

**Anna Fogel**

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie  
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

## Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych w miastach – ocena kierunków zmian prawnych

**Streszczenie:** przedmiotem artykułu jest ocena zasadności powiązania ochrony gruntów rolnych z ich położeniem poza granicami administracyjnymi miasta. Obowiązujące kryteria w praktyce uniemożliwiają ochronę takich gruntów rolnych. Zasadne więc są rozważania, jakie są przesłanki takich regulacji prawnych, w szczególności czy odpowiadają one wzorcowi zrównoważonego rozwoju. Grunty rolne, zwłaszcza te o najlepszych walorach produkcyjnych, pełnią bowiem istotną rolę nie tylko w gospodarce ale również w środowisku człowieka.

**Słowa kluczowe:** ochrona gruntów rolnych, zrównoważony rozwój, planowanie przestrzenne.

### 1. Podstawowe uwarunkowania prawne ochrony gruntów rolnych

Jednym z najważniejszych zadań administracji publicznej w zakresie gospodarowania terenami jest zapewnienie wystarczających ilościowo i właściwych jakościowo zasobów gruntów nadających się do produkcji rolnej. Oprócz zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, grunty takie pełnią jednak nie tylko funkcje stricte produkcyjne ale również przyrodnicze, społeczne czy też kulturowe. Istotną przesłanką ochrony gleb na obszarach miejskich jest zachowanie funkcji estetycznych przestrzeni, bezpośrednio związanych z różnorodnością biologiczną. W literaturze podkreśla się, że percepcja krajobrazu otaczającego tereny mieszkaniowe jest integralnym czynnikiem decydującym o jakości życia. Monotonny krajobraz miejski, pozbawiony istotnego udziału zasobnych w wodę powierzchni czynnych biologicznie, tworzy nieprzyjazne człowiekowi "pustynie urbanizacyjne", powodujące poczucie dyskomfortu, zakłócenia relacji społecznych, ograniczające możliwości rekreacji, a poprzez interakcję tych czynników bezpośrednio oddziałujących 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 (Stuczyński i in. 2008).

Ustawą określającą szczegółowe zasady ochrony gruntów rolnych jest ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2015 r. poz. 909 z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 tej ustawy - gruntami rolnymi są grunty:

1. określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;
2. pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
3. pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
4. 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;
5. parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;
6. rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
7. pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
8. zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
9. torfowisk i oczek wodnych;
10. pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Za grunty rolne nie uważa się natomiast gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.

Pojęcie ochrony gruntów rolnych zostało dookreślone w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów. Polega ono na:

1. ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne;
2. zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi;

3. rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze;
4. zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych;
5. ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Jest to warte podkreślenia. Ochrona gruntów rolnych zgodnie z przytoczonym przepisem dotyczy bowiem co do zasady gruntów rolnych na terenie całego kraju, niezależnie od ich położenia na terenie miast lub wsi. Odmienne regulacje prawne dotyczą natomiast przeznaczenia gruntów rolnych położonych na terenie miast na cele nierolnicze i nieleśne, co zostanie omówione w dalszej części artykułu.

## **2. Instytucja zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne**

Kluczowym aktem prawa w zakresie przeznaczenia terenu w Polsce jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015 r. poz. 199 z późn. zm., dalej: u.p.z.p.). Prawidłowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego jest wypełnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, będącej zasadą ustrojową określoną w art. 5 Konstytucji RP. Zasada zrównoważonego rozwoju jest również wiodącą zasadą planowania i zagospodarowania przestrzennego, co wprost zostało wyrażone w art. 1 ust. 1 u.p.z.p.

