe wyzwania*, Warszawa 2014, s. 34.

⁷ M. Mularczyk, *Hierarchia funkcjonalna miast a dominujące funkcje ich wiejskiego otoczenia (przykład woj. świętokrzyskiego)*, w: W. Kamińska, K. Heffner (red.), op. cit., s. 382 i literatura tam wskazana.

⁸ K. Heffner, *Kierunki zmian...*, s. 34.

⁹ K. Czapiewski, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich – przegląd istniejących źródeł informacji*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2013, nr 252, s. 132 i n.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, a w szczególności prawne podstawy funkcjonowania tego systemu w obliczu współczesnych tendencji rozwojowych, jakie występują na tych terenach.

Problematyka współczesnych wyzwań rozwojowych obszarów wiejskich jest bardzo rozległa i ma charakter interdyscyplinarny. Stąd identyfikacja głównych procesów przestrzennych oddziałujących na obszary wiejskie zawarta w niniejszym opracowaniu nie ma charakteru wyczerpującego. Dokonano jej przede wszystkim na podstawie dokumentów strategicznych – strategii zintegrowanych wchodzących w zakres systemu zarządzania rozwojem Polski, funkcjonującego w oparciu o przepisy ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰ oraz literatury przedmiotu. Wśród wspomnianych dokumentów strategicznych w tym kontekście wymienić trzeba przede wszystkim „Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”¹¹ przyjętą w grudniu 2011 r. (włączoną do systemu dokumentów strategicznych na podstawie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 24 stycznia 2014 r.) – stanowiącą najważniejszą rządową strategię dotyczącą zagospodarowania przestrzennego kraju oraz komplementarnie „Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”¹², oraz „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR)”¹³.

Celem artykułu jest próba oceny, w jakim stopniu prawo planowania przestrzennego w Polsce odpowiada na te wyzwania, wspierając ład przestrzenny obszarów wiejskich. Podjęcie rozważań dotyczących zagadnienia określonego w tytule uzasadniają zarówno względy poznawcze, jak i praktyczne. Wspomniane powyżej, obserwowane dynamiczne przemiany przestrzenne obszarów wiejskich oraz tendencje rozwojowe urzeczywistniane w przestrzeni stanowią wyzwanie dla systemu planowania przestrzennego, a zatem także dla prawa, które wyznacza podstawy jego funkcjonowania.

W literaturze problematyka planowania przestrzennego obszarów wiejskich podejmowana jest w różnych aspektach i przez różne dyscypliny naukowe. Opracowania te zawierają bogaty dorobek w zakresie identyfikacji

¹⁰ T.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 1649.

¹¹ Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w sprawie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252 (dalej jako: KPZK).

¹² Załącznik do uchwały nr 163 Rady Ministrów z 25 kwietnia 2012 r., M.P. 2012, poz. 839.

¹³ Uchwała Rady Ministrów z 13 lipca 2010 r. – Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, M.P. 2011, poz. 423 (dalej jako: KSRR).

współczesnych przemian obszarów wiejskich, również w aspekcie przestrzennym¹⁴. Prawnicze badania w tym zakresie nie są zaś liczne. Mają charakter studiów ogólnych, systemowych¹⁵ bądź opracowań dotyczących zagadnień szczegółowych¹⁶. Należy też wspomnieć prace podejmujące tę problematykę przed przemianami ustrojowymi w Polsce¹⁷.

2. Zarówno w prawodawstwie, jak i w dyskursie naukowym nie ma ustalonej, jednolitej definicji „obszarów wiejskich”. Własne definicje tego pojęcia wypracowały organizacje międzynarodowe oraz podmioty zajmujące się polityką przestrzenną, planowaniem strategicznym, a także gromadzeniem danych statystycznych. Różne są kryteria, na podstawie których określono pojęcie „obszary wiejskie” w tych materiałach. Według metodologii Organizacji Gospodarczej i Rozwoju (OECD) obszarem wiejskim jest teren, na którym ponad 50% populacji mieszka w gminach wiejskich. Do tych ostatnich należą zaś te, które posiadają gęstość zaludnienia do 150 osób/km². Ponadto w analizach i publikacjach Unii Europejskiej wyodrębnienia się obszary wiejskie na podstawie kryterium Eurostatu¹⁸, odnoszącego się do stopnia urbanizacji. Obszarami wiejskimi są tereny słabo zurbanizowane, o gęstości zaludnienia poniżej 100 osób na 1 km².

¹⁴ Na temat kierunków i stanu badań w tym zakresie zob. np. Z. Ziolo, *Modele funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce po 1945 r.*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2014, nr 156, s. 9-10.

¹⁵ Np. P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Obszary wiejskie a planowanie przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 227-237; T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 283-295; S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 28-41.

¹⁶ Np. I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 142-155; T. Kurowska, *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 13-26; K. Świdorski, *Pojęcie zabudowy zagrodowej na tle przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 101-117; 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*, Białystok 2012, s. 277-287.

¹⁷ Np. 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.

¹⁸ Europejski System Statystyczny utworzony w 1953 r., po przystąpieniu Polski do UE prowadzony przez GUS (www.stat.gov.pl).

