



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Zofia Sawicka,
Piotr Fogel

Zmiany funkcjonalne a przekształcenia ziemi rolnej na cele pozarolnicze na obszarach rozdrobnionych agrarnie

Streszczenie: Celem artykułu jest zbadanie, czy i w jakim zakresie zmiany funkcjonalne obszarów rozdrobnionych agrarnie położonych w sąsiedztwie miast subregionalnych wpływają na przekształcenia gruntów użytkowanych rolniczo na cele nierolnicze. Opracowanie przedstawia uwarunkowania prawne wyłączenia gruntów spod produkcji rolnej, analizuje zjawisko „odrobnienia” oraz funkcjonalnych i przestrzennych zmian badanego powiatu w latach 2004–2013. Dane obrazujące przekształcenia w strukturze źródeł utrzymania ludności rolniczej wskazują na rozwój badanego obszaru w kierunku wielofunkcyjności. Jednocześnie analiza zmian wielkości powierzchni zgłaszanych do jednolitej płatności obszarowej pokazuje brak istotnego spadku udziału powierzchni użytkowanej rolniczo w powierzchni powiatu. Prowadzi to do wniosku, że przeobrażenia funkcjonalne nie muszą oznaczać analogicznych zmian przestrzennych. Rozwój w kierunku pozarolniczym może więc opierać się na bardziej intensywnym wykorzystaniu gruntów już zurbanizowanych. Nie widać tego podejścia w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym. W latach 2011–2013 wzrost powierzchni „odrobnianej” miał dużo wyższą dynamikę niż wzrost powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: odrobnienie, użytki rolne, rozwój wielofunkcyjny, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, miasto subregionalne, powiat tarnowski

1. Wstęp

Ziemia rolna jako czynnik produkcji, a także zasób naturalny jest przedmiotem coraz wyraźniej zarysowujących się konfliktów o sposób jej wykorzystania.

Autorka jest adiunktem w Zakładzie Jakości Zarządzania na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa (e-mail: ZSawicka@wz.uw.edu.pl).

Autor jest kierownikiem Zespołu Podstaw Planowania Przestrzennego i Geoinformatyki w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa (e-mail: fogel@igpim.pl).

W ujęciu globalnym ogniskują się one wokół osi żywność – energia – środowisko, gdzie perspektywa rosnącego zapotrzebowania na żywność konfrontowana jest z koniecznością produkcji biopaliw i racjami środowiskowymi (Harvey, Pilgrim 2011). W polityce Unii Europejskiej akcentuje się ochronę gruntów jako zasobu naturalnego, ale jednocześnie wzrost gospodarczy i inwestycje w rozwój infrastruktury wywierają presję na pozarolnicze jej wykorzystanie (Środowisko Europy... 2015). W Polsce coraz więcej uwagi poświęca się potrzebie wzmocnienia narzędzi prawnych ochrony gleb przed przeznaczaniem ich na cele nierolnicze. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przeciwstawia wykorzystanie gleb dla celów produkcji rolniczej takim funkcjom jak: zabudowa dla celów pozarolniczych, eksploatacja kopalin oraz produkcja roślinna na potrzeby odnawialnych źródeł energii (OZE). Jednocześnie racjonalne ich wykorzystanie jest istotne z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju (Koncepcja... 2012).

Jedną z przyczyn zmniejszania powierzchni użytków rolnych (UR) jest postępująca suburbanizacja. Zjawisko to, będące jedną z faz urbanizacji, w swoim wymiarze przestrzennym oznacza między innymi przeznaczanie gruntów użytkowanych dotychczas rolniczo pod inne cele, przewidując, że dany obszar będzie pełnić nowe funkcje, co powinno znaleźć wyraz w planowaniu przestrzennym. Jak wykazuje Adam Czarnecki, procesy urbanizacyjne (w szerokim rozumieniu) wpływają na wzrost wielofunkcyjności obszarów wokół miast metropolitalnych (Czarnecki 2009). Jednak jak pokazuje raport Europejskiej Agencji Środowiska, przekształcanie UR na tereny zurbanizowane widoczne jest wokół coraz mniejszych ośrodków miejskich (European Environment Agency 2006). Choć obszary te w ujęciu teoretycznym (wskaźnikowym), cechuje mniejsza presja na przekształcenia UR w wyniku suburbanizacji niż tereny wokół metropolii, to w wyniku prowadzonej polityki przestrzennej mogą one tracić rolniczy charakter. Nasuwa to pytanie, czy zmiany funkcjonalne zachodzące na obszarach w sąsiedztwie miast subregionalnych muszą wywoływać zmiany w zagospodarowaniu przestrzeni.

Celem artykułu jest zbadanie, czy i w jakim zakresie zmiany funkcjonalne obszarów rodrobionych agrarnie położonych w sąsiedztwie miast subregionalnych wpływają na przekształcenia gruntów użytkowanych rolniczo na cele nierolnicze. Realizacja celu badawczego wymaga odpowiedzi na trzy pytanie: (1) Czy w badany powiat rozwój rozwijał się w sposób wielofunkcyjny? (2) Czy na badanym obszarze nastąpiła zmiana udziału powierzchni użytkowanej rolniczo w powierzchni ogółem? (3) Czy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej też MPZP, plany miejscowe) widać uwzględnienie dotychczasowych zależności między zmianami funkcjonalnymi a przestrzennymi? Analizę przeprowadzono na przykładzie powiatu tarnowskiego, który cechuje rodrobiona struktura agrarna oraz bliskość ponad 100-tysięcznego miasta subregionalnego.

Opracowanie przedstawia uwarunkowania prawne wyłączenia gruntów spod produkcji rolnej, opisuje skalę „odrolnienia” gruntów w sensie faktycznym i planistycznym oraz analizuje zmiany funkcjonalne badanego powiatu w latach 2004–2013.

2. Materiał empiryczny i metoda badawcza

W pierwszej części artykułu przedstawiono mechanizm przekształcania UR na cele nierolnicze. Tryb postępowania w tej kwestii regulują dwa akty prawne: ustawa z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu...) oraz ustawa z dnia 3 lutego 1995 r., o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Ustawa o ochronie...).

W dalszej części publikacji przeprowadzono analizę siły presji na przekształcania użytków rolnych pod inne funkcje, w tym głównie urbanizacyjne. Wybrane wskaźniki posłużyły do oceny siły tego zjawiska w powiecie tarnowskim. W celu ich interpretacji wykorzystano podział na grupy kwartylowe, gdzie wielkość danego wskaźnika w pierwszej grupie kwartylowej oznaczała najwyższą lub najniższą siłę presji na „odrolnienia” w zależności od pozytywnej lub negatywnej korelacji z opisywanym zjawiskiem, co zostało opisane w tekście. Dane służące do obliczeń wskaźnikowych pochodziły z Powszechnego Spisu Rolnego (PSR 2010) (średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego na szczeblu powiatu), danych z Banku Danych Lokalnych (dalej BDL; BDL 2014) (gęstość zaludnienia), danych o cenach nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę zamieszczonych w publikacji GUS – Obrót Nieruchomościami w 2013 r. oraz dostarczonych przez Wojewódzki Urząd Statystyczny w Krakowie (Informacje o dokonanych transakcjach... 2013).

