

# Ziemia ginącym i podlegającym degradacji zasobem rolnictwa i obszarów wiejskich



Foundation for the Development  
of Polish Agriculture  
Fundacja na Rzecz Rozwoju  
Polskiego Rolnictwa



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”

„Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi”

„Operacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Schematu II Pomocy Technicznej „Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich”  
Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020”

Operacja realizowana w ramach Planu działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020

Publikacja opracowana przez Fundację na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa



# Ziemia ginącym i podlegającym degradacji zasobem rolnictwa i obszarów wiejskich

Praca napisana pod redakcją naukową  
**prof. Jerzego Wilkina**

### Zespół autorów:

Jerzy Bański, Andrzej Hałasiewicz, Tamara Jadczyzyn, Jakub Jasiński, Gustaw Korta  
Dominika Milczarek-Andrzejewska, Jarosław Taszakowski, Jerzy Wilkin

### Autorzy zdjęć:

Przemysław Czaja, Jan Jadczyzyn, Tamara Jadczyzyn, Pixabay,  
Albert Suski, Jan Taszakowski

---

Copyright © by Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA), Warszawa 2018

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część tego opracowania nie może być kopiowana, powielana  
lub rozpowszechniana bez uprzedniej pisemnej zgody FDPA.

Prezentowane w publikacji stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy autorów i nie muszą być zbieżne  
z oficjalnym stanowiskiem FDPA.

Wersja pdf publikacji znajduje się na stronie: [www.fdpa.org.pl](http://www.fdpa.org.pl)

ISBN: 978-83-952011-1-0



**Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa**

ul. Gombrowicza 19, 01-682 Warszawa  
telefon: +48 22 864 03 90, e-mail: [fdpa@fdpa.org.pl](mailto:fdpa@fdpa.org.pl)  
[www.fdpa.org.pl](http://www.fdpa.org.pl)



Publikacja bezpłatna przygotowana w ramach operacji pn. „Racjonalna  
i zasobooszczędna gospodarka w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Ziemia”  
w ramach Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Odwiedź portal KSOW – [www.ksow.pl](http://www.ksow.pl)  
Zostań Partnerem Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich



Publikacja wydana na zamówienie FDPA przez:

S-PRINT s.c.  
[www.s-print.com.pl](http://www.s-print.com.pl)

---

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	<b>7</b>
<b>Rozdział 1.</b> <b>Gospodarka przestrzenna na obszarach wiejskich, w tym zapewniająca racjonalne wykorzystanie zasobów ziemi</b> (Jerzy Bański) .....	<b>9</b>
<b>Rozdział 2.</b> <b>Czy warto i dlaczego spojrzeć na zrównoważony rozwój przez pryzmat wykorzystania ziemi jako dobra wielofunkcyjnego?</b> (Jerzy Wilkin) .....	<b>19</b>
<b>Rozdział 3.</b> <b>Znaczenie ziemi jako zasobu przyrodniczego w walce ze zmianami klimatycznymi</b> (Tamara Jadczyzyn) .....	<b>27</b>
<b>Rozdział 4.</b> <b>Mechanizmy i interesariusze wpływający na wykorzystanie ziemi</b> (Dominika Milczarek-Andrzejewska) .....	<b>37</b>
<b>Rozdział 5.</b> <b>Polityki publiczne kształtujące wykorzystanie ziemi</b> (Jerzy Wilkin) .....	<b>45</b>
<b>Rozdział 6.</b> <b>Jak narzędzia PROW wpływają na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym wykorzystanie ziemi?</b> (Jakub Jasiński) .....	<b>53</b>
<b>Rozdział 7.</b> <b>Postępowania scaleniowe metodą poprawy wadliwej struktury przestrzennej gospodarstw rolnych</b> (Jarosław Taszakowski, Gustaw Korta) .....	<b>63</b>
<b>Rozdział 8.</b> <b>Rekomendacje dla polityki wykorzystania ziemi</b> (Andrzej Hałasiewicz) .....	<b>73</b>



**Ziemia ginącym  
i podlegającym degradacji  
zasobem rolnictwa  
i obszarów wiejskich**





## **Drodzy Czytelnicy,**

Oddajemy w Państwa ręce publikację przygotowaną w ramach projektu „Racjonalna i zasobooszczędna gospodarka w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Ziemia” realizowanego przez Fundację na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA). Celem projektu jest upowszechnienie wiedzy na temat znaczenia ziemi, jako ograniczonego zasobu naturalnego, od którego zależy zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Ważnym aspektem stymulującym zrównoważony rozwój jest zasobooszczędne gospodarowanie. Koncepcja efektywnego wykorzystywania zasobów (resource-efficiency) oznacza wszelkie działania mające na celu zachowanie dóbr przyrodniczych dla przyszłych pokoleń przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu życia społeczeństwa i efektywnie rozwijającej się gospodarce.

Jednym z kluczowych zasobów, którego rezerwy maleją w zastraszającym tempie, jest ziemia użytkowana rolniczo. Tymczasem zasoby ilościowe i jakościowe ziemi nie tylko stanowią o potencjale wytwórczym całego sektora rolnego, ale pełnią też kluczową rolę w ochronie środowiska i zrównoważonym rozwoju kraju.

Przejmowanie gruntów od rolnictwa czy leśnictwa przez inne sektory gospodarki należy uznać za naturalne następstwo rozwoju społeczno-gospodarczego. Niepokojące są jednak dane statystyczne, z których wynika, że właściwie nieprzerwanie od połowy lat 90. XX w. na cele niezwiązane z produkcją surowców rolno - żywnościowych przeznaczane są głównie ziemie rolnicze o wysokich walorach użytkowych.

Przepisy prawne chroniące te cenne zasoby, współtworzące kapitał naturalny, okazują się w praktyce mało skuteczne. Takie postępowanie zagraża szeroko rozumianemu bezpieczeństwu żywnościowemu i konieczne są działania ograniczające ubytek dobrych gleb z produkcji rolnej.

W niniejszym opracowaniu zwracamy uwagę, że polityka przestrzenna na każdym szczeblu powinna uwzględniać nieodnawialność zasobu ziemi rolniczej i jej wielofunkcyjny charakter, a przy podejmowaniu decyzji o wyłączeniu z użytkowania gruntów rolnych czy leśnych zalecany jest daleko posunięty racjonalizm. Należy bezwzględnie starać się poszukiwać rozwiązań, nie tylko akceptowanych przez określonych interesariuszy, ale także zgodnych z ideą rozwoju zrównoważonego społecznie, gospodarczo i środowiskowo. Tym bardziej, że przy podejmowaniu decyzji o przeznaczaniu ziemi rolniczej, także tej o wysokich walorach, na cele nierolnicze, nie są należycie uwzględniane obecne i przewidywane potrzeby żywnościowe kraju, UE i naszego globu, a także potrzeby środowiskowe. Nie należy też zapominać o ochronie gleb uboższych klasy IV-VI, które również mają ważne znaczenie dla potencjału produkcyjnego rolnictwa i równowagi środowiskowej.

W publikacji udowadniamy również, że gleba pełni kluczową rolę w działaniach mitygujących zmiany klimatu, ma ona zdolność wychwytywania dwutlenku węgla z atmosfery i związania go w postaci materii organicznej. Odpowiednie gospodarowanie glebą, stosowanie praktyk zwiększających w niej zawartość próchnicy, może pomóc nam w zredukowaniu emisji gazów cieplarnianych. Równocześnie należy mieć świadomość, że wyłączenie gruntów z użytkowania rolniczego nie tylko zmniejsza jej potencjał sekwestracyjny, ale powoduje przyspieszone uwalnianie CO<sub>2</sub> do atmosfery, zaostrzając problemy związane ze zmianami klimatu.

Potrzeba działań w zakresie zrównoważonego rozwoju, w tym zrównoważonego wykorzystania ziemi rolniczej, została przeanalizowana również w kontekście możliwości ich finansowania ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Omówione zostały działania, których celem jest poprawa jakości gleb rolniczych oraz struktury agrarnej.

Pokazaliśmy również istotę i zasady przeprowadzania postępowania scaleniowego, które tworzy korzystniejsze ekonomiczne warunki gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie, ale również może wpływać na regulację stosunków wodnych i poprawę stanu środowiska naturalnego.

Kierując publikację do przedstawicieli samorządu, zwracamy uwagę, że to od nich zależy prowadzenie racjonalnej, długofalowej i ponadlokalnej polityki przestrzennej. Właściwa koordynacja planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, wyznaczanie nadrzędnych kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gmin, oraz zapewnienie dobrej jakości dokumentów planistycznych może przyczynić się do zahamowania niekorzystnego trendu ubytku ziemi rolniczej.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja, przedstawiająca wielofunkcyjny charakter ziemi użytkowanej rolniczo, szczególnie w wymiarze ekonomicznym, środowiskowym i klimatycznym, odpowie na potrzeby lokalnych samorządów i będzie dla nich kompendium podstawowej wiedzy, niezbędnej w ich codziennej pracy, oraz użytecznym narzędziem dla edukacji ekologicznej mieszkańców wsi. Zadanie ochrony ziemi rolniczej i jej racjonalnego wykorzystania, także z myślą o przyszłych pokoleniach, spoczywa na instytucjach i jednostkach funkcjonujących na różnych szczeblach organizacji społeczeństwa: Unii Europejskiej, kraju, regionu, powiatach, gminach i podmiotach bezpośrednio użytkujących ziemię rolniczą. Gorąco zachęcamy wszystkich interesariuszy, którzy mają wpływ na wykorzystanie tego cennego i wielofunkcyjnego zasobu, do zastanowienia się, jak chronić ten zasób i jak nim lepiej gospodarować, mając na uwadze zasady zrównoważonego rozwoju.

**Monika Szymańska**

Prezes Zarządu Fundacji na rzecz Polskiego Rolnictwa

**Jerzy Wilkin**

redaktor naukowy







## Rozdział 1.

# Gospodarka przestrzenna na obszarach wiejskich, w tym zapewniająca racjonalne wykorzystanie zasobów ziemi

**prof. dr hab. Jerzy Bański**

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk

### Wprowadzenie

Ziemia jest jednym z najważniejszych bogactw naturalnych wykorzystywanych przez człowieka, dlatego też gospodarowanie ziemią jest obszernym tematem zainteresowania naukowców i praktyków oraz podstawowym składnikiem w planowaniu przestrzennym. Popularnym kierunkiem badań związanych z ziemią jest forma i sposób jej użytkowania. Badania naukowe nad tą problematyką rozpoczęto na początku ubiegłego wieku i towarzyszyły im na ogół opracowania kartograficzne przedstawiające rzeczywiste wykorzystanie gruntów na określonym terytorium. Później pojawiły się opracowania tekstowe podejmujące zagadnienia planowania i gospodarki gruntami, struktury ich użytkowania, form własności, metod ochrony i rekultywacji, itp.

Pierwsze mapy użytkowania ziemi wykonano w Stanach Zjednoczonych; miały one na celu klasyfikację gruntów wymagających nawadniania i znalazły zastosowanie przede wszystkim w regionalnym planowaniu przestrzennym. Analogiczne badania realizowano w Wielkiej Brytanii. Ich inicjatorem był geograf L. D. Stamp (1950). Rezultaty prac były bardzo użyteczne w praktyce już podczas II Wojny Światowej. Wprowadzona przez Niemcy morska blokada Wielkiej Brytanii zmusiła Brytyjczyków do poszukiwania rezerw w rolnictwie, w celu zabezpieczenia potrzeb żywnościowych kraju. Opracowanie Stampa było podstawą do studiów nad możliwością rozwoju i intensyfikacji rolnictwa.

Gwałtowny rozwój ludnościowy na świecie i towarzyszące temu procesowi kurczenie się powierzchni gruntów użytkowanych przez rolnictwo i leśnictwo spowodowało wzrost zainteresowania użytkowaniem ziemi. Tematyka ta jest szeroko badana przez ekonomistów, geografów,

socjologów, prawników, ekologów, planistów i przedstawicieli nauk rolniczych. Przykładowe zagadnienia badawcze dotyczą planowania użytkowania ziemi na terenach wiejskich (Cloke 1989; Mc Donald 1989), zmian w zagospodarowaniu ziemi (de Groot i inni 1988), przekształceń użytkowania ziemi w Europie (Brouwer i inni 1991), reform własnościowych w krajach Europy Środkowej (Hartvigsen 2013; Giovarelli, Bledsoe 2001; Lerman et al 2004), rynku ziemi (Popp J., Stauder M., 2003), itp. Temat gospodarki ziemią jest powszechnie podejmowany również przez polskich badaczy (Bański 1998, 2011; Grocholska 1986; Koreleski 1988; Kostrowicki 1965; Zadura 2005).

**Celem tego opracowania jest analiza współczesnych przekształceń w rolniczym użytkowaniu ziemi oraz ocena planowania przestrzennego na obszarach wiejskich pod kątem racjonalnego zagospodarowania ziemi.**

Uwaga autora koncentruje się na dokumentach planistycznych kształtujących wiejską przestrzeń, aktualnych zmianach w zagospodarowaniu ziemi w Polsce na tle krajów Europy Środkowej oraz na diagnozie stanu planowania w skali lokalnej, które uwzględnia zagospodarowanie gruntów rolnych.

### Gospodarka ziemią w okresie transformacji – Polska na tle krajów Europy Środkowej

Transformacja społeczno-ekonomiczna i polityczna w Polsce i innych krajach Europy Środkowej charakteryzowała się dużą dynamiką zmian w gospodarce rolnej. Przekształcenia polegały przede wszystkim na likwidacji

sektora uspołecznionego i przepływie jego majątku do rąk prywatnych. Głównym składnikiem dokonujących się zmian była ziemia.

W okresie poprzedzającym transformację ustrojową zdecydowana większość gruntów rolnych w krajach Europy Środkowej należała do państwa lub socjalistycznych spółdzielni produkcyjnych. Tylko w Polsce i byłej Jugosławii przez cały okres socjalizmu użytki rolne utrzymały się w większości w rękach prywatnych rolników (odpowiednio było to 76% i 85% użytków rolnych). Dla porównania na Węgrzech prywatne rolnictwo dysponowało 15% ogólnej powierzchni gruntów rolnych, w Rumunii – 10%, a w byłej Czechosłowacji – 6% (Historia ... 1991).

Z początkiem lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku we wszystkich krajach Europy Środkowej rozpoczął się proces restytucji i prywatyzacji gruntów użytkowanych przez rolnictwo. Zniknęły przedsiębiorstwa socjalistyczne i pojawiła się duża liczba prywatnych właścicieli.

**Najbardziej widocznym rezultatem transformacji na terenach wiejskich Europy Środkowej było pogłębienie się fragmentacji gruntów, która zależnie od kraju dotyczyła własności lub użytkowania.**

W przypadku Czech, Słowacji i częściowo Węgier można mówić o dużej rozbieżności pomiędzy tym, kto jest właścicielem ziemi, a kto jej użytkownikiem. Większość użytków rolnych zagospodarowana jest przez duże podmioty gospodarcze, ale jednocześnie jest ona własnością licznej grupy drobnych posiadaczy. W Czechach i Słowacji przemiany nie zmieniły istotnie struktury agrarnej, natomiast na Węgrzech wzrosła liczba małych gospodarstw rolnych czemu towarzyszyło rozproszenie gruntów uprawnych. Przekształcenia własnościowe w Rumunii charakteryzowały się silną fragmentacją własności i równie dużym rozdrobnieniem użytkowania gruntów rolnych, co doprowadziło do krytycznego stanu w sektorze rolnictwa. W Polsce proces prywatyzacji miał bardziej regionalny charakter; w środkowej i południowej części kraju zmiany były nieduże, natomiast na północy kosztem wielkich państwowych gospodarstw rolnych wzrosła powierzchnia gospodarstw indywidualnych.

**We wszystkich krajach Europy Środkowej ma miejsce długotrwały ubytek powierzchni użytków rolnych o zróżnicowanym stopniu natężenia.**

Po upadku „Bloku Wschodniego” największe bezwzględne zmiany obszarowe gruntów rolnych wystąpiły w Polsce i Rumunii, co wynika głównie z faktu wielkości tych krajów i dużej powierzchni zajmowanej przez tę kategorię gruntów. Ubytek powierzchni użytków rolnych w dwóch wymienionych krajach w okresie

1993-2013 wyniósł ponad 6,5 mln ha, co stanowi więcej niż łączna powierzchnia takich gruntów w Czechach i Słowacji.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zmiany powierzchni użytków rolnych były raczej nieduże, co należy wiązać z kryzysem wynikającym z rozpadu „Bloku Wschodniego” i powolnym budzeniem się gospodarki w nowym systemie rynkowym. Dopiero na przełomie stuleci rozpoczęły się bardzo dynamiczne zmiany wynikające z rozwoju społeczno-gospodarczego, uwolnienia rynku ziemi po okresie prywatyzacji i wejścia krajów Europy Środkowej na globalny rynek żywnościowy.

Największy spadek powierzchni użytków rolnych miał miejsce w Polsce. Jedną z przyczyn był rozrost terytorialny miast, w tym głównie rozwój podmiejskich terenów mieszkaniowych. Zjawisko to uległo wyraźnemu nasileniu na przełomie wieków. Użytki rolne były też przejmowane pod nowe inwestycje w sieci transportowej, pod budowę dróg szybkiego ruchu i modernizację sieci transportowej na obszarach metropolitalnych. Wprowadzenie programów środowiskowych przyczyniło się natomiast do zalesiania niskich jakościowo gruntów rolnych, gdzie produkcja rolna była nieopłacalna. Zmniejszenie się powierzchni użytków rolnych należy też wiązać z niekorzystnymi procesami demograficznymi, w tym starzeniem się mieszkańców wsi i odpływem migracyjnym z obszarów peryferyjnych. Na terenach dotkniętych tymi procesami część gospodarstw uległo likwidacji.

