

**Piotr Fogel**

*Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa  
w Warszawie*

## OBSZARY PROBLEMOWE ROLNICTWA W ŚWIETLE PLANOWANIA MIEJSCOWEGO

### **Wprowadzenie**

Gospodarowanie przestrzenią, głównie w zakresie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania, należy do zadań, jakie stawia przed sobą planowanie przestrzenne. W szerokim ujęciu problemu zaproponowanym przez grupę naukowców opracowujących „Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” (2) planowaniem przestrzennym jest całokształt działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju. Jest to sztuka organizowania przestrzeni na potrzeby człowieka, która przyjmuje ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę działań, przy jednoczesnym uwzględnieniu wzajemnych powiązań poszczególnych obszarów i nadrzędnych interesów publicznych (leksykon pojęć KPZK).

Jednym z istotniejszych składników, który podlega w ostatnich latach ogromnej presji jest rolnicza przestrzeń produkcyjna definiowana jako część terenów bezpośrednio związanych z produkcją rolniczą. W powszechnym odbiorze w relacji z planowaniem przestrzennym sprowadza się ją wyłącznie do żyzności gleby. Nie jest ekspozowany jej szerszy aspekt, np. walory krajobrazowe, bioróżnorodność siedlisk, folklor, tożsamość kulturowa.

Planowanie przestrzenne, a dokładniej realizowane na szczeblu gminnym planowanie miejscowe odpowiada w ostatnich latach za pogłębiającą się degradację rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Jej przejawem jest zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zjawisko to przybiera alarmujące rozmiary w obszarach metropolitalnych, choć coraz częściej pierwsze jego symptomy obserwujemy w gminach leżących w znacznej odległości od dużych miast. Zmiany ilościowe dotyczące przeznaczenia terenów nie są w żaden sposób powiązane z prognozami demograficznymi lub możliwościami inwestycyjnymi. Są wyłącznie czysto politycznym działaniem lokalnych władz samorządowych. Dają one tym świadectwo swojego stosunku do zasobów przyrodniczych, częstokroć w jawny sposób łamiąc przyjętą konstytucyjnie zasadę zrównoważonego rozwoju.

### Skala zjawiska

Zmiany przeznaczenia gruntów rolniczych na cele nierolnicze w skali ogólnopolskiej można prześledzić poprzez dane uzyskiwane od gmin w wyniku przeprowadzanej corocznie przez GUS ankiety „Planowanie przestrzenne w gminach”. Prowadzone od 2004 r. badanie statystyczne, mimo poważnych zastrzeżeń co do wiarygodności danych<sup>1</sup>, dostarczyło alarmujących informacji wskazujących na błędy w podejmowaniu decyzji przestrzennych. Informacje te pochodzą z dwóch źródeł – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej studium uwarunkowań lub studium) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej planów miejscowych).

Studium uwarunkowań jest obligatoryjnym dokumentem prezentującym politykę przestrzenną, która *de facto* jest pomysłem na przestrzenny rozwój gminy. Studium definiuje i określa pryncypia rozwoju przestrzennego, uwzględniając zarówno potrzebę rozwoju, jak i wprowadzając niezbędne ograniczenia. Kluczowym ustaleniem studium uwarunkowań jest przeznaczenie terenu. Głównym zadaniem studium jest koordynacja opracowywanych na jego podstawie planów miejscowych, które muszą być z nim zgodne. Dokument ten nie ma mocy prawa miejscowego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem, w którym następuje prawne zagwarantowanie możliwości użytkowania terenu. Plan miejscowy doprecyzowuje zapisy studium uwarunkowań w zakresie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest dokumentem obligatoryjnym, a jego zasięg przestrzenny pozostaje indywidualną sprawą każdego samorządu lokalnego. W toku procedury opracowania planu miejscowego sporządzający go organ występuje o wydanie decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych (I-III) na cele nierolnicze, o ile powierzchnia użytków rolnych przekracza 0,5 ha. Organem opiniodawczym ministra w tej sprawie jest Marszałek Województwa, który wspólnie z Okręgową Izbą Rolniczą przygotowuje stanowisko dotyczące rzeczywistego rolniczego wykorzystania gruntów oraz konieczności przeznaczenia najwartościowszych z przyrodniczego punktu widzenia gleb na cele inwestycyjne. Zmiana przeznaczenia gruntów klas IV-VI na cele nierolnicze należy do kompetencji Rady Gminy<sup>2</sup>.