Analizę zmian funkcjonalnych badanego powiatu przeprowadzono zgodnie z metodologią przyjętą przez Czarneckiego, opierającą się na badaniu „[...] poziomu nasycenia pozarolniczymi działalnościami gospodarczymi podejmowanymi przez ludność rolniczą, jako istotnymi przejawami przeobrażeń w kierunku dywersyfikacji funkcjonalnej obszarów wiejskich” (Czarnecki 2009, s. 175). Dane z PSR 2002, 2010 i BDL umożliwiły obliczenie wskaźników liczby gospodarstw rolnych utrzymujących się głównie z działalności pozarolniczej w przeliczeniu na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym oraz udziału gospodarstw rolnych utrzymujących się głównie z działalności pozarolniczej w ogóle gospodarstw. Dodatkowo, bazując na danych dostępnych w BDL, przedstawiono dynamikę wskaźnika liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców.

W celu przeprowadzenia wnioskowania dotyczącego skali zmian przekształcenia gruntów użytkowanych dotychczas rolniczo na cele pozarolnicze posłużono się danymi z ewidencji gruntów (BDL 2004, 2010, 2013) oraz danymi z Agencji

Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), ukazującymi wielkość powierzchni powiatu, dla której złożono wnioski o przyznanie jednolitej płatności obszarowej. Skorzystanie z obu tych źródeł w celu ukazania zmian udział powierzchni UR w powierzchni powiatu wynika z ułomności danych rejestrowanych w ewidencji gruntów i budynków. Dane te nie oddają często rzeczywistego sposobu użytkowania terenu, ze względu na brak wymogu zgłaszania przez właścicieli gruntu zmiany sposobu jego wykorzystania (Felcenloben 2009). Bardziej miarodajne są więc dane o wielkości powierzchni deklarowanej we wnioskach o uzyskanie jednolitej płatności obszarowej (JPO) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Warunkiem wnioskowania o dopłatę jest faktyczne rolnicze użytkowanie terenu, a fotograficzny system kontroli zniechęca do nadużyć w tym zakresie.

Zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, w ramach lokalnej polityki przestrzennej została zobrazowana poprzez dane ukazujące udział UR przeznaczonych na cele nierolnicze w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dostępne w BDL) oraz w oparciu o dane pozyskane ze Starostwa Powiatowego w Tarnowie, które umożliwiły wnioskowanie dotyczące wykorzystania różnych narzędzi planistycznych w celu przekształcania UR pod inne funkcje.

Ze względu na cel opracowania, skupiający się na zależnościach między „odrolnieniem” a zmianami funkcjonalnymi, analizę zmian przestrzennych badanego obszaru uzupełniono zestawieniem obrazującym udział powierzchni nowo zabudowanej w stosunku do powierzchni UR przeznaczonej na cele nierolnicze. Obliczenie tego wskaźnika wymagało przyjęcia pewnego założenia, gdyż dane te nie są publikowane. Dane dotyczące liczby budynków nowych oddanych do użytkowania (dostępne w BDL) zostały pomnożone przez przyjętą wielkość działki dla nowego budynku. Z analizy map katastralnych (geoportal.gov.pl) dla powiatu wynika, że powierzchnia działek wynosi 1000–1500 m², stąd dla szacowania faktycznego wykorzystania owych terenów na cele budowlane przyjęto górną wartość – 1500 m². W ten sposób otrzymano szacunkową powierzchnię gruntów przekształconych w wyniku nowej zabudowy.

Omówiona analiza została przeprowadzona dla powiatu tarnowskiego. Obszar ten wybrano ze względu na spodziewaną silną presję na „odrolnienia” wynikającą z rozdrobnionej struktury agrarnej oraz bliskości miasta subregionalnego. Jednocześnie opracowane dla polskich gmin podziały obszarów wiejskich pozwalają na odniesienie wyników analizy do innych gmin przyporządkowanych do tych samych grup typologicznych. I tak, zgodnie z podziałem funkcjonalnym zaproponowanym przez Przemysława Śleszyńskiego i in. (2015) 13 gmin powiatu tarnowskiego należy do strefy zewnętrznej obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych, a trzy gminy to obszary ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody). Z kolei zgodnie z typologią obszarów wiejskich według

struktur rozwoju społeczno-gospodarczego opracowaną przez Monikę Stanny (2013), na obszar powiatu tarnowskiego składają się gminy określone jako „strefa podmiejska ośrodków regionalnych oraz miast głównie w Polsce południowej i centralnej o zrestrukturyzowanych gałęziach przemysłu” (s. 206) oraz gminy charakteryzujące się względnie dużą gęstością sieci osadniczej, wysoką koncentracją ludności i przeludnieniem agrarnym. W przypadku województwa małopolskiego „[...] jest to obszar rozdrobnionego, chłopsko-robotniczego rolnictwa, gdzie typowe było i jest łączenie dochodów z gospodarstwa z dochodami z pracy najemnej poza nim” (s. 203). Przedstawione typologię umożliwiają odniesienie wyników analizy do gmin Polski południowo-wschodniej, szczególnie w strefie funkcjonalnej miast subregionalnych.

Analizę przeprowadzono dla lat 2004–2013, uznając, że okres dziesięcioletni jest wystarczająco długi, by umożliwić wnioskowanie dotyczące dynamiki zmian. Dodatkowo w 2003 r. została uchwalona obecnie funkcjonująca ustawa o planowaniu przestrzennym, która w decydującym stopniu warunkuje sposób przekształcania UR na cele nierolnicze. Elementy wnioskowania są oparte na danych z Powszechnych Spisów Rolnych z lat 2002 i 2010.

3. Kontekst uregulowań prawnych

Pojęcie odrolnienia w polskim systemie gospodarowania przestrzenią jest rozumiane jako działanie pozwalające na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych w planie miejscowym na cele związane z nierolniczym sposobem zagospodarowania. Tak pojmowane odrolnienie nie wymaga w praktyce realizowania inwestycji budowlanej oraz wnoszenia opłat z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, nie skutkuje również zwiększeniem obciążeń podatkiem od nieruchomości. Umożliwia natomiast dzielenie użytków rolnych na działki budowlane o niewielkiej powierzchni oraz sprzedaż tych terenów osobom niezwiązanym z rolnictwem. W praktyce gospodarowania przestrzenią odrolnienie funkcjonować może jako kilka niezależnych, luźno powiązanych ze sobą procedur planistycznych.

