
I. ARTYKUŁY

KONRAD MARCINIUK

Uniwersytet Warszawski, Polska
e-mail: k.marciniuk@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-9201-6891

Ochrona gruntów rolnych w świetle reformy systemu planowania przestrzennego z 7 lipca 2023 r.

Protection of agricultural land in light of the reform
of the spatial planning system of 7 July 2023

Tutela dei terreni agricoli alla luce della riforma
del sistema di pianificazione territoriale del 7 luglio 2023

This article aims to assess the impact of the reform of the spatial planning system on the legal protection of agricultural land. The analysis focuses primarily on the protection of agricultural land resources in the context of the introduction of a new type of planning document into the Polish legal system, namely the general municipal plan, and, on the other hand, significant changes concerning the location of investments based on individual location decisions (decisions on building conditions). The author concludes that the thorough overhaul of the spatial planning system in Poland which began in 2023 has tightened the regime for the protection of agricultural land by limiting the possibility of allocating agricultural land for non-agricultural purposes in areas not covered by local spatial development plans. It also increased the predictability of decisions made in local plans by subordinating them to general municipal spatial development plans. This solution should contribute to more effective rural spatial planning, including the reduction of spatial conflicts resulting from the juxtaposition of areas with different functions.

Keywords: agricultural land, protection of agricultural land, spatial planning, reform of spatial planning system, general municipal plans

L'obiettivo dell'articolo è di valutare l'impatto della riforma del sistema di pianificazione territoriale sulla tutela giuridica dei terreni agricoli. L'analisi si concentra soprattutto sulla tutela delle risorse agricole nel contesto dell'introduzione, nel sistema giuridico polacco, di un nuovo strumento di pianificazione – il piano generale comunale – e, parallelamente, delle rilevanti modifiche riguardanti la localizzazione degli investimenti sulla base di decisioni amministrative individuali di autorizzazione urbanistica. Nella parte conclusiva, l'Autore osserva che la profonda ristrutturazione del sistema di pianificazione territoriale avviata in Polonia nel 2023 ha rafforzato il regime di tutela dei terreni agricoli, limitando la possibilità di destinarli a usi non agricoli nelle aree prive di piani urbanistici locali e aumentando la prevedibilità delle decisioni adottate nei piani locali, subordinate ai piani generali comunali. Tale soluzione dovrebbe favorire una gestione più efficace dello spazio rurale, contribuendo anche alla riduzione dei conflitti spaziali derivanti dalla compresenza di aree con diverse destinazioni d'uso.

Parole chiave: terreni agricoli, tutela dei terreni agricoli, pianificazione territoriale, riforma del sistema di pianificazione territoriale, piani generali comunali

Wstęp

Prawna ochrona gruntów rolnych w Polsce ma stosunkowo krótką tradycję. Pomijając wcześniejsze fragmentaryczne uregulowania, zapoczątkowało ją wejście w życie uchwały Rady Ministrów z 12 lipca 1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych¹. O kompleksowym charakterze rozwiązań prawnych w tym zakresie można mówić jednak dopiero na tle ustawy z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów², zastąpionej potem kolejnymi regulacjami³: ustawą z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴ oraz obowiązującą do dziś ustawą z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵. Obecna ustawa reguluje zasady ochrony gruntów zarówno rolnych, jak i leśnych, określając zarazem ramy prawne dla działań w zakresie rekultywacji i poprawiania wartości użytkowych gruntów⁶.

¹ Por. M. Błażejczyk, *Ochrona prawna gruntów rolnych*, Warszawa 1967.

² Ustawa z 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U. Nr 27, poz. 249; zm. Dz.U. z 1974 r., Nr 39, poz. 230).

³ Por. A. Wróbel, *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław 1984.

⁴ Ustawa z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1982 r., Nr 11, poz. 79).

⁵ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78).

⁶ Por. P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 392.

