


#peryurbanizacja,
#planowanie przestrzenne,
#tereny zielone

Prawne uwarunkowania peryurbanizacji w Polsce – zagadnienia wybrane

Anna Fogel

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
e-mail: fogel.nauka@gmail.com

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8378-727X>

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest analiza, na ile obowiązujące prawodawstwo oraz akty planowania strategicznego są adekwatne do narastających wyzwań w zakresie potrzeb polityki przestrzennej związanych z przenikaniem się i mieszaniem przeznaczenia i funkcji terenów związanych z gospodarką rolniczą oraz presją lokalizacji zabudowy mieszkaniowej i usługowej, a także utrzymywaniem w obrębie miast terenów zielonych. Analiza ta dotyczy wybranych zagadnień, w szczególności: adekwatności powiązania ochrony gruntów rolnych z granicami administracyjnymi miast i dopuszczalności określania przeznaczenia wielofunkcyjnego i mieszanego w dokumentach planistycznych, a zwłaszcza miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

©2020 Anna Fogel. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

Wprowadzenie

Narastające przenikanie się funkcji i struktur przestrzennych miejskich i wiejskich jest zjawiskiem, które od wielu lat opisywane jest w literaturze z zakresu geografii i urbanistyki. Z jednej strony jest wskazywane jako zjawisko dalece negatywne, zwiększające koszty społeczne i środowiskowe. Jednocześnie jednak, w związku z coraz popularniejszymi ideami „rolnictwa miejskiego” i kształtowania zielonej infrastruktury, pojawiają się głosy wskazujące na pozytywne takie rozwiązania. Stąd też już na wstępie należy zaznaczyć, że tytuł artykułu jest w pewien sposób konwencjonalny, a w tym przypadku dyskutowane w literaturze pojęcie „peryurbanizacji” rozciągamy na szeroko rozumiany aspekt przemieszania funkcji terenów związanych ze strukturami typowymi dla miasta i wsi.

Zagospodarowanie terenów dotychczas wiejskich, poddanych silnej presji urbanizacyjnej, jednak nadal zachowujących częściowo funkcje rolnicze, stanowi jeden z ważniejszych problemów polityki zagospodarowania przestrzennego (Idczak, Mroziak 2018). Dotyczy to nie tylko Polski, ale również całej Europy, gdyż na obszarach poddanych peryurbanizacji znajduje się niemal taka sama ilość terenów budowlanych, jak na terenach miejskich, jednak mają one o połowę mniejsze zaludnienie (Piorr, Ravetz, Tosics 2011). Fragmentacja krajobrazu i narastające mieszanie dopuszczalnego przeznaczenia i funkcji terenu nakładają na władze – zarówno lokalne, jak i centralne – obowiązek podjęcia szczególnych działań – tak w zakresie prawa, jak i polityki.

Przedmiotem artykułu jest więc próba analizy, na ile obowiązujące prawodawstwo polskie – a także jego interpretacja oraz okołoprawne działania organizacyjne podmiotów administracji publicznej – umożliwiają optymalne zagospodarowanie terenów peryurbanizacyjnych. Należy bowiem przyjąć do wiadomości, że zmiany w dotychczasowej, czytelnej i w zasadzie dychotomicznej strukturze zagospodarowania terenu (miejskie i wiejskie) na większości terytorium Polski już dawno doprowadziły do wytworzenia wielu nowych układów przestrzennych. Dotyczy to zarówno terenów podmiejskich, jak i wiejskich (zwłaszcza atrakcyjnych dla budowy tzw. drugich domów), ale też terenów miejskich. Na tych ostatnich istnieje już przecież zielona infrastruktura i w większym lub mniejszym stopniu dostarcza korzyści. Szczególne znaczenie mają ogrody działkowe, w warunkach Polski znajdujące się zarówno w ścisłych centrach wielkich miast (dobrym przykładem może tu być Warszawa), jak również właśnie na terenach podmiejskich, tworząc swoiste przejście pomiędzy funkcją rolniczą a mieszkaniową. Ogrody te, zwłaszcza na terenach podmiejskich, są zresztą sezonowo, a nawet

całorocznie zamieszkałe, co generuje problemy typowe dla obszarów *stricte* mieszkaniowych (zwłaszcza w zakresie odbioru odpadów i ścieków komunalnych). W Polsce zlokalizowanych jest ok. 5 tys. ogrodów działkowych o powierzchni ponad 44 000 ha – a prawie 90% z nich zlokalizowanych jest na terenach miejskich (Drilling, Giedych, Ponizy 2016: 35).