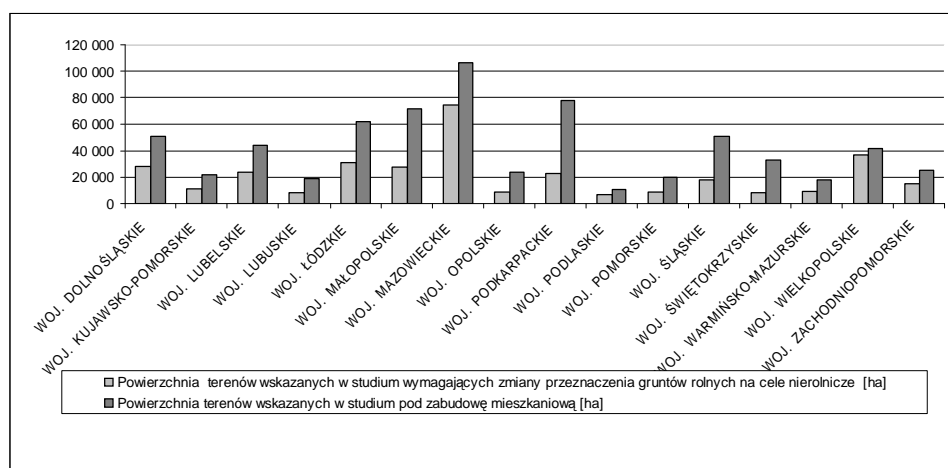
<sup>1</sup> Samorządy zwracały uwagę na brak możliwości dokonania precyzyjnego pomiaru powierzchni na mapie w sytuacji, gdy danych takich nie umieszczono w części tekstowej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

<sup>2</sup> W 2008 r. wprowadzono zmianę do ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która zwolniła grunty IV kl. bonitacyjnej o powierzchni przekraczającej 1 ha z obowiązku uzyskiwania zgody marszałka oraz zniosła konieczność występowania o zgodę dla gruntów wszystkich klas w granicach administracyjnych miast.

Badanie statystyczne „Planowanie przestrzenne w gminach” odnosi się bezpośrednio do ustaleń zawartych w dwóch dokumentach: studium oraz planie miejscowym i obejmuje wiele zagadnień, z których najistotniejsze z punktu widzenia rolniczej przestrzeni produkcyjnej to:

- powierzchnia terenów wskazanych w studium pod zabudowę mieszkaniową (ha);
- powierzchnia terenów wskazanych w studium wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (ha);
- łączna powierzchnia gruntów rolnych, dla których zmieniono w planach przeznaczenie na nierolnicze (ha);
- łączna powierzchnia terenów przeznaczonych w planach pod zabudowę (ha);
- łączna powierzchnia terenów przeznaczonych w planach pod zabudowę mieszkaniową (ha).

