

BEOS-1869/26

Warszawa, 3 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(druk sejmowy nr 2883)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że Wnioskodawcy zamierzają rozwiązać problem polegający na istnieniu ograniczeń prawnych w tworzeniu stref wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową.

W ocenie Wnioskodawców ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ traktuje zabudowę zagrodową na równi z mieszkaniową, nie uwzględniając specyfiki obszarów wiejskich. W przypadkach wielu gmin strefy te nie mogą być w ogóle tworzone. Taka sytuacja utrudnia lub wręcz uniemożliwia tworzenie i rozwój gospodarstw rolnych, w tym gospodarstw rodzinnych, które zgodnie z art. 23 Konstytucji RP są podstawą ustroju rolnego państwa. Zidentyfikowany problem wynika głównie z niedostosowania obowiązujących zasad bilansowania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową do specyfiki zabudowy zagrodowej i funkcjonowania gospodarstw rolnych. Obecne przepisy wymagają uwzględniania chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, przy wyznaczaniu stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną i stref wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową. W gminach, w których suma chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową przekracza 130% określonego zapotrzebowania, możliwość wyznaczania nowych stref mieszkaniowych zostaje zasadniczo ograniczona do terenów już zabudowanych albo obszarów uzupełnienia zabudowy. Rozwiązanie to jest szczególnie niekorzystne dla obszarów wiejskich, na

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 538, ze zm.

których zabudowa ma często charakter rozproszony, a wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy nie jest możliwe z powodu niespełnienia kryteriów dotyczących koncentracji istniejących budynków. W konsekwencji rolnicy mogą zostać pozbawieni możliwości lokalizowania zabudowy zagrodowej niezbędnej do prowadzenia lub rozwoju gospodarstwa rolnego, mimo że zabudowa taka nie służy tworzeniu odrębnego rynku mieszkaniowego, lecz pozostaje funkcjonalnie związana z działalnością rolniczą.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zmiany zakładają:

1. wyłączenie stref wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową z obowiązku bilansowania chłonności terenów pod nową zabudowę mieszkaniową (planowana nowelizacja art. 13d ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
2. umożliwienie wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej realizowanej przez rolnika także poza obszarem uzupełnienia zabudowy, jeżeli powierzchnia gospodarstwa rolnego, któremu ma służyć projektowana zabudowa, przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

Projekt zawiera przepis przejściowy.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań, gdyż – ich zdaniem – rozwiązania zaproponowane w projekcie mogą zostać wprowadzone jedynie w drodze zmiany ustawy, gdyż dotyczą kwestii uregulowanej przepisami ustawy.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Poniżej przedstawiono rozwiązania stosowane w Danii i Niemczech dotyczące lokalizowania zabudowy związanej z prowadzeniem gospodarstw rolnych na terenach, na których możliwość realizacji zwykłej nowej zabudowy podlega ograniczeniom. Porównanie ma charakter funkcjonalny – analizowane rozwiązania nie stanowią bezpośrednich odpowiedników mechanizmu bilansowania zapotrzebowania i chłonności terenów mieszkaniowych ani obszaru uzupełnienia zabudowy, lecz pokazują, na jakich warunkach zabudowa związana z gospodarstwem rolnym może podlegać szczególnym zasadom.

W Danii zasady lokalizowania zabudowy na terenach wiejskich określa ustawa o planowaniu przestrzennym². Zgodnie z § 34 ustawy obszar kraju jest podzielony na strefy miejskie, obszary zabudowy letniskowej oraz strefy wiejskie (*landzone*). W strefie wiejskiej podział nieruchomości, wzniesienie nowej zabudowy oraz zmiana sposobu użytkowania istniejącej zabudowy lub terenu wymagają co do zasady odpowiedniego zezwolenia gminy. W § 36 ustawy przewidziano jednak wyjątki od tego obowiązku. Zezwolenia nie wymaga m.in. budowa obiektów niezbędnych z punktu widzenia prowadzenia danej nieruchomości rolnej lub gospodarstwa rolnego, z wyjątkiem określonych obiektów związanych z chowem zwierząt (§ 36 ust. 1 pkt 3). Realizacja takiej inwestycji wymaga uprzedniego zgłoszenia do gminy, która sprawdza, czy spełniony jest warunek jej niezbędności dla prowadzenia działalności. Jeżeli gmina nie zgłosi sprzeciwu w terminie dwóch tygodni od otrzymania zgłoszenia, inwestycja może zostać zrealizowana bez zezwolenia właściwego dla strefy wiejskiej, z zastrzeżeniem zezwoleń wymaganych na podstawie innych przepisów. Szczególne rozwiązanie dotyczy dodatkowego mieszkania na nieruchomości rolnej. Zgodnie z § 36 ust. 1 pkt 14 ustawy na nieruchomości rolnej o powierzchni przekraczającej 30 ha można bez zezwolenia właściwego dla strefy wiejskiej wybudować dodatkowy budynek mieszkalny albo urządzić mieszkanie w istniejącym budynku, jeżeli ma ono służyć zmianie pokoleniowej (sukcesji) w gospodarstwie albo pracownikowi gospodarstwa. Oficjalne wytyczne dotyczące stosowania przepisów o strefach wiejskich wskazują, że próg 30 ha odnosi się do konkretnej zarejestrowanej nieruchomości rolnej (do jej powierzchni nie wlicza się gruntów jedynie dzierżawionych). Na nieruchomości musi już znajdować się jedno mieszkanie, tak aby nowe miało charakter dodatkowy. W przypadku mieszkania dla pracownika wymagane jest ponadto, aby stosunek zatrudnienia był związany z działalnością rolniczą – wykonywanie wyłącznie prac związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego nie jest wystarczające³. Ułatwienie to nie oznacza pełnej swobody wyboru miejsca inwestycji. Jeżeli budynki objęte § 36 ust. 1 pkt 3 lub 14 mają powstać bez powiązania z dotychczasową zabudową nieruchomości, wymagane jest zezwolenie gminy dotyczące ich lokalizacji i ukształtowania. W przypadku nowego budynku mieszkalnego niezbędnego do prowadzenia gospodarstwa, objętego § 36 ust. 1 pkt 3, ustawa dopuszcza jego lokalizację w odległości do 50 m od istniejącej zabudowy, przy czym wymaga to indywidualnej oceny gminy, a odległość powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do skali zabudowy. Oficjalne wytyczne wskazują ponadto, że odległość 50 m nie oznacza automatycznie, iż każdy budynek położony w jej granicach zostanie uznany za odpowiednio powiązany z dotychczasową zabudową. Przy ocenie uwzględnia się m.in. ukształtowanie terenu oraz względy krajobrazowe;

² *Bekendtgørelse af lov om planlægning*, LBK nr 572 z 29 maja 2024 r., tekst w j. duńskim: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/572> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 3 IX 2026 r.].