Jak zasadnie wskazuje B. Szulczewska (2018: 171), projektowanie zielonej infrastruktury polega więc w znacznej mierze na przypisaniu obszarom i obiektom nowego znaczenia i nowych albo na nowo ułożonych funkcji, a następnie ewentualnym rekomendowaniu zmian w sposobie ich użytkowania i zagospodarowania. Szczęólnego znaczenia nabiera tu również narastający problem zmian klimatu, a co za tym idzie – zmiana nastawienia polityk publicznych w zakresie zagospodarowania przestrzeni, w tym inicjatywy programowe i ustawodawcze podejmowane przez organy i instytucje Unii Europejskiej.

Trzeba zauważyć, że rozproszona urbanizacja na terenach podmiejskich wynika nie tylko z presji suburbanizacyjnej mieszkańców miast (lub osób przybyłych do tych miast wskutek migracji z innych ośrodków), ale również budowy domów przez dzieci dotychczasowych rolników pracujących w miastach. Osoby te często wyraźnie odcinają się w zagospodarowaniu terenu od dotychczasowych „rolniczych korzeni”, dążąc do zagospodarowania swoich posesji w typowo podmiejski sposób.

Taki rodzaj urbanizacji odbiega od typowego modelu *urban sprawl* opisywanego w krajach zachodnich, gdyż polega na chaotycznym lokowaniu zabudowy w nieraz bardzo odległych względem dotychczasowego osadnictwa miejscach. Pomiędzy nimi pozostają niezabudowane, ekstensywnie zagospodarowane przestrzenie (Śleszyński 2018: 42). Tereny częściowo zurbanizowane, o lepszych jakościowo gruntach rolnych, często są jednocześnie intensywnie użytkowane rolniczo z wykorzystaniem wysoko wydajnej i nowoczesnej metody produkcji rolniczej.

Nie będzie więc przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym artykule typologia obszarów o mieszanej funkcji, lecz właśnie odpowiedź na pytanie, na ile prawo i pozostałe środki administracyjne nadążają za zmieniającymi się potrzebami w zakresie nowego podejścia do zagospodarowania takich terenów.

Znaczenie prawa i polityki w kształtowaniu struktur przestrzennych

Materia prawa związanego z zagospodarowaniem przestrzeni zaliczana jest do tzw. administracji reglamentacyjnej. Oparta jest na założeniu, że przestrzeń, teren są dobrem wspólnym o ograniczonym charakterze, którego walory zasługują na szczególną ochronę, w tym również przez wprowadzenie określonych nakazów i zakazów.

Koniecznym jest w tym miejscu wskazanie, że w systemie prawa i polityki administracyjnej przewidziano szereg dokumentów, w tym aktów prawnych, które w założeniu powinny identyfikować i harmonizować zarówno istniejące wartości terenu (wartości przyrodnicze, zabytkowe, ale również potencjał produkcji rolnej i potencjał inwestycyjny). Są to między innymi: strategia gminy, gminny program ochrony środowiska, gminny program ochrony zabytków, uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego, tworzone przez gminę formy ochrony przyrody. Praktyka pokazuje jednak, że dokumenty tworzy się rzadko i w ogromnej mierze są nieaktualne. Na akty przyjmowane przez władze gminne nakładają się te ustalone przez administrację samorządową na szczeblu wojewódzkim i administrację rządową (powoływane przez te organy formy ochrony przyrody, akty z zakresu gospodarki wodnej, decyzje w zakresie dopuszczalnej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne).

