

Przemysław Śleszyński

Oszacowanie wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej w Polsce¹

Estimation of agricultural land exclusions from agricultural production in Poland

The purpose of the article is to estimate the number of municipalities (gminas) that should apply for the exclusion of agricultural land from agricultural production due to the entry into force of the proposed amended Law on Planning and Spatial Development. In Poland, this problem is significant due to the over-supply of construction land, which contributes to the dispersion of settlements and spatial chaos. Analyses were conducted in 2175 rural and urban-rural municipalities. Several variant estimates of the number of municipalities were made, using data on municipal studies and local plans. It was estimated that the number of municipalities that could apply to exclude agricultural land from agricultural production ranged from 321 to 1343 (14.8%–61.7% of non-urban municipalities). This means that the scale of expected land exclusions could be very large and occur in up to every second non-urban municipality. This indicates the need for prudent formulation of regulations to serve rational and efficient land use and spatial organisation.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.03
Słowa kluczowe	planowanie przestrzenne, wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, chłonność demograficzna, ład przestrzenny, chaos przestrzenny, monitoring planowania przestrzennego, zagospodarowanie przestrzenne, użytkowanie terenu
Keywords	spatial planning, land exclusions from agricultural production, demographic absorption, spatial order, spatial chaos, monitoring of spatial planning, spatial organisation, land use
O autorze	profesor dr hab., profesor zwyczajny, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN • ✉ psleszyn@twarda.pan.pl • https://orcid.org/0000-0002-1369-6129



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

Jednym z najważniejszych powodów chaosu przestrzennego w Polsce jest nadmierne przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze, czyli tzw. odrolnienia². Od wejścia w życie obo-

- 1 Opracowanie jest przeredagowaną do celów wydawniczych wersją ekspertyzy „Szacunkowa liczba gmin, które w związku z wejściem w życie projektowanej Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinny złożyć wniosek o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej”, wykonanej w październiku 2021 r. dla Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Ekspertyza miała dać odpowiedź na pytanie, jaka jest skala potencjalnych wniosków o wyłączenia gruntów rolniczych z produkcji rolnej w związku z wprowadzaniem dokumentem planu ogólnego, a także zwrócić uwagę na problem odrolnień i chłonności demograficznej w strefach planistycznych.
- 2 M. Nowak, A. Kowalewski, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [*Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 1, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński]; „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182, *Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 2, *Koszty chaosu przestrzennego*, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński; P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski, *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [*Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 3, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński].

wiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej: ustawa o pizp) w ten sposób w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (planach miejscowych) przekształcono co najmniej 600 tys. ha gruntów, co daje przeciętnie ok. 160 m² na osobę i ponad 600 m² na czteroosobową rodzinę. Oznacza to, że prawie cała ludność Polski mogłaby zamieszkać w domach jednorodzinnych na zupełnie nowych terenach osadniczych, co jest absurdem i świadczy o olbrzymiej nadpodaży gruntów budowlanych.

Od wielu lat podejmuje się działania naprawcze związane z ograniczeniem zbyt dużej swobody w lokalizacji inwestycji. Opis tych działań znajduje się m.in. w pracach pod redakcją I. Zachariasza⁴, a także autorstwa M. Nowaka i A. Kowalewskiego⁵ oraz A. Wieczorek⁶.

Na tym tle zasadne staje się pytanie o kierunek projektowanych zmian w ustawie o pizp, pozwalających zmniejszyć podaż gruntów budowlanych albo wprowadzić mechanizmy, które zniechęcałyby do nadmiernych wyłączeń. Aby móc proponować takie zmiany, w pierwszej kolejności należy rozpoznać potencjał tych wyłączeń, czyli przeprowadzić analizę ilości gruntów, które w istniejących dokumentach planistycznych są lub mogą być przedmiotem zmian w użytkowaniu.

Z tego względu głównym celem opracowania jest oszacowanie liczby samorządów, w których istnieje prawdopodobieństwo wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej. Celem uzupełniającym jest sformułowanie wniosków metodologicznych, które mogą być przydatne w aktualizacji monitoringu planowania przestrzennego.

Zgodnie z prawem (wspominana ustawa o pizp) co do zasady przeznaczenie gruntów jest regulowane w planie miejscowym, ale nie przesądza to jeszcze o wyłączeniu z produkcji rolnej danego gruntu, który może być użytkowany w dotychczasowy sposób. W przypadku braku planu miejscowego to wyłączenie następuje w pierwszym kroku przez ustalenie warunków zabudowy (WZ). Gdy wydana decyzja o WZ jest pozytywna, wówczas grunt rolny można wyłączyć z produkcji rolniczej. Decyzję o wyłączeniu gruntów rolnych podejmuje się na podstawie m.in. klasyfikacji użytków rolnych z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷.

Ponadto zgoda na zmianę przeznaczenia następuje w planie miejscowym⁸ (grunty klas I–III oraz grunty leśne), natomiast decyzja o wyłączeniu gruntu rolnego lub leśnego z produkcji rolnej lub leśnej zapada na etapie procedury formalnoprawnej uzyskania pozwolenia na budowę.

3 Dz.U. 2022, poz. 503.

4 *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

5 M. Nowak, A. Kowalewski, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [*Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 1, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński].

6 A. Wieczorek, „Polski Ład” – reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego, „Mazowsze. Studia regionalne” 2021, nr 39, <https://doi.org/10.21858/msr.39.05>.

7 Dz.U. 2021, poz. 1326. Przystępny opis najważniejszych aktualnych uwarunkowań prawnoadministracyjnych i proceduralnych jest dostępny na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *Procedura wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/procedura-wylaczenia-gruntow-z-produkcji-rolniczej> [dostęp: 9 lutego 2022 r.].

8 O taką zgodę występuje do właściwego organu wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządzający projekt planu.

Zgodnie z obowiązującymi w 2021 r. przepisami, aby mogła być wydana decyzja o warunkach zabudowy, grunt nie może wymagać zgody na zmianę przeznaczenia.

Od 2009 r. procedury wyłączenia z produkcji rolnej lub leśnej nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast (art. 10a znowelizowanej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Tymczasem gmin miejskich jest w Polsce 302, a miejsko-wiejskich – 652. Warto także zwrócić uwagę, że w przypadku braku planu miejscowego powszechnie stosuje się wyłączenie z działki przeznaczonej *de facto* na cele inwestycyjno-budowlane tylko gruntu pod budowę budynku mieszkalnego, podczas gdy pozostała część działki ma charakter rolny, co negatywnie wpływa na wysokość podatków od nieruchomości pobieranych przez gminę⁹.

Powyższe oznacza, że w celu oszacowania liczby gmin, które w związku z wejściem w życie projektowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinny złożyć wnioski o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej, jest potrzebne zastosowanie kompleksownego i kilkietapowego podejścia metodycznego zawierającego analizy na poziomie gmin dotyczące:

- zmian przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) w już istniejących planach miejscowych,
- przewidywanych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (studiach gminnych) terenów do odrolnień i pod funkcje zabudowy mieszkaniowej¹⁰,
- chłonności (pojemności demograficznej) terenów pod zabudowę mieszkaniową w obowiązujących planach miejscowych,
- decyzji o warunkach zabudowy,
- uwzględnienia prawdopodobieństwa zmian przeznaczenia terenów w planach miejscowych pod inne funkcje niż te, które pierwotnie przewidziano.

Wszystkie powyższe analizy mają posłużyć do możliwie dokładnego obliczenia liczby gmin, w których istnieje niedobór terenów inwestycyjnych pod zabudowę mieszkaniową w stosunku do zamieszkałej i prognozowanej liczby ludności. Szczegółową metodykę opisano w poszczególnych częściach artykułu. Wykorzystano następujące dane:

- wyniki ankiety przeprowadzonej w gminach, realizowanej corocznie przez resort odpowiedzialny za budownictwo i gospodarkę przestrzenną (w 2021 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii) wraz z Głównym Urzędem Statystycznym (badanie „Planowanie przestrzenne w gminach”, formularz PP-1),

9 B. Maćkiewicz, P. Motek, *Wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej a dochody gmin z podatku od nieruchomości*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2014, nr 28, <https://doi.org/10.14746/rrpr.2014.28.06>.

