

*Danuta Sochacka*

## **ZAŁOŻENIA PROGRAMOWE PROEKOLOGICZNEJ POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

---

### ***PROGRAMME GUIDELINES ON THE PRO-ECOLOGICAL POLICY OF RURAL AREAS DEVELOPMENT***

#### **Streszczenie**

Obecnie jest realizowany tzw. szósty Program Działania w dziedzinie ochrony środowiska obejmujący lata 2001–2010. Jest kontynuacją wcześniej przyjętego programu, którego zasadą jest zrównoważony rozwój. Zapewnia on ...”zaspokojenie wszystkich potrzeb rozwojowych i konsumpcyjnych społeczeństw i może być kontynuowany bez pogorszenia funkcjonowania naturalnego środowiska, w którym owe społeczeństwa żyją” [Nowak-Far 2002, s. 239]. Dotyczy to sektorów gospodarczych szczególnego oddziaływania takich jak przemysł energetyka, transport, rolnictwo i turystyka.

**Słowa kluczowe:** rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska

#### **Summary**

*The principles of the European Union’s programme for developing rural areas aim at: increasing the productivity of agriculture; providing agricultural people with a proper standard and level of living; stabilizing agricultural and food product markets. To achieve those targets and goals, special legal, marketing, supportive and financial tools are applied. The pro-ecological trend in the development of rural areas presses us into improving the conditions and state of our natural environment through the elimination of unfavourable phenomena. One of*

*the measures is to support ecological (also known as organic) agriculture because its potential, as well as the continuously growing demand for organic food products are not sufficiently utilized so far; thus the promotion of ecological agriculture should absolutely be a priority.*

*Poland's access to EU stimulated the realization of those basic principles of the UE programme, which refer to the development of agriculture. The principles in question assumed that measures and activities focused on some key objectives should be jointly financed. Those objectives are as follows:*

*– improving natural environment through the elimination of unfavourable phenomena, protecting & preserving culture and nature-landscape values, as well as motivating & stimulating the development of retarded regions;*

*– making the policy of economic development, accomplished by local communities, more flexible, i.e. decentralizing and localizing the policies of economic development according to the rule „thinking globally, but acting locally”;*

*– elaborating a uniform regional development plan for each individual region, with local financial resources to be incorporated into such a plan, and evaluating the anticipated economic profits resulting from the implementation and the realization of such a plan.*

*Presently, the sixth Plan of Activities is under realization; it refers to the protection of environment and covers a period from 2001 to 2010. This Plan is a continuation of a former plan that was based on and managed by the principle of sustainable development. The sustainable development. This former Plan provides and ensures "that all the developmental and consumption needs of societies are met, and it can be carried out without the functioning of natural environment, in which societies live, is deteriorated" [Nowak - Far 2002 s. 239]. This refers, in particular, to those sectors of the national economy, which have very specific and high impact such as industry including heavy power industry, transport, agriculture, and tourism.*

*The execution of the assumptions as pointed out above, and the execution of the subsequent arrangements aim at achieving and securing stability and balance in the natural environment, as well as at ensuring durability of the key natural processes through the fully integrated political, social, and economic activities. The statements and arrangements provided in spatial management plans are designed for those objectives including their completion. In addition, the pro-ecological policy of sustainable development of rural areas guarantees that all the vital needs of the contemporary and future generations be satisfied.*

**Key words:** *development of rural areas, environmental protection*

## WPROWADZENIE

Unia Europejska gwarantuje nadrzędność interesów społecznych i państwowych każdego z członków Unii. Wymagania proekologiczne są jasno określone. Służy temu Ekologiczna Strategia Integracji (ESI), która odzwierciedla stanowisko polskie w sferze zarządzania środowiskiem. Narzuca następujące zasady; zachowanie priorytetu ekologii w gospodarce, właściwą eksploatację zasobów naturalnych, gwarancję trwałego zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i zachowanie dziedzictwa kulturowego.

Jednolity Akt Europejski powstał w 1987 r. Sprecyzowano wówczas koncepcję zrównoważonego i wielofunkcyjnego ekorozwoju obszarów wiejskich. Prawo celu, skali i regionu zostało uznane jako podstawa strategii gospodarczej. Kryteria ekologiczne określają ilościowe i jakościowe zasady eksploatacji zasobów naturalnych oraz dopuszczalne skażenia środowiska. Prawo regionu zapewnia społeczeństwu lokalnym decyzyjność w sprawach zachowania regionalizmu i tożsamości w sferze historyczno-kulturowej.