Szczególne znaczenie mają więc gminne akty z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego – a więc studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy (studium), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp) i uchwała określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Rolą władz gminnych jest w tym przypadku odkodowanie wartości zasługujących na danym terenie na szczególną ochronę. Aktualne pozostają w tym miejscu słowa M. Zdyba (1991: 26), który wskazywał, że musi być ktoś, kto wartości te określa tak, aby mogły one godzić różne punkty widzenia, a tym kimś powinno być w cywilizowanym świecie państwo. Naczelne zasady i wartości planowania przestrzennego wskazane są w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp). Pomimo zawartej w upzp definicji legalnej, to pojęcie niedookreślone o charakterze klauzuli generalnej. System prawny planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zawiera jednak zamkniętego katalogu wartości. W art. 1 ust. 2 upzp wymieniony został przykładowy katalog (niemający charakteru *numerus clausus*) innych wartości niż wymienione w ust. 1 zrównoważony rozwój i ład przestrzenny, które powinny być szczególnie uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W literaturze przedmiotu przyjęło się określać je jako wartości wysoko cenione (Niewiadomski 2008: 9). Wskazanie takich przykładowych wartości nakazuje uznać, że ustawodawca do ich ochrony w planowaniu przestrzennym przywiązuje szczególną wagę. Dotyczy to między innymi ochrony

przyrodniczych walorów gruntów oraz ochronę rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Polityka w zakresie ochrony gruntów rolnych wobec procesów peryurbanizacji

Już w 1972 r. Rada Europy wskazała w Europejskiej Karcie Gleby (*European Soil Charter*) na jej rolę jako „najważniejszego przyrodniczego bogactwa ludzkości, bez którego nie jest możliwa egzystencja człowieka i środowiska”. Ponadto zaznaczono, że „Rozwój urbanizacji musi być planowany tak, aby minimalizować niszczenie gleby”, gdyż „zasoby gleb są nie do zastąpienia”. Podobnie wskazywał Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii dotyczącej rolnictwa w strefach podmiejskich z dnia 16 września 2004 r., informującej o konieczności upowszechnienia w społeczeństwie świadomości dotyczącej roli ziemi jako wyczerpywalnego zasobu naturalnego oraz wspólnego dziedzictwa, które raz zniszczone – nie da się odtworzyć. Należałoby więc szerzej wprowadzać programy rewitalizacji i odbudowy zdegradowanych obszarów miejskich oraz opuszczonych terenów przemysłowych, co będzie zapobiegało marnotrawieniu coraz to nowych gruntów na zabudowę (Geszprych 2016a: 95).

Jak wskazywane było w wytycznych Komisji Europejskiej z 2012 r. dotyczących najlepszych praktyk w zakresie ograniczania, łagodzenia i kompensowania procesu zasklepiania gleb – na poziomie krajowym należy zwiększać skalę ochrony pod względem funkcji gleb wysokiej lub bardzo wysokiej jakości poprzez m.in. ograniczanie rozbudowy miejskiej. W wymienionych wytycznych wskazuje się, że rozbudowę miast należy prowadzić na glebach niskiej jakości na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego. Również w przywołanej już wyżej opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 16 września 2004 r. dotyczącej rolnictwa w strefach podmiejskich podniesiono, że należy uruchomić programy wiejsko-miejskie poprzez opracowanie terytorialnych planów ochrony i rozwoju podmiejskich stref rolnych, sporządzanych na podstawie planów przestrzennych (Geszprych 2016a: 90).

Istotną przesłanką ochrony gleb na obszarach miejskich jest również zachowanie funkcji estetycznych przestrzeni bezpośrednio związanych z różnorodnością biologiczną – percepcja otaczającego nas krajobrazu jest integralnym czynnikiem decydującym o jakości życia. Monotonny krajobraz miejski pozbawiony istotnego udziału zasobnych w wodę powierzchni czynnych biologicznie tworzy nieprzyjemne człowiekowi „pustynie urbanizacyjne” powodujące poczucie dyskomfortu, zakłócenia relacji społecznych, ograniczenie możliwości rekreacji, a poprzez interakcję tych czynników bezpośred-

nio oddziałuje na stan zdrowia populacji. Obszary takie są w powszechnym odczuciu odbierane jako „zapyłone i pozbawione powietrza” – a istnieje bezpośredni związek tego stanu rzeczy z jakością siedlisk glebowych, w których funkcjonują obszary zielone. W okresie letnim przy gęstej zabudowie mieszkańcy osiedli wyraźnie odczuwają dyskomfort związany z wyższymi temperaturami powietrza w porównaniu ze skupiskami, gdzie siedliska dobrych gleb o wysokiej pojemności wodnej zachowano z przeznaczeniem pod obiekty zieleni i powierzchnie rekreacyjne. Gleby te i związana z nimi różnorodna gatunkowo roślinność mają zdolność akumulowania ciepła, łagodząc ekstrema termiczne osiedli (Stuczyński, Fogel, Jadczyński 2008).

Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze jest jednak w procesie inwestycyjno-budowlanym nieuniknione. Powinny być przy tym zastosowane zasady racjonalnego działania obejmujące oszczędne wskazanie wielkości terenów inwestycyjnych oraz lokalizowanie ich na glebach o najmniejszej przydatności rolniczej.

Ochrona gruntów rolnych jest jedną z „wartości wysoko cenionych” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dokonanie zmiany przeznaczenia terenu gruntów rolnych klas I-III co do zasady następuje wyłącznie w mpzp. Przeznaczenie takich gruntów na cele nierolnicze wymaga zgody właściwych organów (ministra właściwego do spraw rozwoju wsi). Wymóg ten stał się jednym z głównych instrumentów reglamentacji zagospodarowania terenu. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 pkt 4 upzp konieczność uzyskania „zgody odrolnieniaowej” uniemożliwia wydanie decyzji o warunkach zabudowy, z wyłączeniem lokalizacji tzw. zabudowy zagrodowej. W istocie umożliwiło to nie tylko ochronę rolniczej przestrzeni produkcyjnej, ale również wartości przyrodniczych i kulturowych, w tym krajobrazowych. W pierwotnej wersji Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (uogril) przepis ten dotyczył wszystkich gruntów rolnych klas I-III o powierzchni przekraczającej 0,5 ha, w tym również położonych w obszarze miast. W obecnym stanie prawnym wymóg ten dotyczy gruntów wymienionych klas bonitacyjnych bez względu na powierzchnię. Ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprowadzono ponadto ograniczenie ochrony gruntów rolnych poprzez wprowadzenie tzw. obwiedni, umożliwiając zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na obszarach częściowo zurbanizowanych (Geszprych 2016b: 66–85). Przepisów powyższych, zgodnie z art. 10a, nie stosuje się jednak do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Oznacza to, że w takich przypadkach gminy mają znacznie większą dowolność przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów

rolnych, nawet najlepszych klas, na terenach o w pełni wykształconej strukturze rolniczej, w tym z działającymi systemami melioracyjnymi. Przede wszystkim jednak grunty te nie są chronione przez zabudowę na drodze uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile tylko inwestor wykaże istnienie tzw. dobrego sąsiedztwa.

Przypomnieć należy, że odmienne regulacje w zakresie ochrony gruntów rolnych położonych w miastach oraz poza nimi były przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że zróżnicowanie poziomu ochrony gruntów rolnych tej samej klasy stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast oraz gmin wiejskich, które nie mają identycznego charakteru, nie dowodzi naruszenia zasady równości z art. 32 Konstytucji RP (postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2011 r., Tw 31/10, OTK-B 2011 nr 3, poz. 189). Jednak zgodność tych regulacji z Konstytucją nie oznacza *per se*, że są to rozwiązania optymalne dla kształtowania zrównoważonych struktur przestrzennych.

W dziedzinie gospodarki gruntami rolnymi obserwuje się niepokojące zjawisko przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na zapas. Inwestorzy – zamiast rozpoczynać realizację inwestycji na terenach już przeznaczonych w obowiązujących mpzp pod inwestycje – wybierają tańszą formę inwestowania polegającą na nabywaniu gruntów rolnych, a następnie wnioskowaniu do wójta gminy o ich przeznaczenie na cele zabudowy poprzez opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jeszcze częściej o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W ten sposób następuje zabudowywanie kolejnych obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a tereny wcześniej przeznaczone pod inwestycje pozostają niezagospodarowane. Istniejące mechanizmy działania niewątpliwie deprecjonują ochronę gruntów rolnych w miastach, a dodatkowo naruszają prawne wzorce działania (Geszprych 2016a: 90).

