

Krystian Koliński

Plan ogólny gminy. Potencjalne narzędzie ochrony gruntów rolnych

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu było przedstawienie planu ogólnego gminy jako potencjalnego narzędzia służącego ochronie gruntów rolnych. Przyczynę do podjęcia tego tematu stanowiła nowelizacja przepisów prawnych, wprowadzona w 2023 r. zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r. W artykule podjęto próbę scharakteryzowania przepisów prawnych i ich wpływu na zwiększenie ochrony gruntów rolnych. Przedstawiono zapisy prawne, które regulują zasady kształtowania polityk dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy ochrony gruntów rolnych.

Słowa kluczowe: plan ogólny, chaos przestrzenny, ubytek gruntów rolnych, nowelizacja ustawy.

1. Wprowadzenie

Reforma planowania przestrzennego w Polsce wprowadzona w 2023 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r. – jak można wywnioskować – miała za zadanie usprawnić polski system planowania przestrzennego. Jedną z dotychczasowych bolączek, a także pokłosiem niedoskonałości tegoż systemu był chaos przestrzenny spowodowany niekontrolowanym oraz nieskoordynowanym rozmieszczaniem zabudowy. Budowano bowiem wszędzie i co tylko chciano – pozwalały na to dość liberalnie traktowane przepisy dotyczące decyzji

Mgr inż. Krystian Koliński, Zakład Geografii Rolnictwa i Wsi, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań, e-mail: kolin@amu.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1547-0147.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

o warunkach zabudowy. W miastach oraz strefach podmiejskich proces suburbanizacji – ze względu na brak spójnej, skoordynowanej polityki przestrzennej władz publicznych, niedopracowanego ustawodawstwa czy też niskiego poziomu świadomości władz lokalnych i mieszkańców w zakresie planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej – niesie za sobą wiele niekorzystnych konsekwencji, w tym przede wszystkim postępujący chaos w zagospodarowaniu przestrzennym (Wdowicka, Mierzejewska 2012).

Teoretycznie dwa główne do tej pory (tj. do czasu nowelizacji ustawy) instrumenty planowania przestrzennego na poziomie lokalnym – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – miały służyć racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego, a więc m.in. ograniczaniu niekorzystnego rozpraszania osadnictwa (por. Zaborowski 2021; Jędraszko 2005). W praktyce jednak stały się one narzędziami planowej ekspansji osadnictwa (Zaborowski 2021). Zamiast minimalizować zjawisko suburbanizacji w imię dalekosiężnego interesu publicznego, stymulowały je w imię doraźnych, partykularnych interesów graczy o przestrzeń (Zaborowski 2021).

Piotr Gibas i Krystian Heffner (2018) scharakteryzowali procesy urbanizacyjne na obszarach wiejskich, skupiając się na otoczeniu dużych i średnich miast. Do cech charakterystycznych tych procesów zaliczyli oni: występowanie zabudowy o niskiej gęstości (często bardzo niskiej), brak ciągłości w zabudowie, nierównomierne wykorzystanie i użytkowanie gruntów przeznaczonych pod zabudowę, lokowanie skupisk budynków wielorodzinnych poza wyznaczonymi liniami zabudowy wsi, niski poziom centralności w organizacji przestrzennej (często brak zabudowy o cechach centrów wsi) oraz relatywnie duże rozproszenie istniejącej i powstającej zabudowy ze znacznymi odległościami między różnymi formami użytkowania terenu (utrudniona dostępność). Ponadto autorzy zwracają uwagę na szybki przyrost gęstości dróg (w większości nieutwardzonych) na obszarach wiejskich. Przyrost zabudowy najczęściej postępuje w układach linearnych (infrastruktura techniczna, drogowa, komunikacyjna) i punktowych, ale poza morfologicznymi strukturami osiedli wiejskich. Z kolei szybki przyrost terenów przekształconych antropogenicznie łączy się ze wzrostem presji na tereny rolne i środowisko przyrodnicze (zob. m.in.: Heffner, Gibas 2018; Kukulska i in. 2017; Heffner 2016; Staszewska 2012; Biczkowski, Brodowski 2008; Lisowski, Grochowski 2008; Brol 1996).

Nowelizacja ustawy ma na celu zahamowanie tych procesów. Jak podają Maciej J. Nowak i współautorzy (2023), w latach 2003–2022 wydano niemal 1,7 mln decyzji o warunkach zabudowy, przy czym 60% z nich dotyczyło mieszkalnictwa. Autorzy ci dodają, że nowelizacja ma na celu ograniczenie zarówno problemów dużej uznaniowości wydawania decyzji, jak i nadmiernej liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Zbyt swobodna interpretacja wcześniejszych przepisów