10 Sformułowanie „tereny pod funkcje zabudowy mieszkaniowej” nie jest wprost określone w ustawie o pizp, ale jest powszechnie stosowane. Należy je definiować nie tylko w związku z samą zabudową (budynkami), ale szerzej. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 429/19, Legalis) podkreślono, że chodzi nie tylko o teren zabudowy mieszkaniowej, lecz także o występujące na tym terenie „funkcje mające ścisły związek z prawidłowym funkcjonowaniem osiedla mieszkaniowego, w tym mające wpływ na komfort życia mieszkańców”, czyli np. infrastrukturę towarzyszącą o „drobnej” skali przestrzennej (np. chodniki obok budynków mieszkalnych i place zabaw dla dzieci, ale już nie drogi dojazdowe czy tereny miejskiej zieleni urządzonej).

- wyniki prognozy demograficznej Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w gminach do 2030 r., tzw. prognozy eksperymentalnej¹¹,
- Banku Danych Lokalnych GUS.

Zastosowano także podział na gminy według zmodyfikowanej klasyfikacji¹². Wyróżniono w niej 6 typów: 1 – gminy podmiejskie (typ B i D), 2 – ośrodki wielofunkcyjne (typ E oraz wszystkie gminy miejsko-wiejskie z miastem powyżej 5 tys. zameldowanych mieszkańców), 3 – korytarze transportowe oraz gminy urbanizujące się wskutek przemysłu wielkopowierzchniowego oraz turystyki (F, G), 4 – gminy z intensywnym rozwojem rolnictwa (H), 5 – gminy z ekstensywnym rozwojem rolnictwa (I), 6 – gminy „ekologiczne”, tj. z funkcjami leśnymi i ochrony przyrody (J). Z podziału tego wyłączono wszystkie gminy miejskie (mapa 1).

W opracowaniu w przypadku zmian przeznaczenia gruntów nie zajmowano się wyłączeniem powierzchni leśnych z produkcji leśnej ze względu na ich marginalne znaczenie dla końcowych obliczeń (w latach 2003–2020 w planach miejscowych odlesiono 37,2 tys. ha, czyli ok. 10% gruntów, które w tym samym czasie odrolniono i było to związane głównie z inwestycjami pozamieszaniowymi). Nieznana jest dokładna struktura przeznaczenia inwestycyjnego terenów odlesionych (wylesionych), ale w literaturze zwraca się uwagę, że wyłączenie gruntów leśnych z produkcji na cele budownictwa mieszkaniowego, najczęściej jednorodzinne, z powodu wymogów ochrony środowiska leśnego jest obwarowane wieloma przepisami¹³, co inwestorzy określają jako „poważną przeszkodę w pożądanym zagospodarowaniu terenu”¹⁴. Na podstawie próby z 747 urzędów gmin, 180 starostw powiatowych i 10 wojewódzkich urzędów marszałkowskich wskazuje się, że na terenach Lasów Państwowych „ważnym powierzchniowo powodem wylesień ma być eksploatacja złóż mineralnych, a przeważającym liczbowo – budowa infrastruktury drogowej, przesyłowej i rekreacyjno-turystycznej”¹⁵. Studia przypadków z różnych miejsc w Polsce również nie wskazują, aby odlesianie gruntów było w większym stopniu związane z budownictwem mieszkaniowym¹⁶.

Artykuł składa się z trzech głównych części merytorycznych. W części wstępnej omówiono najważniejsze ustalenia dotyczące stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach. Drugą część stanowi kilka częściowo zależnych od siebie szacunków liczby gmin, w których istnieje prawdopodobieństwo wyłączeń gruntów rolnych, w tym szacunek liczby potencjalnych

11 Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030 (opracowanie eksperymentalne)*, Warszawa 2017, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html> [dostęp: 30 stycznia 2023 r.].

12 P. Śleszyński, T. Komornicki, *Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego*, „Przegląd Geograficzny” 2016, t. 88, nr 4, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2016.4.3>.

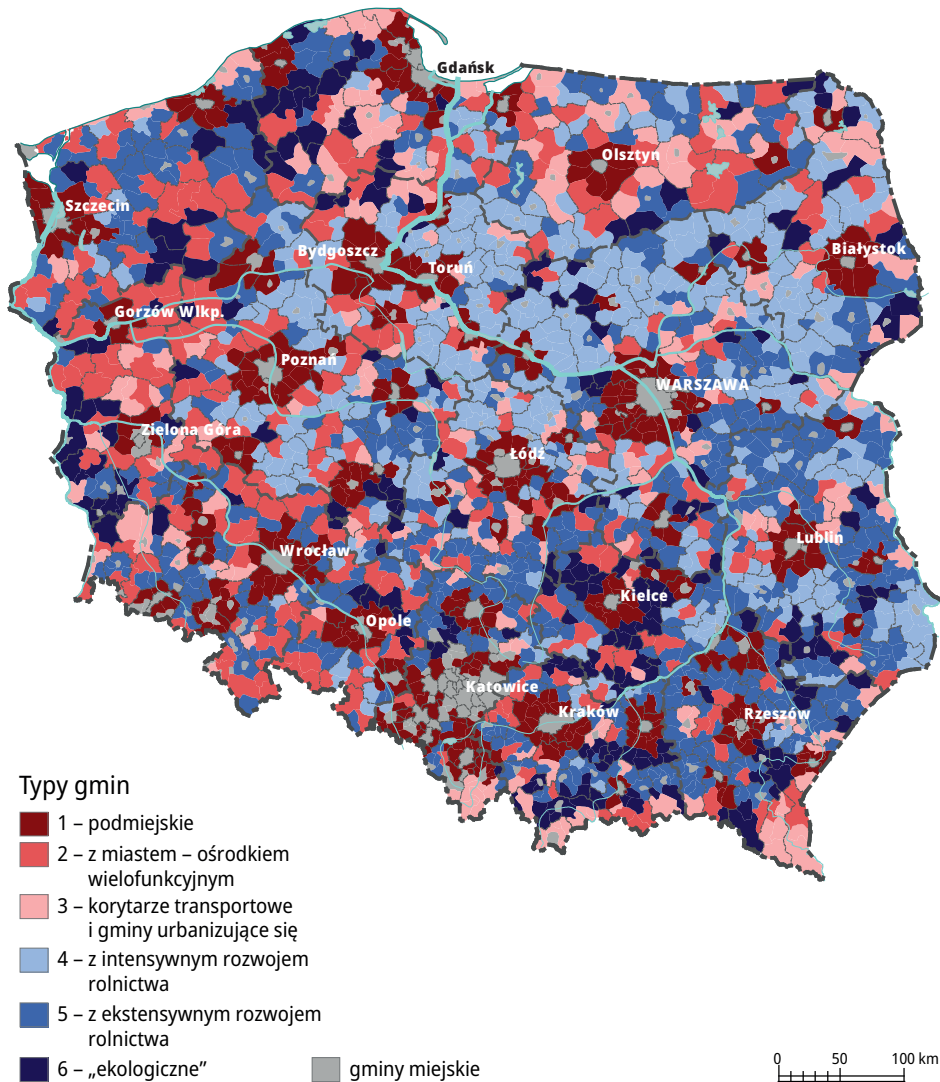
13 R. Cymerman, *Problemy odrolnienia i odlesienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Rolnictwo” 2010, t. 96; J. Dorosz-Kruczyński, *Czy leśny charakter działki może uniemożliwić realizację inwestycji budowlanej*, „Rzeczpospolita”, 28 maja 2019 r.

14 A. Fogel, *Odlesienie bez zmiany przeznaczenia?*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 9(264).

15 E. Referowska-Chodak, *Wylesienia i rekultywacje gruntów w kierunku leśnym planowane w Polsce do roku 2030*, „Sylwan” 2017, nr 2(161), <https://doi.org/10.26202/sywan.2016122>.

16 E. Bielecka, B. Całka, *Analiza procesu wyłączeń gruntów z produkcji rolnej i leśnej na terenach wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, t. 2, nr 3.

Mapa 1. Klasyfikacja gmin zastosowana w opracowaniu



Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Śleszyński, T. Komornicki, *Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego*, „Przegląd Geograficzny” 2016, t. 88, nr 4, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2016.4.3>.

lokalizacji o wyłączenie gruntów. W części trzeciej porównano wszystkie uzyskane wyniki oraz sformułowano wnioski metodologiczne związane z badaniem statystycznym planowania przestrzennego w gminach, jakie nasunęły się podczas prac nad opracowaniem.