W artykule z 2016 r. wskazano dwa przykłady nieadekwatności odnoszenia wymogu ochrony gruntów rolnych o dobrej klasie bonitacyjnej do kryterium ich położenia w granicach administracyjnych miast lub poza nimi. W obrębie wielu miast znajdują się często znaczące tereny rolne, a grunty klas I-III znajdują się na obszarach o wyraźnie rolniczej strukturze zagospodarowania (Fogel 2016: 45). Przykładem tym były miasta Przasnysz i Zawiercie. Ponieważ zarówno struktura zagospodarowania, jak i dokumenty planistyczne nie uległy znaczącym zmianom, przykłady te nadal zasługują na przywołanie.

Miasto Zawiercie ma powierzchnię 85 km², z czego ok. 56% zajmują użytki rolne, a jedynie 20% to tereny

zurbanizowane (20% to lasy). Na terenie miasta ok. 80 ha to grunty III klasy bonitacyjnej. Jednocześnie struktura miasta wskazuje, że w jego obrębie znajdują się liczne dawne wsie włączone do jego granic administracyjnych (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Zawiercie). Miasto Przasnysz ma powierzchnię 25 km², z czego ok. 78% zajmują użytki rolne. W strukturze bonitacyjnej gleb 14% to grunty II klasy, a 36% to grunty III klasy bonitacyjnej (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Przasnysz). Trudno jest wskazać na racjonalne przesłanki pozwalające uznać, że w przypadku tego rodzaju terenów przez sam fakt przyporządkowania administracyjnego nie powinny być one przedmiotem ochrony przed zmianą przeznaczenia.

Należy jednak przypomnieć, że brak obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze nie zwalnia z wymogu uzyskania decyzji w sprawie wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów rolnych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 uogril. Decyzja ta nie ma jednak charakteru uznaniowego i nie umożliwia właściwym organom kształtowania struktur przestrzennych właściwych dla zachowania rolniczego charakteru gruntów. Jest to w istocie wymóg formalny, powiązany w instrumentami finansowymi mającymi rekompensować zmniejszenie rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Zauważyć należy, że często to właśnie właściciele gruntów rolnych w miastach są zainteresowani pozostawieniem takiego sposobu użytkowania, a nie, jak często się uważa, wyłącznie ich przekształceniem na cele budowlane. Dotyczy to również planowanego sposobu użytkowania gruntów sąsiednich. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, nawet miejscowa, może bowiem wywierać istotny wpływ na dobrą kulturę rolną terenów wykorzystywanych rolniczo. Dotyczy to w pierwszej kolejności terenów zmeliorowanych, gdyż nawet punktowe uszkodzenie sieci melioracyjnych może znacząco zaburzyć warunki gruntowo-wodne terenów rolnych. Przedzielenie terenów użytkowanych rolniczo terenami z inwestycjami może z kolei prowadzić do zwiększenia zanieczyszczeń gleby, jak również generować konflikty społeczne związane choćby z imisjami odorów lub zapylenia przy pracach polowych oddziałujące na mieszkańców nowo powstałych budynków. Znany przykładem prowadzenia gospodarki rolnej w obrębie miast jest położone w Warszawie gospodarstwo producentów szparagów – rodziny Majlertów – zagrożone bu-

dową drogi. Mieszkańcy okolicznych terenów zgłaszali liczne uwagi w obronie tego gospodarstwa, wskazując nie tylko na jego przyrodnicze znaczenie jako terenu otwartego, ale również ogromny walor kulturowy, gdyż działa ono od XIX w. (Chełmiński 2018).

Z uwagi na postępującą depopulację polskich miast nie do obrony wydaje się stanowisko, że wszystkie tereny położone w granicach administracyjnych miast z założenia powinny być przeznaczone pod zainwestowanie. Należy przy tym zauważyć, że produkcja rolna nadal jest głównym źródłem utrzymania wielu gospodarstw, również położonych w granicach administracyjnych miast (co potwierdzają omówione wyżej przykłady miast Zawiercie i Przasnysz). Automatyczne nadanie prymatu funkcjom osadniczym czy też inwestycyjnym wyłącznie z powodu położenia w granicach administracyjnych miast nie zapewnia realizacji właściwego wyważania interesów w polityce administracyjnej i w istocie narusza obowiązek wynikający z art. 5 Konstytucji RP. Również instrument bilansowania terenów, przewidziany przy sporządzaniu studium, nie jest w tym przypadku wystarczający, gdyż wydawane decyzje o warunkach zabudowy nie muszą uwzględniać polityki przestrzennej gminy.