**Polaryzacja struktury agrarnej i silna presja ze strony innych funkcji gospodarczych doprowadziła do zmniejszenia powierzchni użytków rolnych i zmian udziału poszczególnych kategorii gruntów. Zmniejszenie udziału gruntów rolnych w ogólnej strukturze użytkowania ziemi wystąpiło we wszystkich badanych krajach, natomiast zmiany w samej strukturze użytków rolnych miały różny kierunek, ale wskazywały raczej na ekstensyfikację upraw.**

## Rolnicze użytkowanie ziemi

Przez kolejne stulecia, aż do okresu międzywojennego najszybszym wzrostem powierzchni w Polsce charakteryzowały się użytki rolne. Był to rezultat korzystnych dla rolnictwa warunków agroekologicznych, wzrostu liczby ludności oraz niskiego w porównaniu z Europą Zachodnią poziomu rozwoju gospodarczego (urbanizacji i uprzemysłowienia) kraju. Proces zajmowania ziemi pod użytkowanie rolnicze doprowadził w wielu regionach kraju do nadmiernego wylesienia. W wielu przypadkach była to działalność krótkowzroczna, nastawiona na doraźne



korzyści, a jej skutki były odczuwalne dopiero po wielu latach. Lasy i zadrzewienia stanowią bowiem naturalną zapórę, która przeciwdziała nadmiernej prędkości wiatru oraz erozji i przesuszeniu gleb. Brak lasów i związane z tym zwiększone natężenie procesów erozyjnych jest szczególnie silne na terenach wyżynnych, między innymi na bardzo wylesionej Wyżynie Małopolskiej. Współcześnie w dokumentach kształtujących strukturę przestrzenną gmin zwraca się uwagę na konieczność ochrony narażonych na erozję gruntów poprzez wprowadzanie nowych zalesień. W 1938 roku w granicach ówczesnej Polski udział użytków rolnych wynosił 65,8% zaś udział lasów 22,2% ogólnej powierzchni kraju. Od zakończenia II wojny światowej do dziś obserwowany jest proces ubytku użytków rolnych o różnym stopniu nasilenia i proces trwałego wzrostu powierzchni leśnej, która stanowi już blisko 30% powierzchni kraju.



Autor: P. Czaja

**Ukształtowany w przeszłości obraz przestrzennego zróżnicowania udziału użytków rolnych w powierzchni kraju jest funkcją dwóch elementów: presji demograficznej o różnym nasileniu w poszczególnych częściach kraju oraz stopnia przydatności warunków przyrodniczych dla rolnictwa.**

Wysoka koncentracja ziem zagospodarowanych przez rolnictwo cechuje przede wszystkim obszary o urodzajnych glebach (Żuławy Wiślane, Wyżyna Małopolska i Lubelska oraz Nizina Śląska). Znaczny odsetek użytków rolnych cechuje także środkową i wschodnią część kraju chociaż warunki przyrodnicze nie są tu tak korzystne jak w przypadku terenów wyżynnych. Wysoki stopień rolniczego zagospodarowania ziemi należy wiązać bardziej z dużą gęstością zaludnienia wsi, słabo rozwiniętym przemysłem, wielowiekowym głodem ziemi oraz innymi historycznymi uwarunkowaniami sięgającymi czasów zaborów.

Bezpośrednie interakcje w użytkowaniu ziemi na tradycyjnych obszarach wiejskich dotyczą przede wszystkim rolnictwa i leśnictwa.

**W strefach podmiejskich obserwujemy natomiast silne konflikty związane z zajmowaniem gruntów rolnych pod osadnictwo i elementy infrastruktury technicznej.**

W prowadzeniu działalności rolniczej uwidacznia się konflikt z potrzebą ochrony środowiska przyrodniczego. Naturalnym kierunkiem zwiększenia dochodowości gospodarstwa jest intensyfikacja i specjalizacja produkcji, wymagające większego zużycia środków chemicznych, mechanizacji, powiększenia działek uprawnych oraz rezygnacji z prowadzenia wielokierunkowej produkcji. Takie działania mogą negatywnie wpłynąć na bioróżnorodność i zmiany w środowisku naturalnym. Gospodarstwa na terenach ograniczeń środowiskowych mają więc trudniejsze warunki dla prowadzenia produkcji rolnej.

Atutem polskiego rolnictwa, w kontekście oddziaływania na środowisko naturalne jest ciągle duża liczba małych, ekstensywnych gospodarstw rolnych kształtujących mozaikowość krajobrazu. Pozostaje to jednak w sprzeczności z efektami ekonomicznymi, które w takim typie rolnictwa będą raczej niskie.

**Zachowanie walorów krajobrazu wiejskiego oraz poprawa stanu środowiska wymagają trwałego i konsekwentnego wdrażania koncepcji zrównoważonego rolnictwa i wyposażania wsi w elementy infrastruktury technicznej.**

## Dokumenty kształtujące wiejską przestrzeń, w tym gospodarke gruntami

Jednym z głównych zadań polityki przestrzennej jest utrzymywanie prawidłowej struktury użytkowania terenów, czyli zachowania racjonalnych proporcji pomiędzy różnymi rodzajami użytkowania w skali lokalnej, regionalnej i krajowej, a w przypadku wspólnotowej polityki przestrzennej, również w skali europejskiej. Użytkownym zasobem jest przede wszystkim ziemia.

Politykę przestrzenną prowadzą władze publiczne stosując różnorodne instrumenty i formy jej realizacji. Podstawowe prawa, w tym ustalenia dotyczące przeznaczenia i sposobów zagospodarowania gruntów są zawarte w dokumentach planistycznych. Planowanie przestrzenne realizuje się w naszym kraju na trzech poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym.

**Na poziomie krajowym politykę przestrzenną kształtuje koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, na poziomie regionalnym plan zagospodarowania przestrzennego województwa, zaś na poziomie lokalnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.**

Stan zaawansowania prac planistycznych w gminach omówiono w odrębnej części tego opracowania.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju struktury przestrzennej. Dokument uwzględnia w szczególności elementy krajowej sieci osadniczej, obszary podlegające prawnej ochronie, rozmieszczenie głównych elementów infrastruktury społecznej, obszary wymagające wsparcia rozwojowego, a także elementy infrastruktury technicznej i komunikacyjnej oraz obiekty gospodarki wodnej. Aktualnie obowiązującym dokumentem jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Należy jednak podkreślić, że strukturę przestrzenną Polski na szczeblu krajowym kształtuje w większym lub mniejszym stopniu szereg innych dokumentów, w tym opracowania strategiczne (np. *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybnictwa na lata 2012-2020* i szereg innych dokumentów strategicznych).

**W okresie stuletniej państwowości realizowano w Polsce kilka koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.**

Pierwsze działania podjęto już w okresie międzywojennym. Były one związane z budową portu morskiego

go w Gdyni i łączącej go ze Śląskiem magistrali węglowej oraz budową Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP). Jednym z podstawowych celów COP była aktywizacja gospodarcza wiejskich obszarów biedy i przeludnienia agrarnego. Obszary wiejskie w południowej Polsce charakteryzował nadmiar rąk do pracy, a struktura dochodów gospodarstw domowych była zdominowana przez sektor rolnictwa. W rezultacie budowy nowych zakładów przemysłowych pracę w przemyśle znalazło wielu mieszkańców wsi, a na samej wsi dokonał się skok cywilizacyjny. Ambitne zamierzenia przerwała wojna.

W 1946 r. przystąpiono do opracowania *Studium Planu Krajowego* (SPK). W pierwszej jego fazie wyodrębniono m.in. obszary mające pełnić funkcje rolnicze, leśne i turystyczne (Toeplitz 1978). Założeniem *Planu* była dekoncentracja przemysłu i budowa nowych ośrodków przemysłowych w rejonie Piły, Wizny i dawnego COP, które miały aktywizować gospodarczo tereny wiejskie. Wieś była źródłem siły roboczej dla rozwijającego się przemysłu. W drugim etapie SPK obszary wiejskie postrzegano przez pryzmat rolnictwa, jako tereny produkcji żywności (zabezpieczenia żywnościowego). Przewidywano kształtowanie się rejonizacji produkcji żywności. Planowano utworzenie rejonów intensywnej gospodarki rolnej w sąsiedztwie aglomeracji miejskich i nowo tworzonych okręgów przemysłowych. Na obszarach słabiej zaludnionych lub charakteryzujących się niekorzystnymi warunkami agroekologicznymi planowano rozwój hodowli zwierząt lub ekstensywną produkcję roślinną. Reforma planowania przestrzennego z 1949 r. przerwała prace nad *Studium* i przez kolejne dwie dekady strukturę przestrzenną kraju kształtowały niezależnie resorty gospodarki narodowej.

Dopiero w 1974 roku został przyjęty *Plan przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r.* (Plan...1975). Konstrukcja planu opierała się na koncepcji tzw. umiarkowanej koncentracji policentrycznej. Zakładano też rozproszenie przemysłu (spożywczego, materiałów budowlanych i drzewnego) do małych miast i ośrodków gminnych, dzięki czemu możliwe było różnicowanie źródeł dochodów mieszkańców wsi. Ważnym celem koncepcji było przyspieszenie wzrostu gospodarczego północnej i wschodniej części kraju, stanowiącej obszar problemowy. Planowano wzmocnienie pozycji rolnictwa i turystyki wiejskiej. Założono dalsze uspołecznienia rolnictwa, ale podstawową rolę miało nadal pełnić rolnictwo indywidualne, które po latach niedoinwestowania i faworyzowania sektora uspołecznionego uzyskało większe możliwości rozwoju. Kryzys gospodarczy zahamował realizację planu i lata 80. XX wieku charakteryzowała stagnacja struktury przestrzennej.

W 2000 r. przyjęto nową *Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (*Koncepcja ... 2001*). Koncepcja



opierała się na modelu równoważenia rozwoju; zgodnie z teorią spolaryzowanego rozwoju założono stopniowe rozprzestrzenianie się innowacji na szeroko rozumiane peryferia, co miało prowadzić do konwergencji rozwoju regionalnego. Jednym z założeń *Koncepcji* był wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, ale zabrakło rozwinięcia tego zagadnienia. Obszarom wiejskim poświęcono mało miejsca wyraźnie koncentrując uwagę na ośrodkach wielkomiejskich i ich bezpośrednim sąsiedztwie (Bański 2007).

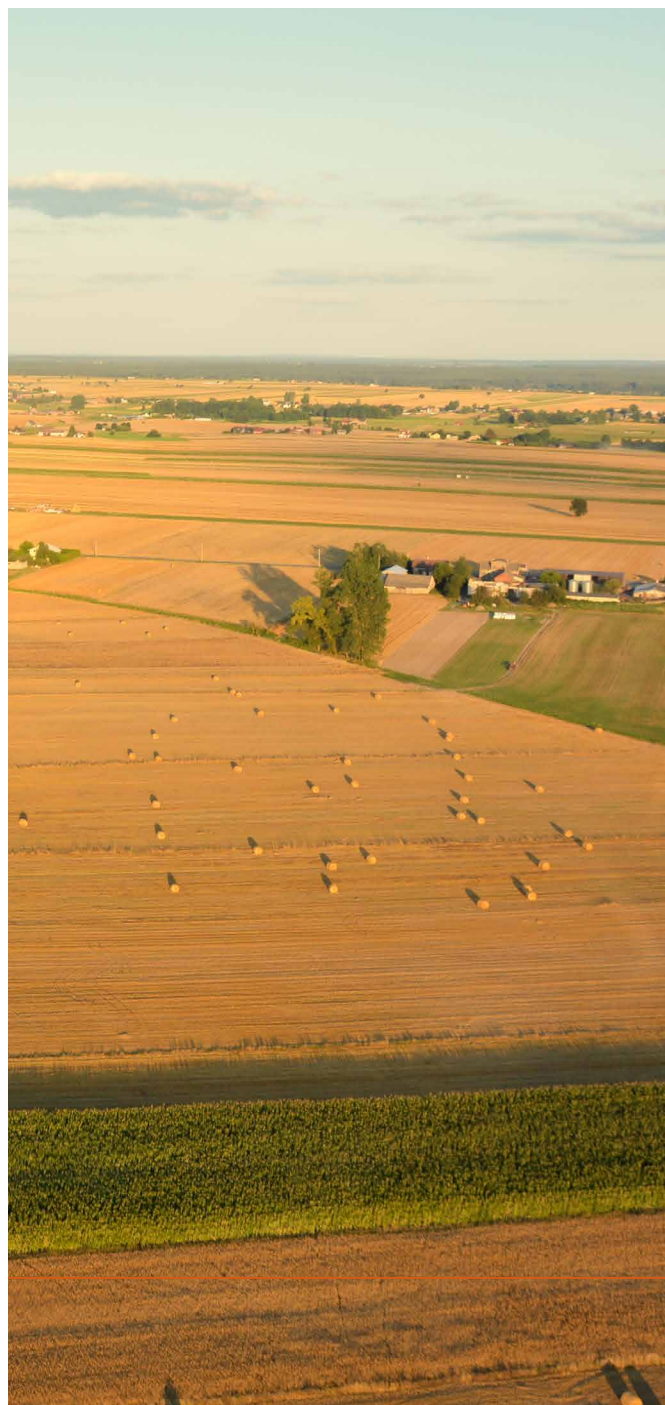
W aktualnej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* obszarom wiejskim poświęcono dużo uwagi (*Koncepcja...* 2011). Mówi się w niej o wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich i wykorzystaniu ich potencjału wewnętrznego. Wskazuje się też na konieczność podniesienia innowacyjności oraz poziomu cywilizacyjnego na wsi, czemu ma służyć poprawa kapitału ludzkiego, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz wszelkich form działalności gospodarczej.

***Koncepcja zakłada, że obszary wiejskie będą atrakcyjnym miejscem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności gospodarczej.***

Dużą rolę przypisuje się relacjom miasto-wieś oraz funkcji małych ośrodków miejskich, jako lokalnych centrów obsługi mieszkańców wsi. Przewiduje się też wsparcie wiejskich obszarów problemowych zlokalizowanych na Pomorzu Środkowym i Warmii i Mazurach. Można mieć nadzieję, że współczesna krajowa polityka przestrzenna w większym stopniu niż to miało miejsce w ostatnich dwóch dekadach uwzględni rolę wsi w rozwoju struktury przestrzennej.

Na poziomie regionalnym sporządza się plan zagospodarowania przestrzennego województwa, który uwzględnia ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz strategii rozwoju regionu. Plan określa między innymi: podstawowe elementy sieci osadniczej i ich powiązania infrastrukturalne, rozmieszczenie ponadlokalnych inwestycji celu publicznego, system obszarów chronionych, obszary wymagające wsparcia rozwojowego, obszary złóż surowców mineralnych, obszary zamknięte i ich strefy ochronne itp. Dużą rolę planowaniu struktury przestrzennej odgrywa także strategia rozwoju województwa.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono wcześniejsze badania mające na celu ocenę strategii wojewódzkich obowiązujących w 2009 roku pod kątem uwzględniania w nich potrzeb obszarów wiejskich (Bański i inni 2009). Studia tematyki wiejskiej podejmowanej w strategiach uwzględniły część diagnostyczną i koncepcyjną dokumentu. Ocenie poddano kilkanaście elementów (np. jakość danych statystycznych, identyfikacja procesów



*Autor: A. Suski*

na obszarach wiejskich, analiza zróżnicowania przestrzennego obszarów wiejskich w części diagnostycznej lub różnorodność i szczegółowość ustaleń strategicznych, poprawność sformułowania ustaleń strategicznych, scenariusze rozwoju obszarów wiejskich w części koncepcyjnej).

Obszarom wiejskim poświęca się w strategiach wojewódzkich niewiele uwagi. Postrzega się je nadal poprzez pryzmat gospodarki rolnej; bo w większości opracowań uwaga koncentrowała się na problemach rolnictwa. Skala analiz diagnostycznych była zazwyczaj zbyt ogólna,



uniemożliwiają uchwycenie różnic wewnątrzregionalnych. W części koncepcyjnej obszary wiejskie uwzględniane są na ogół w celach operacyjnych. Różnorodność i szczegółowość ustaleń strategicznych dotyczy przede wszystkim gospodarki rolnej; w dużo mniejszym stopniu obejmuje inne aspekty działalności gospodarczej i społecznej.

Ocena strategii wojewódzkich z przełomu pierwszej dekady tego wieku pod względem ujmowania problematyki wiejskiej pozwoliła wyróżnić cztery grupy dokumentów:

- Strategie zrównoważone dobrze opracowane – dolnośląskie, lubelskie, mazowieckie, świętokrzyskie – dobre oceny części diagnostycznej i koncepcyjnej;
- Strategie niespójne diagnostyczne – łódzkie, opolskie, zachodniopomorskie – dobre oceny części diagnostycznej i słabe oceny części koncepcyjnej;
- Strategie niespójne koncepcyjne – kujawsko-pomorskie, lubuskie, małopolskie, podlaskie, wielkopolskie – dobre oceny części koncepcyjnej i słabe oceny części diagnostycznej;

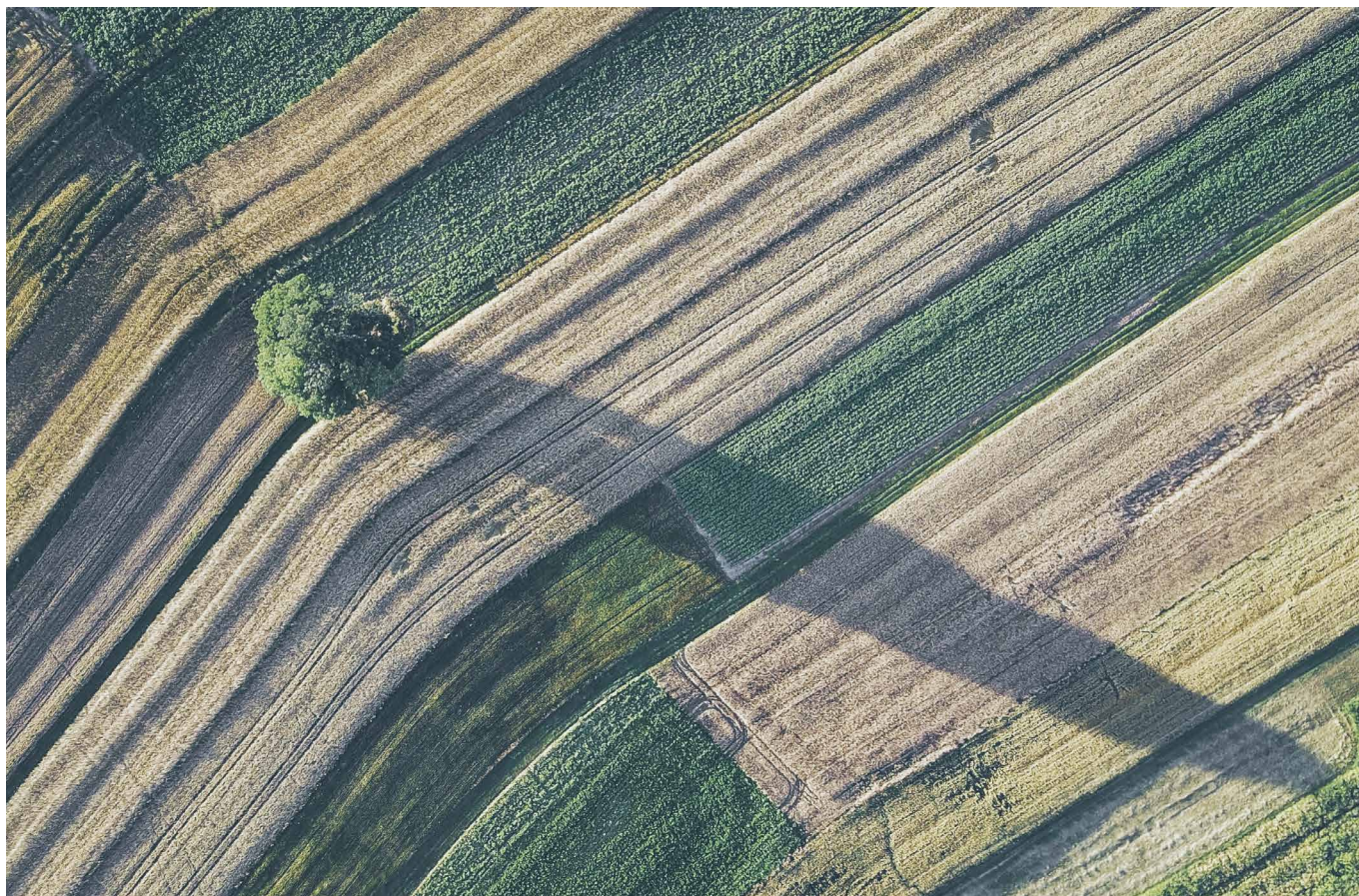
- Strategie niedostosowane diagnostycznie i koncepcyjnie – podkarpackie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie – słabe oceny części diagnostycznej i słabe oceny części koncepcyjnej.