³ *Vejledning om landzoneadministration. Planlovens §§ 34–38*, VEJ nr 10076 z 5 VI 2018 r., oficjalne wytyczne dotyczące stosowania przepisów o strefach wiejskich, <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2019/10076>.

w szczególnych przypadkach możliwe jest również zezwolenie na lokalizację w większej odległości.

W Niemczech podstawowe zasady realizacji inwestycji na tzw. obszarze zewnętrznym (*Außenbereich*), obejmującym zasadniczo tereny położone poza obszarami objętymi odpowiednim planem zabudowy (*Bebauungsplan*) oraz poza częściami miejscowości pozostającymi w zwartym związku zabudowy, określa § 35 niemieckiego kodeksu budowlanego (dalej: BauGB⁴), regulującego m.in. planowanie przestrzenne i dopuszczalność zabudowy. Zabudowa takich terenów podlega ograniczeniom, jednak § 35 ust. 1 pkt 1 BauGB przewiduje szczególne zasady dla przedsięwzięcia, które służy gospodarstwu rolnemu lub leśnemu i zajmuje jedynie nieznaczną część powierzchni gospodarstwa. Warunkiem jest również zapewnienie wystarczającej obsługi infrastrukturalnej oraz to, aby interesy publiczne nie stały na przeszkodzie realizacji przedsięwzięcia. § 35 ust. 3 wskazuje, że naruszenie interesów publicznych może wystąpić m.in. wtedy, gdy przedsięwzięcie wymaga poniesienia kosztów infrastruktury nieuzasadnionych z ekonomicznego punktu widzenia, narusza interesy ochrony przyrody, krajobrazu lub gleby, utrudnia działania służące poprawie struktury agrarnej albo stwarza ryzyko powstania, utrwalenia lub rozszerzenia rozproszonej zabudowy. Zgodnie z § 35 ust. 5 dopuszczalne przedsięwzięcia należy ponadto realizować w sposób oszczędzający powierzchnię, ograniczający uszczelnianie powierzchni gruntu do niezbędnego minimum oraz chroniący obszar zewnętrzny. § 35 ust. 1 pkt 1 nie ustanawia określonego minimalnego progu powierzchni gospodarstwa, od którego przysługiwałoby szczególne traktowanie inwestycji. Istotne znaczenie ma natomiast wykazanie, że przedsięwzięcie rzeczywiście służy gospodarstwu. Federalny Sąd Administracyjny wskazuje, że dla uznania, iż inwestycja „służy” gospodarstwu, nie wystarcza, aby była dla niego jedynie przydatna, nie musi być jednak bezwzględnie niezbędna. Ocenia się m.in., czy racjonalnie działający rolnik, uwzględniając potrzebę możliwie największej ochrony *Außenbereich*, zrealizowałby podobny obiekt dla gospodarstwa danego rodzaju⁵. W orzecznictwie podkreśla się również, że gospodarstwo powinno mieć trwały charakter i być co do rodzaju i skali zasadniczo zdolne do prowadzenia działalności z zamiarem osiągnięcia zysku. Faktyczne osiągnięcie zysku nie jest jednak warunkiem bezwzględnym. Przy ocenie trwałości gospodarstwa uwzględnia się całokształt okoliczności, m.in. powierzchnię użytkowanych gruntów rolnych, stan zwierząt, zasób maszyn oraz formę i organizację gospodarstwa⁶.

⁴ *Baugesetzbuch*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>.

⁵ *Bundesverwaltungsgericht*, postanowienie z 3 XII 2012 r., BVerwG 4 B 56.12, pkt 4 uzasadnienia, <https://www.bverwg.de/031212B4B56.12.0>.

⁶ *Bundesverwaltungsgericht*, wyrok z 11 X 2012 r., BVerwG 4 C 9.11, w szczególności pkt 7-8 uzasadnienia, <https://www.bverwg.de/111012U4C9.11.0>.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Proponowana zmiana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza istotne modyfikacje dotyczące wyznaczania stref planistycznych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej. Najważniejszą zmianą w tym obszarze jest wyłączenie zabudowy zagrodowej z limitów chłonności mieszkaniowej. Obecnie suma chłonności terenów niezabudowanych w strefach: wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, jednorodzinną oraz zagrodową musi mieścić się w przedziale 70%-130% wartości zapotrzebowania gminy na nową zabudowę mieszkaniową (art. 13d ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z postulowaną zmianą limity chłonności będą dotyczyć wyłącznie stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną i jednorodzinną. W konsekwencji gminy zyskają większą swobodę w wyznaczaniu stref wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową, gdyż ich chłonność nie będzie już ograniczona ogólnym zapotrzebowaniem na mieszkania w skali całej gminy. Pojęcie „zabudowy zagrodowej” nie zostało zdefiniowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 4 pkt 31 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁷ przez „zabudowę zagrodową” rozumie się „budynki mieszkalne oraz budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli są położone na gruntach rolnych i wchodzą w skład gospodarstwa rolnego”.

Projektowana zmiana art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będzie skutkowała zaostreniem warunków dla zabudowy zagrodowej w decyzjach o warunkach zabudowy. Obecnie zwolnienie z wymogu kontynuacji funkcji i parametrów zabudowy w ramach tzw. zasady dobrego sąsiedztwa przysługuje, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z zabudową zagrodową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa w gminie. Zgodnie z proponowaną zmianą zwolnienie to będzie przysługiwać wyłącznie rolnikowi indywidualnemu w rozumieniu ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁸. W myśl art. 6 ust. 1 tej ustawy „[z]a rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo”. Projektowana zabudowa musi służyć prowadzeniu konkretnego gospodarstwa, którego powierzchnia przekracza średnią gminną, co oznacza, że osoby nieposiadające statusu rolnika indywidualnego będą miały większe trudności z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy na budowę zagrodową na terenach o rozproszonej zabudowie. Ponadto, wyłączenie zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z projektowanym

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 82.

⁸ Dz. U. z 2026 r. poz. 941.

art. 61 ust. 4, ma na celu umożliwienie wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej, czyli zabudowy powiązanej z prowadzonym gospodarstwem rolnym, również poza obszarami uzupełnienia zabudowy, pod warunkiem spełnienia ustawowych przesłanek dotyczących statusu rolnika indywidualnego, ładu przestrzennego, dostępu do drogi publicznej, uzbrojenia terenu oraz kontynuacji funkcji i parametrów zabudowy wynikających z analizy urbanistycznej.

Artykuł 2 projektu proponuje przepisy przejściowe, na podstawie których rada gminy, która podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu, ale jeszcze go nie uchwaliła, musi zastosować nowe limity chłonności (bez uwzględniania stref zagrodowych), a w przypadku zakończenia procedury uzgodnień lub konsultacji – należy ją powtórzyć, ale tylko w zakresie dotyczącym stref z zabudową zagrodową. Ponadto, na podstawie ust. 2 tego artykułu, do spraw o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej, które nie zakończyły się decyzją ostateczną przed wejściem w życie nowelizacji, stosowane będą nowe, surowsze przepisy.

Należy zauważyć krótki termin *vacatio legis*. Wejście w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia może być źródłem problemów dla organów administracji w stosowaniu nowych przepisów, w szczególności dla urzędów, przed którymi toczą się postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu¹⁰.