Tym poczynaniom mają służyć narzędzia prawne, rynkowe, wspomagające i finansowe. Wiążą się z przestrzeganiem standardów, norm i przepisów wykonawczych, stosowaniem prewencji i odpowiedzialności, sterowaniem bodźcami ekonomicznymi, wymiarem podatkowym i cenami towarów i usług. Działalnością wspomagającą jest wspieranie rozwoju bazy naukowej gwarantującej postęp techniczny, edukację, dostępność do informacji. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego zapewniają pomoc finansową w formie dotacji do funduszy strukturalnych.

#### **ZASADY DOTYCZĄCE POLITYKI ROLNEJ I OCHRONY ŚRODOWISKA W UNII EUROPEJSKIEJ**

Założenia programowe dotyczące rozwoju rolnictwa zostały sprecyzowane i przyjęte na konferencji w Cork w 1996 r. Zakładały wspólne finansowanie działań mających na celu:

- poprawę środowiska naturalnego poprzez eliminację niekorzystnych zjawisk, zachowanie walorów kulturowych i przyrodniczo-krajobrazowych oraz aktywizację rozwoju obszarów opóźnionych,
- elastyczność polityki rozwoju gospodarczego, realizowanego przez lokalną społeczność, czyli decentralizację, według zasady „myśleć globalnie-działać lokalnie”,
- opracowanie dla każdego regionu jednolitego programu rozwoju, wykorzystującego lokalne zasoby finansowe oraz sporządzania oceny korzyści ekonomicznych wynikających z jego realizacji.

Program rozwoju obszarów wiejskich składa się z polityki rolnej, strukturalnej i regionalnej. Ogólne założenia tego programu można ująć następująco;

- preferencje rolnicze,
- podejście do zrównoważenia i zintegrowania,
- zasada decentralizacji i partnerstwa,
- uproszczone legislacje,
- programowanie,
- finansowanie,
- monitoring.

W polityce rolnej w krajach należących do Unii Europejskiej obowiązuje zasada jedności rynkowej, preferencyjności dla produktów unijnych i solidarności finansowej. Celem jest zrównanie dochodów z rolnictwa z dochodami uzyskiwanymi w innych działach gospodarczych, stabilizacja rynków oraz poziomu zatrudnienia. Unia posługuje się takimi instrumentami, jak zakupy interwencyjne, cła ochronne, dotacje do produkcji itp. Dysproporcje gospodarcze poszczególnych regionów europejskich niwelują fundusze strukturalne (między innymi Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), czyli zintegrowany system obejmujący prócz polityki rolnej także politykę społeczną i regionalną. Zadaniem EFRR jest współfinansowanie inwestycji, wspieranie inicjatyw lokalnych, rozwoju technologicznego, badań oraz środków przygotowawczych, monitorujących i oceniających.

Prace nad ekologiczną strategią integracji to: ocena stanu środowiska w Polsce, opracowanie planu dostosowania prawa ochrony środowiska do legislacji UE, transpozycja prawa UE do prawodawstwa polskiego, kontrola przestrzegania prawa i monitoring.

Celem wspólnotowej polityki rolnej jest podniesienie produktywności rolnictwa, zapewnienie ludności rolniczej odpowiedniego standardu życia, stabilizację rynku rolnego i żywności. W programie operacyjnym dokumentu SAPARD (Suport for Agroculture and Rural Development) wyróżnione są obszary związane z ochroną środowiska; poprawa infrastruktury obszarów wiejskich, programy rolno-środowiskowe i zalesianie. Przewiduje on dotacje na zaopatrzenie gospodarstw rolnych w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, gospodarkę odpadami stałymi, infrastrukturę drogową i na odnawialne źródła energii. Jednym z działań jest wspieranie i promocja rolnictwa ekologicznego w Polsce, ponieważ rośnie popyt na żywność ekologiczną.