## Stan prac planistycznych na terenach wiejskich

**Najważniejszym dokumentem kształtującym przestrzeń w skali lokalnej i stanowiącym akt prawa lokalnego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.**

Plan ustala przeznaczenie terenu oraz określa sposób zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Politykę przestrzenną gminy kształtuje także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które wskazuje ogólne zasady zagospodarowania terenu wynikające ze strategii rozwoju gminy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego posiadają niemal wszystkie gminy. W ostatnich latach duża grupa gmin prowadziła aktuali-



Autor: P. Czaja



zacje tych dokumentów, związaną między innymi z zamiarem przeznaczenia gruntów rolnych na inne formy użytkowania. Większe zainteresowanie tym działaniem było w gminach miejsko-wiejskich niż w gminach wiejskich, co świadczy o większym ruchu inwestycyjnym w tych jednostkach. Według danych z 2012 roku w obowiązujących dokumentach „studium uwarunkowań” przewidziano przeznaczyć w gminach miejsko-wiejskich na cele nierolnicze, średnio 218 ha użytków rolnych, zaś w gminach wiejskich było to 194 ha.

**Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje na ogół niewielkie powierzchnie gmin. W gminach wiejskich udział powierzchni objętej planem miejscowym wynosił ogółem w 2014 r. około 38%, zaś w gminach miejsko-wiejskich – 30%. W gminach wiejskich plany obejmują częściej całe ich powierzchnie, zaś w gminach miejsko-wiejskich opracowuje się plany szczegółowe, które dotyczą wybranych terenów przewidzianych pod konkretne inwestycje.**

Dlatego też przeciętna liczba planów w gminach miejsko-wiejskich jest większa niż w gminach wiejskich i wynosi odpowiednio 23 i 15 sztuk. Największe pokrycie planistyczne mają województwa: małopolskie, śląskie, dolnośląskie i lubelskie, gdzie miejscowe plany obejmują ponad połowę powierzchni regionu.

Natężenie prac planistycznych i poziom pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego zależy od struktury funkcjonalnej gmin.

**Najmniejsze pokrycie planami mają gminy typowo rolnicze, natomiast największe natężenie prac planistycznych jest w gminach wiejskich sąsiadujących z dużymi miastami, gdzie ważną rolę odgrywa funkcja mieszkaniowa.**

Rozwijające się tam działalności usługowe, produkcyjne i mieszkalnictwo, wymagają nowych terenów dotychczas zagospodarowanych przez rolnictwo. Stąd większe powierzchnie użytków rolnych przeznaczonych na inne cele i potrzeba przygotowania planów szczegółowych.

**W sumie pod względem zasięgu sporządzonych planów można wyróżnić gminy wiejskie, które posiadają jeden ogólny plan lub jednostki terytorialne posiadające wiele planów szczegółowych obejmujących niewielkie powierzchnie.**

Pierwsza grupa gmin realizuje plan dla zaspokojenia potrzeb ogólnych, zaś grupa druga przygotowuje plany dla konkretnych celów inwestycyjnych. Największa liczba miejscowych planów jest w gminach sąsiadujących z dużymi aglomeracjami miejskimi (Warszawa, Trójmiasto,

Poznań, Łódź, Wrocław) oraz w Wielkopolsce, na Dolnym i Górnym Śląsku, na Podkarpaciu i w regionie warmińsko-mazurskim.

## Wnioski

Obszary wiejskie odgrywają w planowaniu przestrzennym niewielką rolę. Dokumenty planistyczne na szczeblu krajowym i regionalnym poświęcają im raczej niewiele uwagi.

**Formułowane cele i działania na terenach wiejskich są ogólnikowe i rzadko uwzględniają specyfikę regionalną lub wewnątrzregionalną.**

**Gminy wiejskie i na obszary wiejskie gmin miejsko-wiejskich są w niewielkim stopniu pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Niesie to ze sobą zagrożenia związane z potrzebą kształtowania ładu przestrzennego i racjonalnego zagospodarowania gruntów.**

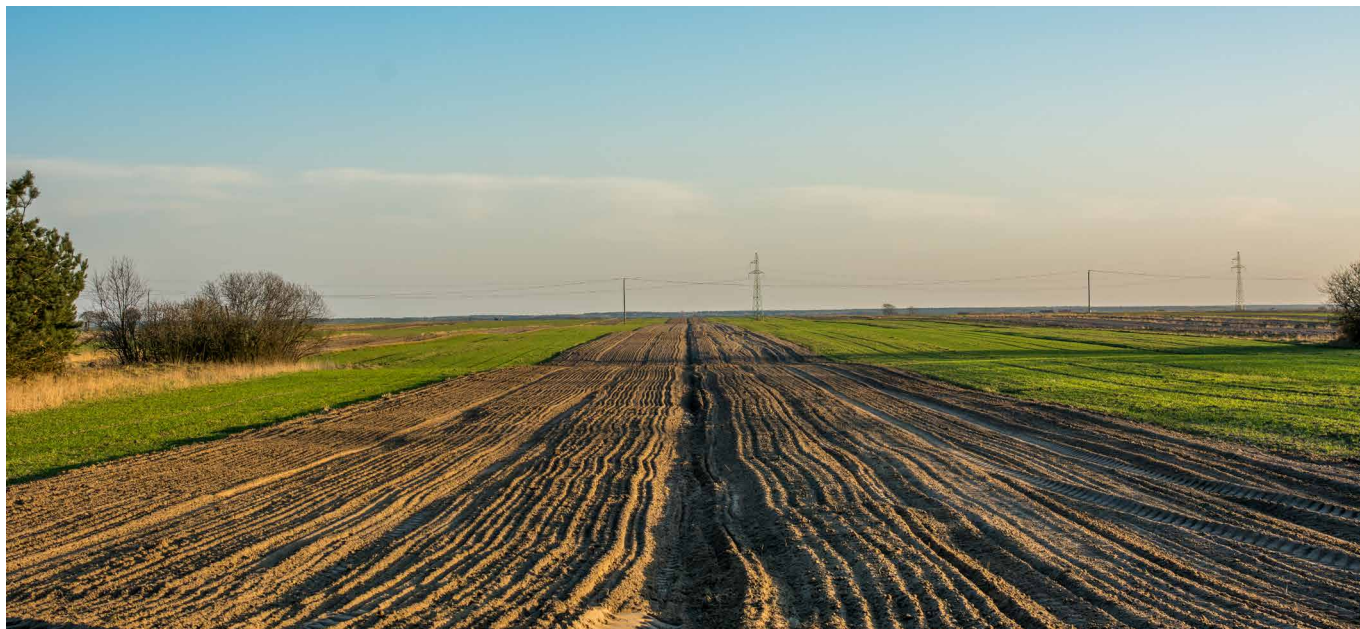
Najmniejsze pokrycie mają gminy typowo rolnicze. Gminy posiadające jeden plan zaspokajają ogólne potrzeby w zakresie kształtowania struktury przestrzennej, zaś jednostki posiadające wiele szczegółowych planów przygotowują je dla konkretnych celów inwestycyjnych.

Grunty zagospodarowane przez rolnictwo podlegają dynamicznym zmianom wielkościowym i własnościowym. Jest to rezultat transformacji systemowej ostatnich trzech dekad, dynamicznego rozwoju miast i infrastruktury technicznej oraz bardziej racjonalnej ekonomicznie gospodarki rolnej. Podstawowymi procesami są ubytek powierzchni użytków rolnych i poprawa struktury agrarnej gospodarstw, w tym wzrost ich przeciętnej powierzchni.

**Analiza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach wskazuje, że należy oczekiwać dalszego ubytku użytków rolnych, które będą przeznaczane pod inne funkcje gospodarcze.**

Niesie to ze sobą potencjalne konflikty w użytkowaniu ziemi. Chodzi przy tym głównie o grunty położone w sąsiedztwie większych miast o wysokich walorach produkcyjnych, które są poddane silnej presji funkcji mieszkaniowej oraz o tereny, na których występuje rozproszone osadnictwo.

**We współczesnym planowaniu przestrzennym zakłada się koncentrację zabudowy i ochronę wysokiej jakości gleb. Można mieć nadzieję, że przyczyni się to do zrównoważonego użytkowania ziemi.**



Autor: A. Suski

---

## Literatura:

1. Bański J., 1998, Gospodarka ziemią w Polsce w okresie restrukturyzacji, Projekt badawczy, Gospodarka ziemią w okresie restrukturyzacji i wchodzenia do struktur europejskich, IGiPZ PAN, Warszawa.
2. Bański J., 2007, Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie? Przegł. Geogr., 79,1, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 49-79.
3. Bański J., 2011, Changes in agricultural land ownership in Poland in the period of the market economy, Agricultural Economics, 57, 2, 93-101.
4. Bański J., Czapiewski K., Bednarek-Szczepańska M., 2009, Miejsce obszarów wiejskich w aktualnych strategiach województw – kierunki i cele rozwoju a rzeczywistość. Studia Obszarów Wiejskich, 19, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa.
5. Brouwer F.M., Thomas A.J., Chadwick M.J., 1991, Land use changes in Eu-rope, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-London.
6. Cloke P.J., ed.1989, Rural land use planning in developed nations, Unwin Hyman, London.
7. De Groot E.H.J.M., Kerkhof H., Veening L., 1988, Land use changes in The Netherlands: Description and analyses of Developments in land use in the past 40 years. Report 124. Dept. of Land and Water Use, Agricultural University, Wageningen.
8. Grocholska J., 1986, Konflikty w planowaniu przestrzennym i próby ich rozwiązania (na przykładzie wybranych obszarów aglomeracji warszawskiej), Studia nad funkcjonalnym makroregionem Warszawy (III), Buil. Infor., z.53, IGiPZ PAN, s.205-222.
9. Hartvigsen M., 2013, Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation, Land Tenure Working Paper, 24, FAO.
10. Historia Polski w liczbach. Rolnictwo. Leśnictwo, 1991, Warszawa.
11. Giovarelli R., Bledsoe D., 2001, Land Reform in Eastern Europe, FAO.
12. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, 2001, Monitor Polski, 26, Warszawa, s. 503-595.

13. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
14. Koreleski K., 1988, Przyrodnicze podstawy użytkowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, Akademia Rolnicza im. H.Koźłataja, Kraków.
15. Kostrowicki J., 1965, Polskie zdjęcie użytkowania ziemi: metoda i technika badawcza, [w:] Materiały Konferencji KPZK poświęconej dyskusji przydatności zdjęcia użytkowania ziemi, KPZK PAN, Warszawa.
16. Lerman Z. et al, 2004, Agriculture in Transition – Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries, Lexinton Books.
17. Plan przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 1990, 1975, Biuletyn KPZK PAN, z. 85, Warszawa.
18. Popp J., Stauder M., 2003, Land market in Hungary, *Agricultural Economics*, 49, 4, 173-178.
19. Toeplitz K. L., 1978, Pierwszy plan krajowy, [w:] B. Malisz (red.), 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski, *Studia KPZK PAN*, 64, Warszawa, s. 23–43.
20. Zadura A., 2005, Zarządzanie gruntami rolnymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, 6, Program wieloletni 2005-2009, IERiGŻ PIB, Warszawa.







## Rozdział 2.

# Czy warto i dlaczego spojrzeć na zrównoważony rozwój przez pryzmat wykorzystania ziemi jako dobra wielofunkcyjnego?

**prof. dr hab. Jerzy Wilkin**

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk

### Wstęp

Zdawałoby się, że przedstawiany w podręcznikach ekonomii klasyczny czynnik rozwoju, czyli ziemia, jest powszechnie znany i doceniany, zarówno w działalności praktycznej, jak i w polityce publicznej. Okazuje się jednak, że jest to czynnik (nie tylko gospodarczy) nie znajdujący odpowiedniego zainteresowania, a przede wszystkim zrozumienia i dowartościowania. Wytlumaczeniem nie jest tylko zmniejszający się od wielu dekad udział rolnictwa w wytwarzaniu Produktu Krajowego Brutto, osiągający w krajach najwyżej rozwiniętych zaledwie 1-2% (w Polsce 2,4%).

**Problem dotyczy niedostrzegania i niedoceniaenia znaczenia ziemi, zwłaszcza rolniczej, w zaspokajaniu wielu fundamentalnych potrzeb społecznych, często odległych od zwykłych potrzeb żywnościowych.**

Zadaniem tego rozdziału jest pokazanie jak ważne jest znaczenie rolnictwa i wykorzystanie ziemi rolniczej w dostarczaniu społeczeństwu dóbr i usług składających się na wielofunkcyjność rolnictwa i jego wkład w zrównoważony rozwój kraju. Innym zadaniem jest zwrócenie uwagi na deformacje i zaniedbania dotyczące wykorzystania ziemi, wynikające przede wszystkim z polityki publicznej, realizowanej zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

### Zrównoważony rozwój, wielofunkcyjne rolnictwo i wielofunkcyjna ziemia - definicje i współzależności

Literatura naukowa dotycząca koncepcji zrównoważonego rozwoju jest bardzo bogata, także w odniesieniu do

rolnictwa i obszarów wiejskich. Jej popularność wśród badaczy, polityków i strategów rozwoju, trwająca już od wielu lat, świadczy o intelektualnej i praktycznej atrakcyjności tej koncepcji. Owa atrakcyjność jest, w moim przekonaniu, w pełni uzasadniona. Nie znaczy to jednak, że koncepcja zrównoważonego rozwoju jest jednoznacznie i powszechnie rozumiana, nie budzi kontrowersji i sporów naukowych. Dotyczy to chociażby definicji tego zjawiska. Niemniej jednak, idea i koncepcja merytoryczna zrównoważonego rozwoju charakteryzuje się kompleksowością i podstawami aksjologicznymi, jakich nie miały wcześniej zaproponowane przez badaczy koncepcje rozwoju.

Powołanie się na zasady zrównoważonego rozwoju znajduje się w najważniejszych aktach prawnych Unii Europejskiej, tworzących ramy instytucjonalne polityki wspólnotowej. Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje się także w Konstytucji RP z 1997 roku i w najważniejszych dokumentach wyznaczających ramy polityki gospodarczej, społecznej, regionalnej i środowiskowej w Polsce<sup>1</sup>.

**Również cele i zasady polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich zostały wkomponowane w ogólniejsze zasady zrównoważonego rozwoju.**

W koncepcji rolnictwa społecznie zrównoważonego przyjmuje się konieczność osiągnięcia trzech rodzajów równowagi (Wilkin 2010):

- Równowagi ekonomicznej (czynników wytwórczych), która jest podstawą analizy ekonomicznej we współczesnej teorii ekonomii i zakłada optymalną

<sup>1</sup> W Konstytucji RP, przyjętej przez Zgromadzenie Narodowe w 1997 roku znajduje się następujący zapis: Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (Rozdz. I, art. 5). Zasada zrównoważonego rozwoju wymieniona została w Konstytucji wraz z fundamentalnymi zapisami dotyczącymi obowiązków państwa i praw obywatelskich.

alokację czynników wytwórczych poprzez mechanizm rynkowy i zrównoważenie różnych rynków. Mechanizm ten prowadzi jednak dość często do negatywnych skutków społecznych i środowiskowych, a w związku z tym musi być uzupełniony dwoma innymi typami równowagi;

- Równowagi środowiskowej, pozwalającej na samoodnowę zasobów naturalnych zużywanych przez społeczeństwa, dzięki czemu bieżące korzystanie z tych zasobów nie zmniejsza ich dostępności dla przyszłych pokoleń. W modelu tym zasoby środowiskowe traktowane są jako dobra publiczne, mieszane, czy społeczne, a więc takie, które nie mogą podlegać wyłącznie regulacji rynkowej;
- Równowagi społecznej, zapewniającej pokój społeczny, bezpieczeństwo własnościowe i inwestycyjne oraz równowagi interesów różnych grup społecznych.

W rolnictwie społecznie zrównoważonym dąży się do osiągnięcia tych trzech typów równowagi, traktując je jako komplementarne. Jest to też swoisty mechanizm „równowagi równowag” (bądź harmonizacji równowag), który wymaga uzupełnienia mechanizmu rynkowego (będącego podstawą równowagi ekonomicznej) przez mechanizmy regulacji publicznej.

Jest rzeczą powszechnie zrozumiałą, że rolnictwo i obszary wiejskie mają wielkie, a może nawet decydujące znaczenie dla realizacji zasad zrównoważonego rozwoju, bo w nich następuje najsilniejsze powiązanie sfery gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Ponadto, należy pamiętać, że obszary wiejskie zajmują w Polsce ponad 90% terytorium kraju. Zrozumienie i docenienie wsi i rolnictwa w rozwoju kraju, także kraju wysoko rozwiniętego (do tej grupy krajów należy już Polska) szło, w dużym stopniu, w parze z rozumieniem i docenianiem wielofunkcyjności, zarówno rolnictwa, jak i obszarów wiejskich.