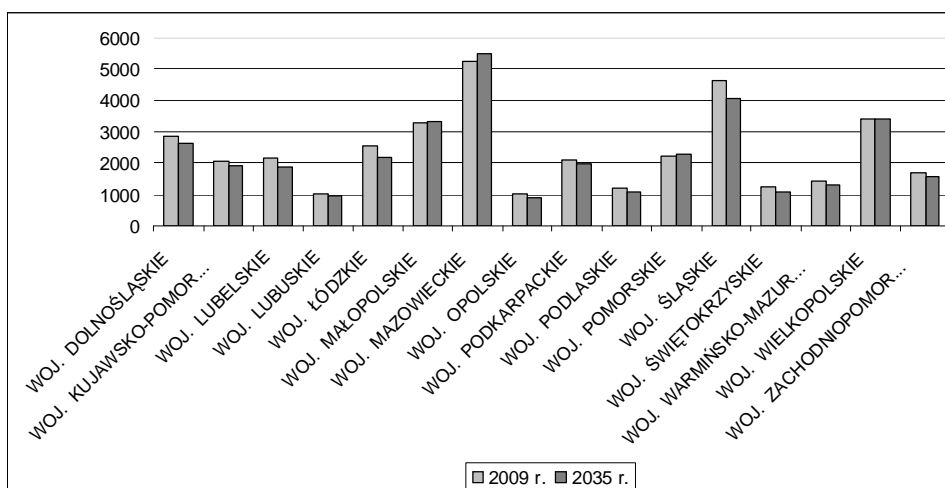
W wielu województwach zaledwie połowa obszarów wskazanych pod zabudowę mieszkaniową będzie realizowana na gruntach słabszych klas bonitacyjnych lub powstawać będzie na terenach już wskazanych do zabudowy (rys. 1). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem, w którym samorządy w sposób niekontrolowany, bez uwzględniania szerszego kontekstu zjawiska oferują tereny inwestycyjne potencjalnym nabywcom. Analiza studiów wykonana przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego wykazała, że rezerwy terenów pod nową zabudowę w samym tylko Obszarze Metropolitalnym Warszawy wynoszą 134 tys. ha i przewyższają o 70% istniejące obszary zainwestowane. Ekspansja planistyczna sprawia, że w wielu gminach rezerwy 8–10-krotnie przekraczają istniejące zainwestowanie. Pojemność wyznaczonych w studiach m.st. Warszawy i gmin sąsiadujących nowych terenów wskazanych pod funkcje zabudowy mieszkanie-



Rys. 1. Powierzchnia terenów wskazywanych w studium uwarunkowań do zabudowy, w tym na terenach o najlepszych warunkach glebowych

Źródło: dane GUS, 2008 (1).

wej szacuje się na kolejnych 3 mln osób (3). Natomiast prognozy demograficzne wskazują, że liczba ludności Polski w 2035 r. może być o 2,2 mln osób mniejsza niż obecnie. Regres dotyczyć będzie wszystkich regionów, z wyjątkiem Mazowsza (rys. 2).



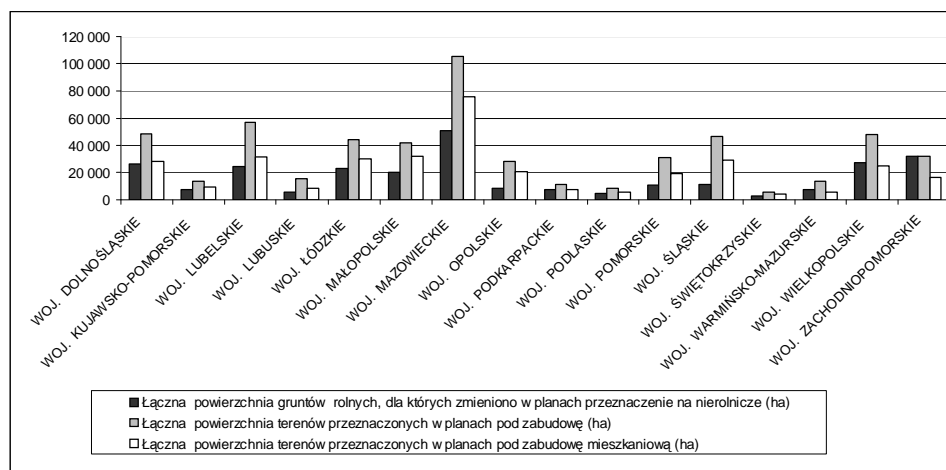
Rys. 2. Prognoza liczby ludności do 2035 r.