Cechą charakterystyczną polskich regulacji dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych jest ich powiązanie z problematyką planowania przestrzennego. Do przepisów regulujących gospodarkę przestrzenną odsyłały zarówno §§ 4 i 5 przywołanej uchwały Rady Ministrów z 12 lipca 1966 r., jak i odpowiednio: art. 5 i 7 ustawy z 26 października 1971 r., art. 7 ustawy z 26 marca 1982 r. oraz art. 7 obowiązującej ustawy z 3 lutego 1995 r. Powiązanie materii regulacyjnej w zakresie ochrony gruntów rolnych oraz planowania przestrzennego ma zatem charakter organiczny i cechuje te rozwiązania od początku tworzenia regulacji prawnej w tym względzie. W konsekwencji każda zmiana przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych ma wpływ na sferę planowania przestrzennego i *vice versa* – kolejne reformy systemu planowania przestrzennego oddziałują na zakres ochrony gruntów rolnych. Choć zmiany obu regulacji były liczne (obowiązująca ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych była zmieniana 40 razy, a ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ponad 70 razy), to dotychczas zmiany te nie miały tak fundamentalnego charakteru, jak zmiany dokonane w wyniku uchwalenia ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁷. Ustawa ta dokonała bowiem najistotniejszej przebudowy systemu planowania przestrzennego od czasu jej uchwalenia w 2003 r. W efekcie istotnym zmianom uległy także uregulowania w zakresie ochrony gruntów rolnych.

1. Grunt rolny jako przedmiot ochrony

Przedmiotem ochrony na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są grunty rolne, pod którym to pojęciem ustawodawca rozumie przede wszystkim grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne (kwalifikacja formalna). Zakres pojęcia gruntów rolnych w rozumieniu ustawy obejmuje także grunty pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, grunty pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzące w skład biogazowni rolniczych⁸, a także grunty

⁷ Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688).

⁸ O ile spełniają warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz.U. poz. 1597).

położone między tymi budynkami, budowlami i urządzeniami lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, tworzące zorganizowaną całość gospodarczą, w tym zajęte pod dojazdy, place składowe, postojowe i manewrowe, śmietniki, miejsca magazynowania odpadów i ogrodzenia, o ile ich łączna powierzchnia nie jest większa niż 1 ha i wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego. Kategorię gruntów rolnych w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych tworzą także grunty pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, grunty parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, grunty rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, grunty, na których znajdują się urządzenia: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, a także grunty zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz grunty zajęte pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych.

Oczywiście zmiany wprowadzone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dotyczą wszystkich uregulowań ochronnych⁹. Warto zauważyć, że omawiane zmiany nie wywarły wpływu na kwalifikowane jako ochrona jakościowe działania zmierzające do zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi czy na inne działania ukierunkowane na ochronę jakości ziemi rolnej, takie jak rekultywacja i zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze, a także ochrona naturalnych zbiorników wodnych (torfowiska i oczka wodne) lub ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Istotne zmiany dotyczą natomiast zagadnień związanych z ograniczaniem przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne, co zgodnie z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w przypadkach tam wskazanych, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzanym w trybie określonym w przepisach o planowaniu

⁹ Zakres ochrony gruntów rolnych jest bardzo szeroki i obejmuje zarówno ochronę przed nadmiernym i niekontrolowanym przeznaczaniem zasobów ziemi rolnej na cele nierolnicze (tzw. ochrona ilościowa), jak i ochronę jakości gleb rolnych w trosce o utrzymanie ich zdolności produkcyjnych (tzw. ochrona jakościowa). Szerzej: K. Marciniuk, *Main directions and normative areas of agricultural land protection*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2020, t. 29, nr 2, s. 111–126.

i zagospodarowaniu przestrzennym, a w pozostałych przypadkach – zgodnie z przepisami ustawy planistycznej – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Punktem wyjścia do analizy wprowadzonych zmian dotyczących ochrony gruntów rolnych powinno być zatem choćby syntetyczne przedstawienie zmian systemowych dokonanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rzutujących na gospodarkę gruntami rolnymi i ich ochronę.

2. Ochrona gruntów rolnych a planowanie przestrzenne

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w jej dotychczasowym brzmieniu – tylko w niewielkim stopniu uwzględniała specyfikę obszarów wiejskich¹⁰. U podstaw takiego podejścia legło zapewne założenie, że regulacje planistyczne powinny koncentrować się na obszarach podlegających procesom urbanizacyjnym. W odniesieniu do obszarów rolniczych, poza wskazanymi wyżej zagadnieniami dotyczącymi ochrony gruntów rolnych, uwaga ustawodawcy w niewielkim stopniu skupiała się na kształtowaniu zasad lokalizacji zabudowy zagrodowej i rolniczo-produkcyjnej. Również poza zakresem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znalazły się niezwykle ważne dla kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej regulacje dotyczące prac urządzeniowo-rolnych, tj. przede wszystkim scaleń i wymiany gruntów rolnych¹¹, a także melioracji¹². Dodatkowo wiele zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym na terenach rolnych zostało uregulowanych w ustawach szczególnych (tzw. specustawach) uchwalanych przez ustawodawcę w celu ułatwienia i przyspieszenia budowy niektórych rodzajów infrastruktury technicznej i drogowej, a także realizacji budownictwa mieszkaniowego¹³. Szczególne uwarunkowania prawne

¹⁰ K. Marciniuk, *Legal Issues of Spatial Planning in Agricultural Areas in the Light of the Amendment of the Spatial Planning and Development Act of 7 July 2023*, „*Studia Iuridica*” 2023, nr 101, s. 216–217.