W naszych rozważaniach *przez wielofunkcyjność rolnictwa będziemy rozumieli zjawisko polegające na tym, że poza podstawową funkcją rolnictwa, jaką jest wytwarzanie produktów (surowców) żywnościowych i innych surowców organicznych służących produkcji przemysłowej, wytwarza ono dobra i usługi, a także realizuje inne funkcje mające znaczenie dla bliższego i dalszego otoczenia gospodarstwa rolnego. Efektem działalności rolniczej jest więc wiązka funkcji, z których część przejawia się na rynku, i te mogą być bezpośrednio wycenione, ale część, ważnych dla społeczeństwa funkcji, nie jest ani przedmiotem wyceny, transakcji czy kontraktowania, a istnienie niektórych z nich nie jest nawet przez rolnika uświadamiane. Skład owej wiązki funkcji podlega ewolucji, a zmienia się także znaczenie poszczególnych funkcji.*

*Funkcje rolnictwa podlegają zarówno wartościowaniu rynkowemu, jak i wartościowaniu społecznemu. To drugie ma szczególne znaczenia dla kształtowania polityki publicznej wobec rolnictwa. (Wilkin 2010, s.13)*

**Jeśli prześledzimy historię funkcjonowania i rozwoju rolnictwa, zwłaszcza chłopskiego, a ono dominowało przez wieki w większości krajów, to łatwo dostrzeżemy, że było ono z konieczności bardzo wielofunkcyjne.**

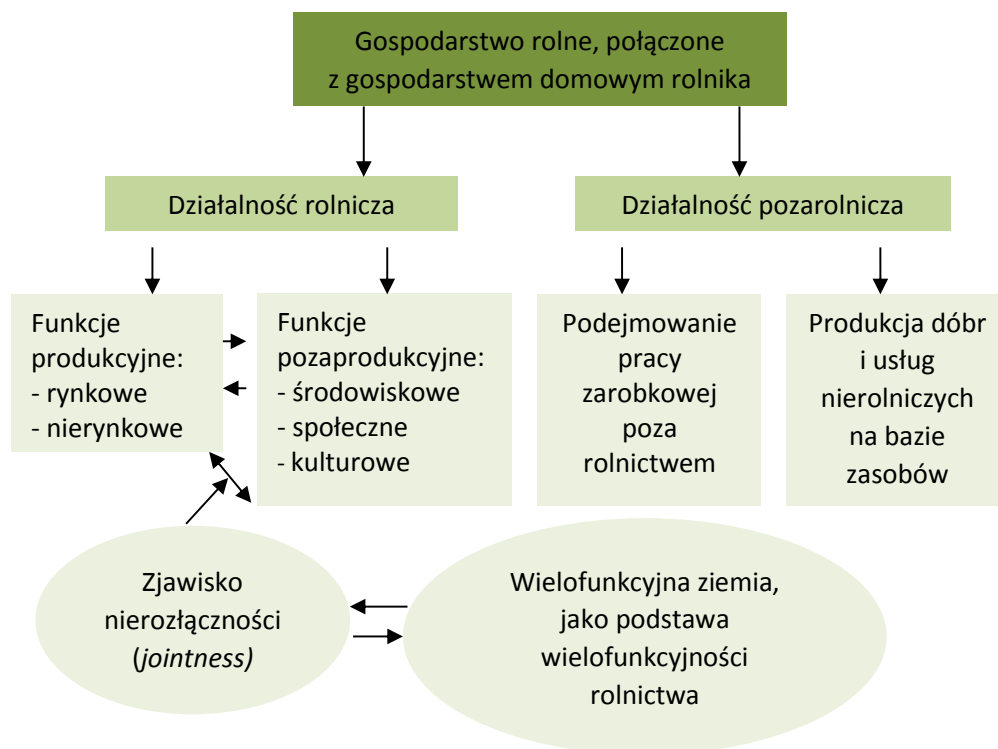
William I. Thomas i Florian Znaniński, pisząc na początku XX wieku swe fundamentalne dzieło o chłopach polskich, które ukazało się w Stanach Zjednoczonych w latach 1916-1920, stwierdzają: *Wszystkie elementarne potrzeby z zakresu pożywienia, dachu nad głową, ubrania, opału w sposób tradycyjny były zaspokajane przy pomocy naturalnych produktów ziemi. Zawsze istniała i nadal istnieje głęboko zakorzeniona niechęć do wydawania na ten cel pieniędzy* [Thomas, Znaniński 1976, t. 1, s. 151].

O ile wielofunkcyjność w tradycyjnym rolnictwie była wymuszona warunkami żywymi chłopów i nakierowana na własną rodzinę i gospodarstwo, to współczesna wielofunkcyjność rolnictwa, będąca przedmiotem zainteresowania społeczeństwa i instytucji kształtujących politykę rolną, ma w dużym stopniu charakter wielofunkcyjności zakontraktowanej.

**Zarówno wielofunkcyjność rolnictwa, jak i obszarów wiejskich, na którą składają się dostarczane przez rolników dobra i usługi ważne dla społeczeństwa, stały się podstawą politycznej legitymizacji wsparcia publicznego (ze źródeł wspólnotowych i krajowych) dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Jest to nowa filozofia tego typu wsparcia ze źródeł publicznych.**

Znaczna część płatności dla rolników w ramach polityki rolnej traktowana jest jako wynagrodzenie za dobra i usługi dostarczane przez rolników społeczeństwu. Przesłanki tego nowego podejścia do polityki wobec rolnictwa i jego wielofunkcyjności można ująć następująco:

- Wielofunkcyjność rolnictwa jest niezbędnym warunkiem zrównoważonego rozwoju kraju (*sustainable development*);
- Wiele funkcji realizowanych przez rolnictwo jest słabo rozpoznanych, skwantyfikowanych i opisanych;
- Współczesne rolnictwo wytwarza dobra i usługi, które można usytuować na osi: czyste dobra rynkowe (prywatne) – czyste dobra publiczne. Położenie tych dóbr ulega zmianie, zarówno pod wpływem mechanizmu rynkowego, jak i polityki władz publicznych (państwowych i unijnych);



Rys. 2.1. Wielofunkcyjność gospodarstwa rolnego. Źródło: opracowanie własne

- Pozakomercyjne funkcje rolnictwa stają się podstawą legitymizacji i głównym celem publicznego wsparcia dla rolnictwa;
- Zjawisko nierozłączności (*jointness*), a więc powiązanie pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa z produkcją dóbr rynkowych, uniemożliwia wyłączenie elementów protekcjonizmu z polityki rolnej. Brak ochrony i wsparcia dla działalności rolniczej, prowadzący do zaniku rolnictwa, pozbawia jednocześnie społeczeństwo ważnych dla nich dóbr rynkowych i publicznych.

**Zjawisko nierozdzielności funkcji rynkowych i nierynkowych rolnictwa jest podstawą (ideowo-polityczną i merytoryczną) wspierania rolnictwa, traktowanego jako wynagrodzenie za usługi dla środowiska przyrodniczego i społeczno-kulturowego, świadczone przez rolników.**

Ta kwestia jest ważnym składnikiem, wspomnianej powyżej, zmiany filozofii i legitymizacji wspierania rolnictwa: od protekcjonizmu i polityki sektorowej (tradycyjna polityka rolna), do idei wynagradzania rolników za dobra i usługi o charakterze publicznym czy społecznym, jakie dostarczają oni społeczeństwu.

Zarówno dla wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju, jak i bardzo ważnej dla tego procesu wielofunkcyjności rolnictwa ma zjawisko, które można określić jako wielofunkcyjność ziemi, zwłaszcza ziemi rolniczej, której dotyczy następny fragment tego rozdziału.

## Ziemia rolnicza jako zasób wielofunkcyjny, wymagający szczególnej ochrony

Ziemia rolnicza zajmuje obecnie w Polsce niespełna 50% terytorium kraju. Powierzchnia ta ulega ustawicznemu pomniejszaniu od końca II wojny światowej. Pokazujemy to w dalszych częściach rozdziału. Oznacza to kurczenie się (pomniejszanie) bardzo ważnego, wielofunkcyjnego zasobu gospodarczego i przyrodniczego.

Organizacja do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO), ogłosiła rok 2015 Rokiem Ziemi, a ściślej ujmując, Rokiem Gleby (*Year of Soil*). Uzasadniając wybór roku 2015 jako „Roku gleby” FAO zwraca uwagę między innymi na następujące znaczenie gleby:

- Gleba jest w zasadzie nieodnawialnym zasobem, chociaż człowiek ma wpływ na jej jakość;
- Zdrowa gleba jest podstawą produkcji zdrowej żywności;
- Zdrowa gleba jest glebą żywą;
- Ochrona gleby jest fundamentem bezpieczeństwa żywnościowego;
- Gleba jest siedliskiem ¼ różnorodności biologicznej świata;
- Gleba zatrzymuje i filtruje wodę; ma też wielkie znaczenie w zapobieganiu powodziom i suszy;

- Pomaga w ograniczeniu zmian klimatu, głównie poprzez absorpcję i przemianę dwutlenku węgla;
- Jest podstawą wytwarzania wielu roślin przemysłowych i produktów medycznych.

Ziemia rolnicza, jako zasób produkcyjny, może być zaliczana do tzw. zasobów specyficznych. W świetle nowej ekonomii instytucjonalnej, gospodarowanie tego typu zasobami wymaga szczególnych rozwiązań instytucjonalnych.

Kategoria zasobów specyficznych (*asset specificity*) przeciwstawiana jest zasobom uniwersalnym, które mogą być wykorzystywane w dowolnych dziedzinach produkcji, a charakteryzuje je pełna elastyczność i mobilność. Ziemia rolnicza nie jest, jak wiadomo, czynnikiem mobil-



Autor: A. Suski

nym, a także nie może być wykorzystana w dowolnych dziedzinach i w dowolny sposób. Rodzi to różne implikacje zarówno efektywnościowe (np. efektywności alokacji i wykorzystania), jak i społeczne.

**Ziemia nie jest ani typowym towarem, ani typowym czynnikiem produkcji. Nie może być więc poddana wyłącznie regulacji rynkowej i rynkowemu mechanizmowi alokacji.**

Napisano na ten temat wiele prac naukowych, których nie będziemy w tym opracowaniu omawiać. Można zgodzić się z tezą, że rolnictwo i ziemia rolnicza są zbyt ważne dla społeczeństwa, by poddać je wyłącznie mechanizmowi rynkowemu. Rozważania dotyczące wielofunkcyjności rolnictwa i ziemi rolniczej dodatkowo uzasadniają tę tezę.

Kolejna teza, którą chcielibyśmy sformułować w tym opracowaniu to ta, że ziemia rolnicza, ze względu na swoje znaczenie, relatywną rzadkość i wielofunkcyjność zasługuje na szczególną ochronę i troskliwość. Dodatkowo, w wielu krajach, w tym w Polsce, jest ona marnotrawiona, co ma implikacje wykraczające poza dany kraj czy nawet kontynent. Przy tej okazji dobrze jest wsłuchać się „komu bije dzwon?”

Jak wykazują dane i analizy przeprowadzone przez ONZ, dostępność i wykorzystanie gruntów uprawnych (*cropland*), wynoszących obecnie na świecie ok. 1500 milionów hektarów, to za mało aby zaspokoić szybko rosnące potrzeby żywnościowe świata. Za tzw. *safe operating space* uznaje się powierzchnię 1640 milionów hektarów (UNEP 2014, s. 13).

**Wszystko wskazuje na to, że zapotrzebowanie na ziemię rolniczą, a zwłaszcza grunty orne, będzie wzrastać bardzo szybko i znacznie przekroczy ten „bezpieczny” poziom.**

Wielki wpływ na to ma przyrost ludności i masowa poprawa standardu życia (wychodzenie ze stanu skrajnego ubóstwa) w najludniejszych krajach świata: w Chinach i Indiach. Wykorzystywana obecnie na świecie powierzchnia ziemi uprawnej to ok. 10% ogólnej powierzchni lądów. Na cele rolnicze, zwłaszcza w postaci pastwisk, wykorzystywana jest znacznie większa powierzchnia ziemi, bowiem łącznie aż 4900 milionów hektarów (około 33% powierzchni lądów).

Presja na rzecz powiększania użytków rolnych i konflikty o ziemię, nasilające się w wielu rejonach świata (przykładem: Nigeria i inne kraje afrykańskie, Indie, Brazylia) skłaniają do zwrócenia większej uwagi i troski, gdzie taka presja nie występuje, w tym Polska i inne kraje UE, gdzie występuje porzucanie i marnotrawienie ziemi uprawnej.



Od wieków trwa proces powiększania użytków rolnych kosztem lasów i innych ekosystemów. Czy jest to konieczne i jakie to ma skutki?

**Jak wykazują badania nauk ekonomicznych i rolniczych efektywne i niekiedy wysoce produktywne wykorzystanie ziemi rolniczej, osiągnięte w dużym zakresie dzięki postępowi nauki, pozwala zaspokajać potrzeby żywnościowe bez powiększania obszarów rolnych kosztem innych ekosystemów.**

W Unii Europejskiej lasy zajmują 38% powierzchni lądu, a wraz z innymi rodzajami zadrzewień, stanowią 42% tej powierzchni. W latach 1990-2010 powierzchnia lasów w UE zwiększyła się o 11 milionów ha. Poza Europą i Ameryką Północną, na pozostałych kontynentach powierzchnia lasów kurczy się.

O ile w Europie powierzchnia lasów wyszła zwycięsko w walce o zagospodarowanie zasobów ziemi (przynajmniej w ostatnich kilku dekadach), co ma liczne, pozytywne skutki środowiskowe, to na znacznie mniej pozytywną ocenę zasługuje szybkie i często marnotrawne przeznaczanie gruntów rolnych na inne cele nierolnicze, w tym rozprzestrzenianie się obszarów miejskich, w skali często nieuzasadnionej. (W naszym opracowaniu pisze o tym prof. J. Bański).

Problem ten ma też wymiar i konsekwencje globalne. W 2005 roku mniej więcej połowa ludności świata żyła na wsi, a połowa w miastach. W 2050 r. w miastach będzie żyło dwa razy więcej ludności niż na wsi.

**Ekspansja miast zmniejsza powierzchnię ziemi rolniczych, bowiem aż 80% tej ekspansji dokonuje się na gruntach rolnych.**

Wyżej wymieniony raport ONZ pokazuje, że w latach 2000-2030 powierzchnia użytków rolnych zajęta na potrzeby rozbudowy miast będzie wynosić w skali globalnej, zależnie od szacunków, od 48 do 100 milionów hektarów (UNEP 2014, s. 58).

## Troska i beztroska o ziemię rolniczą w Polsce

Popularnym symbolem tradycyjnego znaczenia ziemi uprawnej dla polskich chłopów jest scena z filmu „Sami swoi”, gdzie Pawlak i Kargul kłócą się o bezprawne, ich zdaniem, zaoranie miedzy na szerokość trzech palców. Te czasy już, chyba bezpowrotnie, minęły. W Polsce zwiększa się obszar ziemi rolniczej nieuprawianej, porzuconej, czy też dość łatwo przekształcanej na cele nierolnicze. Ten proces zachodzi szczególnie szybko w rejonach,

gdzie tradycyjnie „głód ziemi” był największy, a gospodarstwa najmniejsze, np. w województwie małopolskim. Dotyczy to też obszarów wokół wielkich miast, w tym Warszawy.

**W tych rejonach, gdzie rozdrobnienie gruntów jest duże, a rozłóg działek z punktu widzenia wykorzystania rolniczego niekorzystny, komasacja napotyka na wielkie trudności.**

Jedną z przyczyn jest to, że bardzo rozdrobnione działki są łatwiejsze i korzystniejsze do sprzedania, a ich formalne wyłączenie z użytkowania rolniczego następcza mniej kłopotów. Wskazuje to na wady polityki strukturalnej w naszym rolnictwie i swoistą bezradność w odpowiednim zagospodarowaniu użytków rolnych. Duży wkład w ten niepokojący proces ma polityka przestrzennego zagospodarowania kraju, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, o czym pisze w 1 rozdziale prof. J. Bański. Szybko tracimy więc znaczne obszary ziemi, których wielofunkcyjne znaczenie staraliśmy się pokazać w tym opracowaniu.

Poniżej prezentowana jest wielkość użytków rolnych w Polsce w wybranych latach (na podstawie danych GUS):

- 1946 - 20,4 mln ha
- 1980 - 18,8 mln ha
- 2000 - 17,8 mln ha
- 2005 - 15,9 mln ha
- 2010 - 15,5 mln ha
- 2016 - 14,5 mln ha

**Od zakończenia II wojny światowej ubyło więc w naszym kraju około 6 mln. ha użytków rolnych. To więcej niż powierzchnia użytków rolnych w kilku mniejszych krajach UE.**

Ubytek gruntów rolnych ma miejsce we wszystkich krajach europejskich, chociaż z różnym nasileniem, nie tylko ze względu na potrzeby nowych gruntów pod zabudowę mieszkaniową, czy infrastrukturalną, ale ze względu na porzucanie tej ziemi przez samych rolników.

Proces wypadania ziemi z użytkowania rolniczego, określany w literaturze jako *land abandonment* jest szczególnie nasilony w byłych krajach socjalistycznych, zwłaszcza w tzw. republikach nadbałtyckich. W latach 1990-2008 w Estonii zaprzestano użytkowania rolniczego na ok. 42% powierzchni gruntów rolnych, a na Łotwie na 29%. Duży zakres zjawiska *land abandonment* występuje w też krajach skandynawskich. W Polsce objęło to w tym okresie ok. 14% gruntów rolnych (Terres i in. 2013).

## Zasady zrównoważonego rozwoju jako fundament polityki UE wobec rolnictwa i obszarów wiejskich

Kwestie środowiskowe nie były przedmiotem zapisów w traktatach wspólnotowych. Jak pisze Michael Cardwell, dopiero w *Single European Act* z 1986 roku wprowadzono nowy rozdział (Title XVI) poświęcony tym sprawom (Cardwell 2004, s. 32). W dokumencie Komisji Europejskiej z 1985 roku: *Perspectives for Common Agricultural Policy* wyraźnie stwierdzono, że w europejskich warunkach nie jest możliwe czy pożądane naśladowanie amerykańskiego modelu rolnictwa, a rolnictwo w Europie będzie opierało się głównie na gospodarstwach rodzinnych (Cardwell 2004, s. 37). Europejski Model Rolnictwa (EMR), którego podstawą jest wielofunkcyjne rolnictwo, został kompleksowo przedstawiony dopiero w Agendzie 2000<sup>2</sup>. Wcześniej przygotowany został i wdrożony pakiet reform WPR przygotowany przez MacSharry'ego, mający kluczowe znaczenie dla ukształtowania owego modelu. Koncepcja zrównoważonego rozwoju, jako podstawa strategii UE znalazła swój najpełniejszy wyraz w obecnie obowiązującej strategii, co zaznaczono nawet w tytule tego dokumentu: „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

### Podsumowanie

W Unii Europejskiej, jak chyba w żadnym innym rejonie świata (może z wyjątkiem Szwajcarii, Norwegii i Japonii), nie uruchomiono tak dużo narzędzi i funduszy wspierających zrównoważony rozwój rolnictwa, w tym jego wielofunkcyjność. Efektem tych działań było utrzymanie produkcji rolniczej nawet w trudnych warunkach gospodarowania, doceniając znaczenie odpowiedniej uprawy ziemi w dostarczaniu społeczeństwu nie tylko typowych produktów żywnościowych (w tym bezpieczeństwa żywnościowego), ale też dóbr i usług mających walory publiczne i społeczne (*public goods, merit goods, social goods*). To wsparcie ma też wielkie znaczenie w podtrzymywaniu żywotności obszarów wiejskich z ich potencjałem społecznym i kulturowym.