znacząco przyczyniła się bowiem do ekspansji chaosu przestrzennego. Jednym z sektorów gospodarki krajowej, który ucierpiał przez tak prowadzoną politykę, jest rolnictwo. Objawiało się to w szczególności spadkiem udziału gruntów rolnych w przestrzeni kraju (Głębocki 2021). Potwierdza to Nowak i współautorzy (2023), którzy zauważają, że w planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów z rolniczego na nierolnicze (tzw. odrolnienia) dla co najmniej 700 tys. ha (chłonność można tu oszacować na ok. 9 mln osób). Autorzy podkreślają, że dzieje się to wszystko w sytuacji kryzysu demograficznego – gdy na większości powierzchni kraju spada liczba ludności, a migracje powodują popyt na tereny budowlane pod zabudowę jednorodziną w zasadzie jedynie w strefach podmiejskich (gdzie mimo to tereny mieszkaniowe są i tak znacznie przeszacowane). Robert Warsza (2023) identyfikuje ten problem jako nadpodaż terenów mieszkaniowych. Efektem takiego stanu rzeczy jest nadmierny i nieuzasadniony rozwój strefy przeznaczonej do urbanizacji, przekraczający wielokrotnie rzeczywiste zapotrzebowanie. Analizy dotyczące przewidywanych powierzchni pod zabudowę mieszkaniową w Polsce można podzielić na dwie kategorie. Jedna z nich bada tereny przewidziane pod zabudowę mieszkaniową w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – wg tych analiz w Polsce mogłoby zamieszkiwać 62 mln osób (Kowalewski i in. 2014), natomiast na drugą składają się analizy dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju gmin, gdzie w zależności od wybranych wskaźników liczbę tę szacuje się na 167–229 mln (Kowalewski i in. 2014) lub 125–150 mln (Śleszyński, Markowski, Kowalewski 2018).

Cel niniejszej pracy to przedstawienie planu ogólnego gminy jako potencjalnego narzędzia ochrony gruntów rolnych. Przyczynkiem do podjęcia niniejszego tematu była nowelizacja ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ciągły i znaczący spadek udziału gruntów rolnych w ogólnej liczbie gruntów w Polsce.

2. Zmiany w gruntach rolnych

Największy i najszybszy spadek powierzchni użytków rolnych nastąpił po 1990 r. Z analizy danych spisów rolnych z lat 2002–2010 wynika, że główną przyczyną przekształcania gruntów rolnych i lasów na inne cele była urbanizacja (Kurowska, Rudnicki 2015). Podobne tendencje odnotowano w innych krajach Europy Środkowej i Północnej (Bićlik i in. 2015; Peterson, Aunap 1998; Lipsky 1995). Anna Kołodziejczak (2022) zauważa, że transformacja gospodarcza, społeczna i polityczna, która nastąpiła po 1989 r., w istotny sposób wpłynęła na strukturę użytkowania gruntów. Postępował proces koncentracji ludności, przez co rozwinęły się aglomeracje miejskie. W tym czasie polski system osadniczy podlegał

intensywnym przemianom, a wpływały na to takie procesy, jak urynkowanie oraz globalizacja gospodarki. Doprowadziło to do zróżnicowanego stopnia rozwoju gospodarki wszystkich typów miast (metropolii, miast średnich i małych) oraz obszarów wiejskich. Najszybciej rozwijały się obszary metropolitalne, zwłaszcza ich tereny podmiejskie. Jednakże populacja dużych miast w ich granicach administracyjnych utrzymuje się w stagnacji lub maleje (w niektórych przypadkach dość drastycznie) (Kaczmarek, Kołodziejczak, Miłkuła 2022). Zmniejszyło się znaczenie przemysłu w gospodarce państwa oraz nastąpiły zmiany strukturalne w rolnictwie. Procesom tym towarzyszyły zmiany w użytkowaniu gruntów rolnych. Pogorszenie warunków makroekonomicznych produkcji rolniczej spowodowało dalsze straty w gruntach rolnych, głównie o niższej jakości. W latach 1990–2020 można zaobserwować ubytek gruntów rolnych i zmniejszenie ich udziału w powierzchni kraju. W 1990 r. ogólna powierzchnia użytków rolnych wynosiła 18 230 tys. ha i w stosunku do 2020 r. była większa o 561 tys. ha, natomiast w 2010 r. liczyła ona 15 503 tys. ha, a w porównaniu z 2002 r. powierzchnia ta zmniejszyła się o 1396 tys. ha. Zmiany w rolnictwie w latach 2004–2020 można przypisać głównie Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) UE. Politykę tę realizowano poprzez utworzenie jednolitego rynku rolnego, zapewnienie swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi, preferowanie zaopatrywania rynku wewnętrznego we wspólnotowe produkty rolne, finansowanie polityki rolnej z budżetu UE. Przejawiało się to także w rotacji użytkowania w rolnictwie. Grunty orne zamieniono na pastwiska, ugory i grunty odłogowane, a grunty rolne niskiej jakości przeznaczono pod zalesiania i zadrzewiania. Nastąpiło także przekształcenie pastwisk w pola uprawne. Często porzucaniu gruntów rolnych towarzyszy intensyfikacja upraw w tych samych regionach. Zaobserwowane zmiany w niektórych miejscach są związane z niedoborem gruntów lub z indywidualnymi wyborami, np. decyzjami rolników o przejściu na emeryturę (Rudnicki 2009). Obecna struktura użytkowania gruntów rolnych wynika w dużej mierze z reakcji rolników na zmiany warunków gospodarczych i rynkowych. W przypadku podziału gruntów i ich rolniczego użytkowania zachodzące zmiany należy ogólnie ocenić pozytywnie, choć niektóre z nich były negatywne, zwłaszcza jeśli chodzi o szybką utratę gruntów ornych. W analizowanym okresie wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju powierzchnia użytków rolnych zmniejszyła się o 1396,3 tys. ha, a gruntów ornych o 2144,7 tys. ha. Jest to proces nieodwracalny, jednak grunty orne powinny być bardziej rygorystycznie chronione przed łatwym przeznaczeniem na cele nierolnicze. Ziemia stała się towarem handlowym, co znacząco wpłynęło na zmiany w jej użytkowaniu rolniczym (Głębocki 2014). W tym kontekście można dostrzec głównie rosnącą redukcję tego rodzaju użytkowania, a jego wzrost dotyczy jedynie pojedynczych jednostek terytorialnych rozproszonych po całym kraju. W rozmieszczeniu przestrzennym