Wsparcie finansowe do działalności gospodarczej na obszarach wiejskich obejmuje:

- odbudowę i rozwój wiejskich jednostek osadniczych,
- ochronę i zachowanie dziedzictwa kulturowego,
- rozwój usług pozarolniczych,
- stworzenie systemu usług związanych z rolnictwem,
- rozwój i poprawę infrastruktury związanej z rolnictwem,
- scalenia i melioracje,
- zapewnienie rynku zbytu dla produktów rolnych,
- wspieranie działalności pozarolniczej w celu znalezienia alternatywnych dochodów dla ludności wiejskiej,
- rozwój działalności związanych z rzemiosłem i turystyką,
- gospodarkę zasobami wodnymi,
- ochronę środowiska w powiązaniu z gospodarką rolną i leśną,
- zachowanie krajobrazu,

– udzielanie pomocy po klęskach żywiołowych oraz wsparcie działań zapobiegawczych,

– inżynierii finansowej.

Programy rolno-środowiskowe dotyczą ochrony środowiska i zachowania dziedzictwa przyrodniczego obszarów wiejskich. Obejmują:

– ochronę różnorodności biologicznej obszarów rolnych,

– ochronę środowiska przyrodniczego i krajobrazu,

– rolnictwo ekologiczne,

– ochronę zasobów genetycznych w rolnictwie.

Wspierają one rozwój metod produkcji rolnej zgodnych z zasadami ochrony środowiska i dziedzictwa przyrodniczego wsi przez:

– produkcję rolną przyjazną środowisku lub ekologiczną,

– utrzymywanie mało wydajnych łąk i pastwisk o znacznych walorach przyrodniczych,

– zabezpieczenie siedlisk dzikiej przyrody,

– zagospodarowanie gruntów odłogowanych lub poprawę zaniedbanych,

– ochronę gleby w tym zapobieganie stratom azotu w glebie,

– utworzenie stref buforowych pomiędzy użytkami rolnymi a zadrzewieniami i zbiornikami wodnymi,

– wprowadzanie zadrzewień śródpolnych,

– zachowanie lokalnych ras zwierząt i odmian roślin uprawnych.

Unijna polityka gospodarcza w sektorze rolnictwa realizowana w państwach członkowskich jest wielostopniowa. Jej podstawą jest wspólna polityka dotycząca rynków rolnych oraz polityka strukturalna i regionalna. [Nowak-Far 2002; Madiarski, Zawiślański 2003].

### **ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W KONTEKŚCIE OCHRONY ŚRODOWISKA**

Każde z państw członkowskich powinno prowadzić własną politykę gospodarczą dotyczącą obszarów wiejskich i rolnictwa, ale w zgodzie z ustaleniami wspólnotowymi. Są to normy prawne i rozwiązania organizacyjne o charakterze ogólnym, szczegółowe zaś o charakterze lokalnym są w gestii regionalnych struktur samorządowych i administracyjnych.

Dokumentem formułującym długookresowe cele są strategie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Wyznaczone cele są realizowane i sterowane przez samorządy terytorialne przy zaangażowaniu lokalnego społeczeństwa w proces ich realizacji. Procedura opracowywania strategii rozwoju składa się z sześciu etapów:

– oceny stanu istniejącego,

– wyboru podstawowych problemów rozwoju,

- scenariusza szans i zagrożeń,
- standardów i wariantów strategii,
- zapisu,
- realizacji.

Do podstawowych problemów, które są rozpatrywane w kategoriach strategicznych, należy zaspokojenie podstawowych potrzeb społeczeństw, zapewnienie niezawodności funkcjonowania założeń systemowych, otwarcie się na przyszłość i ciągły rozwój. W systemie obszarów ekologicznie chronionych potrzebą jest dbałość o czystość powietrza, wód i jakość gleb, tworzenie stref ochronnych zlewni cieków, parków narodowych i uzdrowisk. Działania winny zapewniać sprawność urządzeń zaopatrzenia w wodę, oczyszczających ścieki i zapewniających czystość powietrza. W tej kategorii mieszczą się też działania dotyczące: zabezpieczenia rezerw wody, ochrony gleb najwyższej jakości oraz sukcesywnej poprawy warunków życia ludności.

Plan rozwoju zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem prawa lokalnego, zwanym planem lokalnym. Ustala się sposoby zagospodarowania i przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji publicznych. Dla terenów ekologicznie chronionych wyznacza się granice stref ochronnych o ograniczonym użytkowaniu [Boć, Samborska-Boć 2000].