W Polsce, zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego opartą na podziale jednostek administracyjnych zastosowanym w Krajowym Rejestrze Urzędowym Podziału Terytorialnego Kraju TERYT¹⁹, do obszarów wiejskich należą tereny położone poza granicami administracyjnymi miast – obszary gmin wiejskich oraz część wiejska gminy miejsko-wiejskiej (leżąca poza miastem i wyodrębniona przez odrębny identyfikator terytorialny). Ustalenie granic i nadanie gminie bądź miejscowości statusu miasta następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów²⁰. Takie definiowanie zostało przyjęte w PROW na lata 2014-2020, gdzie przez obszary wiejskie rozumie się tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, czyli gminy wiejskie lub części wiejskie gmin miejsko-wiejskich.

Ze względu na złożoność i pojemność pojęciową obszarów wiejskich takie definiowanie nie jest wystarczające. Stąd zarówno w nauce, jak i w dokumentach strategicznych przyjmuje się typologie obszarów wiejskich. Większość z nich opiera się na kryterium lokalizacyjnym (położenie w kontinuum miasto-wieś) lub strukturalnym (cechy społeczno-ekonomiczne)²¹. Takie funkcjonalne podejście (z głównym kryterium położenia wobec ośrodków miejskich) stanowi podstawę podziału obszarów wiejskich w KSRR obejmującego: „zurbanizowane obszary wiejskie, znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie największych miast”, „obszary wiejskie w zasięgu oddziaływania największych ośrodków, w których czynniki i zjawiska rozprzestrzeniania procesów rozwojowych są silne, co wpływa na zróżnicowaną strukturę gospodarczą i względnie dobrą strukturę społeczną”, „obszary wiejskie położone peryferyjnie, na których oddziaływanie największych ośrodków miejskich jest nikłe”²².

Podobnie funkcjonalne podstawy ma typologia zawarta w KPZK²³, która wyróżnia wśród funkcjonalnych obszarów wiejskich: „ściśle powiązane

¹⁹ Krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.).

²⁰ Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 594 ze zm. Polski porządek prawny zawiera też legalną definicję wsi. Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektach fizjograficznych, przez wieś rozumie się „jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta” (Dz. U. 2003, Nr 166, poz. 1620 ze zm.).

²¹ Zob. np. J. Bański, *Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych*, „Przegląd Geograficzny” 2014, nr 4, s. 441-470.

²² KSRR, s. 150.

²³ KPZK, s. 160 oraz 170 i n.

z dużym miastem – obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka miejskiego” oraz „peryferyjne wiejskie zagrożone marginalizacją”. Warto wspomnieć, że w dokumencie tym wśród „obszarów funkcjonalnych szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej” wyróżniono „obszary dominującej funkcji rolniczej – strategiczne żywicielskie”.

Takie podejście funkcjonalne i odejście od jednolitego administracyjnego ujmowania obszarów wiejskich we wskazanych wyżej dokumentach strategicznych wynika z założeń nowej polityki regionalnej i zagospodarowania przestrzennego, której punktem wyjścia są interakcje obszarów geograficznych zdefiniowanych przez ich funkcje²⁴.

Podział ten odpowiada charakterystycznej cesze obszarów wiejskich w wymiarze przestrzennym, jaką jest łączenie wiejskich jednostek osadniczych z rolniczą przestrzenią gospodarczą. Relacje między tymi składowymi ulegają zmianie w zależności od odległości jednostek terytorialnych od miast²⁵. Należy jednak zauważyć, że typologie te też nie są doskonałe. Na przykład wątpliwość budzi przynależność do obszarów wiejskich terenów będących pod silnym oddziaływaniem dużego ośrodka miejskiego (miejskie obszary funkcjonalne, obszary zurbanizowane, obszary o dobrej dostępności), gdyż pod względem struktury ekonomicznej i społecznej bardziej przypominają miasta²⁶.

3. Polski system planowania przestrzennego ma charakter hierarchiczny – obejmuje trzy poziomy: krajowy, regionalny i lokalny. W konsekwencji przyznania gminom władztwa planistycznego i uznania kształtowania ładu przestrzennego za zadanie własne gmin najważniejsze instrumenty planowania przestrzennego należą do sfer lokalnego. Wynika z tego również, że fundamentem systemu aktów planowania przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁷. Jest on, zgodnie z wyraźną dyspozycją ustawową, aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 6 u.p.z.p.), którego regulacja obejmuje ustalenie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.

W Polsce, poza wyjątkami wynikającymi przede wszystkim z art. 14 ust. 7 u.p.z.p., funkcjonuje system planowania przestrzennego oparty na fa-

²⁴ KPZK, s. 170.

²⁵ M. Feltynowski, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich łódzkiego obszaru metropolitarnego a problem rozprzestrzeniania się miast*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2010, nr 13, s. 116.

²⁶ J. Bański, op. cit., s. 467.

²⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 78.

kultury, co oznacza, że organy gminy dysponują swobodą przy rozstrzygnięciu o przystąpieniu do sporządzenia planu w zależności od potrzeb. Na obszarach pozbawionych planu gospodarowanie przestrzenią odbywa się na podstawie przepisów szczególnych, tj. ustaw normujących poszczególne dziedziny życia społeczno-gospodarczego oraz art. 61 u.p.z.p. W tym przypadku określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje przez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, występujących w dwóch formach zależnych od rodzaju inwestycji: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.)²⁸. W konsekwencji w polskim systemie planowania przestrzennego można wyróżnić modelowo dwa konkurencyjne reżimy normatywne: porządek planu miejscowego („lokalny”) i ogólny („państwowy”) porządek planistyczny²⁹.