**Kluczowe znaczenie w tym procesie ma odpowiednie wykorzystanie ziemi, zarówno rolniczej jak i leśnej, które tworzą swoistą symbiozę i synergię środowiskową, o ile są odpowiednio traktowane i racjonalnie zagospodarowane.**

W pozostałych rozdziałach tego opracowania przedstawione zostały bardziej szczegółowe uwarunkowania

wykorzystania ziemi rolniczej i pozostałej ziemi na obszarach wiejskich, zarówno od strony przyrodniczej, jak i polityczno-systemowej (instytucjonalnej).

**Wyniki przeprowadzonej analizy wykorzystania ziemi, zwłaszcza rolniczej, w Polsce dają podstawy do niepokoju i z troskania.**

Bez odpowiedniej polityki wykorzystania ziemi (*land use policy*) wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju kraju, której główną częścią są obszary wiejskie (ponad 90%), a prawie 50% terytorium kraju stanowią użytki rolne, wielofunkcyjność ziemi, mająca tak wielkie znaczenie, zarówno dla wielofunkcyjności rolnictwa, jak i dla wyżej wymienionych zasad, natrafia na wiele barier instytucjonalnych powodujących, że wykorzystanie tego bezcennego zasobu jest niedostateczne i często nieracjonalne.

Na postawione w tytule tego rozdziału pytanie: „Czy warto i dlaczego spojrzeć na zrównoważony rozwój przez pryzmat wykorzystania ziemi jako dobra wielofunkcyjnego?”, w sposób najbardziej syntetyczny, odpowiedzieć można następująco: zdecydowanie warto, bowiem, jak staramy się to wykazać w tej publikacji, dopiero przez pryzmat tak ważnego i złożonego procesu, jakim jest rozwój zrównoważony, pokazać można jak duże znaczenie w tym procesie ma ziemia i jej właściwe wykorzystanie.



Autor: A. Suski

<sup>2</sup> Agenda 2000 miała fundamentalne znaczenie nie tylko dla sformułowania zasad Europejskiego Modelu Rolnictwa (EMR), ale także w sprawie warunków rozszerzenia UE o byłe kraje socjalistyczne, w tym Polskę: Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union, "Bulletin of the European Union", European Commission, Brussels, COM(97)2000. Dokumentem towarzyszącym Agendzie 2000 było Explanatory Memorandum (1998), gdzie sprawom EMR poświęcono więcej uwagi.

---

## Literatura:

1. Cardwell M. (2004): The European Model of Agriculture. Oxford University Press, Oxford.
2. Terres, J., M., Nisini, L., Anguiano, E. (2013): Assessing the risk of farmland abandonment in the EU, European Commission, Joint Research Centre, Brussels.
3. Thomas W. I., Znaniecki F. (1976): Chłop polski w Europie i Ameryce. Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa.
4. UNEP (2014): Assessing Global Land Use: Balancing Consumption with Sustainable Supply. United Nations Environmental Programme.
5. Wilkin, J., red. (2010): Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.





## Rozdział 3.

# Znaczenie ziemi jako zasobu przyrodniczego w walce ze zmianami klimatycznymi

**dr inż. Tamara Jadczyzyn**

Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowy Instytut Badawczy Puławy

### Wstęp

Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat na całym świecie obserwuje się wyraźne zmiany w przebiegu pogody, które uznawane są za efekt zmiany klimatu. Przejawiają się one podwyższeniem temperatury powietrza, zmniejszeniem ilości opadów i liczby dni z opadami, skróceniem okresu zimowego z temperaturą ujemną i występowaniem pokrywy śnieżnej. Coraz częściej występują zjawiska ekstremalne: gwałtowne burze, ulewy, huragany itp. Jakkolwiek w świecie nauki nie ma całkowitej zgodności co do przyczyn tych zjawisk, stwierdza się jednak ich wyraźny związek ze stężeniem w atmosferze tzw. gazów cieplarnianych, a w szczególności dwutlenku węgla. Duże ilości tego gazu są wychwytywane przez rośliny i magazynowane w ziemi. W opracowaniu przedstawiono wpływ sposobu użytkowania ziemi na potencjał sekwestracji węgla. Rolnictwo użytkuje duże powierzchnie łądów stąd jego istotny wpływ na procesy emisji do atmosfery i sekwestracji węgla w glebie. Omówiono praktyki rolnicze sprzyjające kumulowaniu węgla, a więc mitygujące zmiany klimatu oraz działania sprzyjające emisji dwutlenku węgla z gleb. Rolnictwo odgrywa także istotną rolę w emisji innych gazów cieplarnianych, jak podtlenek azotu i metan. Źródłem metanu ( $\text{CH}_4$ ) jest produkcja zwierzęca, zaś podtlenek azotu ( $\text{N}_2\text{O}$ ) jest produktem przebiegających w glebie procesów nityfikacji i denityfikacji. Szacuje się, że rolnictwo jest odpowiedzialne za ok. 35 % całkowitej emisji metanu i 85 % emisji podtlenku azotu.

### Znaczenie rolnictwa w emisji i sekwestracji węgla

Emisja dwutlenku węgla ( $\text{CO}_2$ ) z rolnictwa związana jest głównie z wykorzystywaniem paliw kopalnych jako

źródła energii. Zarazem jednak gaz ten jest pochłaniany przez rośliny w procesie fotosyntezy i przetwarzany w związki organiczne. Ponowne uwolnienie węgla z produktów roślinnych następuje po ich spożyciu przez zwierzęta i ludzi oraz przetworzeniu w energię w procesach oddychania. Cykl obiegu węgla jest w tym przypadku stosunkowo szybki. Jednak pewna ilość pierwiastka może być na dłużej związana w materii organicznej pozostającej w glebie lub w biomasie roślin wieloletnich. Proces wychwytywania i wiązania węgla w postaci trwałych związków organicznych określany terminem „sekwestracji” ma zdaniem naukowców pierwszorzędne znaczenie dla przeciwdziałania zmianom klimatu.

**Ilość absorbowanego przez rolnictwo dwutlenku węgla jest proporcjonalna do poziomu plonowania roślin uprawnych.**

W kontekście ograniczenia zmian klimatu należy dążyć do tego by ilość kumulowanego w produktach roślinnych węgla była możliwie największa w stosunku do ilości wydzielanego  $\text{CO}_2$  lub inaczej, aby ilość emitowanego gazu na jednostkę wytworzonego produktu (tzw. ślad węglowy) była jak najmniejsza.

### Gleba jako rezerwar węgla

**Gleba jest środowiskiem, przez które i w którym, dokonuje się sekwestracja węgla dzięki akumulacji materii organicznej w postaci resztek roślinnych i zwierzęcych.**

W efekcie działania mikroorganizmów glebowych ulegają one rozkładowi do prostych związków organicznych, a te są następnie przekształcane w procesach mineralizacji lub humifikacji. Mineralizacja materii organicznej dostarcza roślinom przyswajalnych składników pokarmowych,



zatem odgrywa istotną rolę w żywieniu roślin uprawnych. Natomiast procesy humifikacji prowadzą do powstania humusu (próchnicy glebowej), który jest mieszaniną związków organicznych o zróżnicowanym składzie, właściwościach i trwałości. Próchnica glebowa jest magazynem węgla wychwytywanego z atmosfery. Lekkie frakcje substancji humusowych ulegają rozkładowi w czasie kilkunastu lat, zaś cięższe frakcje mogą trwać do tysiąca lat. Z punktu widzenia sekwestracji węgla i mitygacji zmian klimatu najbardziej cennymi są związki najmniej podatne na rozkład tj. wiążące węgiel na długi okres czasu. Szacuje się, że gleby magazynują 1500 GT węgla organicznego, tj. znacznie więcej niż biocenoza, która kumuluje 650 Gt Corg i atmosfera – 750 Gt. Zawartość próchnicy w glebach zależy w dużym stopniu od czynników naturalnych, do których zaliczyć należy przede wszystkim warunki temperaturowe, wilgotność, rodzaj gleby (jej tekstura) czy typ naturalnie występującej okrywy roślinnej. Do czynników antropogenicznych zalicza się: sposób użytkowania gleby, nawożenie czy zmianowanie. Układ czynników naturalnych i antropogenicznych różnicuje zawartość materii organicznej w glebach. Według zawartości

materii organicznej (MO) gleby dzieli na: mineralne – do 3 % MO w suchej masie, próchniczno-mineralne – 4-10 %, organiczno-mineralne -11-20% i organiczne – powyżej 20% [Zalecenia nawozowe]. Materia organiczna jest skumulowana w warstwie próchnicznej, której miąższość w przypadku gleb mineralnych na ogół nie przekracza 30 cm. Przeciętna zawartość materii organicznej w glebach mineralnych Polski wynosi ok. 2 % s.m. Szacuje się, że 1 ha gleby mineralnej użytkowanej ornie zawiera 96 ton próchnicy<sup>3</sup>, w której 58% czyli 56 t stanowi węgiel organiczny).

**Powierzchnia gruntów ornych w Polsce wynosi aktualnie ok. 11 mln ha, a więc można obliczyć, że magazynują one ok. 616 mln ton węgla.**

Gleby mineralne zajęte przez trwałe użytki zielone (TUZ), czyli łąki i pastwiska, w których procesy mineralizacji przebiegają znacznie wolniej, zawierają więcej próchnicy, przeciętnie 3,5%. Szacuje się, że na powierzchni 1 ha TUZ gleby kumulują 160 t próchnicy czyli 93 tony węgla organicznego.



**Fot. 3.1.** Gleby organiczne zawierają znacznie więcej związków próchnicznych niż gleby mineralne (autor: J. Jadczyzyn)

<sup>3</sup> Przyjęto gęstość gleby równa 1,6 g/cm<sup>3</sup>

**Całkowita powierzchnia TUZ wynosi ok. 3,8 mln ha a gleby pod nimi zawierają ok. 353 mln ton węgla.**

Jeszcze bardziej znaczącym rezerwuarem węgla (w przeliczeniu na jednostkę powierzchni) są gleby organiczne (torfowe i murszowe) o większej miąższości warstwy próchnicznej (fot.1). Są one tylko częściowo wykorzystywane rolniczo, najczęściej jako trwałe użytki zielone (ok. 0,8 ml ha). Szacuje się, że w glebach organicznych pod trwałymi użytkami zielonymi zmagazynowanych może być ok. 280 mln ton węgla<sup>4</sup> (w samej tylko warstwie do 30 cm).

*Najwięcej węgla kumulują torfowiska – ekosystemy bagienne.* Ze względu na nadmierne uwilgotnienie (nie-dobór tlenu) procesy rozkładu materii organicznej zachodzą w nich bardzo powoli, w związku z czym węgiel pozostaje związany na bardzo długi czas. Torfowiska stanowią ok. 3% powierzchni kontynentów i magazynują



**Fot. 3.2.** Destrukcja warstwy próchnicznej gleby związana z budową drogi (autor: T. Jadczyzyn)

dwa razy więcej węgla niż wszystkie lasy, które zajmują ok. 30% powierzchni lądów. Wpływ torfowisk na bieżącą sekwestrację węgla nie jest wielki (kompensuje mniej niż 1 % emisji ze spalania paliw kopalnych). Natomiast *osuszenie torfowisk wyzwala ogromną emisję CO<sub>2</sub> i N<sub>2</sub>O*. Szacuje się, że w skali świata zdegradowane torfowiska emitują 6% globalnej ilości dwutlenku węgla pochodzenia antropogenicznego.

**Ochrona torfowisk jest ważnym działaniem ograniczającym emisję gazów cieplarnianych.**

W Polsce powierzchnia terenów podmokłych (podmokłe łąki, bagna, torfowiska, wilgotne lasy, strefy zalewowe) wynosi obecnie ok. 1,5 mln ha. Tylko część z nich podlega ochronie. Powierzchnia chronionych torfowisk w kraju wynosi niespełna 18,5 tys. ha.

Problemem obecnych czasów jest zmniejszanie powierzchni użytków rolnych. Według danych GUS w Polsce na przestrzeni lat 2008-2017 ich powierzchnia uległa zmniejszeniu o ok. 470 tys. ha. Grunty wyłączone z użytkowania rolniczego są przeznaczane w większości pod budowę systemów komunikacji, mieszkalnictwo, przemysł. Prowadzenie tego typu inwestycji wiąże się z niwelacją terenu i przemieszaniem mas ziemnych, a przede wszystkim wierzchniej warstwy próchnicznej gleby. Skutkiem tych działań jest napowietrzenie gleby powodujące przyspieszoną mineralizację związków próchnicznych połączoną z wydzielaniem dwutlenku węgla do atmosfery.

**Ważnym zadaniem organów decyzyjnych jest takie planowanie inwestycji aby nie powodowały one wyłączenia z użytkowania rolniczego gleb najlepszych o dużej zawartości substancji organicznej.**

O ile jest to możliwe powinny być one realizowane na glebach najślabszych o małej przydatności rolniczej.

**Nie tylko wyłączenia gleb z użytkowania rolniczego wiążą się z emisją dwutlenku węgla. W dużym stopniu przyczyniają się do tego również zmiany w użytkowaniu gruntów. Przede wszystkim przekształcanie trwałych użytków zielonych (TUZ) na grunty orne (GO).**

Różnica pomiędzy przeciętną zawartością węgla w glebach TUZ i GO wynosi 37 t/ha C, co wskazuje że w wyniku zaorania 1 ha łąki czy pastwiska do atmosfery może uwolnić się 135 t dwutlenku węgla. Jakkolwiek są to tylko obliczenia szacunkowe, niemniej obrazują potencjalne oddziaływanie zmiany użytkowania gruntów rolniczych na klimat. Oczywiście emisja CO<sub>2</sub> nie jest procesem gwałtownym, ale dokonuje się na

<sup>4</sup> Założono: 80% próchnicy, gęstość gleby – 0,25 g/cm<sup>3</sup>



przestrzeni kilku lub kilkunastu lat. Podobne skutki ma osuszanie mokradeł i torfowisk. Melioracje odwadniające powodują, że w profilu glebowym przestrzenie zajęte dotychczas przez wodę zostają zastąpione przez powietrze. Skutkiem natlenienia gleby jest zwiększenie aktywności mikroorganizmów glebowych powodujących rozkład i mineralizację materii organicznej, której towarzyszy emisja znacznych ilości dwutlenku węgla. Szacuje się, że w skali Ziemi torfowiska gromadzą 25-30% węgla zakumulowanego w ekosystemach, a ich degradacja powoduje emisję  $2 \times 10^9$  ton  $\text{CO}_2$  rocznie. Mechanizmy emisji i akumulacji węgla przez torfowiska w zależności od ich osuszania/nawadniania są złożone, a na efekty środowiskowe wpływają także emisje dwu innych gazów cieplarnianych tj. podtlenku azotu i metanu. Niemniej w bilansach gazów cieplarnianych naturalne czy renaturalizowane torfowiska traktowane są jako pochłaniacze, a osuszone - emiterzy dwutlenku węgla.

**Ochronę naturalnych mokradeł i torfowisk, a także odtwarzanie zdegradowanych wskazuje się jako jedno z działań mitygujących emisje gazów cieplarnianych (Pawlaczyk, 2014).**

Niezwykle istotną rolę w sekwestracji węgla z atmosfery odgrywają lasy i zadrzewienia. Z uwagi na to, że nie prowadzi się w nich zabiegów uprawowych powodujących mineralizację próchnicy pozostawiona tam materia organiczna w postaci resztek roślinnych i zwierzęcych ulega procesowi humifikacji. Według danych Forest Europe (Oktaba i in., 2017) średnia roczna sekwestracja węgla w latach 2005-2015 w biomase lasów europejskich wyniosła 719 mln ton  $\text{CO}_2$ . Powierzchnia lasów w Europie wzrasta i obecnie stanowi 33% powierzchni kontynentu. Tendencja wzrostowa obserwowana jest także w Polsce od roku 1995. Aktualnie lesistość kraju wynosi ok. 30%. Zadrzewienia w dwojaki sposób kumulują węgiel: w postaci glebowej materii organicznej (60-70% węgla ekosystemów leśnych), a także w żywej i obumarłej biomase nadziemnej (30-40% C). Węgiel zgromadzony w biomase drzew jest uwalniany do środowiska w efekcie spalania drewna. O ile jest to proces celowy i kontrolowany to korzyścią środowiskową jest oszczędność określonej ilości paliw kopalnych. W trakcie wycięcia drzew pozostają na powierzchni gleby pewne ilości odpadów drzewnych (kora, gałęzie itp.), które ulegają rozkładowi, a następnie mineralizacji z uwolnieniem  $\text{CO}_2$  lub humifikacji wzbogacając glebę w związki próchniczne. W przypadku pożaru lasu następuje niekontrolowana emisja ogromnych ilości dwutlenku węgla. Do atmosfery uwalniany jest wówczas dwutlenek węgla nie tylko zgromadzony w drewnie, ale także w poszyciu i ściółce leśnej.

Potencjał sekwestracyjny lasów zależy od gatunku drzewostanu i jego wieku. Im dłuższy czas życia drzew

tym więcej węgla magazynuje biomasa. Wyręb drzew w ramach prawidłowo prowadzonej gospodarki leśnej powinien być prowadzony w taki sposób, by nie powodował degradacji materii organicznej na powierzchni i w wierzchniej warstwie gleby.

**Ważnym działaniem z punktu widzenia ochrony klimatu jest zalesianie gruntów marginalnych (o małej przydatności rolniczej) i nieużytków oraz odtwarzanie drzewostanu po wycięciu drzew.**

Badania wskazują, że w wyniku zalesienia zdegradowanych gleb mineralnych użytkowanych rolniczo, zasoby węgla w glebie zwiększają się średnio o 0,8 tony na 1 ha na rok (Wójcik, 2013).

Uważa się że dla zwiększenia sekwestracji węgla w zespołach leśnych w Polsce potrzebna jest przebudowa jednogatunkowych drzewostanów iglastych (ok. 2 mln ha nasadzeń na gruntach porolnych i nieużytkach) w mieszane, co jest realizowane przez Lasy Państwowe na podstawie art. 13 ustawy o lasach. Priorytetem w zarządzaniu zasobami leśnymi, a także zadrzewieniami powinno być zachowanie i powiększanie zasobów węgla zarówno w glebach jak i w biomase.

## Żyzność gleb a sekwestracja węgla

Biosekwestracja węgla, czyli wiązanie pierwiastka przez rośliny uprawne zależy ściśle od wielkości uzyskiwanych plonów roślin uprawnych. Węgiel skumulowany w produktach roślinnych relatywnie szybko powraca do obiegu w środowisku (w wyniku konsumpcji żywności przez ludzi i spożycia pasz przez zwierzęta). Na dłużej zaś związany pozostaje węgiel nagromadzony w resztkach roślinnych, takich jak: korzenie, ściern, słoma i inne produkty uboczne pozostawiane na polu i włączane w cykl obiegu materii organicznej w glebie. Masa resztek roślinnych jest oczywiście tym większa im wyższe plony produktów głównych. Zaś poziom plonowania roślin zależy od szeregu czynników klimatycznych, właściwości gleby i agrotechniki.