2.

Projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

⁹ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Pyrzyk), opinia BEOS z 28 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1853/26.

¹⁰ Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Pyrzyk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 28 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1854/26.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wywierał wpływ na następujące podmioty:

1. gminy – 2 479¹¹,
2. rolnicy indywidualni (w tym prowadzący gospodarstwa rolne o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie) – 1,2 mln gospodarstw¹²,
3. mieszkańcy obszarów wiejskich – 15,2 mln osób¹³.

Ustawa będzie oddziaływać na mieszkańców obszarów wiejskich oraz osoby prowadzące działalność rolną, w szczególności osoby, które prowadzą gospodarstwa rolne o powierzchni większej niż średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w danej gminie. Określenie liczebności takich podmiotów jest bardzo trudne z uwagi na znaczną liczbę gmin oraz ich odmienną strukturę agrarną (nawet dane o średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w poszczególnych gminach nie pozwalają na określenie liczebności gospodarstw o powierzchni powyżej średniej).

Liczba mieszkańców obszarów wiejskich wynosi ok. 15,2 mln osób (stan na dzień 31 grudnia 2024 r.). Choć w latach 2019-2024 liczba ta malała, to jednocześnie udział tej grupy w ogólnej liczbie ludności kraju nieznacznie wzrósł (o 0,6 p. proc.)¹⁴. Liczba gospodarstw rolnych również zarejestrowała spadek – w 2020 r. odnotowano 1,32 mln gospodarstw, a w 2023 r. było ich już tylko 1,23 mln¹⁵.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projekt do pewnego stopnia odpowiada na postulaty dotyczące planowania przestrzennego na obszarach wiejskich, pojawiające się w kontekście wchodzących w życie przepisów wygaszających studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁶. Choć spełnienie zakładanego celu dot. uchwalania przez gminy planów zagospodarowania przestrzennego jest, w wypowiedziach członków rządu, określane jako realne¹⁷, to jednocześnie

¹¹ „Obecnie (stan na 01.01.2026) Polska dzieli się na 16 województw, 314 powiatów i 2 479 gmin (302 miejskich w tym 66 miast na prawach powiatu, 724 miejsko-wiejskich oraz 1 453 wiejskich)”: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Baza JST, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

¹² GUS, *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2023 r.*, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5507/5/6/1/charakterystyka_gospodarstw_rolnych_w_2023_r.pdf, s. 24

¹³ GUS, *Obszary wiejskie w Polsce w 2024 r.*, Warszawa, Olsztyn 2026, s. 32, <https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5507/2/7/1/obszarywiejskiewpolscew2024roku.publikacjaformaciepdf.pdf>.

¹⁴ Ibidem, s. 32.

¹⁵ GUS, *Charakterystyka gospodarstw...*, op. cit., s. 34.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2026 r., poz. 781. Zob. np.: *Planowanie przestrzenne na wsi wymaga zmian – apel o uporządkowanie systemu*, Gospodarz.pl, <https://www.gospodarz.pl/aktualnosci/przepisy-i-regulacje/planowanie-przestrzenne-na-wsi-wymaga-zmian-apel-o-uporzadkowanie-systemu.html>, *Nowe przepisy tak utrudnią rozwój gospodarstw. Kluczowa data to 1 września*, Farmer.pl, <https://www.farmer.pl/finanse/nowe-przepisy-tak-utrudnia-rozwoj-gospodarstw-kluczowa-data-to-1-wrzesnia,181818.html>.

¹⁷ „Przy piątej rewizji KPO poziom realizacji tego kamienia milowego został obniżony do 30 proc. Na 25 sierpnia mieliśmy przyjętych 702 plany ogólne gmin. Ten poziom 30 proc. to 734 plany ogólne, więc jest szansa, że ten kamień milowy zostanie zrealizowany - stwierdził Tomasz Lewandowski.” – B. Bugdański,

przedstawiciele gmin wiejskich zgłaszają wątpliwości co do możliwości osiągnięcia tego celu i wnoszą o przełożenie jego realizacji o kolejne trzy miesiące¹⁸.

Kwestia specyfiki regulacji dotyczących zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich jest wyraźnie obecna w literaturze naukowej, zarówno dotyczącej wsi jak i planowania przestrzennego. Zagadnienie to jest wielowymiarowe, dotyczy zarówno funkcji gospodarczych, mieszkalnych, jak również ochrony przyrody czy dziedzictwa kulturowego¹⁹. Jest to dostrzegane jest nie tylko z perspektywy postulatów formułowanych przez mieszkańców. Choć rozproszona zabudowa na trwałe wpisała się w krajobraz polskiej wsi i może być uznawana za część jej dziedzictwa kulturowego, to jednocześnie generuje znaczące problemy, w tym np. gorszy dostęp do usług publicznych, które będą się pogłębiać wraz z malejącą i starzejącą się populacją obszarów wiejskich²⁰. Ustanawianie wyjątków dla zabudowy zagrodowej może dodatkowo zwiększać chaos przestrzenny na obszarach wiejskich.

Kluczowym zagadnieniem decydującym o oddziaływaniu projektu jest wybór średniej jako przesłanki pozwalającej na odmienne traktowanie rolnika indywidualnego. Prowadzenie gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie, może, ale nie musi świadczyć o znacznej skali prowadzonej działalności rolnej. Jest to wybór tym bardziej arbitralny, że średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego różni się znacząco pomiędzy poszczególnymi regionami Polski.

Średnia dla całej Polski wynosi 11,75 ha, zaś między województwami waha się od 4,4 ha (w woj. małopolskim) do 34 ha (w woj. zachodniopomorskim). Różnice średniej powierzchni pomiędzy poszczególnymi gminami są daleko większe – we wspomnianym wyżej woj. zachodniopomorskim „[n]ajwiększą średnią powierzchnię użytków rolnych przypadającą na 1 gospodarstwo odnotowano w gminie wiejskiej Banie (79,5 ha) i w gminie miejsko-wiejskiej Dobra (74,1 ha)”²¹, podczas gdy w niektórych gminach miejskich tego województwa średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego jest ponad ośmiokrotnie niższa. Kontrast ten staje się jeszcze wyraźniejszy, gdy zestawia się średnią powierzchnię gospodarstw rolnych w gminach na terenie całego kraju. W południowej Polsce (województwa małopolskie

Cel możliwy do osiągnięcia. Do 31 sierpnia gminy muszą przyjąć jeszcze 32 plany ogólne, Portal samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/cel-mozliwy-do-osiagniecia-do-31-sierpnia-gminy-musza-przyjac-jeszcze-32-plan-y-ogolne.673725.html>.