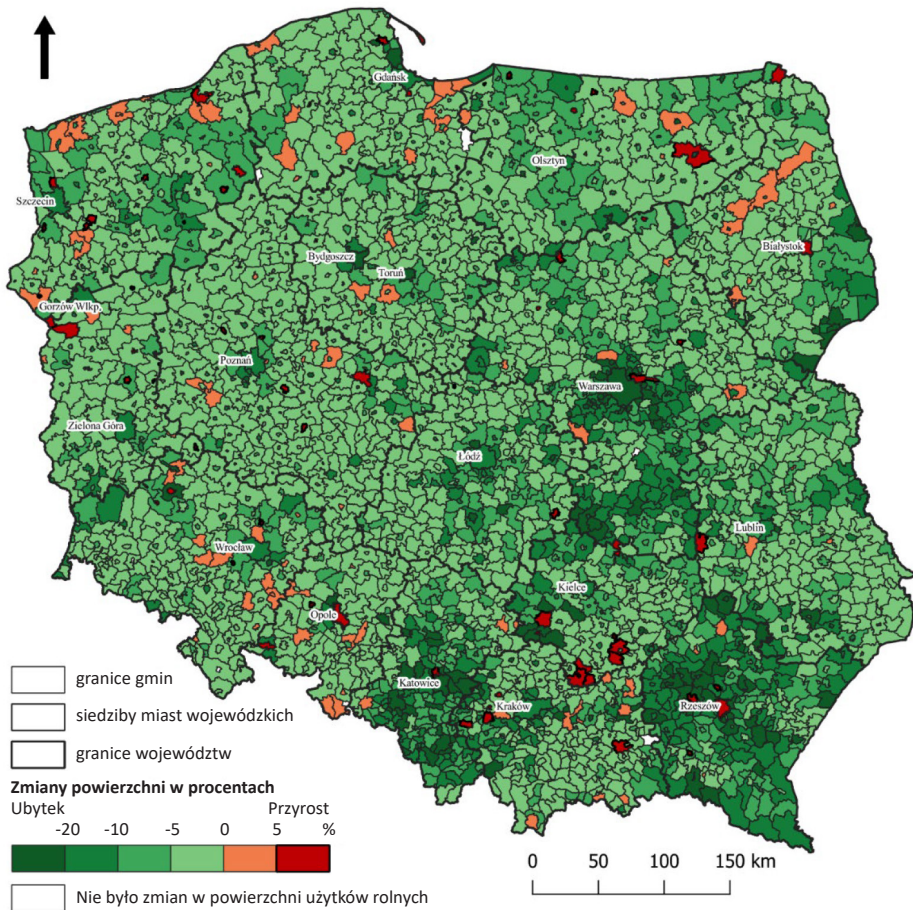
obszarów ze zmianami użytkowania gruntów rolnych wyraźnie widoczne są także tereny otaczające aglomeracje miejskie, obszary chronione oraz te z gruntami niskiej jakości, przeznaczone na cele zalesieniowe i przemysłowe, m.in. w województwie śląskim (Głębocki 2021).

Tomasz Kaczmarek i współautorzy (2022) zauważają, że zmiany zachodzące na obszarach wiejskich polegają na rozszerzaniu się strefy przestrzennej tego rodzaju obszarów wokół dużych miast. Rozwój tych stref następuje dzięki dostępowi do rynków pracy i usług społecznych zlokalizowanych na terenie miasta. Im krótsza odległość do miasta, tym silniejsza jest więź z miastem, relacja modyfikowana poprzez sieć transportową. Następuje powolny rozwój gmin jednofunkcyjnych (funkcja rolnicza) w stronę wielofunkcyjnych (przemysłowych, turystycznych). Rozkład przestrzenny przejawia się wzrostem liczby gmin o wielofunkcyjnej strukturze gospodarczej na zachodzie kraju, natomiast na wschodzie występuje tendencja do pojawiania się coraz większej liczby wielofunkcyjnych gospodarstw rolniczych, czyli łączących pracę na i poza gospodarstwem.

Prawdopodobnie można przewidzieć, że ten okres następuje przed dezagryzacją lokalnej gospodarki, jednak może do tego nie dojść w pewnych obszarach o „zaawansowanej demografii”, gdzie maleje udział pracy w rolnictwie jako głównym źródle dochodu na rzecz wzrostu znaczenia źródeł utrzymania nieopartych na zysku.