4. „Odrolnienie” w rozumieniu procedury planistycznej

Wzrost wartości nieruchomości, zwłaszcza tych przeznaczonych pod zabudowę, przyczynia się do zwiększenia presji na zmianę przeznaczenia terenów na cele nierolnicze. Zmiany takiej dokonuje się w procesie planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Gmina, poza nielicznymi przypadkami wynikającymi ze „specustaw” oraz szczególnych uprawnień innych organów administracji, może,

w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego, decydować o tym, które tereny i o jakiej powierzchni zmieniają swoje przeznaczenie. Proces ten odbywa się dwustopniowo, poprzez opracowanie w pierwszej kolejności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej też studium), a następnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pierwszym etapem jest zawsze ustalenie przez gminę, w studium, własnej polityki przestrzennej, w której określa się, w granicach obowiązującego systemu prawnego, istotny z punktu widzenia samorządu zakres gospodarowania przestrzenią. W praktyce oznacza to poszukiwanie optymalnych, kompromisowych rozwiązań przestrzennych dla ochrony wysoko cenionych wartości.

Jednym z kluczowych zadań polityki przestrzennej jest ustalenie i opisanie kierunków docelowych zmian, które należy przeprowadzić w przeznaczeniu terenu. W praktyce wskazuje się tereny, które nie będą urbanizowane, np. lasy, użytki rolne, wody, i takie, które uległy lub podlegać mogą przekształceniom na cele zabudowy: mieszkaniowej (jednorodzinnej lub wielorodzinnej), usługowej, produkcyjnej czy wreszcie związane z komunikacją, infrastrukturą techniczną lub eksploatacją surowców. W studium wskazuje się obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (art. 10 ust. 2 pkt 9), jednak z przepisu tego nie wynika obowiązek opracowania planów miejscowych. Studium, choć samo nie jest aktem prawa miejscowego, odgrywa istotną, koordynacyjną rolę względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia muszą być zgodne z przyjętą polityką przestrzenną. Tak więc „odrobnianie” gruntów rozpoczyna się na tym etapie planowania przestrzennego w gminie, gdyż przeznaczenie terenu wykazane w planie miejscowym nie może odbiegać od przyjętego w studium. Studium jest obligatoryjnym dokumentem, który każda gmina zobowiązana jest przygotować i uchwalić (zob. rys. 1).

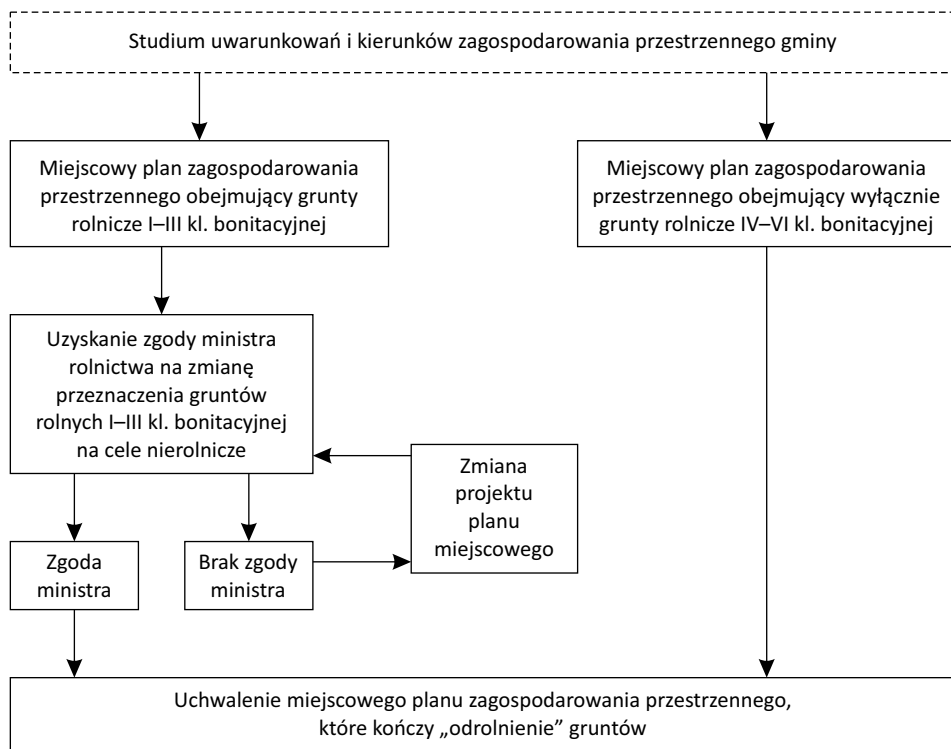
Opracowanie planów miejscowych, poza dwoma wymienionymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przypadkami¹, jest fakultatywne². Nie jest to rozwiązanie korzystne, gdyż plany są powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego zawierającymi nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zakresie gospodarowania przestrzenią w gminie. Wobec dowolności ich tworzenia samorządy chętnie rezygnują ze sporządzania planów, powołując się na niską elastyczność tych dokumentów, długi czas opracowania, wysokie koszty. Dodatkowo ich posiadanie nie gwarantuje możliwości realizacji przedsięwzięć wymagających szczególnych warunków przestrzennych, o ile nie powstały na

¹ Obszary przestrzeni publicznej, tereny wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

² Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odwołuje się w tym przypadku także do innych aktów prawnych, z których może wynikać obowiązek opracowania planu miejscowego.

potrzeby konkretnej inwestycji (Anusz 2008). Z danych GUS dotyczących planowania przestrzennego w gminach wynika, że plany miejscowe obowiązują na 28,6% powierzchni kraju (Śleszyński i in. 2015).

Gminy mają pełną swobodę w zakresie decydowania o przeznaczeniu terenu użytków rolnych niższych klas bonitacyjnych, IV–V, chyba że ograniczenia takie są nałożone innymi ustawami, np. o ochronie przyrody, Prawo wodne itp. (por. rys. 1).



Rysunek 1. Uproszczony schemat zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze

Flowchart 1. Conversion of agricultural land – procedural scheme

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawa o planowaniu... 2003.

Source: own analysis based on Spatial Planning and Land Management Act of 27 March 2003.

„Odrobnienie” gruntów rolnych wysokich klas bonitacyjnych (I–III) wymaga przeprowadzenia w trakcie opracowania MPZP dodatkowej procedury opisanej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych – uzyskania zgody ministra rolnic-

stwa na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze³ (por. rys. 1). Jej celem jest ograniczenie „odrolniania” najlepszych gleb w Polsce. Gmina starająca się o uzyskanie takiej zgody zobowiązana jest złożyć wniosek⁴, w którym:

- uzasadni potrzebę zmiany przeznaczenia gruntów;
- dołączy wykaz powierzchni gruntów, z uwzględnieniem ich klas;
- przedstawi uzasadnienie ekonomicznie potrzeby projektowanego przeznaczenia, z uwzględnieniem:
 - sumy należności i opłat rocznych za grunty projektowane do przeznaczenia na cele nierolnicze,
 - przewidywanego rozmiaru strat, które poniesie rolnictwo w wyniku ujemnego oddziaływania inwestycji lokalizowanych na gruntach projektowanych do przeznaczenia na cele nierolnicze;
- oznaczy na mapie wnioskowane do zmiany przeznaczenia terenu grunty.