Należy postulować wprowadzenie do systemu prawa przestrzennych kryteriów wyłączenia gruntów rolnych dobrych klas bonitacyjnych spod ochrony. Jako zasadny kierunek zmian można wskazać próby określenia terenów już zainwestowanych, co uzasadnia zmianę przeznaczenia gruntów rolnych chronionych poza miastami, o ile spełnione są warunki zwartości zabudowy. Rozwiązania takie wprowadza art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów i wspomniane już kryterium obwiedni.

Dopuszczalność określania mieszanej funkcji terenu

W sytuacji posuniętego przemieszczenia funkcji rolniczej i mieszkaniowej istotnym zagadnieniem prawnym staje się dopuszczalność prawnego określania takiego przeznaczenia. Zarówno bowiem miasto powinno zabezpieczać odpowiednią ilość terenów zieleni, jak i wieś dążyć do idei „wsi wielofunkcyjnej”, gdzie zapewnione będą na przykład niezbędne usługi.

Lokalizacja zabudowy odbywać się może wyłącznie w oparciu o obowiązujący mpzp albo wydaną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy już samo wykazanie, że w obszarze analizowanym znajduje się zabudowa o funkcji zbliżonej do wnioskowanej daje wnioskodawcy prawo do żądania ustalenia warunków zabudowy. Zagadnienie decyzji o warunkach zabudowy jako instrumentu dekomponującego przestrzeń, w tym zwłaszcza linii orzeczniczej nakazującej rozszerzać pojęcie obszaru

analizowanego i „dobrego sąsiedztwa”, wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Trzeba jednak zauważyć, że pomimo krytycznych głosów w doktrynie i kilkukrotnych inicjatyw w zakresie zmiany prawa decyzje o warunkach zabudowy nadal stanowią równorzędny instrument w zakresie określania dopuszczalnego zagospodarowania terenu z niemal całkowitym pominięciem ładu przestrzennego i uwarunkowań środowiskowych, jeżeli te ostatnie nie wynikają z przepisów odrębnych. W praktyce organów administracji i orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest liberalne pojmowanie tzw. dobrego sąsiedztwa (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2015 r. II OSK 1557/13). Stwarza to sytuację praktycznie dowolnego zagospodarowania obszarów objętych peryurbanizacją.

W przypadku mpzp daje się zauważyć znacznie bardziej rygorystyczne podejście do wyraźnego rozdzielania określonej funkcji, często z pominięciem istniejących uwarunkowań. W przepisie art. 15 ust. 2 upzp zawarto zestawienie obligatoryjnych elementów, jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem w mpzp określa się obowiązkowo między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że co do zasady dopuszczalne jest takie określenie w mpzp przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu). Warunkiem takiego rozwiązania jest ustalenie, iż funkcje te wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (tak stanowi m.in. wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r., sygn. II OSK 1649/16, wyrok WSA we Wrocławiu z 14 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Wr 243/17). Przedmiotem orzeczeń była dopuszczalność łączenia w ramach „funkcji mieszanej” zabudowy zagrodowej oraz zabudowy mieszkaniowej i rekreacyjnej, a także dopuszczenie na terenach rolnych (zabudowy zagrodowej) usług. Co istotne, taką dopuszczalność kwestionowali zwłaszcza wojewodowie w ramach nadzoru nad legalnością uchwał w sprawie planów miejscowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1190/18, stwierdzając nieważność mpzp, wskazał, że nie jest dopuszczalne podstawowe przeznaczenie terenu pod zabudowę zagrodową z uzupełniającą funkcją zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna nie może być realizowana na gruntach rolnych i nie może stanowić funkcji dopełniającej dla podstawowej funkcji zabudowy zagrodowej. Zabudowa zagrodowa stanowi inny, szczególnie

rodzaj zabudowy, który odróżnia ją od np. zabudowy jedno- lub wielorodzinnej, a istnienie na danym terenie zabudowy zagrodowej wyklucza wprowadzenie na ten teren zabudowy jednorodzinnej. Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., sygn. II OSK 2267/16.