Kolejnym istotnym aspektem w kontekście zarządzania gruntami są zmiany instytucjonalne, które regulowały obrót nieruchomościami. Przyjęty w literaturze przedmiotu przedział lat 2000–2018 można podzielić na trzy okresy: pierwszy, przedakcesyjny, do 2004 r., oraz drugi i trzeci –poakcesyjny, rozdzielony rokiem 2016, kiedy to została wprowadzona restrykcyjna ustawa regulująca (Ustawa 2016) obrót ziemią (Błąd 2019). Benicjusz Głębocki (2021), który badał zmiany w gruntach rolnych w latach 2002–2020, podkreśla, że czas badań przypadł na okres rozpoczynający się przed akcesją Polski do UE i kończy się w 2020 r. Argumentując, dlaczego został wybrany niniejszy przedział czasowy, autor twierdzi, że „był to okres pewnego uporządkowania rynku nieruchomości gruntowych po żywiołowych i chaotycznych zmianach w latach 90. ubiegłego wieku” (Głębocki 2021, s. 168). W latach objętych analizą powierzchnia ewidencyjna klasycznych użytków rolnych¹ zmniejszyła się o ponad 800 tys. ha, podczas gdy w okresie 1990–2002 ubytek wyniósł niespełna 300 tys. ha. Bardziej szczegółową analizę przestrzennych zmian Głębocki (2021) przeprowadził w ujęciu gmin (rysunek 1). Analizując rysunek 1, dokładnie widać opisywane w literaturze postępujące zjawisko ubytku gruntów rolnych. Można tu zauważyć skupiska gmin, w których ubywało znacznie więcej takich gruntów, a są

¹ Za klasyczne użytki rolne rozumie się zgodnie z ich definicją: grunty orne, sady, łąki i pastwiska.



Rysunek 1. Zmiany powierzchni użytków rolnych w gminach w Polsce w latach 2002–2020

Figure 1. Changes in the area of agricultural land in communes in Poland in 2002–2020

Źródło: (Głębocki 2021, s. 173).

Source: (Głębocki 2021, p. 173).

to w dużej mierze obszary sąsiadujące z największymi miastami. Ubytek gruntów rolnych na tych terenach spowodowany jest nie do końca kontrolowanym procesem suburbanizacji. Jednostek, w których przybywało owych gruntów, jest bardzo mało i są one zlokalizowane w całym kraju w sposób nieregularny.

3. Uwarunkowania prawne przed nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Jak podaje Łukasz Mięka (2016), dynamiczne przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów w otoczeniu dużych miast w Polsce zostały wielokrotnie zdiagnozowane w dotychczasowych opracowaniach naukowych i eksperckich (por. Milewska-Osiecka 2014; Solarek 2013; Kajdanek 2012; Grochowski 2011; Mantey 2011; Kaczmarek, Kaczmarek, Mięka [red.] 2012; Kacprzak, Staszewska 2009; Bagiński [red.] 2006; Chmielewski 2005; Gutry-Korycka [red.] 2005; Jeżak 2005; Maćkiewicz, Świdorski 2004). Przestrzenie aglomeracji w znacznym stopniu dotknięte są niekontrolowaną suburbanizacją charakteryzującą się: nadmiernym rozpraszaniem zabudowy na obszary wiejskie, powstawaniem niejednorodnych i nieciągłych układów zabudowy (tzw. *leap-frog development*), wyłączaniem gruntów rolnych – w tym także tych o wysokich klasach bonitacyjnych – z produkcji rolnej, niską jakością przestrzeni publicznej, chaosem w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych oraz brakami w wyposażeniu terenów urbanizowanych i wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną. W ostatnich latach zjawisku intensywnej suburbanizacji sprzyjał też brak systemowej i skoordynowanej polityki przestrzennej w gminach (co wynika również z uwarunkowań prawnych), a także dążenie deweloperów i inwestorów do zagospodarowania terenów łatwiej dostępnych oraz umożliwienie swobodnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przy dominujących preferencjach dla „domu z ogródkiem”. W efekcie małe miasta i gminy położone w sąsiedztwie dużych miast zostają wchłonięte przez obszar metropolitalny. Skutkiem silnej suburbanizacji jest relokacja miejsc zamieszkania i rosnąca skala przemieszczeń ludności w zakresie dojazdów do pracy, szkół i usług. Poza wspomnianymi już przypadkami warto zauważyć, że Bartosz Wojtyra (2021) zwracał uwagę na problemy związane z projektowaniem funkcji pozarolniczych. Jego zdaniem powinno to odbywać się na zasadzie uzupełniania istniejącej zabudowy oraz „dokładania” terenów inwestycyjnych do struktur zwartej zabudowy (np. w centrach poszczególnych miejscowości w gminie) w ramach kształtowania zastanej tkanki ruralistycznej. W rezultacie takie działania umożliwiają ograniczenie kosztów budowy infrastruktury, pozwalają na integrację społeczności lokalnej i wzrost bezpieczeństwa, stwarzają szanse wytworzenia przestrzeni publicznych czy wreszcie wzmacniają ochronę istniejących układów wsi. Autor krytykował popularność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdził, że popularność „wuzetek” jest wymuszona niewielkim pokryciem gmin przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a zjawisko to występowało szczególnie w gminach słabiej sytuowanych gospodarczo. Ponadto takie decyzje są zdecydowanie mniej kosztowne