Wskazać przy tym należy na pewną niespójność systemu planistycznego, który pozwala w studium wskazywać grunty rolne kl. I–III na cele nierolnicze, które na etapie uzyskiwania wspomnianej zgody ministra rolnictwa w procedurze planu miejscowego nie muszą być „odrolnione”.

Tak więc zmiana przeznaczenia użytków rolnych na cele nierolnicze wymaga przeprowadzenia dwóch procedur planistycznych – przygotowania i uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z założeniami systemu przyjętego w 2003 r. plany miejscowe obejmować miały grunty zurbanizowane i mające realne szanse na zabudowę. Dla terenów otwartych (lasów, użytków rolnych, wód) zakładano brak obowiązku przygotowania planów miejscowych, a sporadycznie mająca powstawać zabudowa, głównie związana z funkcją rolniczą, mogłaby się rozwijać dzięki decyzjom o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: decyzje wz). Budowę infrastruktury umożliwiałyby decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W praktyce w bardzo wielu samorządach odstąpiono od opracowywania planów miejscowych na rzecz wspomnianych decyzji, które okazały się narzędziem bardziej elastycznym, tańszym oraz szybszym. W rezultacie decyzje te są w przypadku wielu gmin skutecznym narzędziem do zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze.

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze nie skutkuje nakazem zmiany sposobu użytkowania. Zatem użytki rolne mogą być nadal wykorzysty-

³ Z obowiązku tego zwolnione są grunty I–III kl. bonitacyjnej położone w granicach administracyjnych miast.

⁴ Zgodnie z art. 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

wane do tego celu i figurują w ewidencji gruntów i budynków jako tereny rolnicze do czasu zakończenia procesu inwestycyjnego i dokonania zmian w rejestrach ewidencji gruntów i budynków.

5. Praktyka planowania przestrzennego

Wysoka presja mieszkańców na zmianę przeznaczenia terenów, głównie rolniczych na cele budowlane, oraz brak merytorycznego nadzoru nad planowaniem przestrzennym gmin skutkują nawarstwianiem się problemów, które mają odbicie w gwałtownym wzroście ilości terenów wskazywanych do zabudowy kosztem użytków rolnych. Wzrost ten nie wynika z analizy potrzeb, lecz jest odpowiedzią na społeczną presję posiadania terenów budowlanych, których wartość kilkakrotnie przewyższa ceny użytków rolnych. W rezultacie koszty ponoszone przez samorządy związane z rozlewaniem się zabudowy, szczególnie w sąsiedztwie miast, są coraz wyższe, często nie do udźwignięcia dla budżetów małych, rolniczych gmin (Kowalewski i in. 2014).

Analiza poczyną gmin w zakresie skali odrolniania użytków rolnych, w szczególności w sąsiedztwie dużych miast, wskazuje na lawinowy wzrost powierzchni terenów przeznaczonych do zabudowy (Fogel 2012; Śleszyński i in. 2015). Działania te, bez podjęcia radykalnych kroków np. o charakterze fiskalnym, są w praktyce nie do opanowania. Mimo dezyderatów dotyczących konieczności ochrony przed zabudową terenów rolniczych zawartych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz planach zagospodarowania województw postulaty te nie są uwzględniane przez samorządy gminne w ich politykach przestrzennych.

6. Analiza zjawiska „odrolnienia”

Opisane ramy prawne warunkują sposób przekształcenia gruntów użytkowanych rolniczo na cele nierolniczo. Jednak, jak zaznaczono, skala tych zmian jest determinowana także przez czynniki rynkowe, kształtujące popyt i podaż na rynku ziemi. Ich wielkość wynika z oczekiwanej renty gruntowej, możliwej do uzyskania przy wykorzystaniu ziemi do celów pozarolniczych (por. Majchrzak 2015; Plantinga, Miller 2001). Do czynników kształtujących wielkość popytu zgłaszanego na „odrolnioną” ziemię zalicza się głównie gęstość zaludnienia, odległość od obszarów zurbanizowanych oraz wysokość rynkowych stóp procentowych. Wielkość podaży ziemi przeznaczanej na cele nierolnicze uwarunkowana jest jej jakością jako czynnika produkcji rolnej na poziomie lokalnym, a także wielkością gospodarstw, rozłogiem i liczbą parceli, udziałem UR na obszarach chronionych, poziomem dochodu i wielkością inwestycji w gospodarstwach, wiekiem i wykształceniem

właścicieli gospodarstw rolnych oraz rozwojem pozarolniczego rynku pracy (*Farm-land Abandonment* 2013; Li, Gar-On Yeh 2004; Wojewodziec 2014).

Na potrzeby artykułu w celu określenie siły presji na „odrolnienia” w powiecie tarnowskim wybrano trzy czynniki. Uwarunkowania popytowe zostały zobrazowane przez gęstość zaludnienia, uznając ten czynnik za główną determinantę zmian w sposobie użytkowania gruntów rolnych, głównie z funkcji rolniczej na funkcję mieszkaniową (por. Azadi, Ho, Hasfiati 2010; Rasmussen, Weber 2013). Strona podażowa została opisana przez wskaźnik średniej wielkości gospodarstwa. Literatura wskazuje na wyraźną (odwrotną) zależność między wielkością gospodarstwa a porzucaniem rolnictwa (Mazzocchi, Sali, Corsi 2013; Tavares i in. 2014; Wojewodziec 2014) i wpływ tego czynnika na intensywność dezagraryzacji przestrzeni w rejonach górskich i podgórskich (Musiał 2008), do których należy znaczna część badanego obszaru. Trzecim czynnikiem, którym posłużono się w opracowaniu, jest cena gruntu przeznaczonego pod zabudowę, co oddaje relację popytu i podaży oraz obrazuje wielkość spodziewanej renty przy pozarolniczym wykorzystaniu ziemi.

Przyjęte wskaźniki zostały zinterpretowane z wykorzystaniem podziału na grupy kwartylowe. Jako że wielkość gospodarstwa jest destymulantą dla presji na przekształcanie UR pod inne funkcje, interpretacja tego wskaźnika przebiegała następująco:

$$\begin{aligned} 0 < W \leq Q_1 &\rightarrow 4 \\ Q_1 < Q_2 &\rightarrow 3 \\ Q_2 < Q_3 &\rightarrow 2 \\ Q_3 < Q_4 &\rightarrow 1, \end{aligned}$$

gdzie W jest średnią powierzchnią gospodarstwa w powiecie, Q oznacza wielkość kolejnych kwartyli, a cyfry od 1 do 4 oddają odpowiednio słaby i silny wpływ na przekształcenia UR.