4. Po powyższych ustaleniach można przejść do zbadania prawnej konstrukcji instrumentów planowania przestrzennego pod kątem ich adekwatności do współczesnych wyzwań rozwojowych obszarów wiejskich w Polsce oraz tworzenia spójnego systemu kształtowania obszarów wiejskich uwzględniającego swoistość ich zagospodarowania przestrzennego.

Jednym z największym wyzwań stojących przed obszarami wiejskimi w Polsce w aspekcie rozwoju przestrzennego jest nieuporządkowana, żywiołowa urbanizacja³⁰. Problem ten dotyczy przede wszystkim obszarów przylegających do ośrodków miejskich i związany jest ze zjawiskiem żywiołowego rozlewania się miast³¹, lecz również z osadnictwem lotniskowym, w szczególności ze zjawiskiem tzw. drugich domów³².

Wiąże się to z wieloma negatywnymi skutkami na terenach podmiejskich: w aspekcie społecznym (relacji ludności wiejskiej i napływowej z miast),

²⁸ Szerzej na ten temat w odniesieniu do terenów rolniczych zob. I. Bogucka, op. cit., s. 142-155.

²⁹ Z. Niewiadomski, *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 384.

³⁰ Priorytet 5.2. Strategii zrównoważonego rozwoju wsi rolnictwa rybactwa na lata 2012-2020; KPZK, s. 20 i 51.

³¹ Szerzej na temat tego pojęcia: European Environment Agency, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, Copenhagen 2006, s. 5 i n.

³² Zob. np. S. Krysiak, *Ekologiczne aspekty przemian krajobrazów wiejskich Polski środkowej na obszarach występowania osadnictwa turystycznego*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 25, 2014, s. 19-26 i literatura tam wskazana; KPZK, s. 51.

a przede wszystkim funkcjonalno-przestrzennym (rozpraszanie zabudowy, naruszenie ładu przestrzennego, brak ciągłości i nierównomierne użytkowanie ziemi, niska centralność organizacji przestrzennej, degradacja środowiska i krajobrazu wiejskiego problemy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, zniekształcenia tradycyjnego charakteru zabudowy wiejskiej)³³. Rezultatem tego jest postępująca dezintegracja przestrzeni jednostek osadniczych w wyniku gwałtownego i nieproporcjonalnego jej rozwoju³⁴.

Niekontrolowane rozprzestrzenianie się miast występuje na całym świecie, jest nieuniknioną fazą procesów ich rozwoju. W Polsce jednak zjawisko to znalazło szczególnie sprzyjające warunki, wynikające z braku regulacji oraz programów zapobiegawczych i kontrolnych na szczeblu centralnym i lokalnym, zarówno w przeszłości, jak i obecnie, oraz interpretacji zasad wolnego rynku ujmowanego w kategoriach wartości niepodlegającej żadnym ograniczeniom. Rezultatem tego jest właśnie ekstensywna gospodarka przestrzenną, szczególnie w otoczeniu wielkich miast³⁵.

Rozproszenie zabudowy i rozdrobnienie gruntów rolnych jest charakterystyczną cechą obszarów wiejskich w Polsce. Sieć osadnicza liczy obecnie ok. 52,5 tys. miejscowości wiejskich, w tym 43 tys. wsi³⁶. Wynika to z historycznych koncepcji zagospodarowania przestrzennego tych terenów³⁷, lecz również dopuszczalności rozproszonej zabudowy przewidzianej w obowiązujących przepisach u.p.z.p.³⁸

Należy zauważyć, że obszary wiejskie w Polsce jeszcze w latach sześćdziesiątych miały charakter przeważająco monofunkcyjny, rolniczy, które obsługiwały liczne, zwykle niewielkie lokalne centra (najczęściej małe miasta)³⁹. Charakterystyczne układy morfologiczne osiedli wiejskich (ulicówki,

³³ M. Feltynowski, op. cit., s. 114 i n.; A. Kępkowicz, *Krajobraz suburbiów – przestrzenny wymiar styku dwóch kultur: wiejskiej i miejskiej*, „Teki Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych” 2013, z. 3, s. 7-25; K. Heffner, *Przestrzeń wiejska w Polsce w perspektywie 2020*, w: K. Heffner (red.), *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce a polityka spójności Unii Europejskiej: Stare problemy i nowe wyzwania (ze szczególnym uwzględnieniem woj. opolskiego)*, Studia KPZK PAN, t. 154, Warszawa 2013, s. 20; KPZK, s. 144.

³⁴ S. Staszewska, op. cit., s. 177.

³⁵ Z. Niewiadomski, *Prawne aspekty zjawiska żywiołowego rozlewania się miast. Tezy*, w: S. Kozłowski (red.), *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Białystok 2006, s. 45.

³⁶ Dane za PROW na lata 2014-2020, s. 11.

³⁷ T. Kurowska, *Planowanie...*, s. 288, M. Stańko, op. cit., s. 280 i n.

³⁸ Art. 61 ust. 4 u.p.z.p. dopuszczający odstępstwa od zasady dobrego sąsiedztwa” w stosunku do zabudowy zagrodowej. Szerzej na ten temat I. Bogucka, op. cit., s. 154; K. Świdorski, op. cit., s. 101-117.

³⁹ K. Heffner, *Przestrzeń wiejska...*, s. 19.

szeregówki, owalnice, wielodrożnice, okolnice, łańcuchówki i in.) wynikały więc z cech środowiska przyrodniczego lub ze sposobów zagospodarowania obszarów użytkowanych rolniczo. Tymczasem wpływ żywiolowej, niekontrolowanej urbanizacji wsi doprowadził do zaburzenia, a nawet zaniku tych typowych układów i drastycznej degradacji struktur osadniczych⁴⁰.