Stan zaawansowania prac planistycznych w gminach pod kątem zmian przeznaczenia gruntów w studiach gminnych i planach miejscowych (koniec 2020 r.)

Studia gminne

Pod koniec 2020 r. według danych z 1657 gmin (67% gmin w Polsce; w pozostałych trwała aktualizacja lub sporządzanie nowego studium, a w kilku gminach brakowało tego dokumentu) wskazywano 308,1 tys. ha terenów do odrolnień (rok wcześniej było to 333,2 tys. ha w 1689 gminach). Wartości te są porównywalne z powierzchnią już przeprowadzonych odrolnień, ale jak wskazano we wcześniejszych raportach i analizach stanu prac planistycznych w gminach¹⁷, w ok. 30% gmin w planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów dla większych powierzchni, niż przewidziano w studiach gminnych (w 2020 r. było to 27%). Generalnie od początku prowadzenia analiz, czyli od 2005 r.¹⁸, wskazuje się na niekonsekwencje w przeprowadzaniu odrolnień, tj. rozbieżności między ustaleniami studiów i planów miejscowych.

Według dostępnej wiedzy w studiach gminnych pod zabudowę mieszkaniową dopuszcza się aż ok. 10% powierzchni gmin (na koniec 2020 r. w 1656 gminach było to 1510,9 tys. ha). Wskaźnik ten wprawdzie systematycznie spada (w ostatnich 10 latach o ok. 3 p.p.), ale wciąż jest to olbrzymia, nadmiarowa potencjalna podaż gruntów inwestycyjnych. W związku z tym, że studium gminne nie stanowi aktu prawa miejscowego, nie jest to nadpodaż zagwarantowana z prawnoumiejscowego punktu widzenia, ale wyznaczenie takich obszarów może wpływać na decyzje związane z wydawaniem WZ. Gdyby zakładać, że wszystkie gminy niemiejskie, w których odrolniono w planach miejscowych mniej gruntów, niż przewidziano w dotychczasowych studiach gminnych, mogą po wejściu nowych przepisów składać wnioski o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, byłyby to 1053 gminy z 1467, czyli 71,8%. Po przeliczeniu proporcjonalnie w stosunku do wszystkich gmin niemiejskich są to 1562 gminy. W szacunku tym nie uwzględniono jednak przerostu chłonności demograficznej w studiach gminnych.

Plany miejscowe

Podstawowe informacje o stanie zaawansowania prac planistycznych w planach miejscowych w gminach zawierają tabela 1 (według województw) i tabela 2 (według typów gmin). Wyższe pokrycie planistyczne cechuje zwłaszcza województwa południowe (mapa 2). Także większy procent powierzchni gmin objętych planami miejscowymi dotyczy gmin podmiejskich, ale w nich najwyższe są też odrolnienia i tym samym nadpodaż gruntów budowlanych.

17 Ostatni raport na ten temat: P. Śleszyński i in., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.

18 P. Śleszyński i in., *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, „Prace Geograficzne” 2007, nr 211.

Tabela 1. Podstawowe informacje o stanie zaawansowania prac planistycznych we wszystkich gminach (wraz z miejskimi) według województw (stan na 31 grudnia 2020 r.)

Województwo	Liczba gmin	Plany miejscowe			Odrolnienia		
		liczba	pokrycie gmin (%)	średnia pow. (ha)	tys. ha	% pow. planów	% pow. gmin
dolnośląskie	169	7 029	65,8	187	66,2	5,0	3,3
kujawsko-pomorskie	144	4 035	7,7	34	21,3	15,5	1,2
lubelskie	213	1 797	56,8	795	44,1	3,1	1,8
lubuskie	82	1 741	9,5	76	14,7	11,1	1,1
łódzkie	177	2 776	33,1	217	36,1	6,0	2,0
małopolskie	182	2 692	68,3	385	72,2	7,0	4,8
mazowieckie	314	5 459	33,4	218	109,5	9,2	3,1
opolskie	71	1 314	41,4	297	16,0	4,1	1,7
podkarpackie	160	4 123	9,2	40	26,3	16,1	1,5
podlaskie	118	1 348	16,4	245	17,6	5,3	0,9
pomorskie	123	6 117	21,5	65	50,2	12,7	2,7
śląskie	167	3 559	71,7	248	33,8	3,8	2,7
świętokrzyskie	102	821	31,2	445	16,9	4,6	1,4
warmińsko-mazurskie	116	2 976	14,7	119	29,9	8,4	1,2
wielkopolskie	226	9 000	21,2	70	62,2	9,9	2,1
zachodniopomorskie	113	2 465	20,8	193	24,1	5,1	1,1
Polska ogółem	2 477	57 252	31,4	172	641,3	6,5	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii (MRiT) oraz Głównego Urzędu Statystycznego, 1.02.04(017) *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/badanie-statystyczne---lokalne-planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne> [dostęp: 30 stycznia 2023 r.].

Według zweryfikowanych danych w planach miejscowych odrolniono 641,3 tys. ha (tabela 1–2, mapa 3). W gminach administracyjnie niemiejskich (tj. miejsko-wiejskich i wiejskich) stanowiło to 6,5% powierzchni objętej planami miejscowymi oraz 2,0% powierzchni tych gmin. Najwyższy udział odrolnień dotyczył gmin podmiejskich (10,8% w przypadku planów i 4,5% powierzchni gmin). Nie wiadomo jednak, jaka część zmian przeznaczenia gruntów nie dotyczyła miast w gminach miejsko-wiejskich (w miastach od 2009 r. procedura wyłączania gruntów została zniesiona).

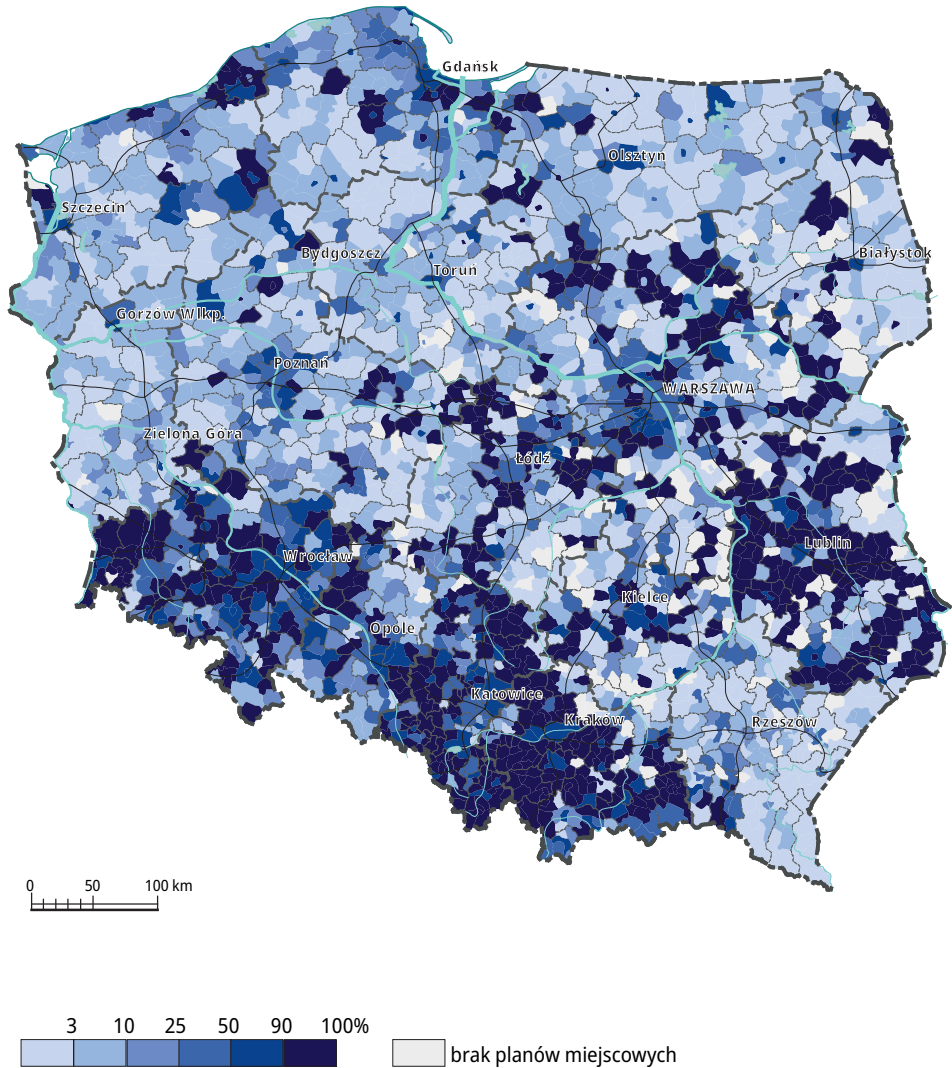
W gminach administracyjnie niemiejskich (czyli miejsko-wiejskich i wiejskich) pod zabudowę mieszkaniową przeznaczono 1696 tys. ha, z tego pod zabudowę wielorodzinną – 69 tys. ha, jednorodziną – 1094 tys. ha oraz zagrodową – 534 tys. ha (wykres 1).