**Jednym z ważniejszych czynników ograniczających plonowanie roślin uprawnych w Polsce jest zakwaszenie gleb.**

Pomimo zmniejszenia w ostatnich latach presji antropogenicznej związanej z zanieczyszczeniami powietrza pochodzenia przemysłowego (tzw. kwaśne deszcze) udział gleb bardzo kwaśnych i kwaśnych według aktualnych badań agrochemicznych prowadzonych przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze wynosi wedle różnych szacunków od ok. 40% do ponad 50%, ale jest regionalnie zróżnicowany, co wynika zarówno z przy-





**Fot. 3.3.** Różne źródła materii organicznej: obornik, słoma i resztki poźniwne, międzyplony, odpady organiczne z przetwórstwa rolno-spożywczego (autor: T. Jadczyzyn)

czyn naturalnych i antropogenicznych jak też z uwzględnieniem warunków gospodarczych. Największym udziałem gleb zakwaszonych wyróżniają się województwa: łódzkie, małopolskie i podkarpackie. Najlepszy pod tym względem jest stan w województwach: kujawsko-pomorskim,

opolskim i wielkopolskim. Szacuje się, uwzględniając skład granulometryczny gleby, że powierzchnia użytków rolnych wymagających wapnowania wynosi około 7 mln ha. W warunkach Polski zabieg wapnowania powinien być wykonywany regularnie co 4-5 lat. Niestety

zużycie wapna nawozowego jest bardzo niskie i stanowi aktualnie niespełna 20% w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Jednym z podstawowych warunków poprawy produktywności gleb, a tym samym zwiększenia sekwestracji węgla jest wapnowanie.

Zarówno emisja, jak i sekwestracja dwutlenku węgla w glebach wapnowanych są związane tak z rozpuszczaniem nawozu odkwaszającego, jak i jego oddziaływaniem na ilość, jakość i przemiany substancji organicznej. Ogólnie w glebach silnie zakwaszonych w obecności mocnych kwasów mineralnych i organicznych dochodzi do rozpuszczania węglanów wapnia i zwiększonego wydzielania CO<sub>2</sub>. Natomiast w glebach o pH>5 dochodzi do wiązania CO<sub>2</sub> w postaci wodorowęglanów i tym samym spadku jego zawartości w powietrzu glebowym lub/i w atmosferze

Wapnowanie ma znaczący wpływ na wiązanie lub uwalnianie dwutlenku węgla z glebowej materii organicznej, a przewaga każdego z tych dwóch procesów zależy od poprawy struktury gleby i warunków bytowania organizmów glebowych i w efekcie wzrostu produktywności agroekosystemu.

Zakwaszenie gleb ogranicza pobieranie składników pokarmowych przez rośliny hamując rozwój systemu korzeniowego i zmniejszając dostępność makro- i mikroelementów, które w środowisku kwaśnym mogą przechodzić w formy nierozpuszczalne w wodzie i ulegać wytrąceniu z roztworu glebowego. Zawartość w glebie przyswajalnych form składników mineralnych niezbędnych dla wzrostu roślin oraz racjonalne nawożenie są obok odczynu gleby kolejnym ważnym czynnikiem kształtującym plonowanie, a zatem również ilość materii organicznej wprowadzanej do gleby. Poprawa żyzności gleb wskutek zwiększenia zasobów materii organicznej wpływa korzystnie na plonowanie roślin. Sekwestracja węgla ma zatem duże znaczenie nie tylko z punktu widzenia mitygacji zmian klimatu, ale także leży w interesie producenta rolnego.

Odczyn gleby ma także duży wpływ na poziom emisji metanu oraz podtlenku azotu z gleby. Są to gazy o znacznie silniejszym oddziaływaniu na zmiany klimatu niż dwutlenek węgla. Wraz z zakwaszeniem obserwuje się wzrost emisji metanu. Wapnowanie gleb kwaśnych ogranicza jego uwalnianie do atmosfery.

Od odczynu gleby zależy aktywność mikroorganizmów prowadzących procesy nityfikacji i denityfikacji, produktem których są tlenki azotu (NO<sub>x</sub> i N<sub>2</sub>O). Wyniki badań są niejednoznaczne bo przypuszcza się, że w wyniku wapnowania (wzrostu pH) wydzielanie gazów ulega zwiększeniu, ale emisja netto

zmniejsza się na skutek wzrostu plonu biomasy związanej z poprawą warunków bytowania roślin.

## **Działania zwiększające sekwestrację węgla i ograniczające emisję gazów cieplarnianych z rolnictwa**

**Wszelkie zabiegi uprawowe i agrotechniczne prowadzące do zwiększenia zawartości materii organicznej w glebie należy uznać za działania przyczyniające się do sekwestracji węgla.**

Podstawą tych działań jest wprowadzanie do gleby materii organicznej ze wszystkich dostępnych źródeł. Są nimi resztki poźniwne i produkty uboczne roślin, nawozy naturalne, komposty czy różnego rodzaju odpady organiczne nadające się do rolniczego wykorzystania. Poziom plonowania roślin, a więc i ilość resztek roślinnych pozostawianych w glebie można zwiększyć dzięki poprawie agrotechniki, a w szczególności nawożenia. Istotne znaczenie ma zbilansowane nawożenie uwzględniające specyficzne potrzeby pokarmowe roślin oraz zasobność gleb i ich odczyn.

Kategorycznie wyeliminowane muszą być praktyki wypalania ściernisk, miedz czy nieużytków. Potencjał sekwestracji na skutek pozostawiania produktów ubocznych na polach ocenia się na 0,11 – 2,2 t CO<sub>2</sub> eq (ekwiwalent)<sup>5</sup> na 1 ha w ciągu roku (Faber i Jarosz, 2017).

Dodatkowym źródłem substancji organicznej pochodzenia roślinnego mogą być poplony wysiewane po zbiorach roślin uprawianych w plonie głównym i przyorywane jako tzw. zielony nawóz. Międzyplony ograniczają emisję tlenków azotu i przyczyniają się do sekwestracji węgla w ilości od 0,88 do 1,47 2 t CO<sub>2</sub> eq na 1 ha w ciągu roku (Faber i Jarosz, 2017).

Istotnym źródłem węgla w produkcji roślinnej są nawozy naturalne: obornik, gnojowica, odchody zwierząt. Nawozy te muszą być wykorzystywane racjonalnie z uwzględnieniem dopuszczalnych dawek na jednostkę powierzchni gruntów. Częstym błędem jest stosowanie nadmiernych ilości nawozów naturalnych na polach położonych w najbliższym sąsiedztwie pomieszczeń inwentarskich, co prowadzi do „przenawożenia” gleby i wyzwala emisję biogenów do środowiska.

**Odpady organiczne pochodzące z przetwórstwa rolno-spożywczego, komunalne osady ściekowe lub pozostałości z biogazowni są również cennym źródłem materii organicznej.**

<sup>5</sup> Ekwiwalent CO<sub>2</sub> – pozwala porównać działanie różnych gazów cieplarnianych do działania jednostki CO<sub>2</sub>



Ich stosowanie musi być zgodne z obowiązującymi przepisami określającymi warunki rolniczego wykorzystania odpadów<sup>6</sup>. Głównym warunkiem bezpiecznego wykorzystania odpadów organicznych różnego pochodzenia jest ich higienizacja. Najczęściej stosowaną metodą higienizacji jest kompostowanie, a w przypadku osadów ściekowych – wapnowanie.

Ważnym działaniem ograniczającym emisję dwutlenku węgla na gruntach ornych jest uproszczenie uprawy roli. Tradycyjna uprawa pługiem z odwracaniem gleby powoduje jej silne natlenienie, którego skutkiem jest intensywna mineralizacja materii organicznej z wydzielaniem dużych ilości CO<sub>2</sub>. Uproszczenia polegające na spłyceniu orki lub jej zastąpieniu kultywatozem, uprawa pasowa polegająca na wżruszeniu wąskich pasów gleby, w których wysiewane są nasiona, czy uprawa zerowa tj. siew w glebę nieuprawianą skutecznie ograniczają emisję CO<sub>2</sub>. Dodatkowym efektem uproszczeń uprawowych jest redukcja emisji dwutlenku węgla wskutek zmniejszenia zużycia paliwa (orka jest najbardziej energochłonnym zabiegiem uprawowym).

Jednym z możliwych sposobów zwiększenia zawartości węgla w glebie jest przekształcenie gruntów ornych w użytki zielone. Efekt tego działania ocenia się na 2,2 – 7,3 t CO<sub>2</sub> eq na 1 ha rocznie, a okres sekwestracji może trwać 30 - 50 lat (Faber i Jarosz, 2017).

Zalesianie gruntów rolnych powoduje sekwestrację 1,47–1,83 t CO<sub>2</sub> eq na 1 ha w ciągu roku (Faber i Jarosz, 2017). Efekt ochrony przed wylesianiem i usuwaniem drzew z użytków rolnych szacowany jest na 0,73 – 7,3 t CO<sub>2</sub> eq na 1 ha rocznie (Faber i Jarosz, 2017). Skuteczność sekwestracji węgla przez uprawy energetyczne nie jest tak długotrwała, jak wiązanie C w drzewostanie leśnym, niemniej tzw. zielona energia wytwarzana dzięki spalaniu biomasy ogranicza zużycie paliw kopalnych i tym samym przyczynia się do zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>.

Wymienione działania charakteryzują się różną efektywnością i posiadają swego rodzaju ograniczenia przedstawione w tabeli 1.

**Tabela 1.** Charakterystyka praktyk rolniczych pod względem efektywności ograniczania emisji CO<sub>2</sub> oraz barier w stosowaniu w polskim rolnictwie, źródło: Faber, Jarosz za Martineau H. i in. 2016

Praktyki rolnicze	Skala zastosowania (% pow.)	Efektywność ograniczania emisji	Możliwość szacowania i weryfikacji emisji	Koszty inwestycyjne	Koszty bieżące	Wymogi techniczne	Korzyści	Ryzyka	Barriere socjo- -ekonomiczne
Przekształcenie gruntów ornych w użytki zielone	1	++	bb	bs	bm	bb	bb	bs	bb
Agro-leśnictwo	1	+	bb	bs	bś	bb	bb	bb	bs
Ochrona torfowisk i mokradł	1	+++	bs	bs	bm	bb	bb	bm	bs
Zalesienia gruntów rolnych	1	+++	bb	bm	bm	bb	bb	bm	bb
Ochrona przed wylesianiem i usuwaniem drzew z gruntów rolnych	1	+++	bb	bs	bb	bb	bb	bb	bb
Gospodarowanie zadrzewieniami na użytkach rolnych	10	+++	bb	bs	bb	bb	bb	bb	bb

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz.U. 2015.257)

Praktyki rolnicze	Skala zastosowania (% pow.)	Efektywność ograniczania emisji	Możliwość szacowania i weryfikacji emisji	Koszty inwestycyjne	Koszty bieżące	Wymogi techniczne	Korzyści	Ryzyka	Bariery socjo-ekonomiczne
Uprawa uproszczona	5	+	bs	bs	bb	bb	bb	bb	bb
Uprawa bezorkowa	5	+	bs	bs	bb	bb	bb	bb	bb
Pozostawianie na polu resztek poźniwnych	1	+	bs	bb	bb	bb	bb	bb	bb
Eliminowanie wypalania resztek poźniwnych	100	+	bb	bb	bb	bb	bb	bb	bb
Uprawa międzyplonów	10	+	bs	bb	bb	bs	bb	bb	bs

efektywność:

+ mała, ++ - średnia, +++ - duża; bb – brak bariery, bs – bariera średnia, bm – bariera mocna

## Podsumowanie

Rolnictwo odgrywa istotną rolę w mitygacji zmian klimatu jako jedyny dział gospodarki, w którym występuje wychwytywanie dwutlenku węgla z atmosfery i związanie go w postaci materii organicznej. Wszystkie zabiegi agrotechniczne podnoszące plonowanie roślin zwiększają ilość związanego CO<sub>2</sub>. Zdolność magazynowania węgla w glebie zależy od powierzchni użytków rolnych oraz sposobu użytkowania ziemi. Wyłączenie gruntów z użytkowania rolniczego zmniejsza potencjał sekwestracyjny. Działaniami wyzwajającymi największą emisję CO<sub>2</sub> są zmiany sposobu użytkowania gruntów: wylesianie, likwidacja zadrzewień, przekształcanie trwałych użytków zielonych w grunty orne oraz osuszanie bagien, mokradł i torfowisk. Ważnym zadaniem jest ochrona tych naturalnych ekosystemów oraz, o ile to możliwe, ich odtworzenie.

Sekwestracji węgla w glebie sprzyjają wszelkie działania, w wyniku których zwiększa się dopływ materii organicznej do gleby: stosowanie nawozów naturalnych i organicznych, przyorywanie produktów ubocznych roślin, rolnicze wykorzystanie różnego rodzaju odpadów organicznych.

Emisję z gleby można ograniczyć stosując uproszczone systemy uprawy oraz utrzymując ją w dobrej kulturze, o której przede wszystkim decyduje odpowiednia struktura gleby i jej odczyn.

Działania sprzyjające sekwestracji węgla w rolnictwie są zarazem praktykami zwiększającymi plonowanie i efektywność produkcji w rolnictwie, zatem ich stosowanie przynosi korzyści zarówno poszczególnym producentom rolnym, jaki i całemu społeczeństwu.



Autor: A. Suski

---

## Literatura:

1. Faber A., Jarosz Z., 2017: Potencjały redukcji emisji gazów cieplarnianych w polskim rolnictwie w świetle literatury. *Studia i Raporty PIB*, z. 52(6), 45-56.
2. Oktaba L., Kondras M., Oktaba J., : Rola lasów i gleb leśnych w sekwestracji węgla – ważne zagadnienie w edukacji przyrodniczo-leśnej społeczeństwa w aspekcie zmian klimatu. *Studia i Materiały CEPL w Rogowie*. R.19. Z. 50/1/2017 [www. http://cepl.sggw.pl/sim/pdf/sim50\\_pdf/Oktaba\\_Kondras\\_Oktaba.pdf](http://cepl.sggw.pl/sim/pdf/sim50_pdf/Oktaba_Kondras_Oktaba.pdf)
3. Pawlaczyk P., 2014: Akumulacja i emisja węgla przez torfowiska, w tym przez torfowiska alkaliczne. Wyd. Klubu Przyrodników.
4. [http://alkfens.kp.org.pl/wp-content/uploads/2013/01/2014-09-03\\_Us%C5%82ugi-ekosystemowe\\_7230\\_v-final.pdf](http://alkfens.kp.org.pl/wp-content/uploads/2013/01/2014-09-03_Us%C5%82ugi-ekosystemowe_7230_v-final.pdf)
5. Wójcik J., 2013: Możliwości zwiększenia sekwestracji węgla w ekosystemach leśnych w warunkach zmian klimatycznych. Gromadzenie węgla w glebie, ochrona materii organicznej. [http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/referat/referat\\_j.wojcik.pdf](http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/referat/referat_j.wojcik.pdf)







## Rozdział 4.

# Mechanizmy i interesariusze wpływający na wykorzystanie ziemi

**dr hab. Dominika Milczarek-Andrzejewska**

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk

### Wstęp

W niniejszym rozdziale podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: jakie są mechanizmy i interesariusze wpływający na wykorzystanie ziemi rolnej w Polsce. Lub ujmując to inaczej: kto i jak kształtuje sytuację na rynku ziemi rolnej?

Odpowiedź wydaje się oczywista – ci, którzy ją użytkują, czyli na przykład rolnicy, kupując i sprzedając ziemię na rynku ziemi wpływają na ceny i wielkość dostępnych gruntów. Ale cena i obszar ziemi w obrocie rynkowym zależy także od obowiązujących regulacji, o których decydują nie tylko osoby chcące kupić bądź sprzedać ziemię rolną (mogą to być dodatkowo na przykład organizacje pozarządowe promujące utworzenie parku krajobrazowego na danym terenie). Dlatego warto jest się zastanowić komu „służą” ziemia, kto ma znaczący wpływ na to jak działa rynek ziemi i w jaki sposób można na niego wpływać.

Rozważania na ten temat są też ważne z tego względu, że znaczenie ziemi zmieniało się w czasie wraz z rozwojem gospodarczym. W okresie, gdy rolnictwo stanowiło ważną część gospodarki ziemia wyznaczała zarówno status majątkowy, społeczny, jak i polityczny (Wilkin 2014). Obecnie ziemia spełnia wiele funkcji w gospodarce, a coraz większe powierzchnie przeznaczane są na cele nierolnicze na przykład cele mieszkalne, transportowe czy rekreacyjne. Prowadzi to do rosnącej rywalizacji o ziemię między rolnikami i innymi użytkownikami ziemi. Różne podmioty starają się więc wpływać na rynek ziemi, także poprzez lobbing i zmiany w polityce państwa.

Naukowcy są zgodni, że polityka państwa jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na użytkowanie

ziemi rolnej obok uwarunkowań historycznych, lokalizacji geograficznej, przemian demograficznych i zmian klimatu. Wskazywana jest przede wszystkim polityka przestrzenna oraz polityka rolna, a szczególnie specjalne regulacje dotyczące ochrony ziemi rolnej i krajobrazu wiejskiego - na przykład polityka kontroli i regulacji rozprzestrzeniania się miast (Milczarek-Andrzejewska, Zawalińska 2015).

Polityki te nabierają znaczenia właśnie ze względu na rosnącą rywalizację między rolniczym i pozarolniczym użytkowaniem ziemi występującym na całym świecie. Rywalizacja ta może bowiem prowadzić do negatywnych zjawisk – takich jak proces rozprzestrzeniania się miast (ang. *urban sprawl*). Zjawisko to, kiedyś charakterystyczne przede wszystkim dla USA, jest współcześnie powszechne w wielu krajach, w tym także w Polsce. W tym przypadku proces przekształcania terenów rolniczych jest szybszy niż przyrost liczby mieszkańców miast. Z drugiej strony wzrasta popyt na żywność i biopaliwa. Prognozowany dalszy wzrost zapotrzebowania na ziemię rolniczą potęguje więc presję wywieraną na zasoby ziemi. Obszar gruntów ornych na świecie zwiększa się bowiem kosztem pastwisk, lasów i innych cennych przyrodniczo terenów.

W pierwszej części rozdziału przedstawiono ogólnie rynek ziemi rolnej w Polsce (obserwowane zmiany w użytkowaniu i cenach ziemi rolnej), a następnie podjęto próbę identyfikacji najważniejszych podmiotów wpływających na wykorzystanie ziemi rolnej w Polsce i pokazania ewentualnych obszarów konfliktów między różnymi podmiotami.