¹¹ Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1197).

¹² Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1478).

¹³ Przykładowo: ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 162), ustawa z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1680 ze zm.), ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1538 ze zm.).

dotyczące korzystania z nieruchomości rolnych wynikają także z innych regulacji o charakterze administracyjnoprawnym¹⁴ odnoszących się do: prawa budowlanego¹⁵, ochrony przyrody¹⁶ oraz ochrony środowiska¹⁷, które – najogólniej rzecz ujmując – mają na celu ochronę zasobu gruntów uprawnych niezależnie od tytułu prawnego podmiotu władającego¹⁸. Konsekwencją takiego rozproszenia regulacji dotyczących planowania przestrzennego na obszarach wiejskich jest stosunkowo niewielkie znaczenie regulacji w tym zakresie dla realizacji założeń polityki rolnej dotyczących kształtowania struktury obszarowej polskiego rolnictwa. W tym kontekście pojawia się pytanie, na ile ten – moim zdaniem wysoce niezadowolający stan – uległ zmianie z chwilą wejścia najpoważniejszej od dwudziestu lat reformy polskiego systemu planowania przestrzennego.

3. Reforma systemu planowania przestrzennego

W znowelizowanej ustawie planistycznej poszerzono katalog wartości, które ustawodawca nakazuje respektować i chronić w przypadku dokonywania rozstrzygnięć w zakresie planowania przestrzennego, zarówno w procesie kształtowania i stanowienia aktów planowania przestrzennego, jak i przy wydawaniu aktów administracyjnych dotyczących zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7 lipca 2023 r. nowelizującej ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do katalogu tych wartości wskazanych w art. 1 ust. 2 pkt 15 ustawy planistycznej dodano „potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej”. W konsekwencji organy stanowiące prawo miejscowe (w tym ogólne plany zagospodarowania gmin i miejscowe plany zagospodarowania) oraz dokonujące rozstrzygnięć lokalizacyjnych (decyzje o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego) są zobowiązane w większym niż dotąd stopniu uwzględniać potrzeby rolnictwa, co oczywiście będzie przekładać się na rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze.

¹⁴ Szerzej: Z. Czarnik, *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności*, „Casus” 2001, nr 1.

¹⁵ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 418 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478).

¹⁷ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.).

¹⁸ A. Oleszko, w: B. Jeżyńska, P. Mikołajczyk, R. Pastuszko, A. Oleszko, *Prawo rolne*, Warszawa 2009; B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 357 i n.

Nowe podejście do kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, którego ważnym elementem jest ochrona gruntów rolnych, znajdują odzwierciedlenie w zmianach szczegółowych dotyczących planowania przestrzennego, które na tle dotychczas niezadowalającego podejścia ustawodawcy do tej problematyki mają charakter przełomowy. Najważniejszymi nowymi rozwiązaniami, które zawarto w ustawie, są:

- zwiększenie wpływu społeczeństwa na decyzje podejmowane w planowaniu przestrzennym – w przepisach określono podstawowe zasady prowadzenia czynności planistycznych, uwzględniając opinie społeczności lokalnych, w tym doprecyzowano i rozbudowano katalog form konsultacji społecznych, rozszerzając go o formy dające większe możliwości udziału społeczności w dokonywaniu rozstrzygnięć,

- wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego – planu ogólnego gminy, w randze aktu prawa miejscowego, który ma być obligatoryjnie uchwalany dla całej gminy, a ustalenia w nim zawarte będą wiążące dla planów miejscowych oraz będą podstawą do wydawania aktów administracyjnych dotyczących zagospodarowania terenu (decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu),

- uchylenie przepisów dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a zagadnienia strategiczne i kierunkowe, w tym prowadzenie polityki przestrzennej gminy, będą przedmiotem strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przy czym zasady realizacji polityki przestrzennej będą ustalane w planie ogólnym gminy,