Tabela 2. Podstawowe informacje o stanie zaawansowania prac planistycznych w gminach według typów gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (stan na 31 grudnia 2020 r.)

Typy gmin	Liczba gmin	Plany miejscowe			Odrobnienia		
		liczba	pokrycie gmin (%)	średnia pow. (ha)	tys. ha	% pow. planów	% pow. gmin
1 – gminy w strefach podmiejskich miast na prawach powiatu (tzw. grodzkich)	407	15 967	41,4	123	212,1	10,8	4,5
2 – gminy – miejskie ośrodki wielofunkcyjne	282	8 658	27,3	171	87,4	5,9	1,6
3 – gminy w korytarzach transportowych oraz przemysłowe i turystyczne	210	4 575	31,1	216	50,5	5,1	1,6
4 – gminy z intensywnym rozwojem rolnictwa	468	4 458	27,0	353	73,7	4,7	1,3
5 – gminy z mniej intensywnym rozwojem rolnictwa	586	7 648	32,6	314	130,5	5,4	1,8
6 – gminy ekstensywnie zagospodarowane, w tym z dużym udziałem obszarów leśnych, ochrony przyrody (gminy „ekologiczne”)	222	2 370	19,9	277	34,4	5,2	1,0
Polska ogółem (bez gmin miejskich)	2 175	43 676	30,4	208	588,6	6,5	2,0

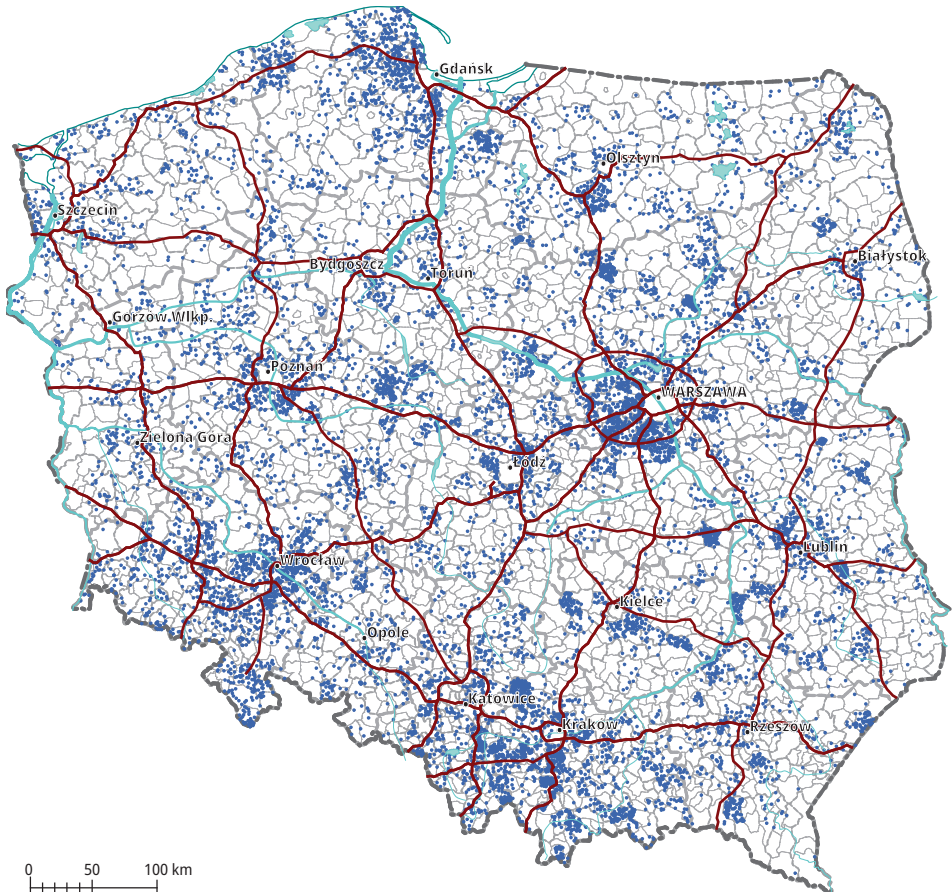
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Mapa 2. Udział powierzchni gmin objętych obowiązującym planem miejscowym, tzw. pokrycie planistyczne (stan na 31 grudnia 2020 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Mapa 3. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, tzw. odrolnienia (stan na 31 grudnia 2020 r.)



Zmiany przeznaczenia
gruntów na cele nierolnicze

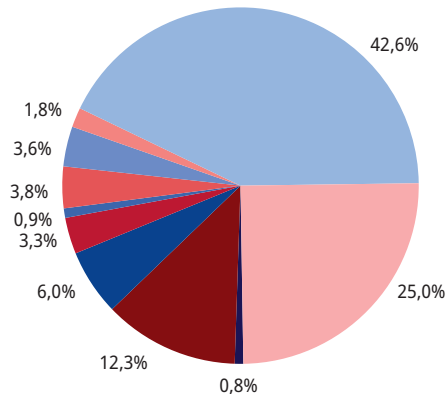
1 kropka = 50 ha

— autostrady i drogi ekspresowe
(istniejące, w budowie i planowane)

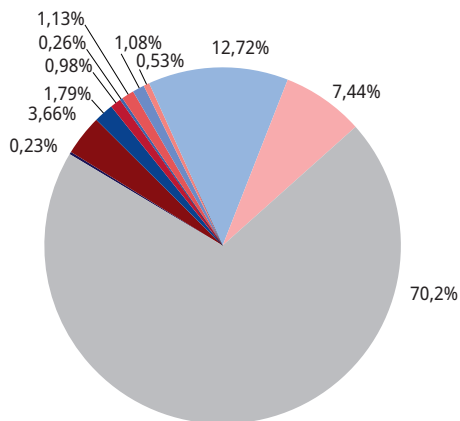
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...












Wykres 1. Struktura przeznaczenia terenów w planach miejscowych w gminach niemiejskich, czyli miejsko-wiejskich i wiejskich (stan na 31 grudnia 2020 r.)

W powierzchni planów miejscowych



W powierzchni gmin



- | | |
|--|--|
|  Mw – zabudowa wielorodzinna |  TP – tereny techniczno-produkcyjne |
|  Mj – zabudowa jednorodzinna |  K – tereny komunikacji |
|  Mz – zabudowa zagrodowa (na terenach rolniczych) |  IT – tereny infrastruktury technicznej |
|  Uk – usługi komercyjne |  R – tereny rolnicze |
|  Up – usługi publiczne |  ZW – tereny zieleni i wód |
| |  tereny bez planów |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Decyzje o warunkach zabudowy dla funkcji mieszkaniowej

Do końca 2020 r. w Polsce wydano ponad 2,5 mln decyzji o warunkach zabudowy. W latach 2018–2020 decyzji dotyczących zabudowy mieszkaniowej było 294,2 tys., proporcjonalnie (w stosunku do liczby ludności) najwięcej w takich województwach, jak kujawsko-pomorskie, podkarpackie i wielkopolskie (tabela 3). Pierwsze dwa mają bardzo niskie pokrycie planistyczne.

Tabela 3. Podstawowe informacje o stanie zaawansowania prac planistycznych w gminach według województw (stan na 31 grudnia 2020 r.)