Źródło: dane GUS, 2008 (1).

Plany miejscowe realizowane są w Polsce z myślą o uporządkowaniu statusu prawnego terenów już zagospodarowanych (nie uruchamiają nowych obszarów pod zabudowę) oraz o uruchomieniu nowych terenów inwestycyjnych. Jak pokazuje praktyka rozwój przestrzenny naszego kraju poprzez odzyskiwanie terenów opuszczonych oraz rewitalizację zabudowy stanowi margines inwestycyjny. Budowa nowych osiedli mieszkaniowych, dróg, stref ekonomicznych odbywa się kosztem terenów rolniczych (rys. 3). Jednocześnie presja na uruchamianie nowych terenów inwestycyjnych jest bardzo duża. Wciąż podnoszone są argumenty, jakoby barierą rozwoju inwestycji w Polsce jest niedostatek terenów możliwych do zabudowy.

### Monitorowanie zjawiska na szczeblu lokalnym

W skali lokalnej w trakcie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wykonuje się analizy wielokryterialne zmian przeznaczenia terenu z wykorzystaniem narzędzi GIS. Analizy te pozwalają ocenić nie tylko skalę presji na tereny rolne ze strony potencjalnej zabudowy, ale także jej rozkład przestrzenny. Analizy takie wykonano dla gminy Klembów (powiat wołomiński), której celem rozwoju jest stworzenie oferty terenów mieszkaniowych i produkcyjno-usługowych dla szerokiego segmentu inwestorów. Jego realizacja odbywa się poprzez zmianę przeznaczenia terenów na cele budowlane. Skala dokonywanej zmiany jest niewspółmiernie duża do ruchu budowlanego. Załedwie 15% wszystkich terenów



Rys. 3. Tereny przeznaczone w planie miejscowym na cele inwestycyjne, w tym kosztom terenów rolniczych

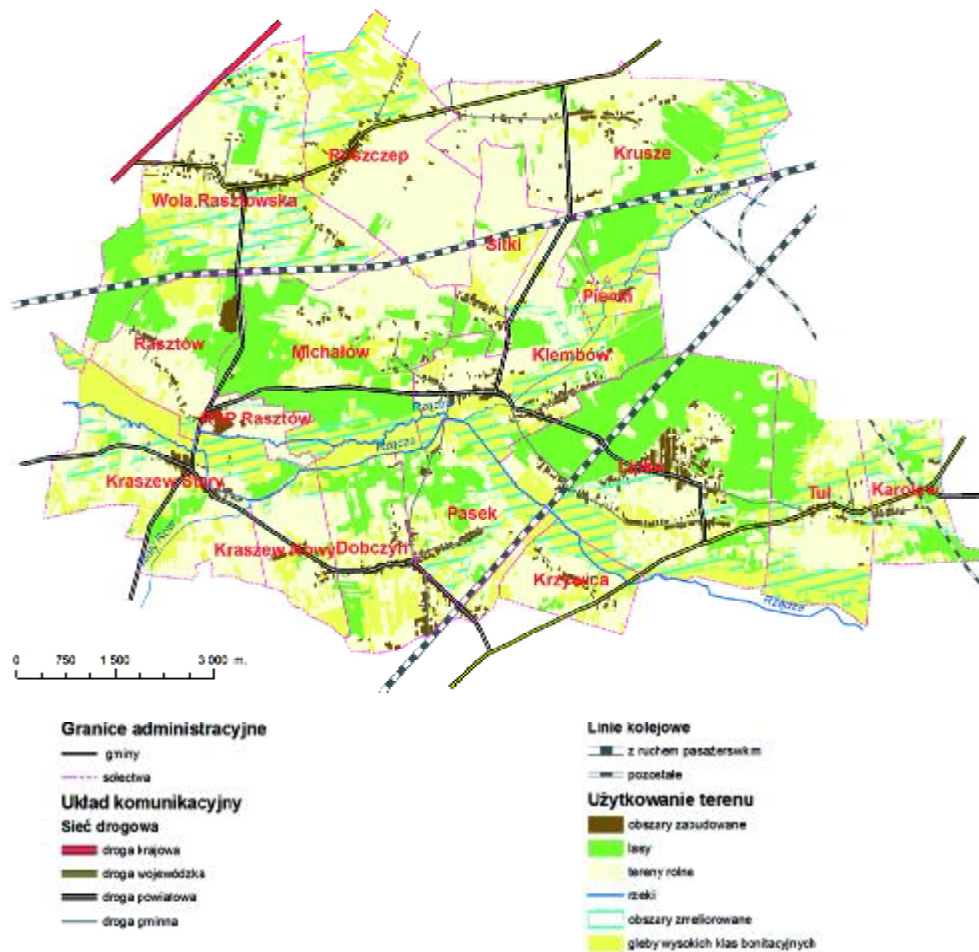
Źródło: dane GUS, 2008 (1).