¹⁸ „...obowiązujący termin uchwalenia planów ogólnych nie odpowiada rzeczywistym możliwościom znacznej części gmin. Obecnie plany ogólne uchwaliła jedynie około jedna piąta gmin.” – Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, *Stanowisko w sprawie realizacji planów ogólnych gmin oraz inwestycji A1.3.1 Krajowego Planu Odbudowy*, Poznań, 25 sierpnia 2026 r., <https://www.zgwrp.pl/wp-content/uploads/2026/08/Stanowisko-ZGWRP-Plany-Ogolne-trudna-sytuacja-gmin.pdf>.

¹⁹ Por. *Studia Obszarów Wiejskich*, 50/2018, s. 1-242, <https://studiaobszarowiejskich.pl/tom-50-planowanie-i-zagospodarowanie-terenow-wiejskich/>.

²⁰ „Z szacunków GUS wynika, że średni poziom dostępności jest najwyższy w dużych i średnich miastach, a najniższy na terenach wiejskich.” – P. Śleszyński, P. Kukołowicz, *Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Warszawa 2021, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/01/PIE-Raport-Chaos-przestrzenny.pdf>, s. 28.

²¹ GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020 – wyniki ostateczne w województwie zachodniopomorskim*, informacja sygnałowa z dnia 29.04.2022 r., <https://szczecin.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnaalne/powszechny-spis-rolny-2020/powszechny-spis-rolny-2020-wyniki-ostateczne-w-wojewodztwie-zachodniopomorskim.2.1.html>.

i podkarpackie mają najmniejszą średnią powierzchnię gospodarstw rolnych) znajdują się gminy, w których średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi zaledwie ok. 2 ha²². W konsekwencji tak znacząco różnych średnich dla poszczególnych gmin ustawowe uprawnienie przysługiwać będzie znacząco różnym rodzajom indywidualnych gospodarstw rolnych – zarówno tym, które można by uznać za średnie lub wielkoprodukcyjne, jak i gospodarstwom bardzo małym, o powierzchni wynoszącej jedynie kilka hektarów.

Warto dostrzec, że projektowany wyjątek dotyczący zabudowy zagrodowej nie zawsze będzie obejmował rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa rolne o powierzchni kilkudziesięciu hektarów (a zatem o znacznej na tle kraju skali). Pomimo zgodności z zasadniczymi celami opiniowanego projektu położenie takiego gospodarstwa w gminie o jeszcze wyższej średniej powierzchni sprawi, że prowadzący je rolnik indywidualny nie zostanie objęty proponowanymi rozwiązaniami. Jest to tym bardziej istotna kwestia, że co do zasady spełnienie przesłanki określonej w projektowanym art. 61 ust. 4 jest w znacznej mierze niezależne od osoby, która z uprawnienia tego chciałby skorzystać (w niektórych gminach zwiększenie skali upraw może być bardzo trudne). Dodatkowo, o ile rolnik indywidualny ma możliwość kształtowania powierzchni prowadzonego przez siebie gospodarstwa, to jednocześnie ma niewielki wpływ na średnią powierzchnię gospodarstwa w gminie, a ta może rosnąć niezależnie od rozwijania indywidualnej działalności.

Dodatkowo, w myśl projektowanych przepisów, aby skorzystać z nowego ustawowego przywileju rolnik indywidualny będzie musiał prowadzić gospodarstwo rolne o powierzchni większej niż średnia, na którą składać się będą także gospodarstwa prowadzone przez podmioty inne niż rolnicy indywidualni. W konsekwencji może dojść do sytuacji, że w gminach o znacznej obecności wielkotowarowych gospodarstw nieindywidualnych liczba rolników, którzy jednocześnie spełnią obydwie przesłanki (powierzchnia gospodarstwa oraz jego indywidualny charakter) będzie niewielka. Może mieć to szczególne znaczenie w sytuacjach sukcesji, do których Wnioskodawcy wprost odnoszą się w uzasadnieniu ustawy. Sukcesja gospodarstw rolnych może (choć oczywiście nie musi) wiązać się ze zmniejszeniem ich powierzchni, wskutek podziału pomiędzy więcej niż jednego spadkobiercę czy chęci sprzedaży części ziemi z racji zmian gospodarczych i koniecznej restrukturyzacji przeprowadzanej przez spadkobiercę. Działania tego rodzaju (skutkujące zmniejszeniem powierzchni gospodarstwa rolnego poniżej średniej dla danej gminy) mogą spowodować brak możliwości skorzystania z ułatwienia zawartego w projekcie.

Istotny kontekst dla skutków opiniowanego projektu tworzą głębokie przemiany społeczno-gospodarcze, których polska wieś doświadcza od kilkudziesięciu lat. Zmiany te są kompleksowe, dotyczą struktury agrarnej, demograficznej oraz profilu

²² Por.: „Najniższą średnią powierzchnię użytków rolnych przypadającą na gospodarstwo odnotowano w gminie Brzyska (2,53 ha)” – GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020 – wyniki ostateczne w województwie podkarpackim*, informacja sygnałowa z dnia 29.04.2022 r., <https://rzeszow.stat.gov.pl/opracowania-biezace/opracowania-sygnaalne/rolnictwo-lesnictwo/powszechny-spis-rolny-2020-wyniki-ostateczne-w-województwie-podkarpackim,7,1.html>.

predykcyjnego gospodarstw. Dodatkowo nakładają się na nie regionalne i globalne procesy oraz kryzysy²³ (w szczególności zaś tocząca się od 2022 r. pełnoskalowa wojna w Ukrainie²⁴ oraz ostatni konflikt w Zatoce Perskiej, które znacząco wpływają na rolnictwo). Projekt ułatwiający funkcjonowanie gospodarstw rolnych może wywołać skutek w postaci łagodzenia napięć społecznych związanych z planowaniem przestrzennym na obszarach wiejskich, trudno jednak jednoznacznie ocenić, czy efekt ten utrzyma się w dłuższej perspektywie.

Jednocześnie opisane wyżej znaczne różnice w średniej powierzchni gospodarstw rolnych pomiędzy gminami mogą nasilać konflikty społeczne spowodowane odmienną sytuacją rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa o podobnej powierzchni, ale położone w różnych gminach. Poczucie krzywdy związane ze stosowaniem prawa w odniesieniu do nieruchomości może prowadzić do wieloletnich (a nawet wielopokoleniowych) sporów²⁵.

Na marginesie powyższych rozważań warto zauważyć, że miary tendencji centralnej (takie jak średnia, moda/dominanta czy mediana) mogą w niektórych warunkach w sposób znaczący od siebie odbiegać. Co więcej, średnia jest wrażliwa na zmiany wynikające ze zmiany pojedynczej wartości (w tym przypadku powierzchni jednego lub niewielkiej liczby gospodarstw rolnych na terenie jednej z gmin), w przeciwieństwie do mediany czy dominanty, które są odporne na wartości odstające. Choć wybór jednej z tendencji centralnych podyktowany może być pragmatyką wynikającą z dostępności danych w ramach prowadzonej sprawozdawczości statystycznej (tj. danych GUS dot. średniej powierzchni gospodarstw rolnych), to należy zdawać sobie sprawę z ryzyk związanych z wyborem takiego rozwiązania.