Województwo	Liczba gmin	Decyzje o warunkach zabudowy (2003–2020)		W tym dla zabudowy mieszkaniowej (2018–2020)	
		liczba (tys.)	na 1000 mieszk.	liczba (tys.)	na 1000 mieszk.
dolnośląskie	169	105,2	36,4	10,3	3,5
kujawsko-pomorskie	144	207,9	100,8	27,4	13,3
lubelskie	213	87,8	41,9	8,5	4,1
lubuskie	82	95,0	94,4	11,1	11,1
łódzkie	177	196,3	80,5	22,9	9,4
małopolskie	182	144,8	42,4	13,1	3,9
mazowieckie	314	346,1	63,8	37,5	6,9
opolskie	71	38,4	39,3	4,2	4,3
podkarpackie	160	208,4	98,3	31,5	14,8
podlaskie	118	106,1	90,4	9,5	8,1
pomorskie	123	163,9	69,9	21,4	9,1
śląskie	167	133,8	29,8	10,2	2,3
świętokrzyskie	102	88,8	72,5	9,2	7,5
warmińsko-mazurskie	116	125,8	88,8	14,8	10,4
wielkopolskie	226	368,2	105,3	45,6	13,0
zachodniopomorskie	113	145,2	86,0	16,9	10,0
Polska ogółem	2 477	2 561,6	66,9	294,2	7,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Chłonność demograficzna w planach miejscowych

Chłonność demograficzną¹⁹ w gminach oszacowano na podstawie danych o strukturze przeznaczenia terenów w planach miejscowych. Przyjęto następujące wskaźniki możliwej do osiedlenia się liczby osób:

¹⁹ W literaturze funkcjonują sformułowania „chłonność demograficzna” i „pojemność demograficzna”, często stosowane zamiennie, co nie jest poprawne. W niniejszym artykule oba pojęcia są rozumiane następująco: chłonność demograficzna to „maksymalna liczba ludności, jaka może zamieszkać na danym obszarze na stałe w warunkach życia odpowiadających aktualnym uznawanym standardom cywilizacyjnym i mieszka-

- 150 osób/ha (zabudowa wielorodzinna),
- 25 osób/ha (zabudowa jednorodzinna),
- 5 osób/ha (zabudowa zagrodowa).

Dodatkowo założono, że w przypadku usług komercyjnych jest możliwe przekwalifikowanie części terenów na tereny spełniające funkcje mieszkaniowe. Przyjęto, że konwersji może podlegać 10% terenów usług komercyjnych i 5% terenów produkcyjno-technicznych. Ponieważ nie wiadomo, jaka część tych terenów usługowych i produkcyjnych może przechodzić na różne rodzaje zabudowy mieszkaniowej, przyjęto następujące wskaźniki zasiedlenia według typów gmin:

- 40 osób/ha (podmiejska),
- 40 osób/ha (ośrodek wielofunkcyjny),
- 25 osób/ha (korytarze transportowe i gminy urbanizujące się),
- 15 osób/ha (rolnicze intensywne),
- 10 osób/ha (rolnicze ekstensywne),
- 10 osób/ha („ekologiczne”).

Wyniki szacunku zaprezentowano w tabeli 4 i porównano je z aktualnie zbilansowaną (2020) i prognozowaną (2030) liczbą ludności (tabela 5)²⁰. W Polsce w gminach pozamiejskich podaż terenów pod zabudowę mieszkaniową oszacowano na 1696 tys. ha (wliczając w to tereny zabudowy zagrodowej). Natomiast chłonność demograficzna została oszacowana na 41,6 mln osób, z czego 10,3 mln przypadło na zabudowę wielorodzinną, 27,3 mln – na jednorodzinną, 2,7 mln – na zagrodową, a 1,3 mln – na tereny usług komercyjnych i produkcyjno-technicznych. Wyniki przedstawiono na mapie 4.

Przeszacowanie terenów mieszkaniowych jest silnie skorelowane z udziałem terenów objętych obowiązującym planem miejscowym. Obszary, na których relacja między liczbą ludności prognozowaną w 2030 r. a chłonnością demograficzną w dokumentach jest często mniejsza od 50% (wskaźnik porównawczy), to przede wszystkim województwa (od północnego zachodu): zachodniopomorskie, lubuskie, wielkopolskie, kujawsko-pomorskie i podkarpackie, także w istotnej części województwa warmińsko-mazurskie, podlaskie i świętokrzyskie, a w mniejszej – łódzkie. Pozostałe regiony, w tym zwłaszcza województwa dolnośląskie, opolskie i śląskie, w dużej części małopolskie i lubelskie oraz pobraże i północne Mazowsze, to obszary, gdzie nadpodaż gruntów pod inwestycje mieszkaniowe jest bardzo wysoka. Wskaźnik porównawczy niejednokrotnie przekracza tam 500%.

niowym”, a pojemność demograficzna to „maksymalna liczba ludności, jaka może na danym obszarze być obsłużona istniejącą infrastrukturą” (P. Śleszyński, M. Stępniań, D. Mazurek, *Oszacowanie skutków presji inwestycyjnej i nadpodaży gruntów budowlanych w strefie podmiejskiej Warszawy na przykładzie gmin pasma zachodniego*, „Przegląd Geograficzny” 2018, t. 90, nr 2, s. 209–240, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2018.2.2.>).

²⁰ Dodatkowa symulacja oparta na bilansowej liczbie ludności z 2020 r. wykazała, że różnice są niewielkie – rzędu kilkunastu gmin.

Tabela 4. Szacunek chłonności demograficznej według typów gmin w 2020 r.

Typ gmin	Zabudowa mieszkaniowa ogółem (tys. ha, bez doszacowania z terenów zabudowy usługowej i produkcyjnej)	Chłonność demograficzna (tys.) (potencjalna liczba mieszkańców w planach miejscowych)				
		ogółem	wielorodzinna	jednorodzinna	zagrodowa	doszacowanie z terenów zabudowy usługowej i produkcyjnej
1 – gminy w strefach podmiejskich miast na prawach powiatu (tzw. grodzkich)	483,8	12 689	2 616	9 022	528	524
2 – gminy – miejskie ośrodki wielofunkcyjne	216,3	7 182	2 748	3 819	226	388
3 – gminy w korytarzach transportowych oraz przemysłowe i turystyczne	165,2	3 734	740	2 585	284	124
4 – gminy z intensywnym rozwojem rolnictwa	278,8	5 551	1 346	3 469	655	81
5 – gminy z mniej intensywnym rozwojem rolnictwa	449,9	10 154	2 475	6 752	817	110
6 – gminy ekstensywnie zagospodarowane, w tym z dużym udziałem obszarów leśnych, ochrony przyrody (gminy „ekologiczne”)	102,1	2 277	401	1 698	158	20
Polska ogółem (bez gmin miejskich)	1 696,2	41 585	10 325	27 345	2 668	1 248

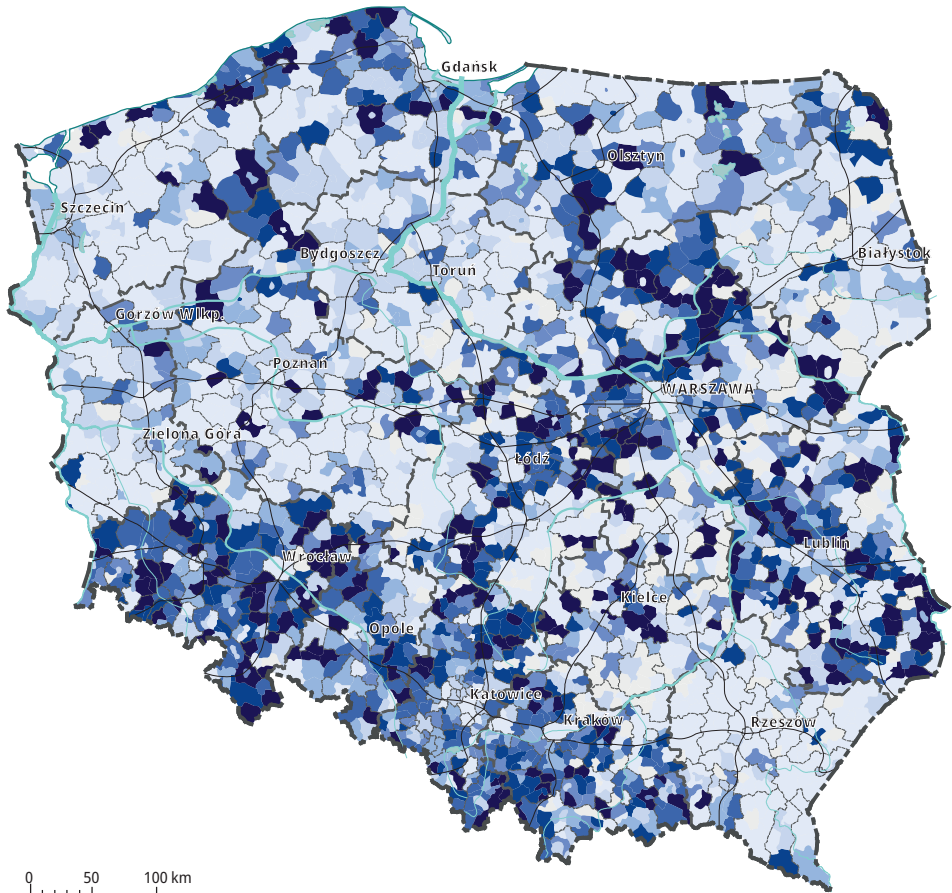
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Tabela 5. Porównanie chłonności demograficznej z liczbą ludności w 2020 r. (bilanse gminne) i 2030 r. (tzw. prognoza eksperymentalna GUS) według typów gmin w 2020 r.