Bez wątplenia podstawowe znaczenie w rozwiązaniu problemu niekontrolowanego rozlewania się miast mają instrumenty ekonomiczne⁴¹. Niechęć do zabudowy odległych terenów podmiejskich wynika bowiem z nieopłacalności takiego działania. Nie można jednak uznać za uzasadnioną tezę, iż wolny rynek, bez interwencji władz publicznych, jest w stanie zapewnić zrównoważony rozwój. Prawo ma bowiem istotny wpływ na to zjawisko.

Niestety jako jeden z istotnych czynników wspierających samopodtrzymywanie procesu suburbanizacji wskazuje się właśnie polski system prawny i instrumenty administracyjne⁴². Procesy suburbanizacji, stanowiące kolejną fazę rozwoju miasta, choć nieuniknione, mogą być jednak odpowiednio ukierunkowane przez politykę władz samorządowych i instrumenty prawne, w szczególności planowania przestrzennego⁴³. Przykładowo koncepcje regulacji procesów suburbanizacyjnych w krajach Europy Zachodniej oparte są na restrykcyjnie przestrzeganych regułach zachowania ładu przestrzennego, podtrzymywaniu ciągłości kulturowej, zrównoważonym rozwoju i podnoszeniu integralności osiedli wiejskich⁴⁴.

Konieczna jest zatem przemyślana i racjonalna polityka przestrzenna gminy dotycząca terenów inwestycyjnych, przejawiająca się przede wszystkim w uchwalaniu planów miejscowych i opartej na nich gospodarce nieruchomościami. Tymczasem w Polsce samorządy gmin położonych w strefie oddziaływania dużych aglomeracji miejskich w opracowywanych przez siebie dokumentach planistycznych przeznaczają pod zabudowę powierzchni znacznie przekraczającą nowy popyt na ziemię, jak również prognozy demograficzne⁴⁵. Należy zauważyć, że praktyki takie są sprzeczne z normami

⁴⁰ K. Heffner, *Kierunki zmian...*, s. 34 i n.; KPZK, s. 51.

⁴¹ Z. Niewiadomski, *Prawne aspekty...*, s. 45.

⁴² J. Kazak, S. Szawrański, J. Sasik, *Gospodarowanie zasobami przestrzennymi w strefie podmiejskiej Wrocławia*, w: Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony*, KPZK PAN, Warszawa 2013, s. 186 i literatura tam wskazana.

⁴³ M. Feltynowski, op. cit., s. 114-115.

⁴⁴ M. Antrop, *Changing Patterns in the Urbanized Countryside of Western Europe*, „Landscape Ecology” 2000, nr 15, s. 257-270; A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 137.

⁴⁵ KPZK, s. 146.

ustawy Prawo ochrony środowiska⁴⁶, które przewidują obowiązek (ciążący m.in. na organach administracji) oszczędnego korzystania z terenu w trakcie przygotowania i realizacji inwestycji (art. 74 ustawy), czy zapewnienia w gminnych aktach planowania przestrzennego kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi jako jednego z działań dla utrzymania równowagi przyrodniczej i realizującego racjonalną gospodarkę zasobami środowiska (art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy).

Ważną rolę w przewycięzeniu problemu niekontrolowanego rozlewania się miast odegrać mogłaby prawna konstrukcja instrumentów podatkowych od nieruchomości. Środki prawne (administracyjnoprawne i cywilistyczne) stosowane przez władze samorządowe z uwzględnieniem kontekstu rynkowego pozwoliłyby bowiem na efektywne zagospodarowanie przestrzeni⁴⁷.

Potencjalnych sposobów regulacji procesów suburbanizacyjnych poszukiwać można też w systemie prawno-administracyjnych instrumentów współpracy międzygminnej w ramach aglomeracji miejskich. Ważnym obszarem wyznaczającym kierunki działań w tym względzie staje się europejska polityka spójności terytorialnej w aspekcie spójności aglomeracji, obszarów metropolitalnych i ich obszarach funkcjonalnych na zasadzie partnerstwa między-samorządowego⁴⁸. Ramy prawne tworzenia i funkcjonowania takich zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wyznacza ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych⁴⁹, wchodząca w życie 1 stycznia 2016 r. Możliwości współpracy międzygminnej w ramach związków metropolitalnych obejmują bowiem również uprawnienia publicznoprawne do wykonywania zadań publicznych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego (art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy). Potwierdzają to przepisy u.p.z.p., zgodnie z którą prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze metropolitalnym należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony (art. 3 ust. 2a u.p.z.p.).

5. Kolejnym procesem rozwojowym obszarów wiejskich wpływającym istotnie na zagospodarowanie przestrzenne są problemy peryferyzacji i depopulacji. Dotyczą one obszarów funkcjonalnych określanych jako „peryferyjne

⁴⁶ T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1232.

⁴⁷ S. Kalus, M. Habdas, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 89-90.

⁴⁸ Zob. np. J. F. Nowak, *Model spójności obszarów metropolitalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1, s. 165-180.