Należy podkreślić w tym miejscu, że ochrona gruntów rolnych i leśnych jest jednym z kilkunastu aspektów, które muszą być wzięte pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie zaś jedynym. Wartości podlegające szczególnej ochronie w planowaniu przestrzennym określone zostały w art. 1 u.p.z.p. Wobec faktu, że część tak zwanych „wysoko cenionych wartości” dla planowania przestrzennego pozostawać może w konflikcie z innymi, istotą procesu planowania jest ustalenie, które z nich mają pierwszeństwo nad innymi. W przypadku każdego planu miejscowego te priorytety mogą być i najczęściej są inne i każdorazowo wymagają stosownego wyważenia. Wydaje się, że właśnie z uwagi na taką rolę planu miejscowego ustawodawca przesądził, że dokonanie zmiany przeznaczenia terenu gruntów rolnych klas I–III następuje wyłącznie w planie miejscowym. Jednocześnie jednak przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych klas I–III stanowiących użytki rolne, niezależnie od ich powierzchni

z wyłączeniem gruntów znajdujących się w obrębie terenów zabudowy, zgodnie z art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów, oraz gruntów leśnych wymaga zgody właściwych organów. W pierwotnej wersji ustawy o ochronie gruntów przepis ten dotyczył wszystkich gruntów rolnych klas I-III, o powierzchni przekraczającej 0,5 ha, w tym również położonych w obszarze miast.

Obowiązek dokonania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz uzyskania stosownej zgody właściwych organów wywoływał istotne skutki w zagospodarowaniu przestrzennym, daleko wykraczające poza stricte kwestie ochrony gruntów rolnych. Wymóg ten stał się bowiem jednym z głównych instrumentów reglamentacji zagospodarowania terenu. Zgodnie bowiem z art. 61 ust 1 pkt 4 konieczność uzyskania „zgody odróżnieniowej” uniemożliwia wydanie decyzji o warunkach zabudowy, z wyłączeniem lokalizacji tzw. zabudowy zagrodowej. Jak wskazuje się w doktrynie, celem powyższego przepisu jest podkreślenie prawnej ochrony gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia, nie zaś blokowanie inwestycji służących rolniczemu lub leśnemu wykorzystaniu tych gruntów (Niewiadomski i in., 2015). Jednak w sytuacji, gdy jedynie niewielka część powierzchni Polski pokryta była (i jest) miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, konieczność uzyskania takiej zgody umożliwiła ochronę nie tylko terenów gruntów rolnych o tzw. dobrej kulturze rolnej ale również w wielu przypadkach terenów niezasklepionych, „otwartych”, jak również cennych przyrodniczo - o ile były to grunty o odpowiednio wysokiej klasie bonitacyjnej (Fogel 2014).

Taki stan prawny uległ zasadniczej zmianie z dniem 1 stycznia 2009 r, poprzez wejście w życie nowelizacji ustawy o ochronie gruntów z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. 2008 Nr 237 poz.1657). Wprowadzony art. 5b ustawy o ochronie gruntów stanowił, że przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast (Dz.U. 2008 Nr 237 poz.1657).

Podkreślić warto, że przepisy te weszły w życie z zaledwie kilkudniowym *vacatio legis* i z tą chwilą dla takich gruntów nie była już wymagana decyzja w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Otworzyło to możliwość żądania wydania warunków zabudowy dla tych terenów, o ile spełnione są ustawowe przesłanki uzyskania takiej decyzji. Aktualność w tym zakresie zachowuje wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 sierpnia 2010 r., II SA/Bk 362/10.

### 3. Specyfika postępowania w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne

Postępowanie w sprawie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Organ wyrażający zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze nie uzgadnia bowiem projektu planu miejscowego, lecz prowadzi własne postępowanie administracyjne mające na celu rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Postępowanie to toczy się w związku z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz nie w ramach tworzenia prawa miejscowego. Stanowisko takie wielokrotnie potwierdziło orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym m.in. wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., II OSK 148/10.

Rolą właściwych organów jest współdziałać z organem sporządzającym plan miejscowy w zakresie wydania bądź odmowy wydania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Decyzja w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy, co nie oznacza dowolności w działaniu organu udzielającego zgody. Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 stycznia 2014 r., II OSK 1520/12, *udzielenie lub odmowa udzielenia zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na inny cel oparte jest na uznaniu administracyjnym. Organ rozpoznający wniosek o udzielenie takiej zgody (art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) winien więc zgromadzić i wszechstronnie zbadać materiał dowodowy w celu ustalenia stanu faktycznego a następnie wydać orzeczenie w którym zostanie wyważony interes publiczny i słuszny interes strony. Organ działający w oparciu o uznanie administracyjne nie może wydać decyzji dowolnych, lecz decyzje będące wynikiem wyważenia sprzecznych interesów i uwzględniające obowiązujące prawo materialne.*