Kolejny wskaźnik – gęstość zaludnienia stymuluje presję na przekształcenia UR, stąd wielkościom do pierwszego kwartyla została przypisana cyfra 1, a do czwartego – 4.

Interpretacja wskaźnika średniej ceny nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę była analogiczna do opisanej powyżej, z tym że ze względu na ograniczoną dostępność danych wielkości kwartyli zostały obliczone na poziomie średniej dla województw, a nie powiatów⁵.

⁵ Wielkość wskaźnika dla powiatu tarnowskiego została ustalona na szczeblu powiatowym, a nie wojewódzkim.

Syntetyczne zestawienie wielkości i interpretacji wskaźników obrazujących siłę presji na przekształcenia UR pod inne funkcje w powiecie tarnowskim przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Presja na „odrołnienia” w powiecie tarnowskim

Table 1. Pressure on conversion of agricultural land in Tarnow county

	Wskaźnik	Wielkość wskaźnika (powiat tarnowski)	Wielkość kwartyli	Siła presji (1–4)
1.	Średnia wielkość gospodarstwa rolnego (ha) na poziomie powiatu (2010)	2,33	Q ₁ – 3,74 Q ₂ – 7,18 Q ₃ – 12,33 Q ₄ – 61,13	4
2.	Średnia gęstość zaludnienia (liczba osób na 1 km ² powierzchni) na poziomie powiatu (2014)	142	Q ₁ – 61 Q ₂ – 90,5 Q ₃ – 186 Q ₄ – 3869	3
3.	Średnia cena 1 m ² gruntu (zł) przeznaczonego pod zabudowę poza granicami miast na poziomie powiatu tarnowskiego i województw (2013)	35	Q ₁ – 8,5 Q ₂ – 23,3 Q ₃ – 31,3 Q ₄ – 42,2	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, Informacje o dokonanych transakcjach... 2013, Obrót Nieruchomościami w 2013 r., PSR 2010.

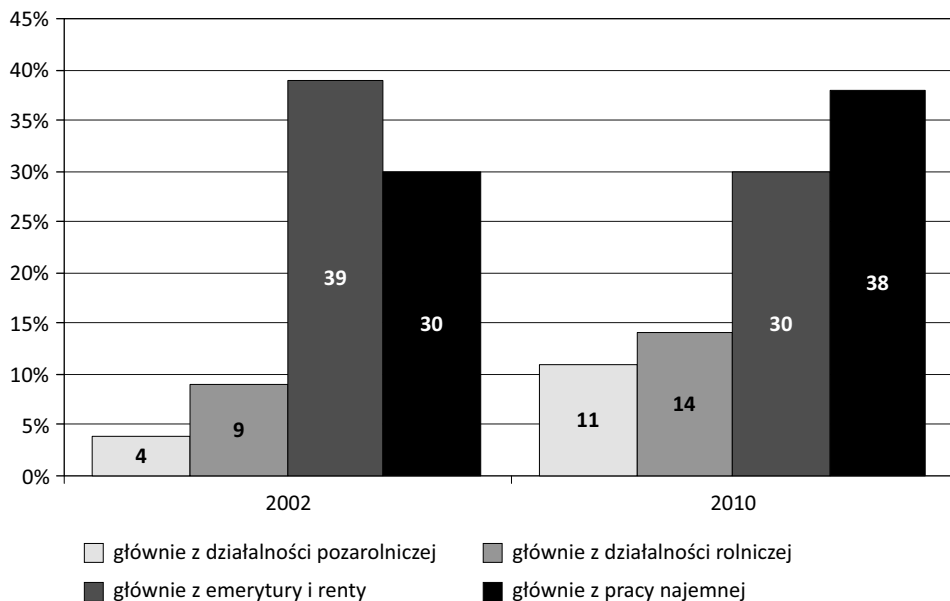
Source: Own analysis based on: Local Data Bank, Information about Transaction... 2013, Real Estate Trade in 2013, Agricultural Census 2010.

Zestawienie omówionych wskaźników pokazuje, że w powiecie tarnowskim mamy do czynienia z silną, jak na polskie warunki, presją na „odrołnienia”. Zarówno strona podaźowa – właściciele drobnych gospodarstw rolnych, jak i strona popytowa scharakteryzowana przez dużą gęstość zaludnienia będą zainteresowane przekształcaniem UR na cele pozarolnicze.

7. Zmiany funkcjonalne

Porównując dane z PSR 2002 i 2010 (rys. 1), widać wzrost udziału gospodarstw rolnych utrzymujących się głównie z działalności pozarolniczej (7 p.p.), ale także z pracy najemnej (8 p.p.) oraz z działalności rolniczej (5 p.p.). Wzrost udziału gospodarstw utrzymujących się z różnych źródeł zarobkowych umożliwił spadek udziału gospodarstw utrzymujących się głównie z emerytury i renty. Przyczyną wzrostu udziału gospodarstw utrzymujących się głównie z działalności rolniczej

jest też ogólny spadek liczby gospodarstw o 20%. Część gospodarstw, które w 2002 r. nie prowadziły działalności rolniczej, w 2010 r. nie znalazła się już w grupie gospodarstw rolnych, co wpłynęło na zmianę struktury źródeł utrzymania.



Rysunek 1. Źródła utrzymania w gospodarstwach rolnych

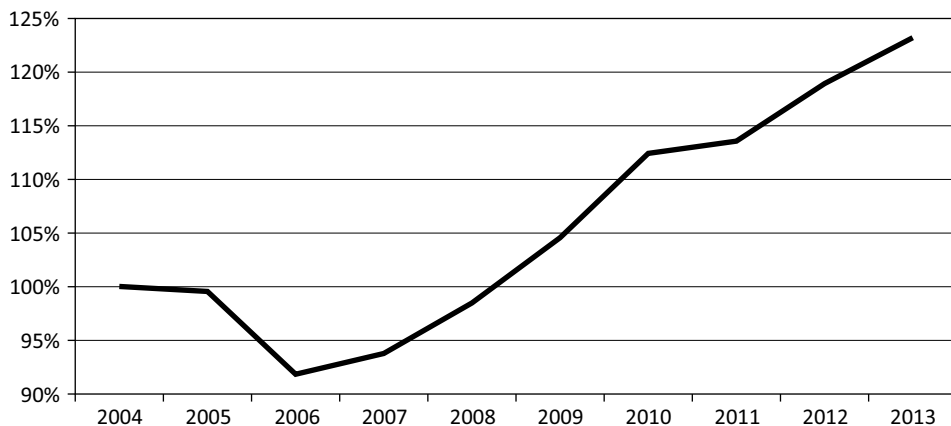
Figure 1. Income structure in agricultural holdings

Źródło: PSR 2002, 2010.

Source: Agricultural Census 2002, 2010.