Plan rozwoju przestrzennego zagospodarowania gminy określa w szczególności;

- przeznaczenie terenu,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (zgodnie z ustaleniami wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego),
- kierunek rozwoju transportu i infrastruktury technicznej,
- standardy zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym zakaz zabudowy,
- obszary oraz zasady ochrony środowiska i ochrony uzdrowiskowej,
- obszary oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury,
- obszar wymagający scaleń i podziału nieruchomości,
- ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach Pomników Zagłady, zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony byłych hitlerowskich obozów zagłady,
- obszary zagrożenia powodziowego,
- kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
- tereny przeznaczone pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m<sup>2</sup>,
- obszary i obiekty, dla których wyznacza się filar ochronny,
- granice terenów zamkniętych i stref ochronnych.

Do projektu planu sporządza bilans kosztów oraz prognozę skutków i wpływu realizacji ustaleń planu na środowisko. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, obszary nieleśne musi być uzyskana w biegu formalno-prawnym.

Tok postępowania regulują w tej dziedzinie akty prawne, między innymi:

- Ustawa o lasach – Dz.U. nr 56 z 2000 r.;
- Prawo ochrony środowiska – Dz.U. nr 60 z 2001 r.;
- Prawo wodne – Dz.U. nr 115 z 2001 r.;
- Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. nr. 80 z 2003 r.;
- Ustawa o scaleniu gruntów – Dz.U. nr 178 z 2003 r.;
- Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – Dz.U. nr 64 z 2003 r.;
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz.U. nr 121 z 2004 r.;
- Prawo ochrony przyrody – Dz.U. nr 92 z 2004 r.;
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz.U. nr 121 z 2004 r.

Prawodawstwo związane z ochroną środowiska zawiera przepisy ogólne dotyczące: ochrony zasobów środowiska, przeciwdziałania zanieczyszczeniom i poważnym awariom, środków finansowania, odpowiedzialności (cywilnej, karnej i administracyjnej), programów dostosowawczych oraz wskazuje organy administracji i instytucje ochrony środowiska. Reguluje postępowanie w sprawie oceny skutków realizacji planów i programów, planowych przedsięwzięć, transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz jego ochronę w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dn. 9 IX 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych określa wymogi dotyczące ich sporządzania. Należy wziąć pod uwagę § 1:

1. dostosowanie funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania przestrzennego do warunków przyrodniczych,
2. Zapewnienie trwałości podstawowych procesów przyrodniczych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego,
3. zapewnienie warunków odnawialności zasobów środowiska,
4. eliminowanie lub ograniczenie zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko,
5. ustalenie kierunków rekultywacji obszarów zdegradowanych.

Opracowania ekofizjograficzne sporządza się między innymi na potrzeby zespołu gmin lub ich części, dla obszaru gminy lub jej części do projektu lub kilku projektów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Składają się z części kartograficznej i opisowej, które obejmują szerokie i szczegółowe rozpoznanie i charakterystykę, § 7.1.:

1. stanu i funkcjonowania wybranych elementów przyrodniczych udokumentowanych i zinterpretowanych przestrzennie, w szczególności stanowiących o wrażliwości i odporności na możliwe oddziaływanie planowego sposobu zagospodarowania, wynikającego ze specyfiki regionalnej,

2. możliwych przyrodniczych zagrożeń wynikających z planowego sposobu zagospodarowania.

Rozporządzenie Rady Ministrów Dz.U. nr 179 z dn. 24 IX 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko [Kostrubiec, Sochacka 2005] § 1.

Rozporządzenia określa:

1. rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
2. rodzaje przedsięwzięć, dla których może być wymagany obowiązek sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko,
3. szczegółowe kryteria związane z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko.