⁴⁹ Dz. U. 2015, poz. 1890.

zagrożone marginalizacją⁵⁰. Kierunki przemian tam zachodzących stymulują takie procesy, jak migracja, wyludnianie się wsi, starzenie się struktury demograficznej, niszczenie infrastruktury mieszkaniowej, a nawet zanik struktur osadniczych na rozległych obszarach wiejskich⁵¹. Wiąże się to także ze zjawiskiem dezagrarnizacji obszarów wiejskich⁵².

Tendencje te, w przeważającej mierze negatywne, mogłyby jednak zostać ukierunkowane na tworzenie wielkoobszarowych gospodarstw towarowych, co mogłoby mieć pozytywne skutki⁵³. Należy jednak pamiętać, że ze względu na ekstensywną gospodarkę rolną i występujące tam obszary o szczególnych walorach środowiskowych tereny te pełnią często istotną rolę i mają duży potencjał w zachowaniu i odtwarzaniu różnorodności biologicznej i krajobrazów wiejskich.

Planowanie przestrzenne w Polsce w znikomym zakresie odpowiada na wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich tego rodzaju. Zmiany te przebiegają w sposób żywiołowy, a fakultatywność uchwalania planów miejscowych, skutkująca nikłą aktywnością planistyczną, czyni skuteczność przeciwdziałania naruszenia ładu przestrzennego znikomą. Nowe narzędzia planowania przestrzennego, które mogłyby mieć zastosowanie w działaniach ukierunkowanych na odnowę wsi na tych obszarach, wprowadza nowo uchwalona ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁵⁴. Trudno jednakże przewidzieć, czy władze samorządowe będą stosować tę regulację w odniesieniu do obszarów wiejskich. Natomiast wspieranie tych terenów, zwłaszcza w aspekcie funkcji środowiskowych, już od dłuższego czasu zajmuje ważne miejsce w konstrukcji systemów wsparcia rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁵⁵.

6. Kolejnym wyzwaniem rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich jest ochrona obszarów cennych środowiskowo i skierowana na nie antropopresja osadnicza⁵⁶. Walory środowiska przyrodniczego pełniły zawsze pozy-

⁵⁰ KPZK, s. 171.

⁵¹ K. Heffner, *Przestrzeń wiejska...*, s. 13.

⁵² T. Wojewodziec, *Dezagrarnizacja produkcyjno-ekonomiczna gospodarstw rolnych w Polsce – próba pomiaru zjawiska*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2014, nr 4, s. 213-223.

⁵³ Z. Ziolo, op. cit., s. 26.

⁵⁴ Dz. U. 2015, poz. 1777.

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 121-138.

⁵⁶ S. Krysiak, *Ekologiczne aspekty przemian krajobrazów wiejskich Polski środkowej na obszarach występowania osadnictwa turystycznego*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 25, 2014, s. 19-26 i literatura tam wskazana.

tywną rolę twórczą w kształtowaniu struktur jednostek osadniczych na obszarach wiejskich⁵⁷. Obecnie jednak na terenach tych obserwuje się znaczący, negatywny wpływ zagospodarowania turystycznego i rekreacyjnego na stan środowiska przyrodniczego, na ład przestrzenny, zwłaszcza obszarów o wysokich walorach środowiskowych⁵⁸. Dotyczy to również zjawiska tzw. drugich domów, które stają się często „urbanizującą składową sukcesji po funkcji rolniczej”⁵⁹.

Postępująca fragmentacja systemów przyrodniczych i degradacja krajobrazów kulturowych jest jednym z istotnych symptomów braku ładu przestrzennego w Polsce⁶⁰. Procesy żywiołowego narastania rozproszonej zabudowy obejmują nie tylko strefy oddziaływania większych miast, lecz również dotyczą terenów otwartych cennych ekologicznie i krajobrazowo. Skutkuje to rozgęszczaniem układów przestrzennych wsi i pogłębianiem trudności z zapewnieniem dostępu do infrastruktury technicznej i komunikacji, a w konsekwencji masowego przejmowaniem obsługi wsi przez transport drogowy. Wpływa to negatywnie na środowisko naturalne i ład przestrzenny obszarów wiejskich oraz zwiększa koszty funkcjonowania ludności wiejskiej, wywołuje również niekorzystne skutki społeczne⁶¹. Rozwój funkcji wypoczynkowych i rekreacyjnych na obszarach wiejskich wiąże się też ze spadkiem znaczenia funkcji rolniczych, co powoduje istotne przekształcenia w strukturze użytkowania ziemi⁶².

Antropopresja wynikająca z lokalizacji zabudowy na obszarach wiejskich dotyczy właśnie szczególnie obszarów cennych przyrodniczo i jest jednym z najpoważniejszych współczesnych zagrożeń obszarów chronionych, lecz również terenów o wysokich wartościach nieobjętych formami ochrony na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody⁶³.

Należy zauważyć, że istniejące regulacje planowania przestrzennego sprzyjają właśnie tym negatywnym tendencjom⁶⁴. Dużym problemem w tym kontekście jest brak spójności systemu planowania. Przykładem tego są niejednoznaczne relacje pomiędzy instrumentami planowania przestrzennego

⁵⁷ S. Staszewska, op. cit., s. 180.

⁵⁸ S. Krysiak, op. cit., s. 19-26; Priorytet 5.2 Strategii zrównoważonego rozwoju wsi rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020, KPZK, s. 50.

⁵⁹ K. Heffner, *Przestrzeń wiejska...*, s. 20.

⁶⁰ KPZK, s. 144.

⁶¹ K. Heffner, *Kierunki zmian...*, s. 51.