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono 25 ankiet i zamieszczono 55 komentarzy. Część z nich w szczegółowy sposób odnosiła się do gospodarczych aspektów projektu, co opisano w pkt. VII opinii.

W konsultacjach przeważał udział osób reprezentujących siebie, choć wypowiedziały się w nich również jedna organizacja branżowa²⁶, think tank²⁷ oraz zawodowy lobbysta²⁸. Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby złożonych ankiet konsultacje zwróciły uwagę branżowych mediów – ich krótkie omówienie możemy przeczytać na łamach Portalu Samorządowego²⁹, który często opisuje toczące się

²³ E. Nowakowska, K. Leśniewicz, M. Wenzel, *Ciągłość i nieciągłość wiejskich ruchów społecznych w Polsce – tożsamości, repertuary protestu i strategie działania*, Kultura i Społeczeństwo 1(69)/2025, <https://czasopisma.isppan.waw.pl/kis/article/view/2650>.

²⁴ H. El Bilali, T. Ben Hassen, *Disrupted harvests: how Ukraine – Russia war influences global food systems – a systematic review*, Policy Studies, 3-4(45)/2024, <https://doi.org/10.1080/01442872.2024.2329587>.

²⁵ G. Skąpska, *Reprywatyzacja i zmiana społeczna w Polsce i Niemczech : dwa kontrastowe podejścia*, Przegląd Socjologiczny: kwartalnik Polskiego Instytutu Socjologicznego, 51(1)/2002, s. 27-49.

²⁶ Krajowy Związek Pracodawców - Producentów Trzody Chlewnej POLPIG (ID ankiety: 193399).

²⁷ Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego (ID ankiety: 192069).

²⁸ Marek Maj, lobbysta zawodowy nr MSWiA: 00623 (ID ankiety: 186475).

²⁹ W. Kuta, *Łatwiejsze budowy czy bubel prawny? Nowa ustawa przestrzenna budzi emocje*, Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl/zmiany-w-prawie/latwiejsze-budowy-czy-bubel-prawny-nowa-ustawa-przestrzenna-budzi-emocje.673535.html>.

prace legislacyjne. Rodzaje zajmujących stanowisko podmiotów oraz komentowanie przez ogólnopolskie media konsultacji społecznych poselskiego projektu ustawy jest sytuacją, którą można uznać za wyjątkową.

Wśród złożonych ankiet i komentarzy dominowały głosy z aprobatą przyjmujące projektowane rozwiązania. Tak niewielka liczba złożonych ankiet nie pozwala jednak na wyciągnięcie daleko idących wniosków dotyczących społecznego poparcia dla projektu, w szczególności biorąc pod uwagę jego znaczną (obejmującą wszystkie obszary wiejskie) skalę potencjalnego oddziaływania.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazują w DSR, że projekt ma ułatwić funkcjonowanie sektora rolnego poprzez dwa główne rozwiązania: po pierwsze, wyłączenie stref wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową z ogólnego bilansu zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową; po drugie, rozszerzenie uprawnień do uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej poza obszarem uzupełnienia zabudowy (OUZ). Druga z tych zmian obejmie wyłącznie rolników indywidualnych prowadzących gospodarstwa o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w obrębie konkretnej gminy. Przepisami projektu mogą nie zostać objęci rolnicy prowadzący działalność o profilu, który nie wiąże się z gospodarczym wykorzystaniem znacznego areалу. Może to dotyczyć m.in. rolnictwa ekologicznego, gospodarstw specjalistycznych, produkcji wyrobów regionalnych lub innych, które swoją konkurencyjność opierają na czynnikach innych niż skala produkcji. Poniżej przedstawiono ocenę skutków gospodarczych powiązanych bezpośrednio z wprowadzeniem projektowanych zmian.

Elastyczność planistyczna i proceduralna gmin w bilansowaniu chłonności

Modyfikacja art. 13d ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmierza do ograniczenia wpływu zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową na wyznaczanie stref wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową. W obecnym stanie prawnym strefa zagrodowa podlega mechanizmowi bilansowania – przepisy odnoszą się łącznie do stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, jednorodziną oraz zabudową zagrodową. Proponowana modyfikacja zwiększy swobodę samorządów w wyznaczaniu gruntów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, zwłaszcza na terenach ściśle związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Zmiana okaże się najistotniejsza w gminach, w których osiągnięcie maksymalnej chłonności mieszkaniowej uniemożliwia dalsze wyznaczanie stref planistycznych.

Skutkiem gospodarczym nowelizacji będzie poprawa dostępności gruntów pod inwestycje rolne oraz ograniczenie barier rozwojowych wynikających z ogólnogminnego bilansu mieszkaniowego. Niemniej sama zmiana przepisów nie przełoży się automatycznie na wyznaczenie nowych terenów zagrodowych, gdyż proces ten wciąż będzie wymagał uwzględnienia innych uwarunkowań lokalnych oraz zasad kształtowania stref planistycznych.

Projektowane przepisy istotnie modyfikują sposób wyliczania chłonności przestrzennej, bowiem dotychczasowa konieczność uwzględniania zabudowy zagrodowej w bilansie stanowiła utrudnienie proceduralne. Zgodnie z dotychczasowym rozwiązaniem³⁰ suma chłonności terenów niezabudowanych w strefach planistycznych dla zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej musi mieścić się w przedziale od 70% do 130% wartości prognozowanego zapotrzebowania mieszkaniowego. W praktyce powoduje to, że podaż terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową jest uzależniona od prognoz demograficznych. Może to powodować problemy zwłaszcza w gminach o charakterze typowo rolniczym, w których strefy zagrodowe pełnią przede wszystkim funkcje produkcyjne, a nie mieszkaniowe.

Obowiązek uwzględniania tych terenów w bilansie zwiększa również koszty transakcyjne i administracyjne związane z prowadzeniem analiz planistycznych³¹. Wynika to z faktu, że zapotrzebowanie mieszkaniowe wyznacza się na podstawie liczby mieszkańców i powierzchni lokali, podczas gdy chłonność stref zagrodowych również musi być wyrażana w liczbie mieszkańców. Wymóg ten obliuguje do łączenia w jednym bilansie odmiennych potrzeb przestrzennych. Zjawisko to jest szczególnie uciążliwe w gminach wiejskich, w których rozwój zabudowy zagrodowej nie musi być proporcjonalny do wskaźników demograficznych. Przykład występowania tego problemu wystąpił w praktyce planistycznej gminy Poniec, gdzie zdecydowano się na przyjęcie zerowej chłonności strefy zagrodowej motywując to zmianami strukturalnymi i konsolidacją gospodarstw. Przyjęcie tego założenia pozwoliło ominąć ograniczenia bilansowe, ale ujawniło rozdzźwięk pomiędzy kalkulacją matematyczną a rzeczywistymi potrzebami produkcyjnymi rolnictwa³².