## Rynek ziemi rolniczej w Polsce: mechanizm rynkowy i wpływ polityki państwa<sup>7</sup>

Najważniejsze procesy zachodzące obecnie na rynku ziemi rolniczej w Polsce to narastająca rywalizacja między rolniczym i pozarolniczym wykorzystaniem ziemi oraz porzucanie ziemi rolniczej na niektórych obszarach kraju. Za inne ważne zjawiska należy uznać konkrowanie gospodarstw krajowych o dostęp do zwalnianych użytków rolnych dobrej jakości oraz konflikty dotyczące ziemi dzierżawionej przez gospodarstwa powstałe na terenach po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych.

W Polsce można zaobserwować paradoks polegający na tym, iż w niektórych regionach popyt na ziemię rolniczą jest olbrzymi, co przejawia się rosnącymi cenami ziemi, a w innych ziemia rolnicza jest wyłączaana z użytkowania rolniczego. Na sytuację na rynku ziemi rolniczej w Polsce nakładają się więc dwa procesy: wyłączaanie ziemi rolniczej na cele pozarolnicze, co powoduje zmniejszanie zasobów ziemi rolniczej oraz wyłączaanie ziemi rolniczej z produkcji rolniczej bez zmiany jej formalnego statusu. Ubytek ziemi w użytkowaniu gospodarstw rolnych jest jednak większy niż zmniejszanie się zasobów ziemi rolniczej. Dodatkowo procesy te są znacznie zróżnicowane regionalnie.

Tak jak i w innych krajach, zmniejszanie powierzchni ziemi rolniczej w Polsce wynika przede wszystkim z rozwoju gospodarczego. Wejście Polski do Unii Europejskiej przyspieszyło ubytek zasobów ziemi między innymi ze względu na ożywienie inwestycji infrastrukturalnych. Według danych GUS w ciągu ostatnich kilkunastu lat powierzchnia użytków rolnych zmniejszyła się o ponad 0,5 mln ha (z ok. 19,2 mln ha w 2004 r. do ok. 18,6 mln ha w 2016 r., czyli o ok. 3%) (GUS BDL). W latach 2004-2016 największe spadki dotyczyły województwa podkarpackiego, śląskiego i mazowieckiego (ponad 4%). Było to w dużej mierze spowodowane ekspansją aglomeracji rozbudowujących się na okolicznych terenach wiejskich i rolniczych. Najmniejsze spadki odnotowano natomiast w tym okresie w województwie wielkopolskim (ok. 1,5%) (GUS BDL). Województwo to charakteryzuje się znacznym udziałem dużych gospodarstw i wyższą jakością ziemi rolniczej.

Warto jednak podkreślić, że ubytek gruntów rolnych jest w rzeczywistości większy ze względu na wyłączaanie ziemi z produkcji rolniczej bez zmiany jej formalnego statusu. Rzeczywisty zasób ziemi rolniczej w Polsce pozwalają ocenić dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Powierzchnia ziemi objętej do-

płatami bezpośrednimi kształtuje się na poziomie ok. 14 mln ha. W 2016 roku było to 14,3 mln ha (ARiMR 2017).

**Za główną przyczynę wyłączaania ziemi rolniczej z produkcji badacze wskazują niską opłacalność produkcji rolniczej, co szczególnie dotyczy małe gospodarstwa rolne.**

Na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010, Dzun i Musiał (2013) obliczyli skalę niewykorzystania ziemi rolniczej do produkcji rolnej w gospodarstwach rolnych na ok. 1,4 mln ha (czyli prawie 9% ogółu użytków rolnych w gospodarstwach rolnych). Jednak poziom wykorzystania użytków rolnych jest bardzo zróżnicowany regionalnie.

**Największy udział użytków rolnych niewykorzystanych rolniczo charakteryzuje województwa o największym rozdrobieniu agrarnym: podkarpackie, śląskie i małopolskie.**

Tam udział użytków rolnych niewykorzystanych rolniczo przekraczał znacznie 10%, a województwie podkarpackim przekraczał nawet 20%. Wysoki (ponad 10-procentowy) poziom niewykorzystania ziemi rolniczej występuje także w części województw o dużym udziale ziemi popegeerowskiej: lubuskim, pomorskim, zachodnio-pomorskim i warmińsko-mazurskim. Najmniejsza skala porzucania ziemi (około 3%) obserwowana jest w województwach o korzystnej strukturze agrarnej i wysokiej kulturze rolnej: kujawsko-pomorskim, opolskim i wielkopolskim (Dzun i Musiał 2013).

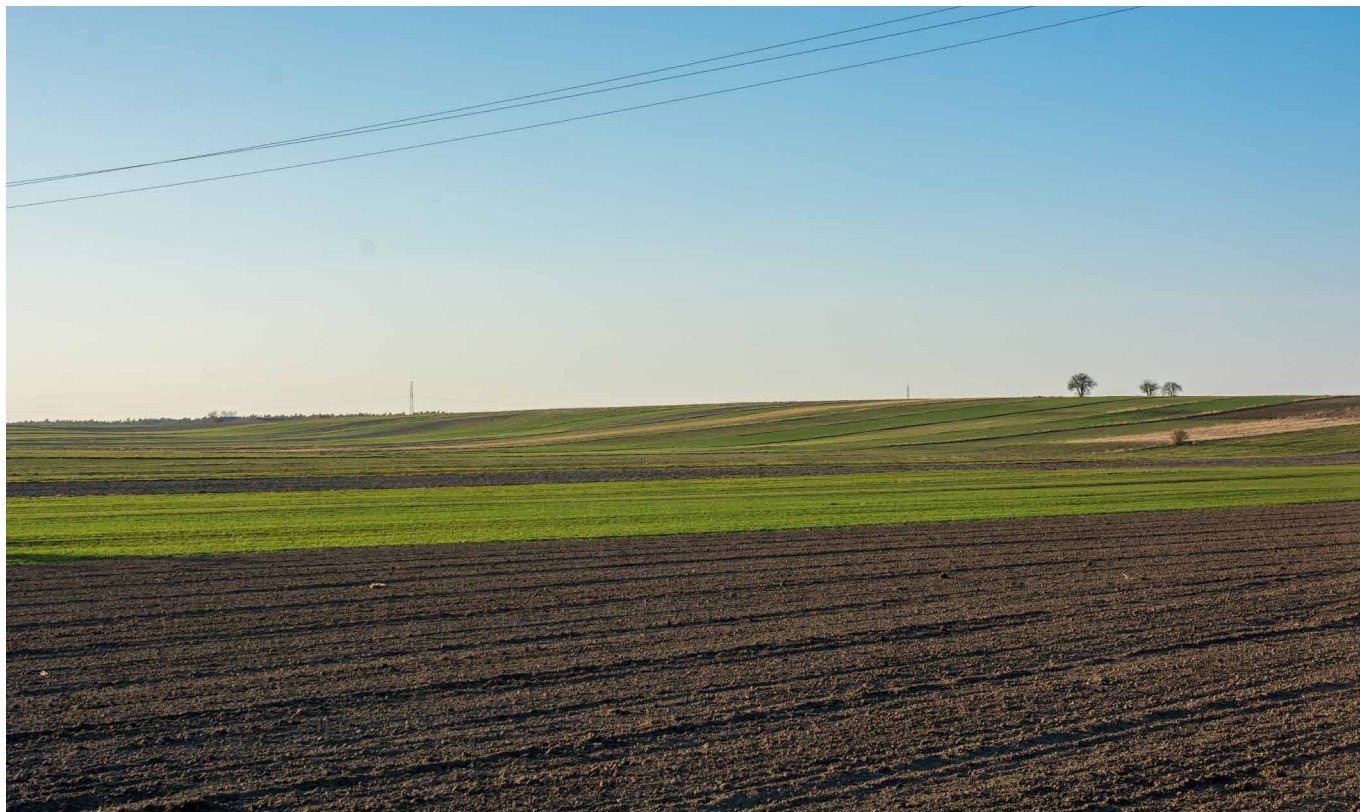
Dynamiczne przemiany na rynku ziemi odzwierciedlają także zmiany cen ziemi rolnej. W ciągu ostatnich kilkunastu lat rosły one bardzo szybko zarówno w obrocie prywatnym, jak i w obrocie gruntami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Różnice na obu rynkach wynikają m.in. z faktu, iż ceny w obrocie prywatnym dotyczą gruntów ornych, a w obrocie gruntów skarbowych – gruntów rolnych. Nie bez znaczenia jest także odmienna wielkość i geograficzne położenie gruntów oferowanych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Znajdują się one bowiem przede wszystkim w zachodniej i północnej części Polski.

**Olbrzymi wpływ na wzrost cen ziemi miało wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i objęcie sektora rolnego wspólną polityką rolną.**

W latach 2004-2016 przeciętna cena 1 ha w obrocie prywatnym wzrosła sześciokrotnie (z 6.634 zł w 2004 r. do 39.706 zł w 2016 r.), a w obrocie gruntami skarbowymi prawie siedmiokrotnie (z 4.682 zł w 2004 r. do 32.255 zł

<sup>7</sup> W podrozdziale tym wykorzystano analizy przeprowadzone przez Milczarek-Andrzejewską i Zawalińską (2015)





Autor: A. Suski

w 2016 r.) (IERGiŻ 2005, 2017). Tak jak i skala porzucania ziemi, ceny oraz ich dynamika wzrostu były również zróżnicowane regionalnie. W województwach o największej skali porzucania ziemi (podkarpackim, śląskim i małopolskim) zarówno poziom cen w obrocie prywatnym, jak i skala ich wzrostu były niższe niż przeciętna dla kraju. W regionach tych, ze względu na uwarunkowania historyczne, udział ziemi popegeerowskiej jest znacznie niższy niż w województwach zachodnich i północnych. Odmienne wartości te kształtowały się natomiast w województwach o najmniejszym udziale użytków rolnych niewykorzystanych rolniczo (kujawsko-pomorskim, opolskim i wielkopolskim).

Badania dotyczące zagospodarowania ziemi rolniczej w okresie przed i poakcesyjnym pokazują, że wejście Polski do Unii Europejskiej i wprowadzenie w ramach WPR dopłat obszarowych spowodowały proces wyłączenia ziemi z użytkowania rolniczego w gospodarstwach rolnych.

## **Interesariusze wpływający na wykorzystanie ziemi rolnej w Polsce**

Ocena sytuacji na rynku ziemi dotyczy przede wszystkim cen ziemi oraz czynników kształtujących popyt i podaż ziemi. Często bada się także wpływ danej polityki lub

regulacji na rynek ziemi. To w takich opracowaniach najczęściej sięga się do pojęcia interesariuszy, których można zdefiniować jako możliwie wszystkie osoby, społeczności, organizacje i grupy społeczne, które mają wpływ, bądź są zainteresowane takim wpływem na dane rozwiązania lub regulacje, ze względu na ich grupowe czy indywidualne interesy. Można powiedzieć, że są to podmioty bezpośrednio zainteresowane konsekwencjami wprowadzenia danego rozwiązania w życie. Ale czasami niektóre „grupy interesu” nie mają pełnej wiedzy lub dana regulacja dotyczy ich tylko pośrednio. Często wówczas mówi się o interesariuszach potencjalnych lub w skrajnym przypadku o interesariuszach niemych, w których imieniu muszą występować osoby trzecie.

Przedstawiony wcześniej opis rynku ziemi rolnej w Polsce pokazuje, że aby dobrze ocenić sytuację na tym rynku należy uwzględnić jak najszerszej interesariuszy ziemi rolnej. Wraz z rozwojem gospodarczym i zmieniającą się rolą ziemi, o czym pisano powyżej, pojawiają się bowiem nowi interesariusze. Grono interesariuszy ziemi rolnej w Polsce jest więc znacznie liczniejsze i bardziej zróżnicowane niż to się wydaje na pierwszy rzut oka. Można ich dzielić według wielu kryteriów. Pierwszym najprostszym wydaje się podział na interesariuszy, którzy mają wpływ bezpośredni i pośredni na sytuację na rynku ziemi.

**Bezpośredni wpływ oznacza udział w transakcjach i tu obok rolników i innych podmiotów (także instytucjonalnych takich jak na przykład samorząd lokalny) należy wskazać agencje rządowe bezpośrednio powiązane z obrotem ziemią.**

Obecnie taką agencją jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR). Od 2017 r. KOWR jest odpowiedzialny za gospodarowanie państwowymi gruntami rolnymi. Wcześniej takie obowiązki miała – działająca od 1992 r. - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP). Do jej zadań należało przejmowanie, restrukturyzacja oraz sprzedaż lub dzierżawa mienia (przede wszystkim gruntów rolnych) po byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych (PGR) oraz innego mienia rolnego będącego własnością Skarbu Państwa (w tym ziemi z Państwowego Funduszu Ziemi). Do końca lat 90. XX wieku AWRSP przejęła ok. 4,7 mln ha ziemi i prowadziła proces sprzedaży oraz dzierżawy państwowej ziemi rolniej. Jej zadania przejęła w 2003 r. Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), która została włączona do KOWR w 2017 r. Według danych KOWR obecnie w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostaje ok. 1,4 mln ha. Najwięcej w województwie zachodnio-pomorskim (ok. 280 tys. ha), wielkopolskim (ok. 205 tys. ha) i dolnośląskim (ok. 194 tys. ha). Po wejściu w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 585 ze zm.) główną formą zagospodarowania nieruchomości rolnych stała się dzierżawa. To zadanie KOWR realizuje, organizując przetargi ograniczone, których uczestnikami są wyłącznie rolnicy.

Do grupy interesariuszy bezpośrednich należy włączyć też osoby fizyczne lub deweloperów budujących domy na odrolnianej ziemi, osoby budujące tzw. drugie domy dla celów rekreacyjnych oraz podmioty realizujące inwestycje infrastrukturalne.

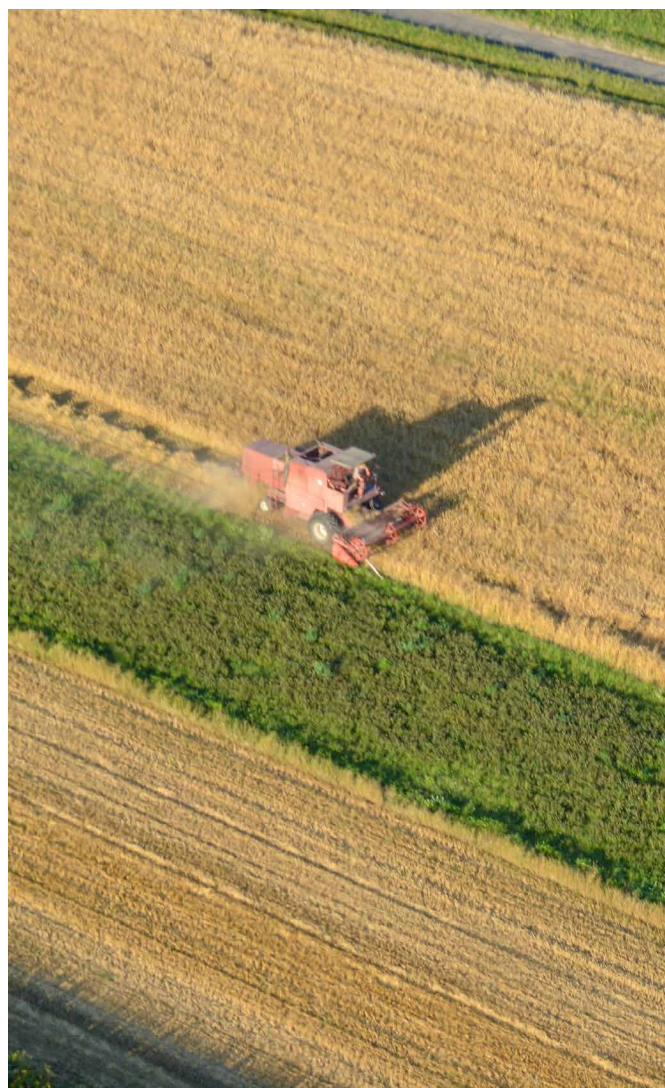
**Pośredni wpływ dotyczy natomiast tych wszystkich podmiotów, które choć nie użytkują ziemi rolniej, to mogą zgłaszać preferencje dotyczące jej użytkowania.**

Wynika to z faktu, iż ziemia rolnicza oprócz funkcji produkcyjnej (wycenianej przez rynek) pełni także dodatkowe funkcje służące społeczeństwu (które trudno jest wycenić i w związku z tym wynagrodzić właścicieli lub użytkowników ziemi). Z ziemią rolną i produkcją rolniczą powiązana jest bowiem ochrona bioróżnorodności, pejzażu rolniczego oraz tożsamości regionalnej i kulturowej. Interesariuszami ziemi rolniej są więc również różne instytucje społeczne i rządowe oraz społeczność lokalna. Do interesariuszy pośrednich należy zaliczyć także instytucje unijne związane z polityką rolną, polityką ochrony

środowiska i innymi, mających wpływ na kwestie regulacji rynku rolnego i wykorzystanie ziemi rolniczej.

Jak wspomniano wyżej, za kluczowych interesariuszy ziemi rolnej należy uznać rolników. Warto jednak podkreślić, że jest to bardzo zróżnicowana grupa, których interesy znacznie się różnią. Dlatego podział tej grupy powinien też wynikać z pewnych dodatkowych kryteriów, do których można zaliczyć fakt, czy dany rolnik jest właścicielem czy dzierżawcą ziemi, jakie ma główne źródło utrzymania, położenie gospodarstwa (zarówno pod względem geograficznym, ale i bliskości aglomeracji) itd.

Jednym z najważniejszych czynników jest znaczne zróżnicowanie regionalne polskiego rolnictwa. Pokazują to chociażby dane dotyczące przeciętnej wielkości gospodarstw w Polsce. Średnia wielkość powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w Polsce wynosiła w 2017 r. 10,65 ha. W województwie zachodnio-pomor-



Autor: A. Suski



skim średnia ta wynosiła 30,35 ha, a w województwie małopolskim – jedynie 4,04 ha (ARiMR 2017). Inaczej na użytkowanie ziemi i rynek ziemi patrzą więc rolnicy prowadzące duże towarowe gospodarstwa, a inaczej rolnicy posiadający małe gospodarstwa z produkcją na własne potrzeby.

Dla rolników prowadzących małe gospodarstwa rolne (1-5 hektarów), co jest niewystarczające dla dochodowej działalności rolniczej, bardzo atrakcyjnym celem jest przekształcenie ich gruntów na cele mieszkalne lub przemysłowe. Wartość gruntów w takich przypadkach wzrasta od 10 do nawet 100 razy. Należy podkreślić, że obecnie nie ma skutecznych barier dla podziału gruntów rolnych w Polsce. Małe kawałki ziemi łatwiej sprzedać niż duże. Małe obszary są również łatwiejsze do przekształcenia w zastosowanie pozarolnicze.