Przedstawiona wyżej analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że w obowiązującym systemie prawnym istnieje daleko idący rozdźwięk pomiędzy określaniem dopuszczalnego zagospodarowania terenu w decyzji o warunkach zabudowy i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W pierwszym przypadku – z uwagi na *de facto* związany charakter decyzji o warunkach zabudowy – organy administracji stają się całkowicie niemal pozbawione możliwości prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej, co daje niemal nieograniczoną dowolność inwestorowi. Jedynym warunkiem jest tutaj wykazanie istniejącego sąsiedztwa o funkcji nawiązującej do wnioskowanej, nawet jeżeli obiekty o takiej funkcji stanowią znaczącą mniejszość lub wręcz są to pojedyncze lokalizacje.

W przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego rysuje się bardzo rygorystyczna interpretacja uniemożliwiająca choćby minimalnie elastyczne kształtowanie struktur przestrzennych na obszarach o mieszanym charakterze zagospodarowania i zabudowy, nawet wówczas, gdy są to niewielkie enklawy otoczone zarówno terenami *stricte* mieszkaniowymi, jak i *stricte* rolniczymi. W tym przypadku należałoby wyraźnie dopuścić możliwość kształtowania mieszanej funkcji rolniczo-mieszkaniowej – a kryterium określania przeznaczenia terenów pod określone typy zagospodarowania powinny być wymogi środowiskowe (zwłaszcza zagadnienia zasklepienia gruntu i gospodarki wodnej), ochrona gleb rolniczych o wysokiej bonitacji oraz zabezpieczenie przed konfliktami wynikającymi z emisji takich jak hałas, zapylenie czy odory. Kluczem do zagospodarowania obszarów peryurbanizacji powinna być więc pewna elastyczność oparta na wyrażnym odniesieniu się do istniejących uwarunkowań – tak w zakresie potrzeb ochrony określonych wartości przestrzeni, jak i możliwie optymalnego jej wykorzystania. Postulat taki jest zresztą całkowicie zgodny z wymogiem zawartym w art. 72 ust. 2 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym w planach miejscowych, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia.

Wnioski

Przeprowadzona analiza wybranych – ale w mojej ocenie kluczowych – aspektów regulacji prawnych odnoszących się do procesów peryurbanizacji wskazuje, że są one dalece niewystarczające. Uprawnione jest twierdzenie, że reglamentacja przeznaczenia terenu nadal w sferze deklaracji i wartości opiera się na wyraźnym rozdzielaniu funkcji miejskiej i wiejskiej. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że prawodawca nie zauważył istotnych zmian w strukturze przestrzennej Polski nakazujących zupełnie nowe podejście. Jednak praktyka inwestycyjna oparta na (uzupełniającym w założeniu) instrumentie określania warunków zabudowy terenu na drodze decyzji administracyjnej daje ogromną dowolność inwestorom, pozbawiając w istocie władze samorządowe kompetencji władczych. Nakłada się na to odmienna

regulacja w zakresie ochrony gruntów rolnych dobrych klas bonitacyjnych wyłącznie w oparciu o kryterium ich administracyjnego położenia w lub poza miastami, nawet jeżeli obszary w miastach cechuje wysoka kultura rolna, a obszary podmiejskie są w istocie osiedlami mieszkaniowymi przedzielonymi pasami upraw rolnych. Powoduje to ogromny rozdźwięk pomiędzy możliwością racjonalnego, a nie dowolnego zagospodarowania terenu.

Stawia to ogromne wyzwania nie tylko przed organami odpowiedzialnymi za podjęcie i przeprowadzenie inicjatyw legislacyjnych, ale również przed przedstawicielami nauki. Można wręcz napisać – czas najwyższy przestać krytykować procesy peryurbanizacyjne, trzeba nauczyć się z nimi żyć i zarządzać nimi – tak, aby kryterium polityk przestrzennych i działań prawnych stały się obszary funkcjonalne i ich rola.