Z punktu widzenia urbanistycznego kluczowe jest rozgraniczenie strefy zagrodowej od OUZ. Trudności z wyznaczeniem OUZ nie wykluczają bowiem wyznaczenia strefy zagrodowej. Nowe przepisy pozwolą na wyznaczanie stref zagrodowych poza OUZ, o ile spełnione zostaną inne kryteria ustawowe. Nowelizacja może uprościć politykę przestrzenną w gminach rolniczych, aczkolwiek rzeczywista skala korzyści będzie zależała od ostatecznej relacji nowych przepisów z innymi regulacjami planu ogólnego.

Efektywność ekonomiczna i organizacja przestrzenna gospodarstw rolnych

Zmiana art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym otwiera możliwość lokalizowania zabudowy zagrodowej poza OUZ przez rolników posiadających gospodarstwa większe od średniej gminnej. Nowelizacja ta rozszerza dotychczasowy wyjątek, który zwalniał omawiane przedsięwzięcia jedynie z wymogu tzw. dobrego sąsiedztwa.

³⁰ Art. 13d ust. 2 u.p.z.p.

³¹ Art. 13d ust. 2 u.p.z.p. oraz § 3 ust. 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. 2023 poz. 2758) (dalej: rozporządzenie POG).

³² Projekt uchwały Rady Miejskiej w Poniecu w sprawie planu ogólnego gminy Poniec, https://bip.poniec.pl/files/7601/pog_poniec_uchwala_wraz_z_uzasadnieniem_opinie_i_uzgodnienia.pdf.

Nowe regulacje ułatwią realizację przedsięwzięć budowlanych w ramach siedliska, które obejmą budynki inwentarskie, magazyny, silosy czy parki maszynowe³³. Swoboda lokalizacji sprzyja optymalizacji układu przestrzennego gospodarstwa i dostosowaniu go do położenia pól oraz infrastruktury drogowej. Właściwe usytuowanie zaplecza technicznego pozwala skrócić dystans dojazdów, ograniczyć czas pracy maszyn oraz zmniejszyć bezpośrednie koszty operacyjne działalności rolniczej³⁴.

Kierunek projektowanych zmian jest ekonomicznie korzystny, aczkolwiek precyzyjne określenie skali efektów utrudnia brak szczegółowych danych w DSR. Znaczenie optymalizacji przestrzennej dla efektywności gospodarstw rolnych potwierdzają badania dotyczące rozłogu gruntów, wskazujące na jego wpływ na poziom dochodów gospodarstw³⁵. Skracanie dystansu między zapleczem a polami generuje wymierne oszczędności paliwa i czasu pracy, tym samym bezpośrednio podnosząc konkurencyjność cenową gospodarstw na rynku.

Restrykcyjne nakazy lokalizowania inwestycji wyłącznie w strefach OUZ mogą pogarszać sytuację podmiotów dysponujących rozproszonymi gruntami wymuszając nieefektywne ekonomicznie przejazdy transportowe. Wymiar tego zjawiska ma charakter indywidualny, stąd nie każda decyzja o budowie poza OUZ będzie generowała identyczne oszczędności logistyczne. Potrzeba ta jest szczególnie widoczna w gospodarstwach wielkotowarowych, gdzie skala produkcji i specjalizacja wymagają precyzyjnego rozplanowania obiektów magazynowych i inwentarskich w celu eliminacji pustych przebiegów maszyn³⁶.

Należy zauważyć, że projektowane uprawnienie nie oznacza pełnej swobody w lokalizowaniu zabudowy. Uzyskanie decyzji WZ poza OUZ nadal będzie uzależnione od spełnienia pozostałych wymogów formalnych. Ostateczna korzyść ekonomiczna wynikająca z możliwości lokalizacji inwestycji poza OUZ będzie zatem zależeć od indywidualnej konfiguracji gruntów, odległości między siedliskiem a poszczególnymi działkami, profilu prowadzonej produkcji oraz dostępności infrastruktury drogowej.

Wpływ na aktywność inwestycyjną i rynek lokalny

Złagodzenie kryteriów lokalizacyjnych może przełożyć się na ożywienie aktywności inwestycyjnej w sektorze rolnym. Przyniesie to wzrost popytu na lokalnym rynku usług projektowych, geodezyjnych, budowlanych oraz transportowych. Skala tego popytu będzie jednak bezpośrednio determinowana ogólną koniunkturą w rolnictwie, dochodowością produkcji, dostępem do kredytów oraz poziomem cen materiałów budowlanych. Nowe przepisy tworzą korzystne ramy

³³ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2024 r. poz. 474).

³⁴ F. Woch, *Ocena efektywności scaleń gruntów realizowanych w Polsce w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 2/III, s. 101-112.

³⁵ J. Jadczyzyn, F. Woch, *Problem rozłogu gruntów gospodarstw rolnych o większej powierzchni*, „Polish Journal of Agronomy” 31 (2017), s. 27–38, DOI: 10.26114/pja.iung.338.2017.31.05.

³⁶ J.M. Pijanowski (red.), *Efektywność ekonomiczna scaleń gruntów w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie 2019.

prawne, ale ich użyteczność będzie zależała od indywidualnej kalkulacji ekonomicznej rolników oraz uwarunkowań przestrzennych ich gospodarstw.

Wprowadzone ułatwienia pomogą głównie podmiotom, w których dotychczasowe bariery administracyjne blokowały racjonalne inwestycje. Wiarygodna ocena skali tego wpływu wymagałaby szczegółowych danych o liczbie kwalifikujących się gospodarstw i planowanych nakładach inwestycyjnych, których nie zawarto w projekcie.

Wpływ na wycenę i płynność rynku nieruchomości rolnych

Dopuszczenie możliwości realizacji zabudowy zagrodowej na danej nieruchomości może bezpośrednio zwiększać jej wartość rynkową w porównaniu z gruntami wykorzystywanymi wyłącznie do produkcji rolnej, ponieważ nadaje jej dodatkowy potencjał inwestycyjny (tzw. rentę planistyczną). Skala tego efektu będzie zależać m.in. od położenia nieruchomości, jej uzbrojenia, klasy bonitacyjnej gleby oraz prawdopodobieństwa faktycznej realizacji inwestycji. Jednocześnie wprowadzenie kryterium minimalnej powierzchni gospodarstwa, ustalonej w odniesieniu do średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w danej gminie, będzie różnicować wartość nieruchomości o zbliżonych cechach fizycznych. Potencjał inwestycyjny nieruchomości będzie bowiem częściowo uzależniony nie tylko od jej cech i przeznaczenia, lecz także od spełnienia przez potencjalnego inwestora określonego kryterium podmiotowego.

Istotnym czynnikiem wpływającym na płynność rynku i obrót gruntami będą również zasady przenoszenia decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 63 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja wydana na podstawie art. 61 ust. 4 tej ustawy może zostać przeniesiona wyłącznie na inny podmiot prowadzący gospodarstwo o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Ograniczenie to zawęży krąg potencjalnych nabywców nieruchomości objętych taką decyzją, a tym samym może ograniczać płynność rynku i wpływać na poziom cen transakcyjnych.