Zwiększenie znaczenia pozarolniczej działalności gospodarczej wśród ludności rolniczej badanego obszaru widać też we wzroście wskaźnika (z 1,24 w 2002 do 2,24 w 2010) liczby gospodarstw utrzymujących się głównie z działalności pozarolniczej na 100 osób w wieku produkcyjnym. Warto zaznaczyć, że wartości tego wskaźnika dla 42% gmin wokół ośmiu obszarów metropolitalnych badanych przez Czarneckiego wynosiły niespełna jeden (Czarnecki 2009, s. 183). Widać więc nie tylko dynamiczną zmianę w kierunku wielofunkcyjności, ale też jego wysoką wartość na tle innych obszarów Polski. Także tempo wzrostu liczby podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON pokazuje rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej na badanym obszarze (rys. 2).

Przedstawione dane umożliwiają pozytywną odpowiedź na pierwsze pytanie badawcze, dotyczące rozwoju badanego obszaru w kierunku wielofunkcyjności.



Rysunek 2. Tempo zmian liczby podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON na 10 tys. ludności (rok bazowy 2004)

Figure 2. Entities entered in the REGON register per 10 thousand population (base year 2004)

Źródło: BDL.

Source: Local Data Base.

8. Zmiany przestrzenne

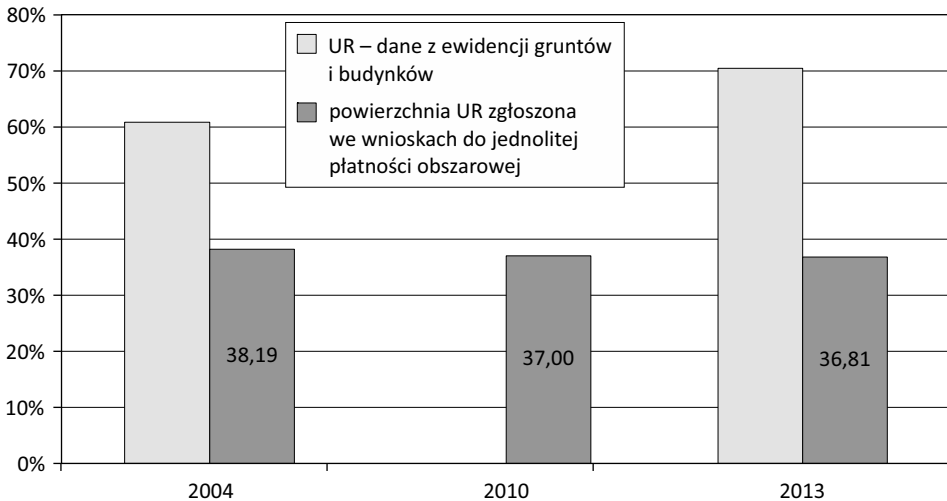
Z punktu widzenia celu opracowania istotne jest rozważenie, na ile idące w stronę wielofunkcyjności zmiany w strukturze dochodów oznaczają przekształcenia gruntów użytkowanych rolniczo na cele nierolnicze.

Według danych pochodzących z ewidencji gruntów udział UR w powierzchni powiatu tarnowskiego wynosił 70% w 2013 r.⁶ (BDL). Bardziej miarodajne dane o wielkości powierzchni deklarowanej we wnioskach o uzyskanie jednolitej płatności obszarowej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej pokazują niespełna 37-procentowy udział powierzchni faktycznie wykorzystywanej rolniczo w powierzchni ogólnej powiatu tarnowskiego⁷. Widać też (rys. 3), że od 2004 r. spadek tego wskaźnika był nieznaczny. Dowodzi to, że „odrolnienie” w sensie faktycznej zmiany wykorzystania gruntu na cele nierolnicze nie dokonywało się w badanym okresie na dużą skalę, co jest odpowiedzią na drugie pytanie badawcze. Jednocześnie porównanie danych z ewidencji i z „dopłat” pokazuje, że na badanym obszarze musiało nastąpić

⁶ Wskaźnik ten wykazał nawet wzrost w porównaniu z rokiem 2004. Może być to wynikiem prowadzonych prac geodezyjnych, których celem jest modernizacja ewidencji gruntów i budynków.

⁷ Dane z PSR 2010 potwierdzają wielkość powierzchni użytkowanej rolniczo. Udział powierzchni UR utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej w powierzchni powiatu wynosił niespełna 42%.

zmniejszenie powierzchni użytkowanej rolniczo, ale proces ten w sensie faktycznym zachodził przed rokiem 2004. Nie zostało to jednak odnotowane w ewidencji.



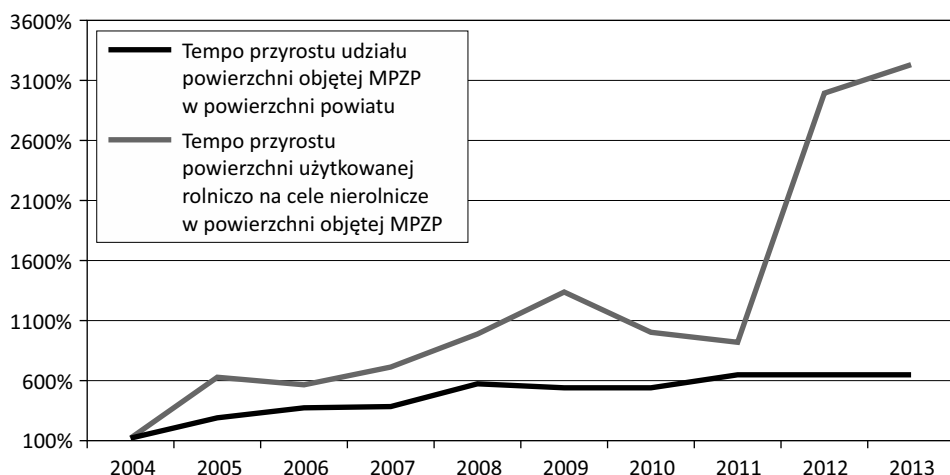
Rysunek 3. Udział powierzchni użytkowanej rolniczo w powierzchni ogółem w powiecie tarnobrzegim

Figure 3. Share of utilized agricultural area, in area total – Tarnobrzeg county

Źródło: BDL, ARiMR.

Source: Local Data Base, Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture.

Należy zaznaczyć, że prowadzona analiza umożliwia wyłącznie określenie, czy i w jakim zakresie grunty posiadają cechy użytków rolnych, bez rozstrzygania, jakie funkcje pełnią dla właściciela i lokalnej społeczności (źródło utrzymania, rekreacja, funkcja środowiskowa, tezauryzacyjna) (por. Pérez-Soba i in. 2013; Wilkin 2010). Mimo tego ograniczenia uprawnione jest stwierdzenie, że zmiany w kierunku wielofunkcyjności nie wywołały istotnego spadku udziału powierzchni użytków rolnych. Ziemia rolna, w wyniku przekształceń struktury źródeł utrzymania na badanym obszarze, mogła zmieniać użytkownika lub pełnić inną, pozazarobkową funkcję. Pozostawała jednak użytkiem rolnym utrzymywanym w dobrej kulturze rolnej, co jest warunkiem otrzymania JPO. Przekształcenia struktury ekonomicznej nie wywołały więc analogicznych zmian w zmianie sposobu użytkowania gruntów. Nasuwa to wniosek, że dalsze zmiany profilu ekonomicznego w kierunku rozwoju funkcji pozarolniczych mogą następować bez urbanizacji przestrzeni przy założeniu większej intensywności wykorzystania gruntów już zurbanizowanych (por. Rasmussen, Weber 2013).