Typ gmin	Ludność (tys.)		Chłonność demograficzna w planach miejscowych (tys.)	Chłonność w stosunku do 2020 r. lub 2030 r. = 100		Liczba gmin, w których chłonność jest wyższa w stosunku do 2030 r.	
	2020	2030		2020	2030	> 100%	w tym > 150%
1 – gminy w strefach podmiejskich miast na prawach powiatu (tzw. grodzkie)	5 863	6 217	12 689	216	204	268	210
2 – gminy – miejskie ośrodki wielofunkcyjne	4 641	4 484	7 182	155	160	125	90
3 – gminy w korytarzach transportowych oraz przemysłowe i turystyczne	1 392	1 410	3 734	268	265	114	96
4 – gminy z intensywnym rozwojem rolnictwa	2 623	2 551	5 551	212	218	177	151
5 – gminy z mniej intensywnym rozwojem rolnictwa	4 035	4 018	10 154	252	253	255	225
6 – gminy ekstensywnie zagospodarowane, w tym z dużym udziałem obszarów leśnych, ochrony przyrody (gminy „ekologiczne”)	1 353	1 338	2 277	168	170	74	60
Polska ogółem (bez gmin miejskich)	19 906	20 018	41 585	209	208	1 013	832

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Mapa 4. Liczba mieszkańców według chłonności w planach miejscowych w stosunku do prognozowanej liczby mieszkańców w 2030 r.



Liczba mieszkańców według chłonności
w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego
w stosunku do prognozowanej w 2030 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Szacunek liczby gmin z potencjalnymi wnioskami o wyłączenie gruntów

Szacunek przeprowadzono na dwa sposoby, z których każdy charakteryzuje się różnym stopniem wiarygodności i szczegółowości:

- według struktury przeznaczenia terenów pod zabudowę mieszkaniową (zabudowa jednorodzinna, wielorodzinna, zagrodowa, doszacowanie terenów usług komercyjnych (niepublicznych) i produkcji, które mogą ulec konwersji na funkcje mieszkaniowe) – to oszacowanie górnej granicy potencjalnych wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej (przy założeniu, że na mocy przepisów planowanej ustawy o pizp zostaną wprowadzone limity dotyczące możliwych wyłączeń gruntów w związku z przekroczeniem chłonności demograficznej w planach miejscowych). Szacunek opiera się na obliczeniu liczby gmin niemiejskich z nadwyżką chłonności demograficznej w dwóch wariantach (100% i 150% wskaźnika przekroczenia WP – przyjęcie wyższej wartości jest wariantowym „buforem”) i następnie odjęciu liczby tych gmin od wszystkich gmin niemiejskich (albo policzeniu, ile gmin spełnia warunek $WP < 100\%$ i $WP < 150\%$);
- według zmian przeznaczenia gruntów (odrolnień) – to oszacowanie dolnej granicy potencjalnych wniosków. Szacunek opiera się na obliczeniu liczby gmin z niskim pokryciem planistycznym, w którym dotychczasowe odrolnienia były niewielkie. Przyjęto wartości pokrycia 10% i 20% oraz wartości odrolnień na poziomie 15 m^2 i 30 m^2 na mieszkańca. Zastosowane wartości odrolnień wynikały z uwzględnienia obserwowanej liczby decyzji WZ na 1000 mieszkańców w gminach wiejskich z niskim pokryciem ($< 5\%$) w latach 2018–2019, która w 549 gminach wyniosła przeciętnie 23 decyzje na 1000 mieszkańców. Jeśli założyć, że decyzja WZ dotyczy przeciętnego gospodarstwa domowego składającego się z 4 osób i działki o powierzchni 2 tys. m^2 , wówczas daje to średnio 12 m^2 na osobę, a przy 4 tys. m^2 i 2 osobach – 17 m^2 . Przyjęte tu wielkości działek są znacznie większe niż zwykle spotykane w miastach i strefach podmiejskich, co ma na celu uwzględnienie specyfiki bardziej typowych obszarów wiejskich. Oszacowanie według pierwszej metody przedstawiono w tabeli 6, a na podstawie drugiej – w tabeli 7. Po zastosowaniu metody wykorzystującej strukturę przeznaczenia terenów pod zabudowę mieszkaniową liczbę gmin oszacowano na 1162–1343, czyli 53,4–61,7% gmin niemiejskich. Natomiast według metody opierającej się na pokryciu planistycznym i odrolnieniach jest to 321–401 gmin, czyli 14,8–18,4%. Szacunkowa liczba gmin, które w związku z wejściem w życie projektowanej ustawy o pizp mogłyby złożyć wniosek o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej, zawiera się w przedziale 321–1343 gminy, natomiast według bardziej restrykcyjnych założeń – między 401 a 1162. Stanowi to odpowiednio 14,8–61,7% lub 18,4–53,4% gmin niemiejskich.

Wyniki obydwu sposobów szacowania przedstawiono też na mapie 5. Widoczne są różne kombinacje warunków, przy czym przeważa tzw. górna granica (810 gmin). Gdyby połączyć ją z warunkami dolnej granicy, wówczas otrzymano by zbiór 352 gmin. Jest to zarazem najmniejsza liczba gmin, które mogą wystąpić z wnioskiem o wyłączenie gruntów – nie ma tam przeszacowanych terenów mieszkaniowych, pokrycie planistyczne jest niskie i było bardzo mało odrolnień.

Tabela 6. Oszacowanie górnej granicy liczby gmin, w których istnieje prawdopodobieństwo składania wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej po wejściu w życie planowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Województwo	Liczba gmin ogółem	Gminy, w których przeliczanie terenów mieszkaniowych w planach miejscowych jest większe niż (wskaznik przekroczenia WP jest mniejszy niż):			
		liczba		udział wśród gmin niemiejskich w województwie	
		WP < 100%	WP < 150%	WP < 100%	WP < 150%
dolnośląskie	134	26	40	19,4	29,9
kujawsko-pomorskie	127	108	116	85,0	91,3
lubelskie	193	76	90	39,4	46,6
lubuskie	73	54	63	74,0	86,3
łódzkie	159	85	95	53,5	59,7
małopolskie	168	53	68	31,5	40,5
mazowieckie	279	130	149	46,6	53,4
opolskie	68	20	32	29,4	47,1
podkarpackie	144	128	133	88,9	92,4
podlaskie	105	79	87	75,2	82,9
pomorskie	101	53	60	52,5	59,4
śląskie	118	17	34	14,4	28,8
świętokrzyskie	97	65	71	67,0	73,2
warmińsko-mazurskie	100	55	64	55,0	64,0
wielkopolskie	207	138	157	66,7	75,8
zachodniopomorskie	102	75	84	73,5	82,4
Polska ogółem	2 175	1 162	1 343	53,4	61,7