⁶² S. Krysiak, op. cit., s. 25

⁶³ A. Fogel, *Prawna ochrona...*, s. 135 i 138.

⁶⁴ KPZK, s. 146.

a obszarowymi instrumentami ochrony przyrody, w tym planami ochrony obszarów chronionych (np. planami zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000)⁶⁵.

7. Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna stanowi jedną z najistotniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich⁶⁶. Występuje tu wyjątkowo niekorzystna sytuacja w zakresie sieci dystrybucyjnej systemu elektroenergetycznego, charakteryzującej się wysoką awaryjnością⁶⁷. Jednocześnie przebieg infrastruktury transportowej i technicznej wskazywany jest jako jedno z głównych źródeł kolizji i konfliktów przestrzennych⁶⁸. Konieczność modernizacji i rozbudowy sieci⁶⁹, a także dynamiczny rozwój energetyki odnawialnej (zwłaszcza wiatrowej) na obszarach wiejskich tworzą istotne, nowe wyzwanie rozwoju przestrzennego wsi. Tymczasem polski system planowania przestrzennego nie jest przygotowany do sprostania jego wymaganiom⁷⁰. W szczególności przejawami tego są: brak kompleksowej regulacji dotyczącej tych zagadnień w przepisach u.p.z.p.⁷¹ oraz formalistyczna, ograniczona realizacja obowiązku zapewnienia społeczeństwu możliwości aktywnej partycypacji w procedurach planistycznych⁷².

8. Wyzwaniem rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich, które odnosi się w większym bądź mniejszym stopniu do wszystkich wskazanych powyżej tendencji i zjawisk, jest ochrona gruntów rolnych. Stanowi ona zresztą jedną z wartości, które wytyczają kierunki planowania i zagospodarowania prze-

⁶⁵ Szerzej na ten temat, np. A. Fogel, *Prawna ochrona...*, s. 196-211; P. Czechowski, A. Niewiadomski, op. cit., s. 230 i n.

⁶⁶ S. Staszewska, op. cit., s. 179.

⁶⁷ KPZK, s. 124.

⁶⁸ M. Puk, *Kolizje przestrzenne i konflikty społeczne – gra o przestrzeń – rozwój zrównoważony a równoważenie rozwoju*, w: W. Kamińska, K. Hefner (red.), *Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” nr 142, Warszawa 2011, s. 188.

⁶⁹ KPZK, s. 124.

⁷⁰ M. Kistowski, K. Kupska, G. Wiklent, *Wpływ infrastruktury elektroenergetycznej na zrównoważone planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładach z woj. pomorskiego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2014, z. 254, s. 145.

⁷¹ Podejmowane w ostatnim czasie inicjatywy legislacyjne w tym zakresie związane są zwłaszcza z problematyką lokalizacji inwestycji dotyczących energetyki wiatrowej. Mają one jednak charakter doraźny i fragmentaryczny.

⁷² Zob. np. A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.

strzennego w u.p.z.p. (art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Zgodnie z tym aktem określenie kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). W dokumencie tym wskazuje się też obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) (art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Treść cytowanych przepisów wskazuje na znaczenie, jakie ustawodawca przypisuje kształtowaniu rolniczej przestrzeni produkcyjnej⁷³.

W praktyce jednak rola instrumentów planowania przestrzennego w tym zakresie uległa znacznemu osłabieniu. Plan miejscowy sporządzany jest bowiem nie w celu ochrony gruntów rolnych, lecz dla zmiany na grunty nierolnicze⁷⁴. Uchwalenie planu dotyczącego rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej jest rzadkością, co świadczy o urbanistycznym charakterze instrumentów planowania przestrzennego w Polsce. Co więcej, w doktrynie wskazuje się na niebezpieczeństwo eskalacji regulacji osłabiających ochronę gruntów rolnych w związku z nową polityką rozwoju obszarów wiejskich po 2014 r.⁷⁵

Obawy te wzmacnia obserwowana tendencja ewolucyjna regulacji dotyczącej osłabienia ograniczeń w zakresie nierolniczego wykorzystania gruntów rolnych oraz praktyka stosowania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷⁶, której rezultatem jest faktyczna pozorność ochrony gruntów przed pochopnym wykorzystaniem terenów o wysokiej użyteczności dla produkcji rolnej na inne cele⁷⁷.

Tymczasem w krajowych strategiach rozwojowych jako jeden z istotnych aspektów polityki przestrzennej na obszarach wiejskich o utrzymujących się funkcjach rolniczych wskazuje się zapewnienie strategicznych, długofalowych interesów państwa w zakresie gospodarki żywnościowej, m.in. przez opracowanie i wdrożenie zasad ochrony tych obszarów przed funkcjami konfliktogennymi, w tym zabudową dla celów pozarolniczych, eksploatacją ko-

⁷³ Osobnym zagadnieniem, podlegającym szczególnej regulacji jest ochrona gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast.

⁷⁴ S. Prutis, op. cit., s. 41.

⁷⁵ T. Kurowska, *Własność gruntowa...*, s. 26. Należy jednak odnotować również postulaty uproszczenia procedury ograniczania przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze i nieleśne. (Zob. P. Czechowski, A. Niewiadomski, op. cit., s. 229).

⁷⁶ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 909.