Natomiast w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r. II OSK 2031/10 wskazano, że *przepisy art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażają jedynie wskazówki, którymi winien kierować się organ administracji przy wydawaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze oraz nie zamykają one możliwości przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III. Argumentem przemawiającym za odmową wydania zgody*

*na zmianę przeznaczenia tych gruntów nie może być więc jedynie okoliczność, że ustawa przewiduje szczególną ochronę tych gruntów. Ochrona gruntów rolnych nie może być posunięta tak daleko, by skutkowało to brakiem bądź istotnym ograniczeniem możliwości rozwoju gminy, zważywszy, że możliwość tego rozwoju, tak jak prawo własności, są wartościami, które podlegają prawnej ochronie i które należy w związku z tym także brać pod uwagę, wydając rozstrzygnięcie w oparciu o art. 7 ust. 2 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.*

Prowadzi to do wniosku, że właśnie w postępowaniu o udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia chronionych gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne właściwy organ może ocenić zasadność takiej zmiany, zarówno w kontekście niezbędnych potrzeb rozwojowych, w tym lokalizowania inwestycji, gmin i ich mieszkańców, jak i konieczności ochrony terenów rolniczych o wysokich walorach produkcyjnych. Jak wskazuje I. Derucka, w istocie jedyna dyrektywa wskazująca na przesłanki, jakimi powinny kierować się organy administracji przy zmianie przeznaczenia gruntów rolnych zawiera art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów (Derucka2011). Zgodnie z przepisem tym, na cele inne niż rolnicze i nieleśne przeznaczają się nieużytki a w razie ich braku - grunty klas VI a w razie ich braku – grunty klas wyższych. Potwierdza to szczególne znaczenie, jakie ustawodawca nadaje ochronie gruntów rolnych o najwyższych wartościach produkcyjnych.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 września 2014 r.,

II OSK 436/13, wykładnia językowa art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych prowadzi do wniosku, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych odnosić się powinna do nieużytków i gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, zaś wyjątkowo do gruntów najwyższej klasy. Nie może budzić wątpliwości, że organ rozpoznając wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów powinien przede wszystkim kierować się wskazanymi przez ustawodawcę zasadami ochrony gruntów, a wydając decyzję rozważyć interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów rolnych i interes wnioskującej gminy. Potwierdza to, że przy wydawaniu „zgody odrolnieniowej” ocena przesłanek wydania decyzji administracyjnej przez organ administracji nabiera szczególnego znaczenia.

#### 4. Grunty rolne w miastach

Zasadne jest więc postawienie pytania – jakie cele przyświecały przepisom wyłączającym spod powyższych regulacji grunty rolne na terenie miast?

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.) Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Wskazuje to na konieczność dokonania analizy bardziej szczegółowych kryteriów, wyprowadzonych z wskazanych wyżej kryteriów ustawowych (Sobota i in. 2012).

Jednak analiza struktury przestrzennej ukazuje, że w obrębie wielu miast znajdują się często znaczące tereny rolne a grunty klas o I-III znajdują się na obszarach o wyraźnie rolniczej strukturze zagospodarowania. Tytułem przykładu można wskazać miasta: Przasnysz i Zawiercie.

Miasto Zawiercie ma powierzchnię 85 km<sup>2</sup>, z czego około 56 % zajmują użytki rolne a jedynie 20 % to tereny zurbanizowane( 20 % to lasy). Na terenie miasta około 80 ha to grunty III klasy bonitacyjnej. Jednocześnie struktura miasta wskazuje, że w obrębie miasta znajdują się liczne dawne wsie, włączone do jego granic administracyjnych (Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Zawiercie - uchwała Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 7.08.2013 r. XXXVIII/349/13).

Miasto Przasnysz ma powierzchnię 25 km<sup>2</sup>, z czego około 78 % zajmują użytki rolne W strukturze bonitacyjnej gleb ponad połowa to grunty II i III klasy (Źródło: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Przasnysz - uchwała Rady Miejskiej w Przasnyszu z dnia 29.05.2014 r., XLIX/320/2014). 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 w tym miejscu nadmienić, że bardzo często to właśnie właściciele gruntów rolnych 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 sąsiednich. Dotyczy to w pierwszej kolejności terenów zmeliorowanych, gdyż nawet punktowe uszkodzenie sieci melioracyjnych może znacząco zaburzyć warunki gruntowo – wodne terenów rolnych. Przekształcenie terenów użytkowanych rolniczo terenami zainwestowanymi może z kolei prowadzić do zwiększenia zanieczyszczeń gleby, jak również generować konflikty społeczne, związane choćby z emisjami odorów lub zapylenia przy pracach polowych, oddziałujące na mieszkańców nowo wybudowanych budynków. Potwierdzeniem tego jest konieczność uzgadniania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami – również jeżeli znajdują się one w granicach administracyjnych miasta. Zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami za nieruchomości wykorzystywane na cele rolnej uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Z uwagi do postępującą depopulację polskich miast nie do obrony wydaje się być 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). Można ponadto wskazać na coraz bardziej popularne ruchy tzw. „rolnictwa miejskiego” (Szulczewska, Kaliszuk 2005). 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.



Dlatego też 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. Rozwiązana takie wprowadza art. 7 ust 2a ustawy o ochronie gruntów Zgodnie z przepisem tym „zgoda odrolnieniowa” nie jest wymagana, jeżeli grunty rolne stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

1. co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
2. położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.);
3. położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.);
4. ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Zgodnie z definicjami zawartymi w ustawie o ochronie gruntów przez zwartą zabudowę - rozumie się zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. Natomiast przez obszar zwartej zabudowy - rozumie się obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.

Takie podejście do zagadnienia lokalizacji zabudowy i pozostałych inwestycji na terenach rolnych pozostaje ponadto spójne z zasadami planowania przestrzennego wprowadzone do u.p.z.p. ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777). Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 4 u.p.z.p. w przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:

1. kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
2. lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
3. zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
4. dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
  - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
  - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Oczywistym jest, że w przypadku miast metropolitalnych czy też położonych w sąsiedztwie terenów w przeszłości intensywnie użytkowanych przemysłowo utrzymywanie terenów rolniczych nie jest zasadne. Jednak w wielu wypadkach należałoby rozważyć, czy zmiana przeznaczenia gruntów rolnych nie powinna podlegać ściślejszej reglamentacji. Należy postulować aby było to powiązane zarówno w charakterem terenu („np. „wieś w mieście”) jak i rodzajem planowanego w wyniku zmiany przeznaczenia zainwestowania ( inaczej powinny być traktowane niezbędne inwestycje infrastrukturalne a inaczej np. zabudowa lotniskowa). Rolą organów administracji powinno być w takim przypadku rozważne wyważenie interesów – tak aby zarówno nie naruszać nadmiernie chronionych praw jednostek, w tym przede wszystkim prawa własności, jak i interesów szczególnie istotnych dla ogółu społeczeństwa, do których niewątpliwie należy zaliczyć

zapewnienie zasobu gruntów rolnych szczególnie predestynowanych do produkcji rolnej.

## Literatura

- Derucka I (2011) *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, Przegląd Prawa Publicznego, 7-8.
- Fogel A. (2014) Ograniczanie możliwości inwestowania a ochrona walorów krajobrazowych obszarów chronionych na przykładzie inwestycji w energię odnawialną [w:] Biskup R., Pyter M., Rudnicki M., Trzewik J., red., *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin.
- Niewiadomski Z., red., (2015) *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wydanie 8, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Sobota M., Jawecki B., Tokarczyk – Dorociak K., (2012) Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin, *Barometr Regionalny*, 4.
- Stuczyński T., Fogel P., Jadczyzyn J. (2008) Ochrona gleb na terenach zurbanizowanych, *Urbanista*, 11.
- Szulczewska B., Kaliszuk E. (2005) *Koncepcja systemu przyrodniczego miasta: geneza, ewolucja i znaczenie praktyczne*, Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych, Lublin.

**Abstract:** The subject of this paper is an analysis of the efficiency the protection of agricultural land from their location outside the administrative borders of the city. The legal criteria seems not to ensure protection of such agricultural land. It is worth to analyse, what are the reasons of such legislation, in particular whether they correspond to the pattern of sustainable development. Agricultural land, especially those with the best production values, play an essential role not only in the economy but also for the human environment.