Rysunek 4. Tempo przyrostu udziału powierzchni UR przeznaczanych na cele nierolnicze w MPZP i udziału powierzchni objętej MPZP w powierzchni powiatu tarnowskiego (rok bazowy 2004)

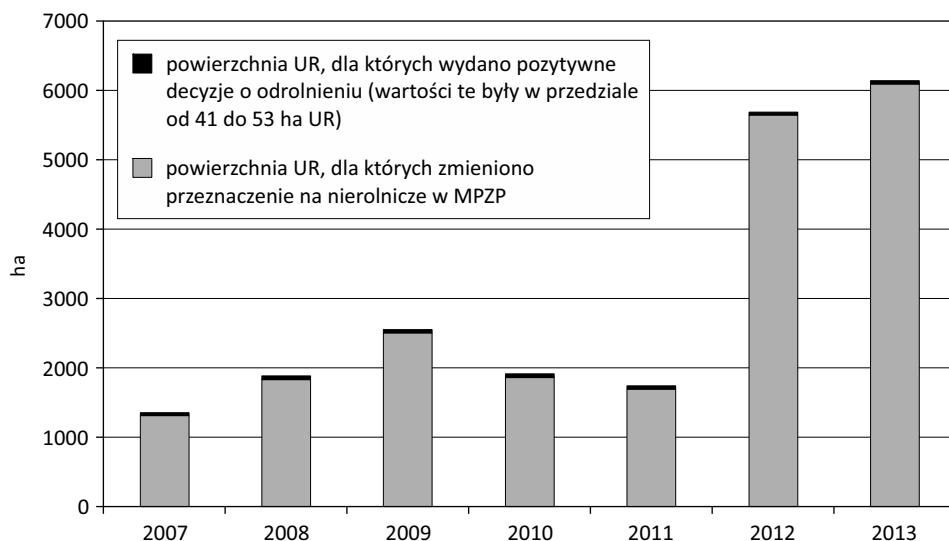
Figure 4. Dynamics of agricultural area designated for non-agricultural purposes in the local spatial management plans and dynamics of share of area covered by valid local plans (base year 2004)

Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL oraz ankiet GUS PP-1 (planowanie przestrzenne w gminie).

Source: own analysis based on: Local Data Base and local spatial planning questionnaires carried out by Central Statistical Office of Poland.

Planowanie przestrzenne badanego powiatu zakłada jednak inny scenariusz. Od roku 2011 wielokrotnie wzrósł udział powierzchni użytkowanej rolniczo przeznaczonej na cele nierolnicze w MPZP (rys. 4). Warto zaznaczyć, że instrumentem planistycznym wykorzystywanym w celu przeznaczania gruntów rolnych pod inne funkcje były głównie MPZP, a nie indywidualne decyzje o odrołnieniu (rys. 5), co przeczy obiegu opinii, jakoby zmniejszanie powierzchni UR odbywało się poza procesem planistycznym przeprowadzanym w gminach. Jest to świadoma polityka lokalnych władz, która prawdopodobnie wynika z założenia, że rozwój wielofunkcyjny jest możliwy tylko przy urbanizacji przestrzeni.

Potwierdzeniem, że zmiany w kierunku wielofunkcyjności ekonomicznej nie muszą oznaczać analogicznej skali zmian w zagospodarowaniu przestrzeni, jest także zestawienie danych ukazujących wielkość powierzchni, dla której zmieniono przeznaczenie na nierolnicze, z wielkością gruntów zmienionych w wyniku nowej zabudowy (rys. 6). Choć widać, że w latach 2004–2013 nastąpił wzrost powierzchni gruntów przekształconych w wyniku nowej zabudowy, to w porównaniu do wielkości powierzchni „odrołnianej” jest to coraz mniejszy odsetek – od 41% w roku

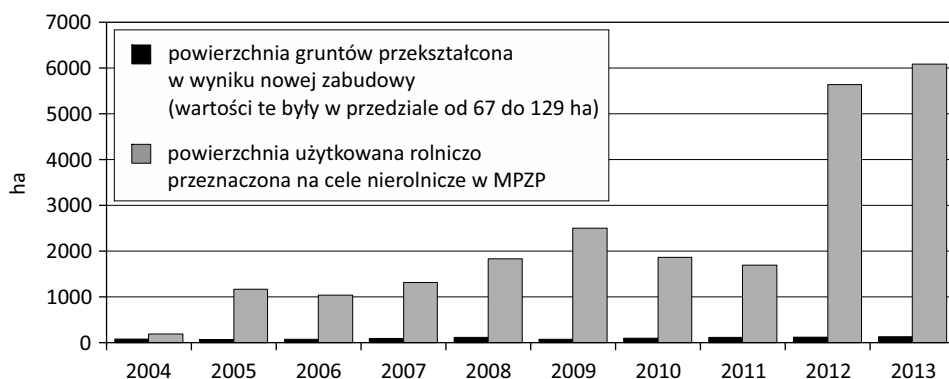


Rysunek 5. Zmniejszenie powierzchni użytków rolnych przez wykorzystanie różnych narzędzi planistycznych w powiecie tarnobrzegim

Figure 5. Reduction of utilized agricultural land due to different spatial planning instruments

Źródło: BDL, Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu.

Source: Local Data Base, County Seat in Tarnobrzeg.



Rysunek 6. Skala wykorzystania terenu na potrzeby nowej zabudowy w powiecie tarnobrzegim

Figure 6. The built-up area in Tarnobrzeg county

Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL.

Source: own analysis based on Local Data Base.

2004 do niespełna 2% w 2013 (BDL). Z danych tych można wnioskować, że skoro grunty przewidziane do nierolniczego zagospodarowania nie są zabudowywane, to pozostają one w rolniczym użytkowaniu bądź zachodzi na nich naturalna sukcesja. Niski udział powierzchni nowo zabudowej w porównaniu z powierzchnią gruntów przeznaczonych do nierolniczego zagospodarowania oraz wzrost udziału powierzchni „odrolnianej” w MPZP wskazują, że w planowaniu przestrzennym nie uwzględniono dotychczasowych zależności między zmianami funkcjonalnymi a przestrzennymi.