⁷⁷ Szerzej na ten temat zob. D. R. Kijowski, *Ochrona gruntów rolnych – prawda czy fikcja?*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 116-132.

palin, produkcją roślinną na potrzeby OZE⁷⁸. Obszary o dominującej funkcji rolniczej wskazuje się jako strategiczne obszary żywicielskie⁷⁹. KPZK przewiduje wyznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego województw (na zasadzie zalecenia) oraz w gminnych studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju stref żywicielskich chroniących przed zmianą użytkowania gleby o największej przydatności dla produkcji żywności oraz produkty przydatne dla rozwoju rolnictwa towarowego. Zapisy te mają niestety, jak wykazuje praktyka funkcjonowania systemu, wymiar jedynie deklaracyjny.

9. Konkludując, planowanie przestrzenne na poziomie gminy uważane jest za najbardziej adekwatną i uzasadnioną teoretycznie metodę interwencji regulacyjnej w gospodarce rynkowej w procesy gospodarcze, społeczne i środowiskowe⁸⁰. Warunkiem brzegowym budowy ładu przestrzennego jest zaś sprawny system regulacji⁸¹. W strategicznych dokumentach rozwojowych stwierdzono jednoznacznie konieczność uwzględnienia w większym stopniu obszarów wiejskich dla osiągnięcia spójności terytorialnej. Wydaje się jednak, że bez radykalnych zmian w systemie planowania przestrzennego postulat ten nie ma szansy realizacji.

Konstrukcja i wyznaczenie funkcji instrumentów planowania przestrzennego w Polsce nie są bowiem adekwatne do aktualnych potrzeb rozwoju wielofunkcyjnych obszarów wiejskich⁸². Nie realizują też zadania planowania przestrzennego polegającego na określeniu zasad kształtowania ładu przestrzennego poprzez wyznaczenie reguł zabudowy (bądź jej zakazu) i warunków zagospodarowania terenu. Przewidziany w u.p.z.p. alternatywny sposób określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu decyzją administracyjną, jak wykazała praktyka, jest dominującym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarach wiejskich⁸³. Zaburza to hierarchie aktów, czyniąc decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu narzędziem zastępczym i quasi-substytutem planu. Nie gwarantuje to zachowania ładu przestrzennego i stymuluje rozwój wspomnianych wyżej niepożądanych zjawisk przestrzennych.

⁷⁸ KPZK, s. 85.

⁷⁹ Ibidem, s. 178.

⁸⁰ T. Markowski, D. Drzazga, op. cit., s. 16.

⁸¹ KPZK, s. 153.

⁸² S. Prutis, op. cit., s. 41.

⁸³ Dotyczy to nie tylko obszarów wiejskich. W 2014 r. udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej ogółem wynosił 29,24% (dla porównania w 2010 r. – 26,47%); dane za: www.strateg.stat.gov.pl [dostęp: 31.12.2015].

Słuszna jest zatem konstatacja, że beneficjentami prawa i polityki przestrzennej (nie tylko obszarów wiejskich) są przede wszystkim inwestorzy, wykorzystujący łatwość i fakultatywność uchwalania planów miejscowych oraz nieskuteczności instrumentów zarządzania rozwojem przestrzennym⁸⁴. Dodatkowo domniemanie roszczenia o określenie zagospodarowania przestrzennego w przypadku braku planu miejscowego⁸⁵ prowadzi do braku wyważenia interesów uczestników gry o przestrzeń i naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju⁸⁶ oraz bardzo luźnej i szerokiej interpretacji zasad wydawania tych decyzji. Stanowi to czynnik dekomponujący system planowania przestrzennego w Polsce, co jednak trudno uznać za intencję prawodawcy, zważywszy na hierarchię aktów prawnych w u.p.z.p. Istniejąca praktyka, sprzeczna z ustawowym prymatem planu miejscowego, powinna zatem stanowić przesłankę zmian legislacyjnych w tym względzie⁸⁷.

Ponadto nie ulega wątpliwości, że funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego jest nieefektywny i niespójny. Cechuje się m.in. brakiem skorelowania planów zagospodarowania przestrzennego ze strategiami i programami rozwojowymi, co skutkuje dualizmem kompetencji (planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego). W rezultacie instrumenty planowania przestrzennego pełnią jedynie funkcję ochronną (często zresztą nieskutecznie), a nie prorozwojową⁸⁸. Warto też zauważyć, że w literaturze pojawiają się opinie o jednostronności tezy o konieczności integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym, ze względu na ich różne okresy działania (zmiany w działalności gospodarczej i potrzeby społeczne następują szybciej niż zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, będącym procesem opóźnionym w czasie) oraz nieskuteczność planowania w odniesieniu do zamierzeń, które w danym czasie nie są jeszcze ujawnione. W rezultacie integracja ta powinna występować tylko w odniesieniu do inwestycji celu publicznego z zachowaniem swobody w wyborze lokalizacji inwestycji prywatnych⁸⁹.

⁸⁴ S. Staszewska, op. cit., s. 182; KPZK, s. 145.

⁸⁵ Krytycznie o koncepcji, iż art. 6 u.p.z.p. ustanawia domniemanie prawa do zabudowy, wypowiada się np. H. Izdebski (H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007, s. 44).

⁸⁶ M. Puk, op. cit., s. 191.

⁸⁷ A. Fogel, *Prawna ochrona...*, s. 145.

⁸⁸ KPZK, s. 145.