- wprowadzenie nowej formy planu miejscowego – zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI), który docelowo zastąpi i znacznie zmodyfikuje rozwiązania tzw. specustawy mieszkaniowej¹⁹. ZPI będzie narzędziem, które da gminom większe możliwości w lokalizowaniu inwestycji z uwzględnieniem partycypacji społecznej i zasad ładu przestrzennego. Wzajemne zobowiązania gminy i inwestora będą ustalane w umowie urbanistycznej, zapewniając im tym samym transparentność. W odróżnieniu od uchwał lokalizacyjnych podejmowanych na podstawie specustawy, ZPI będą mogły być uchwalane dla wszelkiego rodzaju inwestycji (tj. nie tylko mieszkaniowych),

- zmiany w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (decyzja WZ). Dotychczasowe powszechnie krytykowane zasady ustalania warunków zabudowy dla obszarów nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powodowały niekontrolowane rozlewanie się zabudowy oraz

¹⁹ Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 195).

konflikty przestrzenne związane z wkraczaniem zabudowy o charakterze nierolniczym na tereny rolne. Można zakładać, że wprowadzone do ustawy planistycznej zmiany polegające na powiązaniu decyzji WZ z planem ogólnym gminy będą przeciwdziałać lokalizowaniu zabudowy na takich terenach. W ramach reformy powiązano także możliwość wydawania decyzji WZ z położeniem na wyznaczonym w planie ogólnym gminy obszarze uzupełnienia zabudowy oraz z wymogiem zgodności z planem ogólnym w zakresie funkcji zabudowy i zgodności z określonymi w planie podstawowymi parametrami i wskaźnikami urbanistycznymi,

– zmiany w przepisach dotyczących procedury, które mają na celu uproszczenie, ujednolicenie i przyspieszenie procesu sporządzania aktów planowania przestrzennego.

Pośród najważniejszych zmian w ustawie planistycznej największe znaczenie ma wprowadzenie nowego rodzaju aktu planistycznego, jakim jest plan ogólny gminy. Ma on, łącznie z nowymi rozwiązaniami w płaszczyźnie planowania strategicznego, zastąpić dotychczas obowiązujące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W odróżnieniu od wcześniejszych rozwiązań ma on status aktu normatywnego jako prawo miejscowe.

W planie ogólnym określa się strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne. Zgodnie z dodanym art. 13c ustawy planistycznej obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne, przy czym dopuszcza się wyznaczenie wyłącznie następujących kategorii stref planistycznych: 1) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną; 2) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną; 3) strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową; 4) strefa usługowa; 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego; 6) strefa gospodarcza; 7) strefa produkcji rolniczej; 8) strefa infrastrukturalna; 9) strefa zieleni i rekreacji; 10) strefa cmentarzy; 11) strefa górnictwa; 12) strefa otwarta; 13) strefa komunikacyjna.

Podział całego obszaru gminy na strefy funkcjonalne ma stanowić podstawę formułowania i koordynowania szczegółowych norm, określanych zarówno w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzjach administracyjnych ustalających warunki zabudowy. Profile funkcjonalne poszczególnych stref planistycznych zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o planowaniu przestrzennym²⁰.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wrysów (Dz.U. poz. 2758).

Tworząc kategorie stref określonych w art. 13c, brano pod uwagę konflikty przestrzenne, które towarzyszą bliskiemu sąsiedztwu zabudowy związanej z rolnictwem z zabudową stricte mieszkaniową. Zgodnie z treścią tego rozporządzenia tereny, na których prowadzona jest działalność rolnicza, będą kwalifikowane jako strefa produkcji rolniczej bądź strefa otwarta. Strefy produkcji rolniczej będą obejmowały tereny produkcji w gospodarstwach rolnych, tereny wielkotowarowej produkcji rolnej oraz teren akwakultury i obsługi rybactwa, na których będzie także możliwe lokalizowanie budynków i budowli związanych z wymienionymi rodzajami działalności rolniczej.

Natomiast w strefach otwartych będzie możliwe prowadzenie działalności rolniczej, lecz co do zasady wyłączona będzie możliwość ich zabudowy (także na cele związane z produkcją rolną)²¹. Co ważne, w obu kategoriach stref planistycznych będzie możliwe lokalizowanie inwestycji OZE. W zależności od postanowień przyjmowanych przez gminy w poszczególnych strefach będą to mogły być także biogazownie, w tym biogazownie rolnicze. Szczegółowe zasady lokalizowania tego typu inwestycji będą wynikać z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i – w coraz mniejszym stopniu – z decyzji o warunkach zabudowy (indywidualnych decyzji lokalizacyjnych) wydawanych na terenach, które nie są objęte planami szczegółowymi.