9. Wnioski

Wskaźniki obrazujące siłę presji na „odrolnienia” pokazują, że w powiecie tarnowskim, a także w innych gminach Polski południowo-wschodniej o podobnej charakterystyce społeczno-gospodarczej, możemy mieć do czynienia z przekształcaniem gruntów użytkowanych rolniczo na cele nierolnicze na dużą skalę. Taki kierunek zagospodarowania przestrzennego dopuszczają MPZP badanego obszaru, w których od roku 2011 wielokrotnie wzrósł udział powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo przeznaczonych na cele nierolnicze. Analiza danych z lata 2004–2013 wykazała jednak, że mimo postępujących wyraźnych zmian w kierunku wielofunkcyjności obszaru udział powierzchni UR, kwalifikujących się do wnioskowania o jednolitą płatność obszarową w badanym okresie, praktycznie się nie zmienił. Oznacza to, że zmiany profilu ekonomicznego obszaru nie wywoływały analogicznych zmian przestrzennych, choć prawdopodobnie zachodziły one wcześniej, na co wskazuje duży udział UR wykazywanych w ewidencji gruntów. Dwudziestoprocentowy spadek liczby gospodarstw rolnych umożliwił uwolnienie siły roboczej, ale nie oznaczał spadku powierzchni gruntów utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, prawdopodobnie przez innych niż dotychczasowi użytkownicy. Następowła więc dezagraryzacja obszaru w ujęciu społecznym i ekonomicznym, natomiast w ujęciu przestrzennym proces ten przebiegał z mniejszą intensywnością. Oznacza to, że możliwy jest rozwój wielofunkcyjny wywołany intensyfikacją działalności gospodarczej na terenach dotychczas zurbanizowanych. Zestawienie powierzchni gruntów przekształconych w wyniku nowej zabudowy z powierzchnią gruntów użytkowanych rolniczo przeznaczonych na cele nierolnicze w MPZP wskazuje na przeszacowanie popytu na grunty do pozarolniczego wykorzystania. Kontynuacja badań w zakresie powiązań między wielofunkcyjnym rozwojem a zmianami przestrzennymi może pomóc w określeniu wartości progowych, do których przeobrażenia funkcjonalne nie muszą wywoływać zmian w przeznaczeniu gruntów, a jedynie oznaczać większą intensywność ich użytkowania.

Bibliografia

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dane uzyskane na wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, 27.05.2015.
- Anusz S. (red.) (2008). *Planowanie przestrzenne w Polsce po wprowadzeniu ustroju samorządowego – diagnoza stanu i nowe propozycje*. Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
- Azadi H., Ho P., Hasfiati L. (2010). Agricultural land conversion drivers: a comparison between less developed, developing and developed countries. *Land Degradation and Development*.
- Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny.
- Czarnecki A. (2009). *Rola urbanizacji w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- European Environment Agency (2006). *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Farmland Abandonment 2013. *Assessing the risk of farmland abandonment in the EU*. Join Research Center. Institute for Environment and Sustainability.
- Felcenloben D. (2009). Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w kontekście aktualizacji ewidencji gruntów i budynków. *Samorząd Terytorialny*, 4, 61–68.
- Fogel P. (2012). Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach. *Biuletyn KPZK*, 250.
- Harvey M., Pilgrim S. (2011). The new competition for land: Food, energy, and climate change. *Food Policy*, 36, 40–51.
- Informacje o dokonanych transakcjach w zakresie nieruchomości gruntowych w powiecie tarnowskim w całym 2013 r. Urząd Statystyczny w Krakowie.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2012). *Monitor Polski*, poz. 252.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P. (2014). Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5–21.
- Li X., Gar-On Yeh A. (2004). Analyzing spatial restructuring of land use patterns in a fast growing region using remote sensing and GIS. *Landscape and Urban Planning*, 69, 335–354.
- Majchrzak A. (2015). *Ziemia rolnicza w krajach Unii Europejskiej w warunkach ewolucji wspólnej polityki rolnej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mazzocchi Ch., Sali G., Corsi S. (2013). Land use conversion in metropolitan areas and the permanence of agriculture: Sensitivity Index of Agricultural Land (SIAL), a tool for territorial analysis. *Land Use Policy*, 35, 155–162.
- Musiał W. (2008). *Ekonomiczne i społeczne problemy rozwoju obszarów wiejskich Karpat Polskich*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Obrót Nieruchomościami w 2013 roku, Główny Urząd Statystyczny.
- Pérez-Soba M., Danes M., Van Eupen M., Hazeu G. (2013). Applying the Land Use Functions framework for spatial assessment of land multifunctionality and impacts of land use change on land performance and efficiency. W: Bański J., Garcia-Blanco G. (red.).

- European Land Use Patterns* (s. 119–167). Warszawa: Komisja Obszarów Wiejskich Polskie Towarzystwo Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.
- Plantinga A., Miller D. (2001). Agricultural land values and the value of rights to future land development. *Land Economics*, 77 (1), 56–67.
- PSR (2002, 2010). Powszechny Spis Rolny. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Rasmussen R.O., Weber R. (2013). Analysis of land use and land use change dynamics in the EU-LUPA project. W: Bański J., Garcia-Blanco G. (red.). *European Land Use Patterns* (s. 21–61). Warszawa: Komisja Obszarów Wiejskich Polskie Towarzystwo Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.
- Stanny M. (2013). *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Starostwo Powiatowe w Tarnowie, dane uzyskane na wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, 16.12.2014.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B. (2015). *Analiza stanu i uwa-runkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.
- Środowisko Europy 2015. Stan i Prognozy. Europejska Agencja Środowiska.
- Tavares A.O., Monteiro M., Vargas M.A., Pato R.L., Serra R. (2014). Land use change and forest routing in a rural context: The relevance of the community-based management and planning framework. *Applied Geography*, 52, 153–171.
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r. (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 909).
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 199 ze zm.).
- Wilkin J. (2010). *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Wojewodziec T. (2014). Dezagraryzacja produkcyjno-ekonomiczna gospodarstw rolnych w Polsce – próba pomiaru zjawiska. *J. Agribus. Rural Dev.*, 4 (34), 213–223.

Functional Changes and Conversion of Agricultural Land in the Area with Fragmented Agrarian Structure

Abstract: The following study aims at verifying whether and to which extent functional changes affect the conversion of agricultural land. The land under study features fragmented agrarian structure and the proximity of a subregional city with a population of more than 100 thousand. The paper describes legal conditions of agricultural land conversion (AL), analyses the risk of conversion and the functional and spatial changes of the area under

study in 2004–2013. High population density and fragmented agrarian structure create strong pressure on AL conversion. The data illustrating changes in the income structure of agricultural holdings show that the area becomes multifunctional. A simultaneous analysis of utilized agricultural area supported by direct payment shows no relevant change in the share of AL. This leads to a conclusion that the functional transformation does not necessarily mean corresponding spatial changes. They may be based on a more intensive use of land which has already been urbanized. This way of thinking is absent among local land-use planners. In 2011 – 2013 the surface of non-agricultural land in local land-use plans has increased several times.

Key words: conversion of agricultural land, multifunctional development, local land-use plans, sub-regional city, Tarnow county