(przynajmniej sam proces, ponieważ efekty pośrednie, w tym negatywne skutki przestrzenne danej decyzji, generują już wymierne straty), procedura ich wydania jest dużo bardziej uproszczona i – co się z tym wiąże – także krótsza, zarówno z punktu widzenia inwestora, jak i organów biorących w niej udział. Wreszcie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie musi być zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zatem na jej kształt nie ma wpływu polityka przestrzenna gminy, co jest kolejnym „pozornym” ułatwieniem. W celu uzyskania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy inwestor musiał spełnić pięć warunków (Ustawa 2003):

1. Co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy, w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy.
2. Działka ma dostęp do drogi publicznej.
3. Istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego.
4. Działka nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.
5. Decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Wydaje się, że na pierwszy rzut oka zasady – dość rozsądnie zaproponowane w ustawie – nie powinny doprowadzić do pogłębiania chaosu. Nic bardziej mylnego. Interpretacje owych zapisów przerodziły się w swego rodzaju plebiscyt polegający na coraz to ciekawszym ich rozumieniu i zastosowaniu. Zaczęto nadinterpretować pojęcie działki sąsiedniej, czego skutkiem było powstawanie zabudowy z dala od już istniejącej. Kolejnym problemem było wydawanie wielu decyzji dla jednej działki, które różniły się w funkcjach i zasadach jej zagospodarowania.

Na obszarach silnie zurbanizowanych traci na znaczeniu rolnictwo, a więc także w krajobrazie mniejszą rolę odgrywają tereny otwarte (użytki rolne), naturalne (lasy, zadrzewienia, zbiorniki wodne). Chęć szybkiego zysku (w postaci podatków od nieruchomości dla samorządu, zwrot z inwestycji dla deweloperów) powoduje, że zachowanie zrównoważonego kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich zostaje zaburzone w efekcie niekontrolowanej, rozlewającej się zabudowy (tzw. *urban sprawl*). Pojawia się nieład przestrzenny w formie niezorganizowanej przestrzennej zabudowy, bez dostatecznej obsługi komunikacyjnej i infrastrukturalnej. W konsekwencji procesów suburbanizacyjnych na zintegrowanych obszarach wiejskich powstaje amorficzna, mozaikowata przestrzeń, w której poszczególne elementy zagospodarowania przestrzennego nie współgrają ze sobą. Wprowadzanie zabudowy mieszkaniowej o charakterze miejskim, w formie rozproszonej i skoncentrowanej (np. osiedla deweloperskie) czy przemysłowej, powoduje, że powstające

obiekty sprawiają wrażenie obcych w krajobrazie. Wynika to nie tylko z funkcji tej zabudowy, lecz także z gabarytów, materiałów, zajmowanej powierzchni, kształtów budynków, które istotnie oderwane są od istniejącej tkanki ruralistycznej i mają niebagatelny, negatywny wpływ na percepcję krajobrazu wiejskiego. Ponadto obserwowany jest wzrost zagrożeń wynikających z degradacji środowiska przyrodniczego, zwłaszcza obszarów chronionych w sąsiedztwie miast, oraz dezintegracja struktur społecznych. Samorządy gminne, na których spoczywa obowiązek i odpowiedzialność za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, przestają w takiej sytuacji odgrywać główną rolę i stają się – często nieświadomie – podmiotami jedynie zatwierdzającymi rozkład przestrzeni (Wojtyra 2021).

4. Uwarunkowania po nowelizacji ustawy

Jednym z najbardziej rzucających się w oczy efektów nowelizacji ustawy jest zniesienie studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy, a zamiast nich – co prawda w bardzo okrojonej wersji – wprowadzono plany ogólne. Warsza (2023) uważa, że w stosunku do dotychczasowych narzędzi planistycznych jest to zmiana rewolucyjna, co nie zmienia faktu, iż w przeszłości funkcjonowały w polskich realiach planistycznych plany ogólne i miejscowe obejmujące obszar całej gminy.

W myśl nowych przepisów ustawy plan ogólny sporządza się obowiązkowo dla całego obszaru gminy. W odróżnieniu od obowiązującego do tej pory studium plan ogólny jest aktem prawa miejscowego, a w związku z tym sporządzane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być z nim zgodne. Dzięki temu rozwiązaniu gminy będą miały większy wpływ na to, gdzie może rozwijać się zabudowa i jaki charakter ma ona utrzymywać. Jest to niezbędne rozwiązanie, by można było przeciwdziałać niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy. W uzasadnieniu do projektu ustawy² podano, że normatywna część planu ogólnego będzie dotyczyła najważniejszych ustaleń w zakresie strefowania obszaru gminy oraz ustalania nieprzekraczalnych warunków realizacji inwestycji w odniesieniu do parametrów i wskaźników urbanistycznych określonych w gminnych standardach urbanistycznych.