Należy jednak podkreślić, że znaczenie indywidualnych decyzji lokalizacyjnych zostanie zasadniczo zmniejszone – skoro będą mogły być wydawane tylko w tzw. obszarach uzupełnienia zabudowy wskazanych w planach ogólnych. W konsekwencji działalność inwestycyjna na terenach rolnych zostanie ograniczona wyłącznie do terenów przeznaczonych na takie inwestycje w planach miejscowych uchwalanych w zgodzie z planami ogólnymi, a także na terenach wskazanych w tych planach jako obszary uzupełnienia zabudowy. Istotnemu ograniczeniu powinna zatem ulec presja inwestycyjna na terenach rolnych, zwłaszcza tych, które w planach ogólnych zostaną objęte strefą otwartą lub strefą produkcji rolniczej.

²¹ Zgodnie z określającym charakterystykę poszczególnych stref planistycznych załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. poz. 2758) w strefach otwartych dopuszczalne będzie wyznaczanie terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, terenów lasów, terenów zieleni naturalnej, terenów wód, terenów komunikacji, terenów infrastruktury technicznej, a także w ramach tzw. profilu dodatkowego – terenów elektrowni wiatrowych, słonecznych, geotermalnych i wodnych oraz terenów biogazowni i terenów zieleni urządzonej.

Jak już wspomniano, plany miejscowe i rozstrzygnięcia przyjmowane w indywidualnych decyzjach lokalizacyjnych będą musiały być zgodne z planem ogólnym. Zgodność ta będzie dotyczyć zarówno funkcji, jak i podstawowych parametrów urbanistycznych²².

4. Ochrona ilościowa gruntów rolnych w świetle zmian w ustawie planistycznej

W kontekście wskazanych zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym innego znaczenia nabierają przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³.

Jak wiadomo, zgodnie z art. 7 ust. 2 tej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga uzyskania zgody ministra rolnictwa i może być dokonane co do zasady wyłącznie poprzez uchwalenie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zezwalającego na ich nierolnicze zagospodarowanie, co oznacza, że nie ma możliwości wydawania indywidualnych decyzji lokalizacyjnych na tego typu gruntach rolnych. Zasada ta nie dotyczyła jedynie gruntów położonych w granicach administracyjnych miast. Niemniej w przestrzeni pozamiejskiej jest to istotne ograniczenie możliwości konwersji gruntów rolnych najwyższej jakości na cele nierolnicze, a zarazem narzędzie efektywnej kontroli nad działalnością poszczególnych gmin w tym zakresie²⁴. W nowej rzeczywistości uchwalenie planu miejscowego zezwalającego na konwersję terenów rolnych na inne funkcje, a więc dopuszczającego zmianę charakteru gruntu na nierolny będzie dopuszczalne tylko w granicach wyznaczonych przez plan ogólny – bez względu na to, czy określony grunt położony jest w obrębie miasta, czy poza nim. Wymóg zachowania zgodności planu miejscowego z planem ogólnym co do zasady uniemożliwia uchwalenie planu miejscowego przewidującego nierolnicze wykorzystanie terenów wskazanych w planie ogólnym jako tereny otwarte (oczywiście za wyjątkiem innych funkcji dopuszczonych w ramach tego

²² Chodzi tu o maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – zob. art. 13e ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²³ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 82).

²⁴ W Polsce jest łącznie 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 711 gmin miejsko-wiejskich i 1464 gminy wiejskie), które mają bardzo szerokie kompetencje, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki przestrzennej.

profilu zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r.).

Według dotychczasowych rozwiązań ustawa pozwalała na dokonywanie zmian sposobu zagospodarowania gruntów rolnych obejmujących użytki rolne klas niższych (tj. IV–VI), a także gruntów miejskich – bez względu na klasę bonitacyjną – w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Możliwość ustalenia warunków zabudowy dopuszczających ich nierolnicze wykorzystanie była zależna jedynie od spełnienia przesłanek określonych w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozwiązanie takie dawało więc możliwość lokalizowania na terenach rolnych inwestycji nierolniczych, co nie tylko ograniczało obszar gruntów rolnych znajdujących się poza kontrolą wykonywaną przez ministra rolnictwa, ale także w wielu przypadkach powodowało konflikty przestrzenne związane z sąsiedztwem terenów rolniczych i terenów wykorzystywanych w inny sposób (np. z zabudową mieszkaniową). W wyniku wejścia w życie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwość ustalania warunków zabudowy ma zostać ograniczona wyłącznie do obszarów uzupełnienia zabudowy, które gminy będą mogły (choć nie będzie to postanowienie obligatoryjne) wskazywać w planach ogólnych. Tym samym nie będzie możliwości dokonywania zmian zagospodarowania nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania terenów rolnych na inne cele poza wyznaczonymi w ten sposób obszarami uzupełnienia zabudowy.