wskazanych do zabudowy w planach miejscowych jest obecnie zainwestowana. Całkowita powierzchnia wszystkich terenów zabudowanych (bez dróg) wynosi 357 ha; jej rozmieszczenie przedstawiono na rysunku 4.

W obowiązującym do 31 grudnia 2003 r. miejscowym ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową aż 895 ha, z tego 308 ha stanowiło rezerwę terenu, której uruchomienie wymagało opracowania studium urbanistycznego rozwiązującego problemy komunikacyjne i ustalające charakter zabudowy (rys. 5). Natomiast w studium z 2003 r. wskazano łącznie 3156 ha terenów do zabudowy. Opracowywane na podstawie ustaleń studium uwarunkowań plany miejscowe nie przewidują etapowania zabudowy; projektowana zabudowa ma być realizowana nie tylko na gruntach wysokich klas bonitacyjnych, ale także na wyposażonych w podziemną sieć drenarską.

Obecnie zakrojone na szeroka skalę, szczególnie na terenach podmiejskich, procesy planistyczne prowadzą do poważnego uszczuplenia zasobów powierzchni ziemi, jakimi są tereny pełniące funkcje rolne. Ich zabudowywanie nie jest poprzedzone uzbrojeniem terenu w podstawową infrastrukturę techniczną (wodociąg i kanalizacja). Zabudowa ma najczęściej charakter chaotyczny. Często wiążą się z nią tak niekorzystne dla obszarów rolniczych zjawiska, jak:

- fragmentacja gruntów rolniczych,
- zasklepienie gleb wysokich klas bonitacyjnych,
- niszczenie podziemnej sieci drenarskiej.