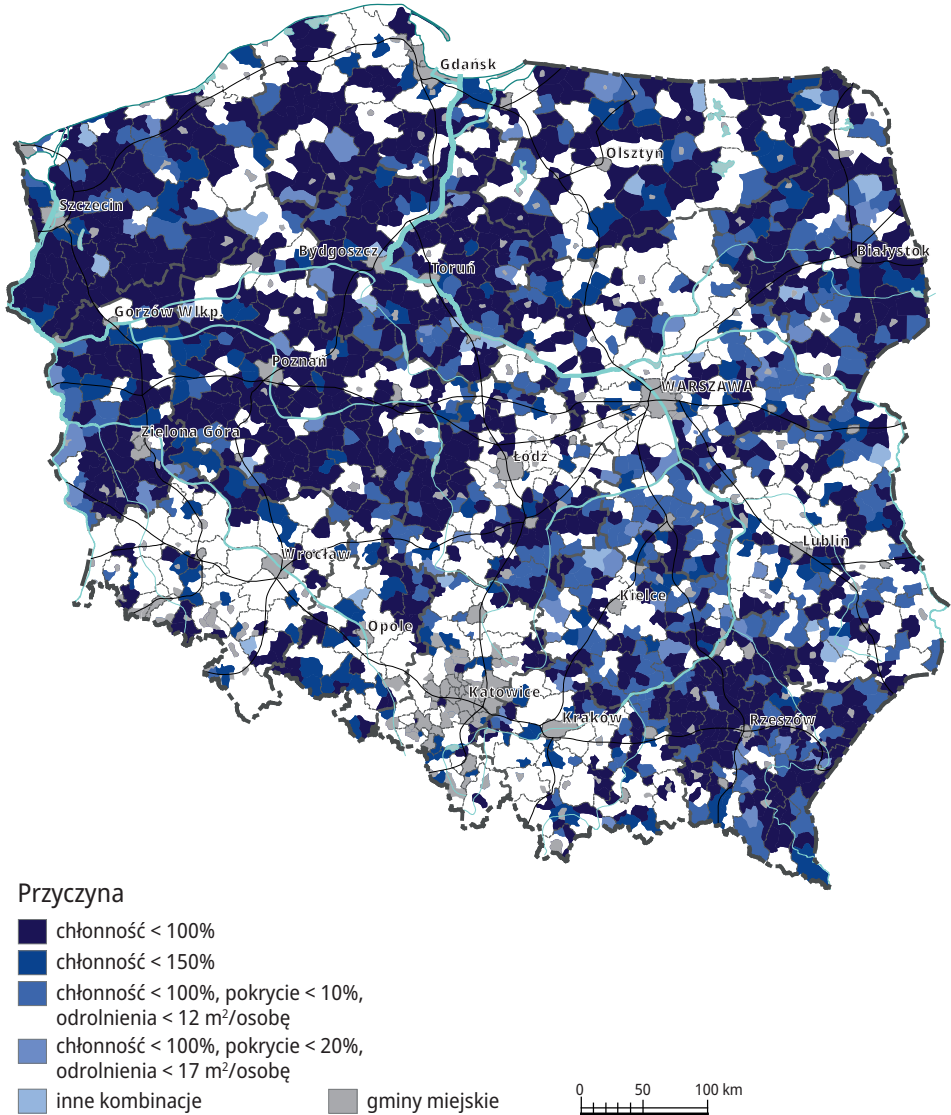
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Tabela 7. Oszacowanie dolnej granicy liczby gmin, w których istnieje prawdopodobieństwo składania wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej po wejściu w życie planowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Województwo	Liczba gmin ogółem	Gminy, w których pokrycie planistyczne (P) i odrolnienia (R) są mniejsze w stosunku do powierzchni gminy (%) i liczby mieszkańców (na 1 mieszka.):				udział wśród gmin niemiejskich w województwie	
		liczba		P < 20%, R < 17 m ² /mieszka.	P < 10%, R < 12 m ² /mieszka.	P < 20%, R < 17 m ² /mieszka.	P < 10%, R < 12 m ² /mieszka.
		P < 10%, R < 12 m ² /mieszka.	P < 20%, R < 17 m ² /mieszka.				
dolnośląskie	134	4	5	3,0		3,7	
kujawsko-pomorskie	127	25	32	19,7		25,2	
lubelskie	193	32	38	16,6		19,7	
lubuskie	73	8	14	11,0		19,2	
łódzkie	159	27	33	17,0		20,8	
małopolskie	168	17	20	10,1		11,9	
mazowieckie	279	63	73	22,6		26,2	
opolskie	68	2	3	2,9		4,4	
podkarpackie	144	29	39	20,1		27,1	
podlaskie	105	26	32	24,8		30,5	
pomorskie	101	6	8	5,9		7,9	
śląskie	118	4	6	3,4		5,1	
świętokrzyskie	97	33	41	34,0		42,3	
warmińsko-mazurskie	100	9	13	9,0		13,0	
wielkopolskie	207	22	27	10,6		13,0	
zachodniopomorskie	102	14	17	13,7		16,7	
Polska ogółem	2 175	321	401	14,8		18,4	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Mapa 5. Przyczyny wystąpienia w gminach prawdopodobieństwa składania wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej po wejściu w życie planowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRIT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Szacunek liczby potencjalnych lokalizacji związanych z wyłączeniem gruntów

Oszacowanie polega na przyjęciu średniorocznej liczby wniosków o wydanie WZ dotyczących zabudowy mieszkaniowej w latach 2018–2020 w tych gminach, w których po wejściu w życie planowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może wystąpić potencjalne zainteresowanie składaniem wniosków o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej. Wariantowe wyniki dla dolnej i górnej granicy liczby gmin przedstawiono w tabeli 8. Oszacowana liczba lokalizacji wynosi od 13,0 tys. do 69,7 tys. rocznie. Nie wiadomo jednak, jaka ich część dotyczy terenów o użytkowaniu rolniczym.

Tabela 8. Oszacowanie średniorocznej liczby lokalizacji dotyczących wniosków związanych z wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji rolnej w gminach, w których istnieje takie prawdopodobieństwo w związku z wejściem w życie nowych, planowanych przepisów (górna, maksymalna granica ze względu na brak szczegółowej wiedzy o przeznaczeniu terenów, których dotyczą dotychczasowe lokalizacje)

Województwo	Liczba gmin ogółem	Warianty			
		dolna granica		górna granica	
		P < 10%, R < 12 m ² / mieszk.	P < 20%, R < 17 m ² / mieszk.	WP < 100%	WP < 150%
dolnośląskie	134	165	207	962	1 269
kujawsko-pomorskie	127	1 703	2 484	7 174	7 993
lubelskie	193	746	803	1 999	2 140
lubuskie	73	263	536	2 391	2 935
łódzkie	159	1 256	1 353	4 817	5 063
małopolskie	168	960	1 127	3 005	3 357
mazowieckie	279	2 343	2 903	5 990	7 066
opolskie	68	84	92	703	1 016
podkarpackie	144	1 302	1 863	8 547	8 605
podlaskie	105	436	510	2 250	2 476
pomorskie	101	193	322	3 671	4 480
śląskie	118	208	228	877	1 035
świętokrzyskie	97	1 073	1 382	2 135	2 240
warmińsko-mazurskie	100	520	751	2 407	3 233
wielkopolskie	207	1 290	1 520	10 792	11 957
zachodniopomorskie	102	490	625	4 547	4 803
Polska ogółem	2 175	13 032	16 707	62 267	69 667

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiT oraz GUS, 1.02.04(017) Lokalne...

Podsumowanie i rekomendacje

Analizy wskazują, że szacunkowa liczba gmin, w których w związku z wejściem w życie projektowanej zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym można by złożyć wnioski o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej, zawiera się w przedziale 321–1343, natomiast według bardziej restrykcyjnych założeń – między 401 a 1162. Stanowi to 14,8–61,7% lub 18,4–53,4% gmin niemiejskich. Przy tym bardziej pewne jest oszacowanie górnej granicy liczby samorządów, gdyż wystąpi tam blokada dalszych odrolnień (wyłączeń) wskutek przekroczenia limitu związanego z chłonnością demograficzną (100% lub 150% w stosunku do zameldowanej lub prognozowanej liczby ludności). Nie oznacza to jednak wcale, że te wartości są najbardziej prawdopodobne, jeśli chodzi o potencjalne wnioski o wyłączenia gruntów. Gdyby zakładać, że faktyczna liczba gmin będzie średnią pomiędzy dolną granicą a górną, byłyby to 752–832 gminy.