Opierając się na ustaleniach Warszy (2023), podano poniżej zapisy dotyczące wprowadzanych planów ogólnych, które dają do dyspozycji gminy i urbanisty następujące narzędzia planistyczne:

- bilans zapotrzebowania na nową zabudowę;
- ustalenia obszarowe w postaci stref planistycznych;

² <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/E04A41DBCDB2D35EC125897C002F4A3B/%24File/3097.pdf> (dostęp: 31.01.2024).

- wskaźniki oraz parametry w formie intensywności zabudowy, wysokości zabudowy, powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej. Do wykorzystania pozostają również instrumenty fakultatywne (Ustawa 2023):
- gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej;
- obszary uzupełnienia zabudowy;
- obszary zabudowy śródmiejskiej.

Szczegółowe zasady postępowania przy wyznaczaniu ww. narzędzi i instrumentów zostały sformułowane w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów.

Zgodnie z propozycją ustawodawcy w nowych warunkach planistycznych, a konkretnie w planach ogólnych, będzie można wyznaczać obszary uzupełnienia zabudowy. Dzięki wyznaczeniu takich obszarów za pomocą decyzji o warunkach zabudowy nową zabudowę będzie można lokalizować tylko na tych terenach. Warto zaznaczyć, że obszary uzupełnienia zabudowy są instrumentem fakultatywnym, czyli takim, który nie musi znaleźć się w planie ogólnym. Jeśli takie tereny nie znajdują się w planie ogólnym, gmina zostanie pozbawiona możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Taka decyzja władz gminnych niewątpliwie mocno wpłynęłaby na politykę przestrzenną oraz rynek nieruchomości. Decyzje o warunkach zabudowy w nowych realiach będą musiały (Ustawa 2023):

- być wydane zgodnie z funkcjami zabudowy i zagospodarowania terenu przewidzianymi w planie ogólnym;
- zawierać sposób zagospodarowania i zabudowy terenu w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, wysokości zabudowy oraz udziału powierzchni zabudowy;
- spełniać wymogi gminnych standardów dostępności do infrastruktury społecznej.

Dzięki takiemu rozwiązaniu gminy będą miały większy wpływ na to, gdzie może rozwijać się zabudowa i jaki charakter ma ona przyjmować. Należy mieć jednak na uwadze, że wprowadzany bilans zapotrzebowania na zabudowę może okazać się nieadekwatny. Aby to udowodnić, Warszawa (2023) zbadał adekwatność zapisów dotyczących zapotrzebowania. Zgodnie z jego analizami można zaprojektować tereny mieszkaniowe dla 5,7 mln osób, co uwzględniając kolejne zapisy (+/-30% daje nawet 7,4 mln ludzi), daje możliwość przygotowania terenów łącznie dla 45,1 mln mieszkańców Polski (Warsza 2023). Jest to o tyle niepokojące, że prognozy GUS oraz obserwacja bieżącej sytuacji jednoznacznie wskazują, iż Polska jest w fazie dużego niżu demograficznego, a w perspektywie kolejnych 20 lat kraj będzie zamieszkiwało 35 mln osób.

Poza zmienionym podejściem do zasad funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy gminy będą mogły w planie ogólnym wyznaczyć strefy otwarte. Obszary, które zyskają takie miano, posłużą gminom jako tereny ochronne przed ekspansją zabudowy. W tych strefach znajdą się tereny lasów, rolnictwa, wód oraz zieleni naturalnej, a możliwości sytuowania obiektów budowlanych będą bardzo ograniczone.

Warto podkreślić również fakt, że w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych dodano zapisy, na podstawie których nie wymaga się uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na 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. Plan ogólny gminy wskaże tereny uzupełnienia zabudowy. Tereny zostaną wyznaczone na precyzyjnie ustalonych zasadach wyznaczania w zbliżeniu do już istniejącej zabudowy. Ma to na celu umożliwienie wypełnienia luk między istniejącymi zabudowaniami, a jednocześnie ograniczenie rozlewania się zabudowy na inne tereny, w tym grunty rolnicze klas I–III.

5. Podsumowanie

Plan ogólny gminy wraz z wytycznymi, które będą musiały lub mogły się w nim znaleźć, będzie stanowił istotne lub nawet najważniejsze narzędzie kształtowania polityki przestrzennej gminy. W niniejszym artykule skupiono się na nim jako instrumencie ochrony gruntów rolnych. Należy wspomnieć, że zapisy ustawy pozwalają przygotować plan ogólny w taki sposób, aby zdecydowanie ograniczył procesy niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy poprzez wprowadzenie zasady, iż owa zabudowa może być lokalizowana tylko tam, gdzie istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub w przypadku jego braku został wyznaczony obszar uzupełnienia zabudowy. W celu przeciwdziałania nieracjonalnej polityce gmin, które chciałyby jak najwięcej terenów przeznaczyć pod zabudowę, wprowadzono wskaźnik nazwany bilansem zapotrzebowania na zabudowę. Spowoduje to, że znacząco zostaną ograniczone tereny, na których będzie mogła powstać zabudowa mieszkaniowa. Co prawda – jak wspomniano wcześniej – Warsza (2023) wyliczył, że nadal takie tereny będą mogły stanowić potencjalne miejsca do zamieszkania przez ponad 45 mln osób, ale w kontekście wcześniejszych analiz odnoszących się do studiów uwarunkowań i kierunków rozwoju gmin jest to krok w stronę ograniczenia chaosu przestrzennego. Szacuje się, że wspomniane studia w swych zapisach mogły zapewniać tereny, na których mogło zamieszkać nawet 150 mln osób. Decyzje o warunkach zabudowy, które w nowych realiach planowania przestrzennego w Polsce będą mogły być wydawane tylko dla terenów