Wpływ projektowanych zmian na rynek gruntów rolnych może mieć zatem dwojaki charakter. Z jednej strony dopuszczenie zabudowy zagrodowej może zwiększać wartość nieruchomości ze względu na rozszerzenie możliwości ich zagospodarowania. Z drugiej strony ograniczenia podmiotowe dotyczące uzyskania i przenoszenia decyzji o warunkach zabudowy mogą zawężyć krąg potencjalnych nabywców i ograniczać płynność rynku. Ostateczny wpływ regulacji na poziom cen będzie zależał przede wszystkim od lokalnej struktury agrarnej oraz skali popytu inwestycyjnego.

Asymetria możliwości inwestycyjnych gospodarstw rolnych

Nowe preferencje lokalizacyjne wykluczają gospodarstwa poniżej średniej powierzchni gminnej (wobec tej grupy nadal obowiązują rygory lokalizowania inwestycji w granicach OUZ), chyba że zastosowanie znajdą odrębne wyłączenia ustawowe. Ograniczenie to może utrudniać procesy modernizacyjne, rozbudowę zaplecza technicznego oraz dywersyfikację dochodów mniejszych gospodarstw, szczególnie na obszarach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego. Wpływ ten jest uzależniony od lokalnego rozproszenia gruntów oraz dostępności stref OUZ.

Nowelizacja nie pogorszy bezpośrednio obecnej sytuacji mniejszych gospodarstw, ale doprowadzi do relatywnego uprzywilejowania podmiotów większych, które jako jedyne zyskają nowe uprawnienia budowlane poza OUZ. Stworzy to ryzyko pogłębienia rozwarstwienia inwestycyjnego w rolnictwie oraz niesprawiedliwego traktowania gospodarstw o podobnym potencjale produkcyjnym, ale funkcjonujących w gminach o odmiennej strukturze agrarnej. Kwestia ta wiąże się bezpośrednio z logistyką rolniczą, bowiem optymalizacja odległości od siedliska do pól ma kluczowe znaczenie dla kosztów produkcji i dochodowości gospodarstw o tej skali działalności³⁷.

Koszty zewnętrzne i ryzyko rozproszenia zabudowy.

Ułatwienie wznoszenia obiektów poza obszarami zwartej zabudowy wiąże się z ryzykiem nasilenia procesu rozpraszania zabudowy wiejskiej (ang. *land take*), zwłaszcza w przypadku realizacji inwestycji w znacznej odległości od istniejącej infrastruktury. Zjawisko to może generować istotne koszty zewnętrzne związane z budową i utrzymaniem dróg, sieci przesyłowych oraz pozostałej infrastruktury technicznej. Rozproszona zabudowa może również zwiększać transportochłonność, prowadzić do trwałego wyłączania gruntów z produkcji rolnej i uszczelniania powierzchni gleb, a także nasilać konflikty między funkcją produkcyjną, mieszkaniową i ochroną środowiska. Koszty te mogą być w istotnej części przenoszone na budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz mieszkańców gmin. Z drugiej strony, odsunięcie budynków inwentarskich od stref mieszkaniowych przynosi korzyści w postaci redukcji uciążliwości zapachowych i hałasowych oraz zmniejszenia natężenia ruchu ciężkich pojazdów w centrach wsi. W określonych typach produkcji rolnej ułatwia to również wdrażanie rygorystycznych zasad bioasekuracji i ochronę stada przed patogenami zewnętrznymi³⁸.

Rozpraszanie zabudowy, w ujęciu ogólnospołecznym, może prowadzić do degradacji krajobrazu oraz ograniczenia usług ekosystemowych³⁹. Koszty te nie są uwzględniane w prywatnym rachunku ekonomicznym inwestora, lecz mogą obciążać finanse publiczne i społeczeństwo w postaci kosztów zewnętrznych. Szczególnie istotnym problemem jest utwardzanie powierzchni przeznaczonych pod drogi dojazdowe i place manewrowe, które ogranicza infiltrację wód opadowych i może trwale zmniejszać zdolność terenu do retencji wody. Skala tego oddziaływania zależy m.in. od powierzchni i charakteru inwestycji, ukształtowania terenu, lokalnych warunków hydrologicznych i rodzaju zastosowanych materiałów.

³⁷ J. Jadczyzyn, F. Woch, op. cit.

³⁸ G. Tomczyk, K. Śmietanka, *Zasady bioasekuracji ferm drobiu w kontekście prewencji wysoce zjadliwej grypy ptaków*, Państwowy Instytut Weterynaryjny-Państwowy Instytut Badawczy Puławy, https://www.dodr.pl/sites/default/files/paragraph.attachments.field_attachments/2022-08/bioasekuracja_w_fermie_drobieu.pdf.

³⁹ A. Kowalewski, M. J. Nowak, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN 2018, C. P. Maliszewski, *Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy – efektywność w przeciwdziałaniu eksurbanizacji*, „Studia Miejskie” 33 (2019), s. 79–98, DOI: 10.25167/sm.942.

Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych wpłynęły trzy merytorycznie pogłębione komentarze dotyczące gospodarczych skutków projektowanych rozwiązań. Ich treść wskazuje na rozbieżność stanowisk oraz potencjalny konflikt interesów między podmiotami reprezentującymi zorganizowany sektor wielkotowarowej produkcji rolnej a osobami fizycznymi, w szczególności mieszkańcami terenów wiejskich i podmiejskich.

Autor jednego z komentarzy poparł dążenie do ograniczenia barier planistycznych i administracyjnych wskazując, że rozwiązania te mogą przyczynić się do zwiększenia inwestycji i poprawy konkurencyjności krajowego rolnictwa. Jednocześnie postulował rozszerzenie katalogu beneficjentów projektowanych ułatwień o osoby prawne i zrzeszenia producentów oraz objęcie nimi również inwestycji związanych z produkcją zwierzęcą i bioasekuracją⁴⁰.

Odmienne stanowisko przedstawili autorzy dwóch pozostałych komentarzy, którzy sprzeciwili się jednostronnemu uprzywilejowaniu interesów inwestorów kosztem społeczności lokalnych i finansów jednostek samorządu terytorialnego. Wskazali oni na potencjalne negatywne konsekwencje niekontrolowanego rozpraszania zabudowy oraz nadmiernej koncentracji produkcji zwierzęcej oraz podkreślili związane z tym obciążenia dla mieszkańców i samorządów⁴¹.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt nie pociąga za sobą negatywnych skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W dalszej perspektywie czasowej wdrożenie proponowanych rozwiązań może skutkować pozytywnymi efektami po stronie dochodowej finansów publicznych w postaci zwiększenia bazy podatkowej w podatkach lokalnych i w efekcie wzrostem dochodów gmin. Efekty te nie mogą jednak być uznane za istotne z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach konsultacji społecznych większość uczestników (40%)⁴² wyrażała aprobatę dla przedstawionej w projekcie oceny skutków finansowych proponowanych zmian, spośród pozostałych 44% nie odpowiedziało w ogóle na tak zadane pytanie. Jedynie autorzy czterech stanowisk (16% uczestników) generalnie nie zgodzili się z przedstawioną przez projektodawców oceną skutków finansowych. W dwóch ankietach podniesiono, iż przyjęcie projektu będzie jednak tworzyło koszty dla jednostek samorządu terytorialnego w postaci konieczności dostosowania (zmian) istniejących planów zagospodarowania przestrzennego⁴³. Jedno stanowisko, podkreślało wagę rozwiązania dla pozytywnych skutków pośrednich

⁴⁰ ID ankiety: 193399.