Warto zauważyć, że nowelizując ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawodawca zmienił jednocześnie ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż dodał nowy ustęp 2a do art. 7 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III położonych na obszarze uzupełnienia zabudowy w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – bez względu na to, czy dany grunt jest położony na terenie miasta. Oznacza to, że poziom ochrony gruntów rolnych, położonych również na terenach wiejskich, które zostaną zaliczone do obszarów uzupełnienia zabudowy, obniżono do poziomu ochrony stosowanego dotychczas w granicach administracyjnych miast. Ustawodawca istotnie złagodził zatem reżim ochrony gruntów rolnych w przypadku wszystkich gruntów położonych w strefach uzupełnienia zabudowy.

Ponieważ wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy nie jest obligatoryjnym elementem planu ogólnego, gminy mogą, ale nie muszą takie obszary wyznaczać. Nie oznacza to jednak, że w przypadku podjęcia przez gminę

decyzji o wyznaczeniu takich obszarów gmina będzie miała dowolność we wskazywaniu ich granic. Sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy reguluje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2024 r.²⁵ Zgodnie z jego treścią w celu wyznaczenia granic obszarów uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy określa się zgrupowania nie mniej niż pięciu budynków, w których obrys każdego z budynków w zgrupowaniu znajduje się w odległości nie większej niż 100 m od obrysu co najmniej jednego innego budynku w zgrupowaniu, przy czym uwzględnia się jedynie wskazane w § 1 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia rodzaje budynków: a) budynki przemysłowe, b) budynki handlowo-usługowe, c) budynki biurowe, d) budynki szpitali i inne budynki opieki zdrowotnej, e) budynki oświaty, nauki i kultury oraz budynki sportowe, f) pozostałe budynki niemieszkalne, g) budynki mieszkalne²⁶. Wymienione rodzaje budynków nie obejmują jednak budynków sklasyfikowanych jako budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa, które według tej samej klasyfikacji obejmują przede wszystkim budynki w gospodarstwach rolnych, w tym obory, stajnie, budynki inwentarskie dla trzody chlewnej, owczarnie, przemysłowe fermy drobiu, stodoły, pomieszczenia do przechowywania sprzętu, spichlerze, szopy rolnicze, spiżarnie, piwnice do przechowywania wina, szklarnie itp.²⁷ O ile zatem gmina zdecyduje się na wyznaczanie obszaru uzupełnienia zabudowy na terenach rolnych, najczęściej będzie dochodziło do wyznaczania takich obszarów na podstawie istniejących zgrupowań budynków mieszkalnych i będą to tereny o stosunkowo niewielkiej powierzchni.

Na marginesie należy zauważyć, że sposób wyznaczania takich terenów jest dość złożony. W pierwszej kolejności wyznacza się bowiem obszary ograniczone krzywą poprowadzoną w odległości 50 m od obrysu budynków położonych we wspomnianych zgrupowaniach co najmniej pięciu budynków. Do tak wyznaczonych obszarów dodaje się obszary o jednostkowej powierzchni nie większej niż 5000 m², a następnie wewnątrz tych obszarów wyznacza się krzywą poprowadzoną w odległości 40 m od ich

²⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz.U. poz. 729).

²⁶ Wskazania dokonano według Klasyfikacji Środków Trwałych, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 773).

²⁷ Ten rodzaj budynków obejmuje także tunele foliowe wraz z zasłonami cieniującą-termoizolacyjnymi i komputerami klimatycznymi oraz silosy zbożowe w gospodarstwach rolnych.

granicy. Wewnątrz obszaru, który powstał w wyniku wykonania tych czynności, wyznacza się krzywą poprowadzoną w odległości 40 m od granicy tego obszaru. Z kolei od obszaru, który powstał w wyniku wykonania tych czynności (tj. wyznaczenia obszaru ograniczonego krzywą poprowadzoną w odległości 50 m od obrysu budynków położonych w zgrupowaniach i dodaniu do tego obszaru jednostkowej powierzchni nie większej niż 5000 m² ograniczonej z każdej strony krzywą), odejmuje się obszar znajdujący się między tą krzywą a krzywą poprowadzoną w odległości 40 m od granicy tego obszaru. Tak wyznaczony obszar uzupełnienia zabudowy ze względu na występujące obiekty chronione może być ograniczony.