oznaczonych w planie ogólnym jako obszary uzupełnienia zabudowy, staną się podstawą racjonalnej polityki przestrzennej opartej na konkretnych przesłankach.

Podsumowując, wprowadzenie ogólnych planów gmin w takiej formie można uznać za rozwiązanie powstrzymujące niekontrolowane rozlewanie się zabudowy. Takie podejście w znacznym stopniu reguluje obszary, na których nowa zabudowa będzie mogła być lokalizowana. Wydaje się, że wdrażany plan ogólny w swojej istocie może stać się instrumentem ochrony gruntów rolnych, ale też leśnych. Dzięki wprowadzanemu do planu ogólnemu bilansowi zapotrzebowania na nową zabudowę taki plan nie będzie mógł zawierać niezliczonych hektarów działek przeznaczonych pod zabudowę. Takie podejście może spowodować bardziej racjonalną gospodarkę nieruchomościami na terenie gmin oraz tworzenie miejsc dla nowej zabudowy na zasadzie plomb, które będą miały za zadanie uzupełniać luki w już istniejącej zabudowie.

Bibliografia

- Bagiński E. (red.). (2006). *Sieć osadnicza jako przedmiot badań*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Bičík I., Kupková L., Jeleček L., Kabrda J., Štych P., Janoušek Z., Winklerová J. (2015). *Land Use Changes in the Czech Republic 1845–2010: Socio-Economic Driving Forces*. Cham: Springer.
- Biczkowski M., Brodowski P. (2008). Zmiany struktury użytkowania gruntów w powiecie toruńskim ze szczególnym uwzględnieniem gruntów zurbanizowanych. W: A. Jezierska-Thöle, L. Kozłowski (red.). *Gospodarka przestrzenna w strefie kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce* (s. 195–207). Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Błąd M. (2019). Gospodarowanie ziemią rolniczą w Polsce w latach 2000–2018. *Więś i Rolnictwo*, 4 (185), 109–140. DOI:10.53098/wir042019/06.
- Brol R. (1996). *Procesy urbanizacji wsi polskiej*. Seria: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Monografie i Opracowania, 118 (w serii głównej: 739). Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Chmielewski J.M. (2005). Suburbanizacja strefy metropolitalnej Warszawy. W: P. Lorens (red.). *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych* (s. 59–64). Seria: Biblioteka Urbanisty, 6. Warszawa: Wydawnictwo Urbanista.
- Gibas P., Heffner K. (2018). Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich. *Studia KPZK PAN*, 182: *Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 2: *Koszty chaosu przestrzennego*, 163–195.
- Głębocki B. (2021). Zmiany w strukturze klasycznych użytków rolnych w latach 2002–2020. W: L. Mierzejewska, M. Wdowicka (red.). *Miasta i regiony w obliczu pandemii COVID-19 i innych wyzwań współczesnego świata* (s. 167–185). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

- Głębocki B. (2014). Zmiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa w latach 2002–2012. W: B. Głębocki (red.). *Zróźnicowanie przestrzenne rolnictwa* (s. 7–63). Warszawa: GUS.
- Grochowski M. (2011). Metropolizacja a kształtowanie ładu przestrzennego układów zurbanizowanych. *MAZOWSZE Studia Regionalne*, 6, 167–172.
- Gutry-Korycka M. (red.) (2005). *Urban Sprawl Warsaw Agglomeration: Case Study*. Warsaw: Warsaw University Press.
- Heffner K. (2016). Proces suburbanizacji a polityka miejska w Polsce. W: T. Marszał (red.). *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza* (s. 75–110). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Jeżak J. (2005). Rozproszenie zabudowy barierą zrównoważonego rozwoju polskich metropolii – przykład aglomeracji krakowskiej. W: P. Lorens (red.). *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych* (s. 9–12). Seria: Biblioteka Urbanisty, 6. Warszawa: Wydawnictwo Urbanista.
- Jędraszko A. (2005). *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Warszawa: Unia Metropolii Polskich.
- Kacprzak E., Staszewska S. (2009). Zmiany struktury funkcjonalno-przestrzennej jednostek osadniczych strefy podmiejskiej dużych ośrodków miejskich (na przykładzie strefy podmiejskiej miasta Poznania). W: T. Marszał (red.). *Struktura funkcjonalna małych miast* (s. 51–68). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kaczmarek L., Kaczmarek T., Mikuła Ł. (red.) (2012). *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego Aglomeracji Poznańskiej*. Poznań: Centrum Badań Metropolitalnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.
- Kaczmarek T., Kołodziejczak A., Mikuła Ł. (2022). Transformation of the urban and rural system. W: P. Churski, T. Kaczmarek (red.). *Three Decades of Polish Socio-Economic Transformations: Geographical Perspectives* (s. 279–304). Cham: Springer. DOI:10.1007/978-3-031-06108-0_12.
- Kajdanek K. (2012). *Suburbanizacja po polsku*. Kraków: Zakład Wydawniczy „Nomos”.
- Kołodziejczak A. (2022). Changes in ownership and production structure of agriculture. W: P. Churski, T. Kaczmarek (red.). *Three Decades of Polish Socio-Economic Transformations: Geographical Perspectives* (s. 171–196). Cham: Springer.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Reguński J., Stępień J., Śleszyński P. (2014). Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5–21.
- Kukulka A., Cegielska K., Salata T., Szylar M. (2017). Wpływ ośrodka miejskiego na kształtowanie się obszarów inwestycyjnych. *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, 16 (2), 97–110. DOI:10.31648/aspal.465.
- Kurowska K., Rudnicki R. (2015). Changes in land use in Poland – comparative study of period 2002–2010. W: *Proceedings of the 7th International Scientific Conference Rural Development 2015*. Kowno. DOI:10.15544/RD.2015.114.
- Lipsky Z. (1995). The changing face of the Czech rural landscape. *Landscape and Urban Planning*, 31 (1–3), 39–45. DOI:10.1016/0169-2046(94)01034-6.