LITERATURA

Drilling M., Giedych R., Poniży L., 2016, *The idea of allotment gardens and the role of spatial and urban planning*, [w:] S. Bell i in. (red.), *Urban Allotment Gardens in Europe*, Routledge, Nowy Jork.

Fogel A., 2016, *Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych w miastach – ocena kierunków zmian prawnych*, [w:] Z. Cieślak, Kosieradzka-Federczyk A. (red.), *Ochrona środowiska a działalność inwestycyjna. Aspekty prawne*, Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, Warszawa, V.

Geszprych M., 2016a, *Ochrona gruntów rolnych w miastach – analiza aksjologiczno-prawna*, [w:] Z. Cieślak, Kosieradzka-Federczyk A. (red.), *Ochrona środowiska a działalność inwestycyjna. Aspekty prawne*, Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, Warszawa, V.

Geszprych M., 2016b, *Zagadnienia prawne dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem pojęcia „obwiedni”*, *Człowiek i Środowisko*, 40.

Idczak P., Mrozik K., 2018, *Periurbanisation – evidence from Polish metropolitan areas*, *Economic and Environmental Studies*, 18(1).

Niewiadomski Z., 2008, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis Polska, Warszawa.

Piorr A., Ravetz J., Tosics I., 2011, *Peri-urbanisation in Europe. Towards a European Policies to sustain Urban-Rural Futures*, Uniwersytet w Kopenhadze, Academic Books Life Sciences.

Stuczyński T., Fogel P., Jadczyński J., 2008, *Ochrona gleb na terenach zurbanizowanych*, *Urbanista 2008*, IUNG-PIB, Bydgoszcz.

Szulczewska B., 2018, *Zielona Infrastruktura – czy koniec historii?*, Polska Akademia Nauk, Warszawa.

Śleszyński P., 2018, *Spoleczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, [w:] P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia PAN KPZK, Warszawa.

Chelmiński J., 30.04.2018, *Trasa czy szparagi? Przez budowę może zniknąć gospodarstwo najsłynniejszych warszawskich rolników*, *Wyborcza.pl*. Dostępne na: <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,23338167,trasa-czy-szparagi-przez-budowe-moze-zniknac-gospodarstwo-najslynniejszych.html> [data dostępu: 16.05.2022].

Wytuczne Komisji Europejskiej dotyczące najlepszych praktyk w zakresie ograniczania, łagodzenia i kompensowania procesu zasklepienia gleby, 2012, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Zdyb M., 1991, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Studium teoretyczno-prawne, Lublin.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 16 września 2004 r. w sprawie rolnictwa w strefach podmiejskich 2005/C 74/12, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* z 23.03.2005.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2011 r., Tw 31/10, OTK-B 2011 nr 3, poz. 189.

Uchwała nr XXII/170/2016 Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Przasnysz. Dostępne na: www.przasnysz.um.gov.pl/asp/pliki/aktualnosci_2016/6541-4.pdf [data dostępu: 19.06.2020].

Uchwała nr LVII/523/18 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Zawiercie. Dostępne na: <https://zawiercie.bip.net.pl/?a=13935> [data dostępu: 19.06.2020].

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU 1995 nr 16 poz. 78.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 2019 poz. 1396 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2020 poz. 293.

Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU 2015 poz. 1338.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2015 r. II OSK 1557/13.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2017 r., sygn. II OSK 1649/16.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., sygn. II OSK 2267/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Wr 243/17.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. II SA/Bd 1190/18.

Legal aspects of peri-urbanisation in Poland – selected issues

[#peri-urbanisation](#), [#spatial planning](#), [#green areas](#), [#rural grounds](#)

Abstract

The main aim of the article is to analyze the relevance of the existing legislation and strategic planning documents to the growing challenges in the field of spatial planning policy, related to the permeation and mixing of the purpose and functions of rural areas and the built-up pressure on the location of housing and service buildings and maintenance of green areas within cities. This analysis concerns selected issues, in particular the following: the adequacy of the link between the protection of agricultural land and the administrative borders of cities; the admissibility of determining the multifunctional and mixed use in planning documents, especially in the zoning plan.

150