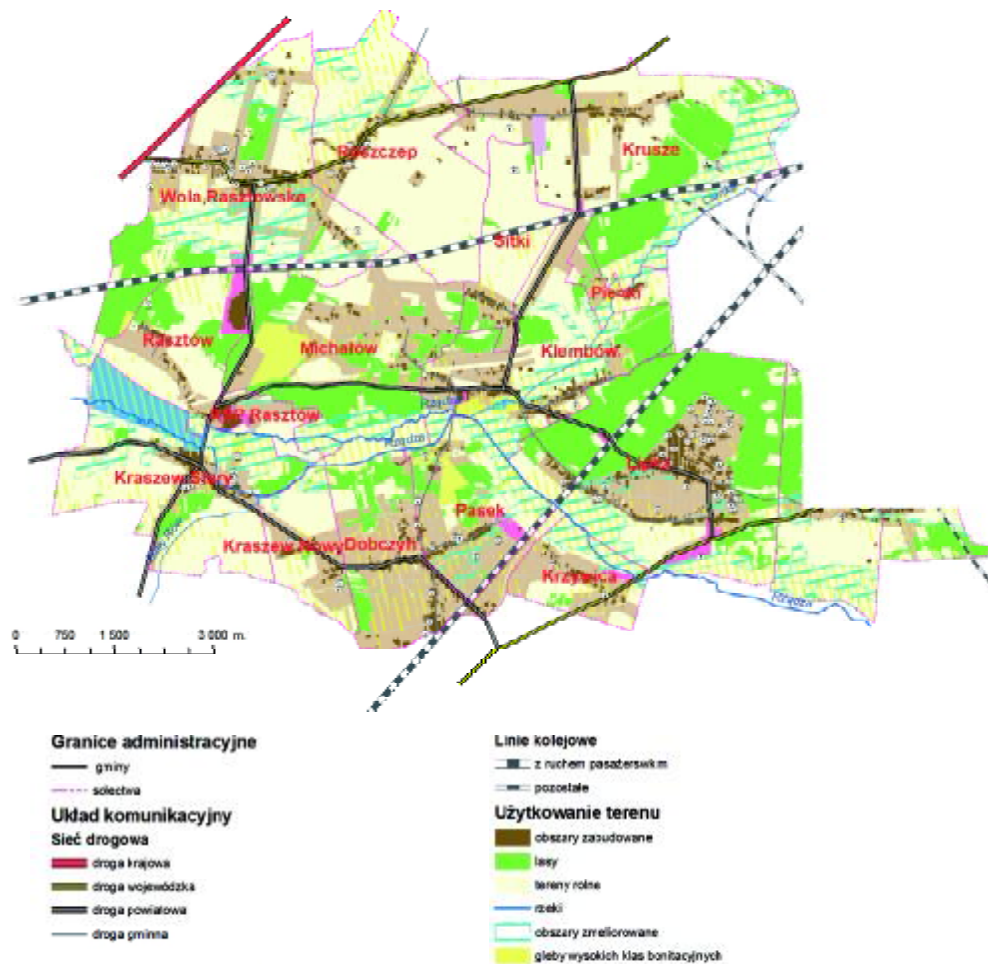


Rys. 4. Ograniczenia rozwoju przestrzennego gminy Klembów, z uwagi na jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów.

## Podsumowanie

Problem przekształcania gruntów rolniczych w tereny budowlane badany jest wyłącznie pod kątem ilościowym. Rozkład przestrzenny tego zjawiska nie jest rozpoznany w szerszej skali, choć przykład opisanej powyżej gminy Klembów wskazuje, że nie jest on mniej ważny. W kontekście zaprezentowanych problemów planowania miejscowego kwestie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze należało by włączyć do badań obszarów problemowych rolnictwa.



Rys. 5. Obszary przeznaczone pod zabudowę w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów

Źródło: opracowanie własne na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów.

W ujęciu regionalnym ponadgminnym należy koordynować i prowadzić rozwój budowlano-inwestycyjny, preferując na jego cele obszary problemowe rolnictwa (OPR). Takie podejście do planowania pozwoli utrzymać w rolniczym użytkowaniu grunty o wyższym potencjale produkcji żywności, pełniące w środowisku większą rolę w zakresie retencji wody i bioróżnorodności przestrzennej.

### Literatura

1. Bank Danych Regionalnych. GUS [źródło internetowe [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)]
  2. Ekspertycki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033. [źródło internetowe [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)], Warszawa, 2008.
  3. Strzelecki Z., Hocel A.: Tereny wiejskie obszaru metropolitalnego miasta Warszawy. W: Markowski T., Strzelecki Z. Obszary urbanizacji i semiurbanizacji wsi polskiej a możliwości ich rozwoju w ramach PROW 2007-2013. Studia KPZK PAN, Warszawa, 2008, t. 119, 43-56.
- 
1. Ekspertycki Projekt...
  2. GUS, 2008
  3. Strzelecki Z., Hocel A.:

Adres do korespondencji:

*mgr Piotr Fogel*  
*Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa*  
*ul. Targowa 45*  
*03-728 Warszawa*  
*tel.: (22) 619-80-08*  
*e-mail: [fogel@igpim.pl](mailto:fogel@igpim.pl)*