W granicach wskazanych w § 1 ust. 5 rozporządzenia z 2 maja 2024 r. dopuszcza się także rozszerzenie granic obszarów uzupełnienia zabudowy, jeżeli jest to uzasadnione lokalnymi uwarunkowaniami oraz polityką przestrzenną gminy. Na użytkach rolnych klas I–III poza granicami administracyjnymi miast takie rozszerzenie granic obszaru uzupełnienia zabudowy jest dopuszczalne wyłącznie na obszarach położonych w odległości nie większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych²⁸, lecz z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad.

Jak zatem widać, ustawodawca stara się precyzyjnie określić zasady wyznaczania granic ewentualnych obszarów uzupełnienia zabudowy, nie pozostawiając gminom zbyt wiele swobody decyzyjnej w tym zakresie (oczywiście poza decyzją o przystąpieniu do wyznaczenia takiego obszaru). Dla ochrony gruntów rolnych znaczy to, że zliberalizowane zasady przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolne w obrębie obszarów uzupełnienia zabudowy nie będą miały zbyt dużego znaczenia praktycznego. Największy wpływ na poziom ochrony gruntów rolnych będą miały zatem przepisy ograniczające zarówno możliwość zabudowy na terenach pozbawionych planów miejscowych, jak i swobodę gmin w uchwalaniu szczegółowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie funkcji terenów oraz obowiązujących w ich obrębie parametrów urbanistycznych już na etapie planu ogólnego. Niewątpliwie przełoży się to na zwiększenie efektywności ochrony terenów rolnych przed chaotyczną urbanizacją i ich niekontrolowaną konwersją na funkcje nierolnicze.

Warto także wspomnieć, że zgodnie z nowym brzmieniem art. 14 ust. 6a pkt 2 ustawy o planowaniu przestrzennym zmiana zagospodarowania terenu dotycząca niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł

²⁸ Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 320).

energii – lokalizowanych: a) na użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych, b) na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, c) na innych gruntach, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW – może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Innymi słowy, instalacje o mocy większej niż 1 MW (a na gruntach IV klasy – większe niż 150 kW, na gruntach klas I–III i leśnych – wszystkie) będą mogły być lokalizowane wyłącznie wtedy, kiedy zostaną przewidziane w planie miejscowym. Wygaśnięcie zatem wcześniejsza możliwość lokalizowania takich instalacji na podstawie indywidualnej zgody lokalizacyjnej. Rozwiązanie to może być wprawdzie postrzegane jako bariera rozwoju sektora energii odnawialnej, jednak stanowi istotne wzmocnienie ochrony gruntów rolnych przed niekontrolowanym przeznaczaniem ich na cele produkcji energii, a w każdym razie zmierza do bardziej racjonalnego pod względem ochrony gruntów rolnych lokowania inwestycji OZE na gruntach mniej przydatnych rolniczo.

Podany przykład rozstrzygnięcia przez ustawodawcę konfliktu między dążeniami do rozwoju potencjału wytwórczego OZE a interesami rolnictwa nie stanowi jednak rozwiązania systemowego. Dotyczy on w gruncie rzeczy niewielkiej liczby przypadków, jako że w skali kraju wpływ rozwoju sektora energetyki odnawialnej na działalność rolniczą jest raczej marginalny. Czynniki wpływające na przemiany struktury wytwórczej w polskim rolnictwie mają o wiele szerszy zakres. Są wynikiem zmieniających się wymogów gospodarki rynkowej, potrzeb przebudowy struktur rolnictwa i poprawy efektywności gospodarowania, a tym samym dążenia do podniesienia dochodów ludności rolniczej. Stan przestrzeni na tych terenach jest nie tylko istotnym wymiarem ich rozwoju, lecz decyduje także o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju jako całości²⁹.

Podsumowanie

Jednym z największych zagrożeń i problemów rozwojowych obszarów wiejskich wciąż są zachodzące niekorzystne zmiany w przeznaczeniu i użytkowaniu gruntów, w tym zaprzestawanie praktyk rolniczego użytkowania gruntów rolnych i niekontrolowana urbanizacja na terenach wiejskich (rów-

²⁹ J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 147.

niez cennych dla rolnictwa), które prowadzą do niepełnego i nietrwałego (niezrównoważonego) gospodarowania krajowym zasobem ziemi rolniczej³⁰. Pomimo wprowadzonych zmian legislacyjnych rola instrumentów planowania przestrzennego – w kontekście rozwoju obszarów wiejskich – nie uległa istotnemu wzmocnieniu. Plany miejscowe dla tego typu obszarów nadal pewnie będą uchwalane nie w celu ochrony gruntów rolnych, lecz zmiany ich funkcji na cele nierolnicze³¹.