W § 2.1. spośród dziewięciu, wymienionych w Rozporządzeniu, działów gospodarki, punkt 9) dotyczy obszarów wiejskich, a ściślej rolnictwa i leśnictwa. W tym dziale § 2.2. punkt 8) określa przedsięwzięcia wymagające raportu:

- a) scalenie i wymiana lub podział gruntów rolnych lub leśnych, o pow. nie mniejszej niż 50 ha,
- b) zmiana lasu lub nieużytku na użytek rolny, o pow. nie mniejszej niż 1 ha,
- c) gospodarowanie wodą w rolnictwie, w tym melioracje, na obszarze nie mniejszym niż 20 ha, oraz stawów rybnych,
- d) zalesienia o powierzchni powyżej 20 ha lub wylesienia terenów o pow. nie mniejszej niż 1 ha, mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu,
- e) chów lub hodowla zwierząt, w liczbie nie niższej niż 50 DPJ,
- f) chów lub hodowla zwierząt obcych rodzimej faunie w liczbie 4 matek lub nie mniej niż 20 sztuk, z wyjątkiem skorupiaków,
- g) chów lub hodowla ryb w stawach typu karpiego, jeśli produkcja przekracza 4 t ryb z 1 ha pow. użytkowej stawu oraz chów lub hodowla ryb w stawach typu pstrągowego, jeżeli produkcja przekroczy 1 t ryb przy poborze wody 1 l wody na sekundę w miejscu ujęcia wody,
- h) pozyskiwanie gruntu z morza lub ze śródlądowych wód powierzchniowych.

## WNIOSKI

Celem proekologicznej polityki rozwoju obszarów wiejskich jest ich zrównoważony rozwój, który gwarantuje zaspokojenie podstawowych potrzeb współczesnym, jak i przyszłym pokoleniom. Równowaga w środowisku przyrodniczym oraz trwałość podstawowych procesów przyrodniczych będzie zachowana przez zintegrowane działania polityczno-społeczno-gospodarcze. Służą temu ustalenia zawarte w planach zagospodarowania przestrzennego. W opracowaniach studialnych do celów planistycznych poddaje się ocenie uwarunko-



wania naturalne: rzeźbę terenu, gleby, szatę roślinną, klimat i wody oraz obszary ekologiczne chronione, a także działania degradujące środowisko. Aanalizuje się stan istniejący w sferze społecznej, gospodarczej i ekologicznej. Ocenia się działalność gospodarczą człowieka, w sensie pozytywnym, jak i negatywnym, w środowisku przyrodniczym.

Wypadkowa tych działań jest podstawą ukierunkowania rozwoju obszaru kraju, województw, powiatów i gmin, programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi. Dotyczą one obszarów urbanizujących się, obszarów kompleksowego zarządzania obszarów wiejskich, z naciskiem na rozwój infrastruktury, w tym obiektów komunalnych, ochronę walorów krajobrazowych naturalnych i kulturowych, zagospodarowanie obszarów objętych szkodliwą działalnością gospodarczą poprzez działania naprawcze.

W sektorze rolnictwa gospodarka oparta jest na stosowaniu odpowiednich płodozmianów, w celu utrzymania żyzności gleby wykorzystywanie obornika, nawozów zielonych, mineralnych i pozarolniczych źródeł materii organicznej oraz używanie biologicznych środków ochrony roślin. W myśl Rozporządzenia Rady EWG z dn. 21 VI 1993 r. w sprawie rolnictwa ekologicznego muszą być wykluczone z użycia środki chemii rolnej w przetwórstwie i produkcji spożywczej. Przestrzegany jest wymóg kontroli gospodarstw rolnych w celu oceny spełniania kryteriów produkcji ekologicznej i spełniania warunków oznakowania ekologicznych produktów rynkowych.

## BIBLIOGRAFIA

- Boć J., Samborska-Boć E. *Ochrona środowiska*. Kolonia 2000.
- Kostrubiec A. Sochacka D. *Zasób informacji o środowisku w gminach i udział społeczny w zarządzaniu środowiskiem*. Geodezja z. 21, Zesz. Nauk. AR w Krakowie, 2005.
- Nowak-Far A. *Funkcjonowanie gmin w Unii Europejskiej*. Związek Gmin Wiejskich Rzeczpospolitej Polskiej. Warszawa–Poznań 2002.
- Madziarski J. Zawisłański S. *Polska w Unii Europejskiej*. Biuro ds. Referendum Europejskiego KPRM. Warszawa 2003.

Dr hab. inż. Danuta Sochacka  
Katedra Geodezyjnego Urządzania Terenów Wiejskich AR  
Ul. Balicka 253a, 30-149 Kraków

Recenzent: *Prof. dr hab. Władysława Stola*