- Lisowski A., Grochowski M. (2008). Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. W: K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.). *Ekspertyzy do Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju* (s. 217–280). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Maćkiewicz B., Świdorski A. (2004). Procesy suburbanizacyjne na obszarze powiatu poznańskiego w latach 1995–2000. W: J. Parysek (red.). *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989–2002* (s. 147–160). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Mantey D. (2011). *Żywiłowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.
- Mikuła Ł. (2016). Rozwój funkcji mieszkaniowej w aglomeracji poznańskiej w świetle polityki przestrzennej samorządów lokalnych. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 36, 91–112.
- Milewska-Osiecka K. (2014). Nowe budownictwo mieszkaniowe w świetle polityki funkcjonalno-przestrzennej strefy podmiejskiej Łodzi. W: J. Potocki, J. Ładysz (red.). *Gospodarka przestrzenna. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej* (s. 223–231). Seria: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 367. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Brzezińska-Rawa A., Ciesielski M., Feltynowski M., Fogel A., Goździewicz-Biechońska J., Leszczyński M., Rokicka-Murszewska K., Tomczak A.A., Warsza R., Blaszkę M. (2023). Kluczowe wyzwania wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r. *Biuletyn KPZK PAN*, 280, 5–34. DOI:10.1111/Biul.1111.
- Peterson U., Aunap R. (1998). Changes in agricultural land use in Estonia in the 1990s detected with multitemporal Landsat MSS imagery. *Landscape and Urban Planning*, 41 (3–4), 193–201. DOI:10.1016/S0169-2046(98)00058-9.
- Rudnicki R. (2009). *Renty strukturalne jako czynnik przemian agrarnych i demograficznych w rolnictwie polskim w latach 2004–2006*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Solarek K. (2013). *Struktura przestrzenna strefy podmiejskiej Warszawy. Determinanty współczesnych przekształceń*. Seria: Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Architektura, 13. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Staszewska S. (2012). Przekształcenia urbanistyczne osiedli wiejskich strefy podmiejskiej dużego miasta. *Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy*, 4 (30), 53–68. DOI:10.56583/br.1169.
- Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A. (2018). Wnioski i rekomendacje. *Studia KPZK PAN*, 182: *Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 3: *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, 183–197.
- Ustawa (2023). Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688).
- Ustawa (2016). Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 585).

- Ustawa (2003). Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).
- Warsza R. (2023). Plan ogólny a wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego najbliższych dekad. *Biuletyn KPZK PAN*, 280, 35–45.
- Wdowicka M., Mierzejewska L. (2012). Chaos w zagospodarowaniu przestrzennym stref podmiejskich jako efekt braku zintegrowanego systemu planowania (na przykładzie strefy podmiejskiej Poznania). *Problemy Rozwoju Miast*, 1, 40–52.
- Wojtyra B. (2021). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich. W: A. Kołodziejczak (red.). *Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Zaborowski T.P. (2021). Przeszacowanie powierzchni terenów osadniczych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w świetle zmian ustawowych z 2015 roku. Przypadek radomskiego obszaru funkcjonalnego. *Studia Miejskie*, 42, 61–85.

General Plan of the Commune: A Potential Tool for Protecting Agricultural Land

Abstract: This article aimed to present the commune's general plan as a potential tool for the protection of agricultural land. The reason for taking up this topic was the amendment to the legal provisions introduced in 2023 by the Act amending the Act on Spatial Planning and Development and certain other acts of July 24, 2023. The article attempted to characterise legal provisions and their impact on increasing the protection of agricultural land. Legal provisions that regulate the principles of shaping planning and spatial development policies from the perspective of agricultural land protection were presented.

Keywords: general plan, spatial chaos, loss of agricultural land, amendment to the act.