⁸⁹ B. Ney, *Ocena systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz sugestie jego poprawy*, w: A. Maciejewska (red.), *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*, t. 142, KPZK PAN, Warszawa 2012, s. 24; T. Markowski, D. Drzazga,

Niespójność systemu zauważalna jest również w zakresie relacji aktów planowania przestrzennego i obszarowych instrumentów ochrony przyrody.

Można odnotować rosnącą świadomość władz lokalnych w zakresie potrzeby planowego gospodarowania przestrzenią, przejawiającą w rosnącej powierzchni terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w gminach przylegających do miast⁹⁰. Należy jednak podkreślić, że sam wzrost pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni obszarów wiejskich nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego. Potwierdzają to choćby obserwacje historyczne dotyczące występującego w Polsce w drugiej połowie XX w. wzrostu rozproszenia zabudowy i mającej genezę polityczną lokalizacji na wsiach zabudowań mieszkaniowych i produkcyjnych o charakterze paramiejskim, niedostosowanych skalą i funkcją do tradycyjnych układów. Następowало to mimo obowiązujących nieprzerwanie od lat pięćdziesiątych planów zagospodarowania przestrzennego⁹¹. Co więcej, niepokojącą tendencją obecnego systemu planowania przestrzennego w Polsce jest mozaikowość, wynikająca z uchwalania planów miejscowych o powierzchni poniżej 1 ha, co też nie pozwala na kompleksowe kształtowanie przestrzeni i zachowanie ładu przestrzennego.

Przeprowadzone w ramach niniejszego opracowania badania w zakresie adekwatności prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce do wyzwań współczesnego rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich potwierdzają słuszność postulatu gruntownej przebudowy tego systemu oraz jego podstaw prawnych. Należy jednak mieć na uwadze, że nawet zmiany systemu prawa planowania przestrzennego nie dają gwarancji powstrzymania negatywnych procesów dotyczących rozwój przestrzenny obszarów wiejskich. Być może właściwym kierunkiem byłaby również zmiana paradygmatów rozwojowych: z modernizacji na rewitalizację obszarów wiejskich, w których planowanie przestrzenne powiązane jest z planowaniem strategicznym z szeroką partycypacją publiczną na etapie planowania i realizacji⁹². W Polsce paradygmat wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich sprowadza się bowiem często do

Koncepcja zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu), „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2015, nr CLXIV, s. 16.

⁹⁰ Zobacz np. badania dot. łódzkiego obszaru metropolitalnego przeprowadzone przez M. Feltyńskiego (M. Feltyński, op. cit., s. 111-121).

⁹¹ K. Heffner, *Czynniki osadnicze wpływające na potencjał rozwojowy obszarów wiejskich*, „Więś i Rolnictwo” 2002, nr 2, s. 27-48.

⁹² R. Wilczyński, *Jak rozwijać obszary wiejskie, aby przeciwdziałać kryzysowi zagospodarowania przestrzennego?*, „Polskie Krajobrazy Wiejskie Dawne i Współczesne. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego” 2009, nr 12, s. 194.

realizacji przedsięwzięć o charakterze punktowych interwencji finansowanych w ramach programów z funduszy UE⁹³.

Ze względu na wieloaspektowość uwarunkowań rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich nie należy też zapominać o istotnym wpływie innych wspomnianych powyżej regulacji prawnych na ład przestrzenny, dotyczących np. ochrony gruntów rolnych czy ochrony przyrody, a także instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

SPATIAL PLANNING AND CONTEMPORARY TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

S u m m a r y

The aim of this paper was to establish whether spatial planning law in Poland meets the challenges of the contemporary trends in the development of rural areas. The latter frequently leads to a number of undesired phenomena such as disordered and uncontrolled urbanisation, spontaneous and unordered growth of towns and related to it peripheral disadvantages and depopulation of villages. Valuable environment locations must be preserved which is of particular importance today, in the context of a wider use of renewable energy resources. It is pointed out in this paper that spatial planning at the municipality level is considered to be the most adequate method of regulation and intervention in economic, social and environmental matters. However, a necessary condition for effective spatial planning is a working regulatory system. The existing spatial planning and regulations in Poland are not adequate to meet the challenges of the current needs and multifunctional development of urban areas, and must be thoroughly reformed.

LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DI FRONTE ALLE TENDENZE CONTEMPORANEE DI SVILUPPO DELLE ZONE RURALI

R i a s s u n t o

L'obiettivo dello studio è di valutare in quale misura il diritto di pianificazione territoriale in Polonia risponda alle sfide contemporanee connesse allo sviluppo di zone rurali. Tra i fenomeni che si verificano in tali zone l'autrice fa notare fra l'altro un'urbanizzazione disordinata e incontrollata, con un'espansione urbana spontanea, problemi della peri-

⁹³ Ibidem.

ferizzazione e dello spopolamento delle zone rurali, una necessità di tutelare aree di pregio ambientale, in particolare nel contesto di pressione antropica dovuta all'insediamento e di salvaguardare i fondi agricoli e lo sviluppo di industria energetica da fonti rinnovabili. Essa indica che la pianificazione territoriale a livello comunale è considerata il più adeguato metodo di intervento normativo nei processi economici, sociali e ambientali. Al contrario un prerequisito per la costruzione di un assetto del territorio è un efficiente sistema di regolazione. A parere dell'autrice, il sistema della pianificazione territoriale e le sue basi giuridiche non sono adeguati alle esigenze e alle sfide contemporanee di sviluppo di zone rurali multifunzionali. Ciò conferma quindi la fondatezza del postulato di una approfondita ricostruzione del sistema.