Należy ponadto zauważyć, że współczesna gospodarka przestrzenna polega nie tylko na eliminowaniu konfliktów pojawiających się związku z zagospodarowywaniem nieruchomości. Swoistość obszarów wiejskich implikuje potrzebę odrębnego ujęcia, ze względu na nieadekwatność instrumentów ochronnych charakterystycznych dla podejścia urbanistycznego w planowaniu przestrzennym. 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 wskazuje się jako elementy procesu rozwoju obszarów wiejskich, choć nie są one jedyne³².

Podsumowując rozważania na temat znaczenia nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla ochrony gruntów rolnych, należy stwierdzić, że choć zakres wprowadzanych zmian jest bardzo szeroki, to tylko w niewielkim stopniu dotyczy obszarów wiejskich. Dla kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym ochrony gruntów rolnych, największe znaczenie wydaje się mieć wpisanie do katalogu zasad planowania przestrzennego potrzeb związanych z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwojem produkcji rolniczej. Konsekwencją szczegółowych rozwiązań przyjętych w znowelizowanej ustawie jest m.in. zwiększenie intensywności ochrony ilościowej gruntów rolnych, polegającej na dalszym ograniczeniu możliwości zmiany przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze. Oczywiście można postawić pytanie, na ile takie rozwiązanie zostało podyktowane troską o rozwój rolnictwa, a na ile jest konsekwencją racjonalizacji procesów urbanizacyjnych, polegającą na ograniczaniu lawinowo rosnących kosztów ekonomicznych, społecznych

³⁰ „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” przyjęta na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 123 z 15.10.2019 r. (Monitor Polski z 2019 r., poz. 1150), s. 13.

³¹ J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne...*, s. 173–174.

³² K. Leśkiewicz, *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14, s. 149.

i środowiskowych niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy na słabo zurbanizowane tereny rolnicze (*urban sprawl*).

Analiza omawianych zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zmienia ogólnej obserwacji, że również po nowelizacji ustawa ta tylko w niewielkim stopniu uwzględnia specyfikę i potrzeby kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz szerzej – obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę, że ziemia zawsze pełniła kluczową rolę w sektorze rolnictwa jako podstawowy i niezbędny element prowadzenia produkcji rolnej oraz że ma ona charakter dobra niewzruszalnego, niepomnażalnego i niezniszczalnego³³, należałoby się spodziewać, że jej ochrona będzie przedmiotem większego zainteresowania ustawodawcy, a zmiany w zakresie tej ochrony będą miały charakter kompleksowy i nie będą dokonywane niejako przy okazji nowelizowania innych ustaw.

BIBLIOGRAFIA

- Błażejczyk M. (1967), *Ochrona prawna gruntów rolnych*, Warszawa.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Czarnik Z. (2001), *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności*, „Casus” nr 1.
- Czechowski P. (1980), *Kształtowanie terenów budowlanych na obszarach wsi. Zagadnienia prawno-organizacyjne*, Warszawa.
- Czechowski P., Marciniuk K. (2019), *Ochrona gruntów rolnych*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Goździewicz-Biechońska J. (2015), *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Jeżyńska B., Mikołajczyk P., Pastuszko R., Oleszko A. (2009), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Leśkiewicz K. (2016), *Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego w świetle potrzeb rozwojowych obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. 14.
- Marciniuk K. (2019), *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomości rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok.
- Marciniuk K. (2020), *Main directions and normative areas of agricultural land protection*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. XXIX, nr 2.
- Marciniuk K. (2023), *Legal Issues of Spatial Planning in Agricultural Areas in the Light of the Amendment of the Spatial Planning and Development Act of 7 July 2023*, „Studia Iuridica” nr 101.
- Marciniuk K. (2024), *Spatial planning and the development of rural areas in Poland*, w: G. Spoto (red.), *Legal and Economic Conditions of Planning and Implementation of EU Policies in the Agri-Food Sector*, Napoli.

³³ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 44.

-
- Oleszko A. (2009), *Prawo rolne*, Lublin.
- Rakoczy B. (2009), *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Wierzbowski B. (2016), *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. 14.
- Wróbel A. (1984), *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław.