

**JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska

e-mail: gozdziejwicz-biechonska@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5046-037X

## **Prawne pojęcie obszarów wiejskich i kształtowanie go pod wpływem polityki Unii Europejskiej**

The legal concept of rural areas and the formation of this notion  
under the influence of European Union policy

La nozione giuridica di aree rurali e il suo formarsi  
sotto l'influenza della politica dell'Unione europea

The aim of this article is to define the legal meaning of the term “rural area” and to present the main concepts of this notion that function in law, taking into account the influence of EU policies, especially the Common Agricultural Policy, on their formation. The author analyses the different concepts of rural areas in law, and focuses on three main ones: the administrative, the functional and the comprehensive one. She concludes that it is difficult to define rural areas unambiguously and in a manner that would be universally accepted within the entire legal system. This is because there are various interpretations determined by the objectives of their delimitation and the specificity of legal regulations. The comprehensive concept of rural areas is considered to be the most broadly understood. Furthermore, the author notes that the changes in the conceptualisation of rural areas in law (including agricultural law) and in European Union policy reflect the directions of socio-economic and cultural changes taking place in the rural community.

**Keywords:** rural areas, legal definition of rural areas, Common Agricultural Policy, European Union development policy, European Union cohesion policy

L'articolo si propone di determinare il significato giuridico del termine “area rurale”, nonché di presentare le principali concezioni di questa nozione in funzione nel diritto, tenendo pur conto dell'impatto della politica dell'UE, in particolare della politica agricola comune, sul suo formarsi. L'autrice analizza diverse concezioni di area rurale nel diritto, e nello specifico le tre principali: amministrativa, funzionale e globale/complessiva. Nella parte conclusiva, essa afferma che è difficile definire la nozione in questione in modo univoco e universalmente accettato per l'intero ordinamento giuridico. Esistono diversi modi di inquadrarla,

dovuti alle finalità per le quali essa viene definita e alla specificità delle regolazioni giuridiche. Secondo l'autrice l'approccio più ampio alle aree rurali va riconosciuto alla concezione complessiva. Inoltre, essa osserva che i cambiamenti nel concettualizzare le aree rurali all'interno del diritto (compreso il diritto agrario) e nella politica dell'Unione europea riflettono gli orientamenti presenti nei cambiamenti socioeconomici e culturali che hanno luogo nelle campagne.

**Parole chiave:** aree rurali, definizione giuridica delle aree rurali, politica agricola comune, politica di sviluppo dell'Unione europea, politica di coesione dell'Unione europea

---

## Wprowadzenie

Wpływ polityki Unii Europejskiej na ewolucję prawa rolnego ma charakter złożony i może być analizowany na wielu płaszczyznach<sup>1</sup>. Profesor Aleksander Lichorowicz podejmował tę problematykę w swoich badaniach, zwłaszcza w przełomowym dla Polski okresie przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, skupiając się głównie na kwestiach dostosowania prawa polskiego do standardów europejskich<sup>2</sup>. Kwestie pojęciowe dotyczące „obszarów wiejskich” wydają się dobrym przykładem oddziaływania polityki UE na prawo rolne i jego zmiany koncepcyjne. Europejska polityka rolna, w swojej genezie mająca charakter sektorowy – odnoszący się do rolnictwa, stopniowo przekształcała się bowiem w politykę rozwoju obszarów wiejskich<sup>3</sup>. Dało to asumpt do formułowania koncepcji doktrynalnych coraz szerzej włączających tę problematykę do prawa rolnego. Roland Norer zaproponował nawet, aby w miejsce rolnictwa jako centralnego pojęcia prawa rolnego przyjąć koncepcję obszaru wiejskiego, przez co ta gałąź prawa stanie

---

<sup>1</sup> Zob. np. koncepcję czynników rozwojowych prawa rolnego (zwłaszcza politycznego i międzynarodowego) w: R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 53–60, 79–90.

<sup>2</sup> A. Lichorowicz, *Stan i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływu na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm polskiego prawa rolnego w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. 6 (*Stan i perspektywy rozwoju prawa europejskiego. Materiały konferencyjne* (Łódź, 7–8.VI.2002), red. Z. Hajn, M. Seweryński), Łódź 2002, s. 158–173; idem, *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2002, s. 53–69; idem, *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej*, „Wieś i Państwo” 1995, nr 4, s. 127–142.

<sup>3</sup> D. Łobos-Kotowska, *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa 2013, s. 27.

się prawem przestrzeni wiejskiej<sup>4</sup>. Według mniej radykalnego stanowiska prawo wiejskie to szczegółowy dział prawa rolnego, o rozwojowym charakterze, jednak pozbawiony autonomii<sup>5</sup>. Dyskusja ta bez wątpienia świadczy o rosnącym znaczeniu „obszarów wiejskich” jako problemu prawnego, ale też o potrzebie uporządkowania pojęć w tym zakresie.

Celem niniejszego opracowania jest próba dokonania takiego uporządkowania poprzez określenie prawnego znaczenia terminu „obszar wiejski” oraz przedstawienie głównych koncepcji obszarów wiejskich funkcjonujących w prawie, z uwzględnieniem wpływu polityki UE, zwłaszcza Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na ich kształtowanie się. Należy jednak zastrzec, że ze względu na obszerność tego zagadnienia i wielość kontekstów uwaga zostanie skupiona na zidentyfikowaniu głównych ujęć – koncepcji. Głównym punktem odniesienia w analizie wpływu polityki unijnej będzie zaś Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich: silniejsze, lepiej skomunikowane, odporne i zamożne obszary wiejskie w UE<sup>6</sup>. Stanowi ona bowiem jeden z najważniejszych ostatnio przyjętych przez Unię Europejską generalnych dokumentów strategicznych odnoszących się do wsi i obszarów wiejskich. Wizja ta nie powinna być traktowana jako bieżący dokument wykonywania polityki przez organy i instytucje unijne, lecz jako wyraz ideowych i funkcjonalnych przemian obszarów wiejskich w Europie, próba całościowego ujęcia fenomenu przestrzennego, jakim są europejskie obszary wiejskie, i określenia ścieżek ich rozwoju.

Ze względu na obszerność zagadnienia do analizy nie zostały włączone pojęcia i koncepcje pokrewne, stanowiące odrębne kategorie pojęciowe i tworzące swoiste problemy badawcze, takie jak: obszar podmiejski/peryferyjny obszar miejski (*peri-urban area*), strefa podmiejska (*suburban zones*), peryferie miejskie (*urban fringe*); obszar styku miejsko-wiejskiego (*urban-rural interface*), strefy tranzytowe (*transit zones*); suburbanizacja, eksurbanizacja (*urban sprawl*)<sup>7</sup>. Nie będą też prowadzone analizy relacji między pojęciem obszarów wiejskich a innymi pojęciami wykazującymi

<sup>4</sup> R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums*, „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 160.

<sup>5</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 223.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji z 30 czerwca 2021 r.: Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich: silniejsze, lepiej skomunikowane, odporne i zamożne obszary wiejskie w UE, COM(2021) 345 (dalej: Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich).

<sup>7</sup> A. Piorr i in., *Research for AGRI Committee – Urban and Peri-urban Agriculture in the EU*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617468/IPOL\\_STU\(2018\)617468\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617468/IPOL_STU(2018)617468_EN.pdf) [dostęp: 25.04.2024], s. 16.

podobieństwa czy związki znaczeniowe, takimi jak: wieś, środowisko wiejskie czy krajobraz wiejski.

## 1. Pojęcie obszaru wiejskiego – konteksty

Dla przeprowadzenia analizy dogmatyczno-prawnej dotyczącej pojęcia obszarów wiejskich konieczne jest zarysowanie tej problematyki w szerszym kontekście, jednak ze względu na prawniczy charakter rozważań zostanie to ograniczone do niezbędnego minimum.

W państwach Europy Zachodniej istotne zmiany w dyskursie i podejściach badawczych dotyczących wsi i wiejskości obserwowano od lat 80. do końca lat 90., kiedy stopniowo odchodzono od definiowania „wiejskości” i ujmowania tego, co wiejskie, poprzez pojęcie „społeczności” na rzecz koncepcji „obszarów wiejskich”<sup>8</sup>. Stanowi to odzwierciedlenie socjoekonomicznych zmian zachodzących na wsi, takich jak: modernizacja rolnictwa i dywersyfikacja gospodarki wiejskiej, zmiany strukturalne oraz zmniejszenie populacji rolniczej i wyludnianie wsi<sup>9</sup>. Pojęcie obszaru wiejskiego, choć powiązane z pojęciami wsi i wiejskości, ma swoistą konotację – koncentruje się bowiem na określonym elemencie: obszarze, przestrzeni wyróżnionej ze względu na pewną szczególną cechę<sup>10</sup>. Poprzez ten aspekt przestrzenny pojęcie obszaru wiejskiego ma istotne znaczenie w kontekstach i naukach, w których przestrzeń jest przedmiotem szczególnego zainteresowania<sup>11</sup>, z geografią na czele<sup>12</sup>. Zauważa się nawet, że w innych dziedzinach (np. ekonomii, historii, etnologii) pojęcie to nie jest szerzej wyjaśniane ani definiowane<sup>13</sup>. W tych ostatnich obszar wiejski stanowi też często synonim wsi. Jednak „bez względu [...] na konotacje tego terminu w różnych językach nauk społecznych, ich wspólnym elementem jest aspekt przestrzenny”<sup>14</sup>. Podobnie jak w przypadku wsi i wiejskości sformułowanie uniwersalnej definicji obszaru wiejskiego nie jest możliwe. W związku z tym często

<sup>8</sup> S. Féret i in., *Framework providing definitions, review and operational typology of rural areas in Europe*, SHERPA Rural Science-Society-Policy Report, 31.03.2020, [www.rural-interfaces.eu](http://www.rural-interfaces.eu) [dostęp: 25.04.2024].

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> M. Stanny, *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie*, „Wieś i Rolnictwo” 2014, t. 162, nr 1, s. 127–128.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 127.

<sup>12</sup> S. Depraz, *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, t. 132, nr 2, s. 26.

<sup>13</sup> M. Stanny, *Wieś...*, s. 128.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 130.

stosuje się podejście opisowe – poprzez charakterystyczne cechy<sup>15</sup>. Z kolei w badaniach socjologicznych definicje obszarów wiejskich nadal bazują na cechach społeczności lokalnych, w tym chłopskich<sup>16</sup>.

Precyzyjne zdefiniowanie obszaru wiejskiego ma natomiast duże znaczenie w statystyce, administracji i politykach rozwojowych<sup>17</sup>. Instytucje państwowe i międzynarodowe tworzą więc definicje, opierając się na różnych kryteriach. Ze względu na czynnik subiektywności oraz zróżnicowanie podejść i tradycji w różnych krajach nie ma bowiem jednej wspólnej międzynarodowej definicji obszarów wiejskich<sup>18</sup>. W zależności od potrzeb i celu, dla których formuje się definicję, przyjmowane są różne metodyki, kryteria, progi i skale (poziom) analizy<sup>19</sup>. W tym kontekście można też zauważyć ewolucję postrzegania i interpretowania wiejskości, zwłaszcza odchodzenie od kryterium administracyjnego i podejścia dychotomicznego miejski–wiejski (na rzecz kontinuum miejsko-wiejskiego) oraz malejące znaczenie funkcji rolniczej jako kryterium wyróżnienia. Zmiany te identyfikuje się jako prowadzące do powstania europejskiego modelu obszaru wiejskiego, choć ma ono różne tempo w różnych częściach Europy<sup>20</sup>.

Także definiowanie obszarów wiejskich w kontekście międzynarodowym, stosowane na potrzeby analiz porównawczych między krajami, cechuje wielość i zróżnicowanie metodologiczne<sup>21</sup>. W większości odnoszą się one jednak do trzech wymiarów, pozwalających na rozróżnienie obszarów wiejskich i miejskich oraz wyszczególnienie różnych rodzajów obszarów wiejskich: (1) rozproszenie osadnictwa (*sparse settlement*): wielkość populacji i gęstość zaludnienia; (2) pokrycie terenu (*land cover*): przyrodnicze i powstałe w wyniku działalności człowieka, odzwierciedlające i warunkujące użytkowanie terenu i gospodarkę; (3) oddalenie (*remoteness*): dostęp do rynków i usług publicznych, trudność w fizycznym dotarciu do miejsc, gdzie są one dostęp-

---

<sup>15</sup> J. Bański, *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego*, w: M. Halamska (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 41.

<sup>16</sup> M. Stanny, *Wieś...*, s. 128 i cytowana tam literatura.

<sup>17</sup> Rodzaje definicji obszarów wiejskich analizował np. S. Depraz, *Czy powstanie...*, s. 26–42.

<sup>18</sup> *Guidelines on defining rural areas and compiling indicators for development policy*, Food and Agriculture Organization of the United Nation (FAO) 2018; [www.fao.org](http://www.fao.org) [dostęp: 25.04.2024], s. 10.

<sup>19</sup> S. Depraz, *Czy powstanie...*, s. 38.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 30–34.

<sup>21</sup> Zob. np. zestawienie definicji formułowanych przez instytucje i organizacje międzynarodowe: *Guidelines on defining rural areas...*, s. 16–18.

ne – dużych miast<sup>22</sup>. Z kolei Samuel Depraz, analizując definicje obszarów wiejskich w krajach Europy, identyfikuje trzy rodzaje tych definicji: administracyjne (nadanie statusu na podstawie liczby ludności), morfologiczne (bazujące na gęstości zaludnienia, uwzględniające też kryterium oddalenia) i funkcjonalne (opierające się na różnych kryteriach socjoekonomicznych, co stanowi zwykle uzupełnienie definicji morfologicznych)<sup>23</sup>. Najbardziej rozbudowaną typologię występujących w literaturze podejść w zakresie kryteriów identyfikacji i kategoryzowania obszarów wiejskich zastosowano w raporcie SHERPA: (1) administracyjne (ustawowe): o charakterze prawno-administracyjnym; (2) morfologiczne (demograficzne): oparte na kryteriach populacji, np. gęstości zaludnienia; (3) lokalizacyjne: bazujące na przestrzennych relacjach między obszarami wiejskimi i miejskimi; (4) ekonomiczne (strukturalne, funkcjonalne): odnoszące się do takich kryteriów, jak udział rolnictwa w produkcji krajowym brutto czy koszty usług; (5) krajobrazowe: oparte na pokryciu i rodzaju zagospodarowania terenu i warunkach klimatycznych; (6) łączone/kombinowane: łączące co najmniej dwa z powyższych<sup>24</sup>.

Przeгляд ten pokazuje wielość kontekstów, w jakich funkcjonuje termin „obszary wiejskie”, oraz zróżnicowanie podejść do wyodrębniania tego pojęcia. Elementem spajającym te ujęcia jest bez wątpienia aspekt przestrzenny.

## 2. „Obszary wiejskie” – główne koncepcje prawne

W prawie terminy „obszar prawny” i „obszary wiejskie” nie są rozumiane jednolicie. Cele poszczególnych aktów prawnych determinują bowiem różne ujęcia i definicje legalne. Zasadniczo można wyróżnić trzy prawne koncepcje obszarów wiejskich: administracyjną, funkcjonalną i całościową/kompleksową.

Podstawą pierwszej (administracyjnej) jest ustrojowo-administracyjny podział terytorialny kraju wyznaczający dwa zasadnicze typy gmin: wiejską i miejską. Rozróżnienie to ma charakter formalny i związane jest z nadaniem gminie statusu miasta oraz ustaleniem jego granic<sup>25</sup>, co następuje w drodze

---

<sup>22</sup> Ibidem, s. 18; *Reconsidering Rural Development. World Social Report 2021*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2021, [www.desapublications.u.org](http://www.desapublications.u.org), [dostęp: 25.04.2024], s. 32.

<sup>23</sup> S. Depraz, *Czy powstanie...*, s. 34.

<sup>24</sup> S. Féret i in., *Framework providing definitions...*

<sup>25</sup> B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4, art. 4(a), art. 4(b)*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.

rozporządzenia Rady Ministrów<sup>26</sup>. Kryteria tych ustaleń nie są szczegółowo określone. W art. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>27</sup> wskazano tylko, że powinno się uwzględniać w tym zakresie infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. W tej formule to miasto jest więc nadrzędną kategorią pojęciową – pozwalającą na wyodrębnienie granic obszarów wiejskich.

Takie zobiektywizowane i formalne ujęcie obszarów wiejskich jest wykorzystywane przede wszystkim do celów statystycznych. Znajduje to odzwierciedlenie w podziale jednostek administracyjnych w Krajowym Rejestrze Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju TERYT w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej prowadzonym przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>28</sup>. GUS przyjął definicję obszarów wiejskich jako terenów położonych poza granicami administracyjnymi miast i obejmujących obszary gmin wiejskich oraz część wiejską gminy miejsko-wiejskiej (leżącą poza miastem i wyodrębnioną przez osobny identyfikator terytorialny). To dominujące nadal w Polsce administracyjne podejście do pojęcia obszaru wiejskiego – jak zauważa Depraz – stanowi „spadek po socjalizmie” i jest charakterystyczne dla innych europejskich państw postkomunistycznych<sup>29</sup>.

W ramach podejścia administracyjnego występują też w polskim porządku prawnym pojęcia miasta i wsi rozumiane jako jednostki osadnicze lub inne obszary zabudowane (miejsowości) i uregulowane, a nawet zdefiniowane w ustawie z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych<sup>30</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 12 tego aktu wieś rozumiana jest jako „jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta”. Miasto jest więc tu także kategorią nadrzędną. Definicja odnosi się do kryterium funkcjonalnego, uwzględniającego jednak głównie funkcję rolniczą.

Natomiast w metodologii Eurostatu (Urzędu Statystycznego UE) definicja obszarów wiejskich jest bardziej rozbudowana i bazuje na kryterium gęstości zaludnienia z uwzględnieniem sąsiedztwa geograficznego. Obszar wiejski

---

<sup>26</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 7 lutego 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2022 r. poz. 559).

<sup>27</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

<sup>28</sup> Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 459).

<sup>29</sup> S. Depraz, *Czy powstanie...*, s. 39.

<sup>30</sup> Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1443).

definiowany jest jako „obszar, na którym ponad 50% jego ludności mieszka w wiejskich jednostkowych polach siatki (*rural grid cells*), wyznaczanych jako wiejskie zgodnie ze stopniem urbanizacji”<sup>31</sup>. Definicja ta jest elementem szerszej i dość złożonej koncepcji metodologicznej – stopnia urbanizacji. Na jej podstawie dokonano w 1991 r. klasyfikacji obszarów. Metodyka ta została następnie zmieniona i zharmonizowana w 2014 r.<sup>32</sup> Zgodnie z nią zaliczenie do jednej z klas dokonywane jest na podstawie siatki geograficznej z przypisanymi kategoriami pól siatki (kwadratów o powierzchni 1 km<sup>2</sup>), wyznaczanymi progami zaludnienia. Stopień urbanizacji wyznacza klasyfikację lokalnych jednostek administracyjnych (w Polsce gmin), przypisując je do jednej z trzech klas: (1) gęsto zaludnione – miasta (*cities*), (2) średnio zaludnione – małe miasta i przedmieścia (*towns and suburbs*), (3) rzadko zaludnione – obszary wiejskie (*rural areas*). Obszary wiejskie stanowią obszary poza klastrami miejskimi, którymi są skupiska sąsiadujących ze sobą komórek siatki o powierzchni 1 km<sup>2</sup>, o gęstości co najmniej 300 mieszkańców na km<sup>2</sup> i minimalnej populacji 5000<sup>33</sup>.

Drugą koncepcję obszaru wiejskiego występującą w prawie można określić jako funkcjonalną. Rozwinięto ją zwłaszcza w polityce rozwoju i polityce spójności UE oraz w planowaniu przestrzennym. W ramach tego kierunku regulacyjnego pojęcie obszaru funkcjonalnego ujęte jest więc w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>34</sup>, a wcześniej zawarte było w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>35</sup>.

Jeśli chodzi o pierwszy z tych kierunków, wyznaczany przez unijną politykę rozwoju, trzeba zauważyć jej złożony kształt, a w szczególności skomplikowane relacje między dwoma nurtami: polityką spójności i wspólną polityką rolną (zwłaszcza jej drugim filarem). Wszystko to wpływa na niejednoznaczną koncepcję obszarów wiejskich. Warto więc pokrótce przedstawić specyfikę zasadniczego podejścia kształtującego tę politykę – podejścia zo-

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Rural\\_area](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Rural_area) [dostęp: 25.04.2024].

<sup>32</sup> L. Dijkstra, H. Poelman, *A harmonized definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*, European Commission Regional Working Paper 2014, WP 01/2014.

<sup>33</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/rural-development/methodology> [dostęp: 25.04.2024].

<sup>34</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm., dalej: u.z.p.p.r.).

<sup>35</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm., dalej: u.p.iz.p.).



rientowanego miejscowo/terytorialnie (*place-based policy*), gdyż nie tylko wyznacza ono model polityki rozwoju i spójności przyjęty w UE i Polsce, ale wskazuje też kierunek ewolucji koncepcji obszarów wiejskich.

W przeciwieństwie do wcześniejszego, zwanego „przestrzennie neutralnym” (*space-neutral*) lub „przestrzennie ślepy” (*spatially blind*), podejście zorientowane miejscowo zakłada, że charakterystyka obszaru jest istotna i kształtuje jego potencjał rozwojowy<sup>36</sup>. Odrzucając priorytet produktywistyczny (zorientowany na wzrost gospodarczy), skupia się na lokalnych zasobach jako podstawie rozwoju i aktywnej partycypacji lokalnej społeczności<sup>37</sup>. Ponadto pozwala szerzej spojrzeć na rozwój regionu – przez pryzmat powiązań funkcjonalnych, co ma zapewnić bardziej adekwatne wyznaczanie celów polityki, a następnie dostosowanie instrumentów jej realizacji do konkretnego obszaru<sup>38</sup>. Zamiast podejścia sektorowego, realizowanego w administracyjnych granicach regionów, podejmowane są zintegrowane działania na konkretnych wydzielonych obszarach – wcześniej zidentyfikowanych i przeanalizowanych pod kątem funkcji i potrzeb<sup>39</sup>. W takim modelu polityki rozwojowej przestrzeń jest tylko nie uwarunkowaniem interwencji planowanych w sferze społecznej i gospodarczej, lecz także jako kluczowa wartość i zasób stanowi podstawę formułowania celów rozwojowych z uwzględnieniem interesu publicznego, w tym ładu przestrzennego. Tak rozumiany model funkcjonalno-przestrzenny wiąże zagadnienia społeczno-gospodarcze z przestrzennymi<sup>40</sup>. Polityka rozwojowa oparta na podejściu zorientowanym terytorialnie zakłada prowadzenie zintegrowanych działań na obszarach funkcjonalnych. Jej podstawą jest zatem zidentyfikowanie tych obszarów i analiza ich funkcjonowania. W kwestii tej brak jednak terminologicznego uporządkowania, a dodatkowo koncepcje pojęciowe i regulacyjne

---

<sup>36</sup> E. Preza, E. Asporgerakas, *Applying integrated, spatial tools in the framework of the EU cohesion policy (2014–2020)*, „European Journal of Spatial Development” 2022, t. 19, nr 6, s. 3.

<sup>37</sup> T. Dax, A. Copus, *Towards Vibrant, Inclusive and Sustainable Rural Regions: Orientations for a Future Rural Cohesion Policy*, „European Structural & Investment Funds Journal” 2018, t. 3, s. 199.

<sup>38</sup> M. Kępa, D. Murzyn, J. Podgórska-Rykała, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa 2022, s. 8.

<sup>39</sup> M.J. Nowak, M. Urbański, *Rola obszarów funkcjonalnych w polityce przestrzennej województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 12, s. 8.

<sup>40</sup> *Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Departament Strategii, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/attachment/74aa7aa6-c366-45d6-8aa4-39abaaf90920> [dostęp: 25.04.2024].

ulegają częstym zmianom. Wydzielanie i badanie określonych terytoriów, w tym roli i zakresu obszarów funkcjonalnych, rozwinęło się zwłaszcza na gruncie nauk geograficznych<sup>41</sup>.

Planowanie funkcjonalne stanowiło też podstawę Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030<sup>42</sup> (nieobowiązującej obecnie). W akcie tym założeniem wyjściowym dla budowania krajowej polityki regionalnej i zagospodarowania przestrzennego było ujęcie obszarów geograficznych jako pozostających w interakcjach obszarów funkcjonalnych<sup>43</sup>. Następnie obszar funkcjonalny pojawił się w przepisach prawa, choć już wcześniej występowały w polskim prawie pojęcia pokrewne<sup>44</sup>. Obszar wiejski może być więc ujmowany w polityce rozwoju i funkcjonalnego planowania jako typ obszaru funkcjonalnego<sup>45</sup>. Dodatkowo ze względu na złożoność pojęcia obszarów wiejskich i ich wewnętrzne zróżnicowanie tworzy się dla ich opisu typologie. Budowane są one na podstawie kryterium lokalizacyjnego (położenie w kontinuum miasto–wieś) i strukturalne (cechy społeczno-ekonomiczne)<sup>46</sup>. Takie typologiczne podejście zastosowano w KPZK, gdzie przyjęto podział funkcjonalnych obszarów wiejskich na: „ściśle powiązane z dużym miastem – obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka miejskiego” oraz „peryferyjne wiejskie zagrożone marginalizacją”<sup>47</sup>. Ponadto w akcie tym wśród „obszarów funkcjonalnych szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej” wymieniono „obszary dominującej funkcji rolniczej – strategiczne”.

Obecnie w polityce rozwoju zrezygnowano jednak z typologii obszarów funkcjonalnych (wśród których wymieniony był obszar wiejski). Zgodnie

<sup>41</sup> M.J. Nowak, M. Urbański, *Rola obszarów...*, s. 7–8.

<sup>42</sup> Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w sprawie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. 2012, poz. 252 (dalej: KPZK). KPZK, stanowiąca najważniejszą strategię rządową dotyczącą zagospodarowania przestrzennego, została włączona do systemu dokumentów strategicznych na podstawie nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 24 stycznia 2014 r. Została ona uchylona nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

<sup>43</sup> KPZK, s. 170. Zob. też: J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 170–172.

<sup>44</sup> M.J. Nowak, M. Urbański, *Rola obszarów...*, s. 10.

<sup>45</sup> E. Klat-Górska, *Regulacje prawne obszaru wiejskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 446–478.

<sup>46</sup> J. Bański, *Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych*, „Przegląd Geograficzny” 2014, t. 4, s. 441–470.

<sup>47</sup> KPZK, s. 160, 170 i n.

z art. 5 pkt 6a u.z.p.p.r.<sup>48</sup> obszar funkcjonalny stanowi „obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny”. Przed nowelizacją u.z.p.p.r. w 2020 r.<sup>49</sup> „wiejski obszar funkcjonalny” stanowił typ obszaru funkcjonalnego o znaczeniu ponadregionalnym. Nowelizacją z 2020 r. dokonano zmiany koncepcji regulacyjnej – obowiązek wyznaczania obszarów funkcjonalnych zastąpiono analizą powiązań funkcjonalnych i ich uwzględniania w strategiach różnego poziomu. Miało to na celu uporządkowanie pojęciowe i ujednoczenie systemowe. Zauważano bowiem duże zróżnicowanie kryteriów delimitacji obszarów funkcjonalnych w dokumentach planowania przestrzennego<sup>50</sup>.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym obszar wiejski nie występuje więc jako wyodrębniony rodzaj obszaru funkcjonalnego. Biorąc pod uwagę cele polityki rozwoju, zwłaszcza spójność społeczno-gospodarczą, regionalną i przestrzenną, podział na obszary wiejskie i miejskie nie jest bowiem konieczny. Model rozwoju regionalnego, bazując nadal na podejściu zorientowanym terytorialnie, od 2020 r. opiera się na formule analizy powiązań funkcjonalnych, a nie wyznaczaniu obszarów funkcjonalnych. Ta zmiana narzędzia diagnostyczno-analitycznego wykorzystywanego w procesie prowadzenia polityki rozwoju wpłynęła na przesunięcie akcentów i zmianę roli obszaru wiejskiego jako kategorii pojęciowej w prawie. Zamiast uznawać go za jeden z rodzajów obszaru funkcjonalnego, obecnie rozpatruje się go na wyższym poziomie ogólności. Wskazuje też na to stosowanie tego terminu raczej w liczbie mnogiej – „obszary wiejskie”. Dla realizacji celów polityki rozwoju bardziej istotne jest jednak rozpoznanie powiązań funkcjonalnych niż precyzyjne przestrzenne wyznaczenie granic obszarów wiejskich. Mniejsze znaczenie ma więc też całościowe ujęcie obszarów wiejskich, gdyż zintegrowane działania rozwojowe prowadzone są w ramach indywidualnie identyfikowanych obszarów funkcjonalnych.

---

<sup>48</sup> Art. 5 pkt 6a zmieniony przez art. 1 pkt 6 lit. f ustawy z 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1378) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 13 listopada 2020 r.

<sup>49</sup> Art. 49b u.p.iz.p. uchylony przez art. 8 ustawy z 15 lipca 2020 r. Ustawą tą uchylono także KPZK 2030, która zawierała typologię i charakterystykę obszarów funkcjonalnych.

<sup>50</sup> Szerzej na temat zmian koncepcji regulacyjnej polityki rozwoju w zakresie obszarów funkcjonalnych i pojęć pokrewnych: M. Kępa, D. Murzyn, J. Podgórska-Rykała, *Zasady prowadzenia...*, s. 8.

Z kolei porównując sposób ujęcia obszarów wiejskich przez politykę spójności i regionalną oraz Wspólną Politykę Rolną, można zauważyć zarówno powiązania, jak i zasadnicze odmienności. Obszary wiejskie zostały wspomniane w kontekście polityki spójności już w art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>51</sup>. Zgodnie z tym przepisem Unia, zmierzając do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju regionów, szczególną uwagę poświęca właśnie obszarom wiejskim. W przepisach traktatowych dotyczących WPR termin „obszary wiejskie” nie pojawia się wprost. Jednak w art. 39 ust. 2 TFUE wskazuje się obowiązek uwzględniania w ramach tej polityki szczególnego charakteru gospodarki rolnej, wynikającego m.in. z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami przyrodniczymi. Można też zauważyć ewolucję polityki rozwoju obszarów wiejskich – „od polityki struktur rolnych do polityki wiejskiej ściśle powiązanej z rozwojem rolnictwa”<sup>52</sup>.

Jeśli chodzi o różnice, WPR zorientowana jest przede wszystkim rolniczo (nawet w zakresie rozwoju obszarów wiejskich), a polityka spójności bardziej ukierunkowana jest miejsko i na obszary podmiejskie<sup>53</sup>. Można też zauważyć, że nawet w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich obszary peryferyjne i typowo wiejskie są w mniejszym stopniu wspierane<sup>54</sup>. Dla obszarów wiejskich WPR wciąż pozostaje jednak najważniejszym źródłem finansowania unijnego. Ponadto w nowej perspektywie finansowej 2021–2027 ma ona w jeszcze bardziej zintegrowany sposób obejmować problematykę wiejską, o czym świadczy włączenie do pakietu legislacyjnego WPR Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – wcześniej uregulowanego osobno i objętego polityką spójności<sup>55</sup>. Rola zagadnień rozwoju obszarów wiejskich więc rośnie, choć polityka ta nadal stanowi II filar WPR występujący obok objętych I filarem mechanizmów polityki rynkowo-dochodowych europejskiego rolnictwa<sup>56</sup>.

Opisana wyżej zmiana konceptualizacji obszaru wiejskiego w polityce UE w kierunku podejścia funkcjonalnego nie eliminuje jednak z systemu

---

<sup>51</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

<sup>52</sup> D. Łobos-Kotowska, *Umowa...*, s. 27.

<sup>53</sup> S. Féret i in., *Framework providing definitions...*, s. 46.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Szerzej: A. Niewiadomska, *Prawne aspekty rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Studia Iuridica*” 2022, t. 89, s. 260.

<sup>56</sup> Na temat ewolucji polityki wspierania obszarów wiejskich i jej relacji do polityki spójności: D. Łobos-Kotowska, *Umowa...*, s. 23–61.

prawnego pojęcia „obszary wiejskie” w znaczeniu operacyjnym opartym na podejściu administracyjnym. Jest ono zawarte w aktach prawnych tworzących podstawę wydatkowania wsparcia z funduszy unijnych. Dotyczy to zwłaszcza Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i EFRROW. Formułowane w tym zakresie definicje obszarów wiejskich są zawarte w krajowych dokumentach wykonawczych. Administracyjne podejście definicyjne ma służyć precyzyjnemu wyodrębnieniu obszarów wiejskich i pozwala na ustalenie kryteriów identyfikacji podmiotów, które mogą korzystać ze wsparcia w ramach instrumentów finansowych.

Definiowanie obszarów wiejskich podlegało jednak ewolucji wraz z rozwojem polityki UE w tym zakresie<sup>57</sup>. Początkowo Komisja Europejska zaproponowała państwom członkowskim przyjęcie na potrzeby regionalnych programów obszarów wiejskich (PROW) definicji Organizacji Gospodarczej i Rozwoju OECD, według której obszar wiejski stanowi teren, na którym ponad 50% populacji mieszka w gminach wiejskich. Za te ostatnie uznaje się gminy o gęstości zaludnienia do 150 osób/km<sup>2</sup>. Większość państw członkowskich nie oparła się jednak na proponowanej metodologii<sup>58</sup>. W polskim Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013” (PROW)<sup>59</sup> przyjęto definicję zgodną z podejściem administracyjnym<sup>60</sup>, ale zaznaczono, że z uwagi na powiązania gospodarcze, funkcjonalne i społeczne terenów wiejskich z ośrodkami miejskimi definicja ta wraz z kryterium OECD i Eurostatu traktowana jest jako kontekst i wskaźnik.

Obecnie w ramach nowego podejścia do WPR w perspektywie finansowej na lata 2021–2027 zrezygnowano z programu rozwoju obszarów wiejskich, przyjmując jeden dokument integrujący Europejski Fundusz Rolny Gwarancji i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – Plan

---

<sup>57</sup> M. Krzysztofik, *Legal Issue of the Definition of the Rural Area*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1, s. 303–304.

<sup>58</sup> Raport końcowy grupy roboczej nr 1 utworzonej w 2009 r. pod przewodnictwem Komisji Europejskiej (Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – DG AGRI): *Thematic Working Group 1: Targeting territorial specificities and needs in Rural Development Programmes Approaches to the definition of Rural Areas in 2007–2013 RDPs*, 17.02.2011; [www.webgate.ec.europa.eu](http://www.webgate.ec.europa.eu) [dostęp: 25.04.2024].

<sup>59</sup> Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (M.P. Nr 94, poz. 1035, Załącznik, ze zm.).

<sup>60</sup> Obszarami wiejskimi są miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych: gmin wiejskich, gmin wiejsko-miejskich, z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców, oraz gmin miejskich, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców.

Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027<sup>61</sup>. Zdefiniowano w nim obszary wiejskie, przyjmując podejście administracyjne z pewnymi wyjątkami dla niektórych instrumentów interwencji. Według zawartej w tym akcie definicji „obszary wiejskie co do zasady są to tereny położone poza granicami administracyjnymi miast, jednak w przypadku interwencji Infrastruktura na obszarach wiejskich przez obszary wiejskie rozumiane będą także obszary miast o liczbie ludności nie większej niż 5 tys., a w przypadku realizacji koncepcji inteligentnej wsi oraz interwencji LEADER – nie większej niż 20 tys.”<sup>62</sup>.

Trzecią prawną koncepcję pojęcia „obszary wiejskie” można określić jako kompleksową/całościową. Wyrasta ona z podejścia funkcjonalnego, ale ma charakter bardziej ogólny, a jednocześnie przekrojowy i integrujący. Występuje zwłaszcza w nowszych aktach o charakterze *soft law* – unijnych dokumentach strategicznych. Przykładem tego ujęcia jest wspomniany na wstępie komunikat KE z 30 czerwca 2021 r. (Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich). W dokumencie tym podkreśla się, że obszary wiejskie są „kluczowym elementem naszych społeczeństw oraz naszej gospodarki”, a także „europejskiego stylu życia” oraz są „aktywnymi uczestnikami transformacji ekologicznej i cyfrowej UE”. Opiera się on na koncepcji zrównoważonego rozwoju terytorialnego zakorzenionego w podejściu ukierunkowanym na konkretne obszary i koncentruje się na czterech sferach działania wyznaczanych cechami obszarów wiejskich: silniejsze, połączone, prosperujące, odporne (prężne). Tak sformułowane cele wyznaczają pakt i plan działania UE na rzecz obszarów wiejskich.

Komunikat KE obrazuje próby przeformułowania koncepcji obszarów wiejskich w stronę ujęcia całościowego, wieloaspektowego, dynamicznego, traktowania ich jako zagadnienia łączącego wątki przestrzenne, społeczne i gospodarcze. W koncepcji tej to społeczności i ich dobrobyt są w centrum polityki. Zamiast definicji opartych na rolnictwie i specyficznym stylu życia obszary wiejskie są ujmowane jako złożone, wielofunkcyjne przestrzenie zaspokajające potrzeby różnych podmiotów oraz jako innowacyjne obszary o ważnej roli w zarządzaniu złożonością wyzwań społeczno-gospodarczych i środowiskowych<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Plan strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 dotyczący unijnego wsparcia finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich zatwierdzony Decyzją wykonawczą Komisji z 31 sierpnia 2022 r., C(2022) 6018 final.

<sup>62</sup> Pkt 4.72 Planu Strategicznego.

<sup>63</sup> S. Féret i in., *Framework providing definitions...*, s. 44.

W tym ogólnym i integrującym ujęciu obszary wiejskie stanowią złożony fenomen społeczno-gospodarczo-przestrzenny, obiekt działań (interwencji) polityk publicznych: polityki rozwojowej, ale także innych polityk sektorowych i tematycznych. Tak rozumiane „obszary wiejskie”, albo nawet samo określenie „wiejskie”, występują w wielu aktach prawnych odnoszących się do różnych kontekstów. Ogólne znaczenie tego terminu odzwierciedla zmiany konceptualne dotyczące wiejskości, a także procesy przemian realnie zachodzące na tych obszarach. Przeobrażenia te występują w różnych wymiarach: gospodarczym (np. zmniejszające się znaczenie rolnictwa, wielofunkcyjność), społecznym (np. depopulacja, nowi użytkownicy przestrzeni wiejskiej), środowiskowym (przeciwnie tendencje degradacji środowiska, a z drugiej strony istniejąca i potencjalna pozytywna rola w dostarczaniu usług ekologicznych i wspierania adaptacji klimatycznej). Tak kompleksowo i integrująco ujmowane „obszary wiejskie” pojawiają się więc w aktach prawnych odnoszących się do wymienionych (przykładowo) aspektów rozwojowych i adekwatnie do celów danej regulacji przyjmują nieraz odmienne znaczenie. Mogą być traktowane np. jako przestrzeń fizyczna w aktach z zakresu prawa ochrony środowiska lub jako społeczność zamieszkująca daną przestrzeń czy przestrzeń gospodarczą w aktach dotyczących polityki rozwoju.

Kompleksowa koncepcja obszarów wiejskich, coraz bardziej widoczna zwłaszcza w aktach prawa miękkiego (dokumentach strategicznych), wskazuje też na ewolucję kierunków konceptualizacji obszarów wiejskich jako pojęcia ogólnego – od rolnictwa do biogospodarki, od społeczności chłopskich do zróżnicowanych społeczności lokalnych, od przestrzeni rolniczej do zasobów środowiskowych, od układu zależności od obszarów miejskich do relacji miasto–wieś opartej na komplementarności. Taka ogólna i szeroka koncepcja obszarów wiejskich zaczyna dominować w polityce UE na poziomie intencji i strategii.

Warto także zauważyć, że owe zmiany ujmowania pojęcia obszarów wiejskich zostały dostrzeżone w doktrynie prawa rolnego, gdzie wskazuje się na wzrost znaczenia podejścia funkcjonalno-terytorialnego dla prawa rolnego i europejskiej polityki rolnej<sup>64</sup>. To ujęcie obszaru wiejskiego jest bowiem adekwatne do współczesnych wyzwań europejskich, takich jak umiędzynarodowienie i demokratyzacja europejskiego prawa rolnego oraz przeformułowanie uzasadnienia dotacji dla rolnictwa (jako dostarczającego usług ekosystemowych). Zyskująca na znaczeniu polityka rozwoju obszarów

---

<sup>64</sup> J. Martinez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47–60.

wiejskich ujmuje bowiem jako integralny element obszarów wiejskich wielofunkcyjne rolnictwo, którego funkcje pozaprodukcyjne „stały się źródłem legitymizacji polityki rolnej i nowych form protekcjonizmu rolnego”<sup>65</sup> i bywają ujmowane w wymiarze zasad sprawiedliwości społecznej i solidarności<sup>66</sup>. Pojęcie „obszar wiejski” obejmuje też cele polityki rolnej, regionalnej i środowiskowej, rozbudowany krąg podmiotów, zespół instrumentów oraz wiele koncepcji rozwojowych rolnictwa (np. wielofunkcyjności czy rozwoju zrównoważonego)<sup>67</sup>.

## Podsumowanie

Przedstawione rozważania uprawniają do twierdzenia, że definiowanie obszarów wiejskich, mające na celu wydzielenie z całości przestrzennej i społeczno-ekonomicznej tej części, której można przypisać atrybut wiejskości, nie jest możliwe w sposób jednoznaczny i powszechnie akceptowany w ramach całego systemu prawnego. Jest ono zawsze zdeterminowane przyjętymi kryteriami podziału na obszary wiejskie i miejskie. Część tych kryteriów ma arbitralny charakter, co jest czasem konieczne dla precyzyjnego ustalenia zakresu przedmiotu analiz, np. dla potrzeb statystycznych czy kwalifikacyjnych objęcia instrumentami wsparcia funduszy europejskich. Przyjęcie danego kryterium powinno być bowiem adekwatne do celu, dla realizacji którego dokonywane jest to wydzielenie.

W systemie prawnym można więc zidentyfikować wiele ujęć i koncepcji obszarów wiejskich. Podejmując próbę ich uporządkowania, wyróżniono trzy główne koncepcje prawne obszarów wiejskich: administracyjną, funkcjonalną i całościową/kompleksową. Za najszerszą i najogólniejszą można uznać trzecią z nich. Występuje ona przede wszystkim w aktach prawa miękkiego, np. komunikacie KE z 30 czerwca 2021 r. (Długoterminowej wizji dla obszarów wiejskich), ma integrujący charakter i ujmuje obszary wiejskie jako złożony system przestrzenno-społeczno-gospodarczy.

Przeprowadzone analizy wskazują też, że istotny wpływ na konceptualizację obszarów wiejskich w prawie ma polityka Unii Europejskiej, jej różne

---

<sup>65</sup> E. Tomkiewicz, M. Bocheński, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 240.

<sup>66</sup> D. Łobos-Kotowska, A. Doliwa, *Social Justice and Solidarity in Agricultural Law (on the Example of Rural Development Support)*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2021, t. 30, nr 5, s. 437.

<sup>67</sup> R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, s. 222.



nurty i kierunki ewolucyjne. Polityka ta odzwierciedla zaś zmiany społecznego i politycznego postrzegania problematyki wiejskiej i interpretowania wiejskości oraz realne procesy i zjawiska kształtujące przestrzeń wiejską. Za najważniejsze z nich, tworzące jednocześnie podstawy współczesnego europejskiego modelu obszarów wiejskich, można uznać: paradygmat zrównoważonego rozwoju, wielofunkcyjne rolnictwo (wraz z malejącym znaczeniem funkcji rolniczej jako kryterium wyróżnienia obszarów wiejskich), koncepcję kontinuum wiejsko-miejskiego (ideę obszarów wiejskich połączonych, zamiast dychotomii, wsi i miasta, z prymatem tego drugiego jako nadrzędnej kategorii pojęciowej), a ostatnio także rezyliencję (odporność i prężność w obliczu wielowymiarowej niepewności współczesnych i przyszłych wyzwań).

Pojęcie obszarów wiejskich w systemie prawnym można więc rozpatrywać na różnych poziomach i w konsekwencji identyfikować je w różnych znaczeniach zdeterminowanych celami jego użycia. Dlatego tak ważne jest dążenie do precyzji pojęciowej i określenia kontekstu użycia tego terminu, co należy postulować w badaniach dotyczących tej problematyki o rosnącym znaczeniu, w tym w ramach prawa rolnego.

## BIBLIOGRAFIA

- Bański J. (2011), *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego*, w: Halamska M. (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, Warszawa.
- Bański J. (2014), *Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych*, „Przegląd Geograficzny” t. 4.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Dax T., Copus A. (2018), *Towards Vibrant, Inclusive and Sustainable Rural Regions: Orientations for a Future Rural Cohesion Policy*, „European Structural & Investment Funds Journal” t. 3.
- Depraz S. (2008), *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?*, „Wieś i Rolnictwo” t. 132, nr 2.
- Dolnicki B. (2021) (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa.
- Goździewicz-Biechońska J. (2015), *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Kępa M., Murzyn D., Podgórska-Rykała J. (2022), *Zasady prowadzenia polityki rozwoju*, Warszawa.
- Klat-Górska E. (2019), *Regulacje prawne obszaru wiejskiego*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Krzysztofik M. (2017), *Legal Issue of the Definition of the Rural Area*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 26, nr 1.

- Lichorowicz A. (1995), *Stan polskiego prawa rolnego na tle ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej*, „Wieś i Państwo” nr 4.
- Lichorowicz A. (2002), *Podstawowe kierunki rozwoju polskiego ustawodawstwa rolnego w okresie przedakcesyjnym*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork.
- Lichorowicz A. (2002), *Stan i perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływu na charakter i podstawowe kierunki ewolucji norm polskiego prawa rolnego w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Europejskie” t. 6 (*Stan i perspektywy rozwoju prawa europejskiego. Materiały konferencyjne (Łódź, 7–8.VI.2002)*), red. Z. Hajn, M. Seweryński, Łódź.
- Łobos-Kotowska D. (2013), *Umowa przyznawania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Warszawa.
- Łobos-Kotowska D., Doliwa A. (2021), *Social Justice and Solidarity in Agricultural Law (on the Example of Rural Development Support)*, „Studia Iuridica Lubliniensia” t. 30, nr 5.
- Martinez J. (2010), *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Niewiadomska A. (2022), *Prawne aspekty rozwoju obszarów wiejskich w nowej perspektywie finansowej Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica” t. 89.
- Norer R. (2008), *Skizzen ausder agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums*, „Agrar- und Umweltrecht” z. 5.
- Nowak M.J., Urbański M. (2019), *Rola obszarów funkcjonalnych w polityce przestrzennej województwa*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.
- Preza E., Asporgerakas E. (2022), *Applying integrated, spatial tools in the framework of the EU cohesion policy (2014–2020)*, „European Journal of Spatial Development” t. 19, nr 6.
- Stanny M. (2014), *Wieś, obszar wiejski, ludność wiejska – o problemach z ich definiowaniem. Wielowymiarowe spojrzenie*, „Wieś i Rolnictwo” t. 162, nr 1.
- Tomkiewicz E., Bocheński M. (2012), *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014–2020 w kontekście nowych wyzwań*, „Studia Iuridica Agraria” t. X.