⁴¹ ID ankiet: 191072 i 190064.

⁴² [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-25075-2026_wyniki/\\$file/RPW-25075-2026_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/RPW-25075-2026_wyniki/$file/RPW-25075-2026_wyniki.pdf).

⁴³ ID ankiet: 183239, 183245.

w finansach publicznych poprzez redukcję kosztów administracyjnych dla podmiotów prywatnych i możliwości przeznaczenia zachowanych środków na wydatki inwestycyjne, generujące wpływy podatkowe⁴⁴. Uwagi krytyczne wobec deklarowanych skutków regulacji w zakresie finansów należy jednak uznać za bezprzedmiotowe, w świetle proponowanej treści przepisów projektu. Jego przyjęcie nie powinno rodzić samoistnej konieczności zmian istniejących planów zagospodarowania przestrzennego, nie generuje zatem związanych z tym kosztów. Jednocześnie potencjalne korzyści pośrednie, jakkolwiek możliwe, nie są możliwe do oszacowania na podstawie dostępnych danych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Z uwagi na przepis przejściowy, organy administracji publicznej mogą być narażone na wykonanie dodatkowej pracy, polegającej m.in. na obowiązku powtórzenia konsultacji lub uzgodnień.

Projekt wpłynie na zmniejszenie obciążeń administracyjnych poprzez uproszczenie procedur związanych z lokalizacją zabudowy zagrodowej oraz ograniczenie zakresu analiz wymaganych przy sporządzaniu planów ogólnych gmin. Projekt ułatwi rolnikom prowadzącym gospodarstwa o powierzchni przekraczającej średnią gminną prowadzenie inwestycji związanych z działalnością rolniczą poprzez ograniczenie barier proceduralnych, które wynikają z położenia nieruchomości poza obszarem uzupełnienia zabudowy. Organy administracji mogą być zobligowane do wykonywania dodatkowych czynności weryfikacyjnych, ale ich zakres będzie niewielki i nie powinien powodować istotnego wzrostu obciążeń administracyjnych.

Można założyć niewielki wzrost obciążenia pracą w aparacie administracyjnym jednostek samorządu terytorialnego wynikający z przejściowego zwiększenia liczby wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej. Efekt spiętrzenia może wystąpić w początkowym okresie wdrażania rozwiązania objętego projektem. Nie powinno to jednak wymagać dodatkowego finansowania w stosunku do stanu wyjściowego tj. braku przyjęcia projektu ustawy.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Proponowana ustawa wprowadza istotne modyfikacje w zakresie wyznaczania stref planistycznych oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej. Gminy zyskają większą swobodę w wyznaczaniu stref wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową, gdyż ich chłonność nie będzie już ograniczona ogólnym zapotrzebowaniem na mieszkania w skali całej

⁴⁴ ID ankiety: 193399.

gminy. Z kolei osoby nieposiadające statusu rolnika indywidualnego będą miały znacznie większe trudności z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy na budowę zagrodową na terenach o rozproszonej zabudowie. Ponadto możliwe stanie się, po spełnieniu określonych warunków, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej również poza obszarami uzupełnienia zabudowy.

Projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Skutki społeczne projektowanych rozwiązań będą trudne do przewidzenia z uwagi na przyjęte kryterium średniej powierzchni, które będzie znacznie różnicowało oddziaływanie przepisów w poszczególnych regionach kraju. W konsekwencji regulacja nie obejmie wszystkich osób prowadzących i chcących rozwijać działalność rolniczą, ale wyłącznie te z nich, które robią to na powierzchni większej niż średnia powierzchnia gospodarstwa w danej gminie. Z uwagi na to zróżnicowanie ustawa niesie ze sobą ryzyko niezrealizowania deklarowanych celów i wywołania konfliktów społecznych (powodowanych odmiennym traktowaniem gospodarstw o podobnym charakterze i skali działalności).

Ponadto, choć tworzenie wyjątków dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich jest uzasadnione, to opiniowana regulacja może doprowadzić do zwiększenia kosztów wynikających z chaosu przestrzennego na obszarach wiejskich.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana ustawa zwiększy elastyczność polityki przestrzennej gmin oraz poprawi dostępność gruntów przeznaczonych pod budowę zagrodową. Może to sprzyjać rozwojowi gospodarstw rolnych, a także stymulować lokalny popyt na usługi projektowe, geodezyjne i budowlane. Ułatwienie lokalizacji obiektów związanych z działalnością rolniczą poza obszarem uzupełnienia zabudowy pozwoli większym gospodarstwom na bardziej efektywną organizację produkcji, ograniczenie kosztów logistycznych i operacyjnych oraz zwiększenie konkurencyjności rynkowej. Korzyści te będą jednak koncentrować się przede wszystkim w gospodarstwach przekraczających średnią powierzchnię dla danej gminy, co może prowadzić do pogłębienia zróżnicowania inwestycyjnego w sektorze rolnym. Należy także uwzględnić możliwość wystąpienia dodatkowych kosztów zewnętrznych związanych z rozpraszaniem zabudowy, w tym wydatków na infrastrukturę techniczną i transportową ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Precyzyjne określenie bilansu ekonomicznego projektowanych zmian oraz ilościowe oszacowanie ich skutków gospodarczych nie jest możliwe ze względu na brak danych dotyczących liczby potencjalnych beneficjentów nowych rozwiązań oraz przewidywanej skali inwestycji.

4. Skutki finansowe: Wdrożenie rozwiązań projektu nie powinno powodować powstawania wymiernych skutków finansowych dla sektora publicznego (rządowego i samorządowego) tak po stronie dochodowej jak i wydatkowej.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analizowane przykłady rozwiązań stosowanych w Danii oraz w Niemczech wskazują, że zabudowa związana z prowadzeniem gospodarstwa rolnego może podlegać szczególnym zasadom na terenach, na których nowa zabudowa co do zasady podlega ograniczeniom. Przyjęte rozwiązania różnią się jednak sposobem określenia warunków takiego ułatwienia. W Danii w odniesieniu do dodatkowego mieszkania dla następcy lub pracownika gospodarstwa zastosowano m.in. kryterium powierzchni zarejestrowanej nieruchomości rolnej przekraczającej 30 ha, natomiast w Niemczech nie stosuje się stałego progu powierzchniowego, a istotne znaczenie ma rzeczywisty związek przedsięwzięcia z gospodarstwem rolnym. W obu systemach szczególne zasady są jednocześnie powiązane z rozwiązaniami służącymi ograniczeniu rozpraszania zabudowy.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Jarosław Wierzbicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/