W praktyce górna granica gmin będzie prawdopodobnie niższa, ponieważ następuje systematyczne zwiększanie liczby planów miejscowych i tym samym powiększanie powierzchni przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową. W 2020 r. w opracowaniu było 9408 dokumentów obejmujących powierzchnię 2,1 mln ha, w tym nowych terenów o wielkości 1,2 mln ha. Jest to ok. 12% w stosunku do powierzchni ujętych w uchwalonych planach. Gdyby zakładać taką samą strukturę dokumentów projektowanych jak dokumentów obowiązujących, dolną i górną granicę szacunku gmin, będącego przedmiotem opracowania, należałoby proporcjonalnie podnieść i obniżyć.

Równocześnie liczba planów uchylanych jest relatywnie niewielka (np. w 2020 r. w Polsce uchylono 104 dokumenty dotyczące powierzchni 27,1 tys. ha – tj. 0,3% całkowitej powierzchni ujętej w planach miejscowych i 0,1% powierzchni kraju). Nie ma to praktycznie wpływu na szacunek.

Nie wiadomo, jak na szacunek liczby gmin wpłynęłoby rozdzielenie miast i obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich. Zgodnie z aktualnym prawem wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w miastach nie jest konieczne. Dodatkowe obliczenia wykonane wyłącznie dla gmin miejskich pokazały, że wśród 302 jednostek aż w 244 mogłyby zaistnieć warunki do składania wniosków²¹.

Można też się spodziewać, że wyniki spisu powszechnego pozwolą na zrewidowanie liczby ludności: w dół na obszarach peryferyjnych i w górę w strefach podmiejskich, zwłaszcza wokół największych miast²². Na tych dwóch typach obszarów różnice są bowiem największe²³. Ponie-

21 Taką samą metodologię dla miast łatwo jednak podważyć, ponieważ przyjęta chłonność demograficzna na poziomie 100 mieszk./ha jest najprawdopodobniej zaniżona. W większych miastach często zdarzają się osiedla o gęstości powyżej 300 osób/ha, czego nie wyrównuje znacząco w dół stosunkowo mniejsza powierzchnia budownictwa jednorodzinne.

22 Tekst był pisany jesienią 2021 r., kiedy wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 nie były jeszcze znane. Obecnie (listopad 2022 r.) dostępne dane według gmin wskazują na słuszność tej tezy; zob. Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 na poziomie województw, powiatów i gmin*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechno/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/informacja-o-wynikach-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszkan-2021-na-pozymie-wojewodztw-powiatow-i-gmin,1,1.html> [dostęp: 30 listopada 2022 r.].

23 P. Śleszyński, *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, „Studia Demograficzne” 2011, nr 2(160); R. Jończy, *Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej*

waż gmin peryferyjnych jest znacznie więcej niż podmiejskich, oznaczać by to mogło kolejne przesunięcia dolnej i górnej granicy liczby gmin z potencjalnymi wnioskami o wyłączenie gruntów. Tak się jednak najprawdopodobniej nie stanie, ponieważ gminy peryferyjne, zwłaszcza na północy kraju, mają niskie pokrycie planistyczne, a w strefach podmiejskich jest ono na ogół wysokie. Dodatkowa symulacja, w której liczbę ludności stref podmiejskich podniesiono o 20%, a równocześnie w pozostałych typach obniżono o 15% (skutkuje to obniżeniem populacji gmin niemiejskich o 1,1 mln), nie wykazała istotniejszych różnic. W praktyce dla szacunku największe znaczenie ma ustalenie wskaźników chłonności oraz wpływu odrolniń.

Analiza pozwala także na przedstawienie kilku wniosków metodologicznych, które mogą być przydatne w aktualizacji formularza PP-1:

- konieczne jest zwrócenie uwagi w gminach na poprawne wpisywanie powierzchni różnego rodzaju terenów. W 185 gminach powierzchnia planów okazała się większa od powierzchni geodezyjnej gmin – łącznie było to 6,5 tys. ha, 0,35% powierzchni ujętej w planach. W kolejnych 247 gminach, w których prawdopodobnie jest całkowite pokrycie planistyczne (różnica < 100 ha), stwierdzono rozbieżności na łączną sumę minus 7,0 tys. ha (0,38%). Jedna i druga wartość zatem w skali kraju się wyrównują, ale w przypadku badań mniejszych regionów czy poszczególnych gmin może to powodować błędy interpretacyjne. Wskazana jest więc większa dbałość o poprawne wpisywanie danych przez gminy;
- w gminach miejsko-wiejskich warto wprowadzić podział na miasto i wieś (chodzi zwłaszcza o odrolnienia);
- potrzebna jest weryfikacja odrolniń i odlesień. Przeprowadzona tzw. aktualizacja wsteczna na podstawie danych z planów miejscowych wpisywanych przez gminy w badaniu statystycznym (1.02.04(017) *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* prowadzonym w ramach Programu badań statystycznych statystyki publicznej) w poprzednich latach wykazała, że powierzchnia odrolniń w większości gmin jest zaniżona. Zauważono też sporo błędów literowych, np. wpisywanie w niektórych latach wartości o rząd wielkości innych niż w poprzednich latach.

W ramach podsumowania należy stwierdzić, że skala spodziewanych wyłączeń gruntów może być bardzo duża i wystąpić nawet w co drugiej gminie niemiejskiej. Wskazuje to na potrzebę rozważnego formułowania przepisów, aby służyły one racjonalnemu i efektywnemu zagospodarowaniu przestrzeni.

Bibliografia

- Bielecka E., Całka B., *Analiza procesu wyłączeń gruntów z produkcji rolnej i leśnej na terenach wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, t. 2, nr 3.
- Cymerman R., *Problemy odrolnienia i odlesienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Rolnictwo” 2010, t. 96.

(emigracji zawieszonyj) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 360, <https://doi.org/10.15611/pn.2014.360.01>.

- Dorosz-Kruczyński J., *Czy leśny charakter działki może uniemożliwić realizację inwestycji budowlanej*, „Rzeczpospolita”, 28 maja 2019 r.
- Fogel A., *Odlesienie bez zmiany przeznaczenia?*, „Przegląd Komunalny” 2013, nr 9(264).
- Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 na poziomie województw, powiatów i gmin*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechno/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/informacja-o-wynikach-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszkan-2021-na-poziomie-województw-powiatow-i-gmin,1,1.html>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności gmin na lata 2017–2030 (opracowanie eksperymentalne)*, Warszawa 2017, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-gmin-na-lata-2017-2030-opracowanie-eksperymentalne,10,1.html>.
- Jończy R., *Problem nieręjestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszony) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 360, <https://doi.org/10.15611/pn.2014.360.01>.
- Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Maćkiewicz B., Motek P., *Wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej a dochody gmin z podatku od nieruchomości*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2014, nr 28, <https://doi.org/10.14746/rrpr.2014.28.06>.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Procedura wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/procedura-wylaczenia-gruntow-z-produkcji-rolniczej>.
- Nowak M., Kowalewski A., *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [*Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 1, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński].
- Referowska-Chodak E., *Wylesienia i rekultywacje gruntów w kierunku leśnym planowane w Polsce do roku 2030*, „Sylwan” 2017, nr 2(161), <https://doi.org/10.26202/sywan.2016122>.
- „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182, *Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 2, *Koszty chaosu przestrzennego*, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński.
- Śleszyński P., *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS*, „Studia Demograficzne” 2011, nr 2(160).
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, „Prace Geograficzne” 2017, t. 211.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.
- Śleszyński P., Komornicki T., *Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego*, „Przegląd Geograficzny” 2016, t. 88, nr 4, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2016.4.3>.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, „Studia KPZK PAN” 2018, t. 182 [*Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 3, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński].
- Śleszyński P., Stępniański M., Mazurek D., *Oszacowanie skutków presji inwestycyjnej i nadpodaży gruntów budowlanych w strefie podmiejskiej Warszawy na przykładzie gmin pasma zachodniego*, „Przegląd Geograficzny” 2018, t. 90, nr 2, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2018.2.2>.

Wieczorek A., „Polski Ład” – reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego, „Mazowsze. Studia regionalne” 2021, nr 39, <https://doi.org/10.21858/msr.39.05>.

Akty prawne

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2021, poz. 1326).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022, poz. 503).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 429/19, Legalis.