Ważne rozróżnienie dotyczy też narodowości rolników. Tak jak w innych nowych krajach członkowskich w Polsce do 1 maja 2016 r. obowiązywał okres przejściowy, w którym cudzoziemcy z terenu Unii Europejskiej musieli uzyskać zezwolenia (wydawane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych) na nabywanie nieruchomości rolnych. Wspomniana wyżej ustawa z 14 kwietnia 2016 r. wprowadziła szereg utrudnień dla cudzoziemców chcących zakupić ziemię rolną. Ustawa ta zezwala bowiem na zakup ziemi tylko tym, którzy prowadzą swoją działalność rolniczą na terenie określonej gminy od minimum 5 lat. Dodatkowo prawo ogranicza również możliwość posiadania przez każdego rolnika więcej niż 300 hektarów ziemi.

Poniższa tabela przedstawia najważniejszych interesariuszy wpływających na sytuację na rynku ziemi rolnej w Polsce.

**Tabela 2.** Mapa interesariuszy ziemi rolnej w Polsce. Źródło: opracowanie własne

Interesariusze	Wpływ	Możliwe działania	Charakterystyka
Rolnicy	Bezpośredni	Transakcje kupna i sprzedaży	Zróżnicowana grupa pod względem wielkości gospodarstwa, położenia geograficznego gospodarstwa itd.
Nabywcy ziemi na cele mieszkalne	Bezpośredni	Transakcje kupna i sprzedaży; wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	Głównie okolice aglomeracji – proces „rozlewania się miast”
Nabywcy ziemi na cele rekreacyjne	Bezpośredni	Transakcje kupna i sprzedaży; wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	Głównie atrakcyjne przyrodniczo tereny
Przedsiębiorcy	Bezpośredni	Transakcje kupna i sprzedaży; wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	Głównie okolice miast i szlaków komunikacyjnych
Agencja rządowe: KOWR	Bezpośredni	Transakcje sprzedaży i dzierżawy gruntów	
Inne agencje rządowe realizujące np. inwestycje infrastrukturalne	Bezpośredni	Np. transakcje kupna związane z inwestycjami infrastrukturalnymi	
Samorząd lokalny	Bezpośredni i pośredni	Transakcje kupna i sprzedaży; kreowanie i realizacja narzędzi polityki wpływających na rynek ziemi (np. podatek rolny)	
Agencje rządowe: ARiMR	Pośredni	Wpływ na decyzje rolników poprzez dopłaty powiązane z użytkowaniem ziemi rolnej	
Instytucje unijne związane z polityką rolną, polityką ochrony środowiska i innymi	Pośredni	Wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	
Organizacje rolników (związki zawodowe rolników i organizacje branżowe) i organizacje pozarządowe	Pośredni	Wpływ na legislację dotyczącą użytkowania ziemi	



Opisane powyżej zróżnicowanie regionalne polskiego rolnictwa wskazuje również, iż konflikty między różnymi grupami użytkowników ziemi mogą przebiegać na wielu płaszczyznach i wyglądać odmiennie w różnych częściach kraju. Na przykład w regionach charakteryzujących się mniejszymi gospodarstwami i rosnącym znaczeniem dochodów pozarolniczych na wsi (np. w województwie małopolskim, podkarpackim, świętokrzyskim) konflikty pomiędzy rolniczym a pozarolniczym użytkowaniem ziemi mogą rosnąć. Szczególnie jest to widoczne na terenach atrakcyjnych turystycznie.

Z kolei na terenach przy aglomeracjach rolnicy narażeni są na rosnącą presję odczuwalną także na poziomie politycznym, ponieważ często tracą władzę w wyborach lokalnych – mają więc mniejszy wpływ na lokalne decyzje. Tam gdzie ziemia rolna jest przekształcana na cele nierolnicze pojawiają się konflikty między rolnikami a nowymi użytkownikami ziemi.

Na niektórych obszarach konkurencja jest jeszcze bardziej złożona, ponieważ pojawiają się podmioty publiczne decydujące o zakresie użytkowania gruntów. Takim przykładem może być wprowadzenie nowych form ochrony środowiska (np. Natura 2000 po przystąpieniu Polski do UE), co wywołuje nowe rodzaje konfliktów.

## Podsumowanie

Rynek ziemi w Polsce w ostatnich kilkunastu latach charakteryzował się spadkiem zasobów ziemi rolni-

czej, spadkiem powierzchni ziemi użytkowanej rolniczo w gospodarstwach rolnych oraz dynamicznym wzrostem cen ziemi rolniczej. Wynikało to przede wszystkim z szybkiego rozwoju gospodarczego kraju, ale także z takich procesów jak niekontrolowana urbanizacja. Ogólnie na sytuację na rynku ziemi w Polsce wpływają czynniki historyczne (w tym rozdrobnienie agrarne), naturalne (jakość gleb i ukształtowanie terenu), kulturowe (przywiązanie do ziemi) i polityka państwa.

Przy ocenie wpływu polityki państwa na rynek ziemi często analizuje się rolę interesariuszy, których można zdefiniować jako możliwie wszystkie osoby, społeczności, organizacje i grupy społeczne, których dotyczy dane rozwiązanie lub regulacja. Za kluczowych interesariuszy ziemi rolnej należy oczywiście uznać rolników, którzy bezpośrednio wpływają na rynek ziemi poprzez transakcje kupna i sprzedaży ziemi rolnej. Do grupy interesariuszy bezpośrednich należy włączyć też osoby fizyczne lub deweloperów budujących domy na oddzielanej ziemi, osoby budujące tzw. drugie domy dla celów rekreacyjnych oraz podmioty realizujące inwestycje infrastrukturalne. Bardzo ważny bezpośredni wpływ na użytkowanie ziemi rolnej mają też agencje rządowe bezpośrednio powiązane z obrotem ziemią (obecnie KOWR) i samorząd lokalny. Pośredni wpływ dotyczy natomiast tych wszystkich podmiotów, które choć nie użytkują ziemi rolnej, to mogą zgłaszać preferencje dotyczące jej użytkowania.



Autor: P. Czaja

---

## Literatura:

1. Dzun W., Musiał W. (2013). Zagospodarowanie ziemi rolniczej w Polsce w okresie przed- i po akcesyjnym w ujęciu regionalnym. *Więś i Rolnictwo*, 4(161): 62-78.
2. IERiGŻ, 2005, 2017. Rynek ziemi rolniczej: Stan i perspektywy. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
3. Milczarek-Andrzejewska D., Zawalińska K. (2015). Konflikty wokół ziemi - czy wspólna polityka rol- na może je łączyć? W: Hardt Ł., Milczarek-An- drzejewska D. (red.). *Ekonomia jest piękna?* Księ- ga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 407-422.
4. Wilkin J. (2014). Ziemia rolnicza – dobro wielofunk- cyjne. *Więś i Rolnictwo*, 1 (162): 113-121.
5. <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-krajowa/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html>
6. <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/bibliote-ka/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restruktury- zacji-i-modernizacji-rolnictwa.html>
7. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>
8. <http://www.kowr.gov.pl/>







## Rozdział 5.

# Polityki publiczne kształtujące wykorzystanie ziemi

**prof. dr hab. Jerzy Wilkin**

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk

### Wstęp

Mówiąc o wykorzystaniu ziemi, chodzi nam przede wszystkim o ziemię rolniczą. Ona wymaga szczególnej troski i ochrony ze względu na jej znaczenie zarówno dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju, a więc jednego z najważniejszych składników bezpieczeństwa człowieka, jak i na wiele innych funkcji, o których piszemy w tym opracowaniu.

Oczywiście należy też przeprowadzić analizy i zaproponować sposoby ochrony innych rodzajów ziemi; w tym ziemi zajmowanej przez lasy i zadrzewienia, torfowiska i inne tereny mające wielkie znaczenie w zachowaniu równowagi środowiskowej, ochronie klimatu i różnorodności biologicznej kraju. Mają one także znaczenie dla warunków działalności rolniczej i symbioza tych systemów przyrodniczych z rolnictwem jest znana i coraz powszechniej doceniana. Jest to jednak temat na inne opracowanie.

Prawie we wszystkich krajach, a szczególnie w tych należących do Unii Europejskiej, bardzo duże znaczenie mają różnego rodzaju polityki, tworzone i realizowane na wszystkich szczeblach organizacji społeczeństwa, poczynając od szczebla unijnego, na krajowych, regionalnych i lokalnych kończąc. Jednym z fundamentów aksjologicznych i praktycznych tzw. Europejskiego Modelu Rolnictwa, jest założenie, iż gospodarowanie w rolnictwie i wykorzystanie zasobów którymi ono dysponuje nie może być poddane jedynie mechanizmom rynkowym i wymaga zaangażowania oraz troski publicznej. Ta troska i zaangażowanie realizowane jest przy pomocy odpowiedniego ustawodawstwa i różnych polityk tworzonych na wyżej wymienionych szczeblach. Mamy więc w tym przypadku do czynienia ze złożoną mozaiką rozwiązań instytucjonalnych i form interwencji publicznej.

W UE podstawą filozoficzno-prakseologiczną koordynacji i organizacji tych działań jest zasada subsydiarności (pomocniczości) zapisana w najważniejszych traktatach i dokumentach strategicznych Wspólnoty.

**Już w Traktatach Rzymskich uznano, że rolnictwo zasługuje na szczególne wsparcie i ochronę, co znalazło urzeczywistnienie w najważniejszej i najbardziej kosztownej do niedawna Wspólnej Polityce Rolnej.**

W tym opracowaniu analizujemy przyczyny nieskuteczności polityk publicznych w Polsce w odniesieniu do ochrony ziemi rolniczej, poprawy struktury gruntów i gospodarstw rolniczych oraz racjonalnego wykorzystania gruntów rolnych, biorąc pod uwagę ich wielofunkcyjność.

**Formułujemy tezę, że w naszym kraju nie ma polityki wykorzystania ziemi (w j. angielskim: *land use policy*), a więc skoordynowanej polityki publicznej, obejmującej cele, ramy instytucjonalne, narzędzia i sposoby kontroli wykorzystania ziemi, zharmonizowane z zasadami zrównoważonego rozwoju.**

Trudno byłoby np. wskazać jaką instytucja publiczna monitoruje i nadzoruje wykorzystanie ziemi rolniczej, biorąc pod uwagę wyżej wymienione zasady.

### Polityka publiczna, wartości i interesy

W gospodarce rynkowej cele i interesy jednostek oraz organizacji gospodarczych uwidaczniają się na rynku, podlegają rynkowej weryfikacji i koordynacji. Jednak nawet sfera rynku wymaga ram instytucjonalnych (zwłaszcza prawnych) ustanawianych przez państwo. Jak głosi ekonomia instytucjonalna, jakość rynku, jego sprawność

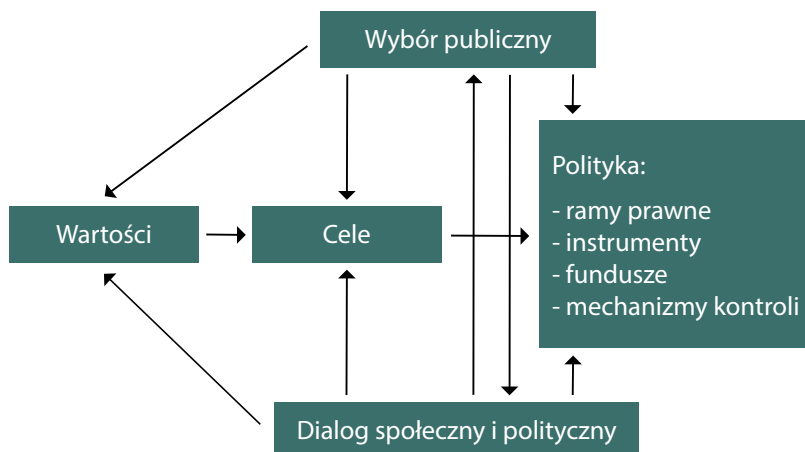
i efektywność zależy od jakości tychże ram, w których on działa. Przykładem tego znaczenia jest zapewnienie prawnej ochrony uprawnień własnościowych, bez których rynek nie może dobrze działać, ochrona konkurencji (w tym prawo antymonopolowe), czy zagwarantowanie wolności obywatelskich.

Na ziemi rolniczej znajdującej się w prywatnym władaniu tworzone są liczne dobra czy usługi nierynkowe i niekomercyjne, mające ważne znaczenie dla społeczeństwa.

Produktu Krajowego Brutto. Poza względami czysto prakseologicznymi (tzw. zawodnością rynku - *market failure*), aktywność sfery publicznej wynika z uzasadnionego przeświadczenia, że rynek nie realizuje wielu ważnych wartości.

Punktem wyjścia dla legitymizacji różnego rodzaju polityk publicznych jest konieczność realizacji społecznych wartości.

Na tych wartościach budowane są przesłanki i cele polityki. Współzależności te są pokazane na poniższym rysunku:



Rys. 5.1. Od wartości do polityki. Źródło: Opracowanie własne

Z ziemią rolniczą powiązana jest duża część kultury narodowej, pejzaż przyrodniczo-architektoniczny kraju, funkcjonowanie i rozwój wsi, wytwarzanie surowców przemysłowych, w tym energetycznych, itp. Wykorzystaniu ziemi rolniczej towarzyszy wiele tzw. efektów zewnętrznych (*externalities*) zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym. Zgodnie z dominującą teorią ekonomii, występowanie takich efektów jest ważną przesłanką do interwencji państwa, niekiedy w postaci wsparcia i wynagradzania za te efekty (pozytywne), a niekiedy też w celu ich ograniczenia, jak to ma miejsce np. w przypadku negatywnych efektów środowiskowych intensywnego rolnictwa.

Sfera wyboru prywatnego jest uzupełniona powiększającą się sferą wyboru publicznego, wynikającą z przekonania społeczeństw o konieczności regulacji publicznej różnych dziedzin życia.

Jedną z nich jest konieczność dostarczania obszernego zakresu tzw. dóbr publicznych, których nie jest w stanie dostarczać sfera prywatna (rynkowa). W wysoko rozwiniętych krajach państwo (podmioty publiczne) dzieli około 50%

W strukturze instytucji państwowych w Polsce główną instytucją nadzorującą gospodarkę ziemią jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W jego strukturze znajduje się Departament Gospodarki Ziemią, który „realizuje zadania Ministra dotyczące gospodarki ziemią, wspierania przemian struktury agrarnej i rewindykacji nieruchomości rolnych, planowania przestrzennego, ochrony gruntów rolnych, geodezji rolnej, klasyfikacji gruntów, melioracji i inżynierii wodnej, technicznych środków produkcji dla rolnictwa, kształtowania infrastruktury technicznej wsi, wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biomasy na cele energetyczne, zestawiania potrzeb jednostek podległych lub nadzorowanych na niektóre wydatki majątkowe oraz ewidencjonowania i kontroli ich wykorzystania, a także nadzoru nad Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa nie objęte zakresem działania innych departamentów.” (Informacja ze strony internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 27.07.2018). Jak widać więc zakres działalności i odpowiedzialności tego departamentu jest bardzo duży, być może zbyt duży, co zagraża jakości i efektywności realizacji nałożonych na ten departament zadań i obowiązków.

Bardzo ważną rolę w zagospodarowaniu ziemi rolniczej, zwłaszcza tej będącej własnością Skarbu Państwa, odgrywała utworzona w 1992 r. Agencja Własności Skarbu Państwa, przekształcona w 2003 r. w Agencję Nieruchomości Rolnych<sup>8</sup>. Ta, z kolei, od 10 lutego 2017 r. została włączona do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. W zasadach funkcjonowania tej instytucji stwierdza się: „Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zobowiązany został do realizacji przepisów wynikających z *ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* w zakresie m.in.:

- rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji administracyjnych na nabycie nieruchomości rolnych;
- wykonywania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości rolnych;
- wykonywania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia udziałów i akcji spółek handlowych będących właścicielami nieruchomości rolnych.” (KSOW-stro-na internetowa).

Podstawą prawną gospodarowania ziemią rolniczą w Polsce jest Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r., nowelizowana 12 razy w okresie późniejszym (ostatnio w 2017 r.), uwzględniająca m.in. plan budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego. Głosi ona m.in.:

Art. 2a. Warunki nabycia nieruchomości rolnej

1. Nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jeżeli nabywana nieruchomość rolna albo jej część ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej wystarczające jest, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków.
2. Powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonej zgodnie z art. 5 *pojęcie gospodarstwa rodzinnego* ust. 2 i 3.
3. Przepisy ust. 1 i 2 nie dotyczą nabycia nieruchomości rolnej:
  - przez:
    - osobę bliską zbywcy,
    - jednostkę samorządu terytorialnego,
    - Skarb Państwa lub działający na jego rzecz Krajowy Ośrodek,

- spółkę prawa handlowego, której wyłącznym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będącą operatorem systemu przesyłowego albo posiadającą koncesję na przesyłanie paliw ciekłych, w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, 650, 685, 771 i 1000),
- osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania,
- parki narodowe, w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody,
- przez osobę, która zbyła nieruchomość rolną na cele związane z realizacją Inwestycji lub Inwestycji Towarzyszącej w rozumieniu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. poz. 1089) – w okresie 3 lat od dnia zawarcia umowy – albo została z niej wyłączone na te same cele,
- przez Spółkę Celową, o której mowa w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym;

- w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego;
- na podstawie art. 151 *przekroczenie granic przy budowie a uprawnienia właściciela gruntu* lub art. 231 *wzniesienie budynku na cudzym gruncie* Kodeksu cywilnego;
- w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego.

(Stan prawny aktualny na dzień 26.07.2018 r.)

Duże znaczenie dla funkcjonowania rynku ziemi w Polsce, w tym zasad nabywania gruntów rolnych, miała Ustawa z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ustawa ta w znacznym stopniu ograniczyła i utrudniła transakcje gruntami rolnymi. Miała też wiele innych skutków:

- częściowe zahamowanie obrotem ziemią,
- ograniczenie wzrostu cen ziemi rolniczej,

<sup>8</sup> W okresie niespełna 14 lat swego istnienia, ANR miała aż 12 prezesów, co niewątpliwie nie sprzyjało realizacji jakiegokolwiek długookresowej strategii racjonalnego gospodarowania gruntami rolnymi w Polsce. Warto przypomnieć, że w okresie 10 lat po ustanowieniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1993 r. agencją tą, w bardzo trudnych warunkach społeczno-ekonomicznych i ustrojowych, kierował ten sam prezes Adam Tański, którego osiągnięcia nie są chyba należycie doceniane



- spadek wartości ziemi rolniczej jako zabezpieczenia kredytu i ograniczenie możliwości zaciągania kredytów pod hipotekę gospodarstw,
- ograniczenie rozwoju gospodarstw, zarówno poprzez zakup ziemi, jak i jej dzierżawę.

Jednym z politycznie eksponowanych motywów wprowadzenia w/w ustawy było utrudnienie, czy wręcz zablokowanie nabywania gruntów rolnych przez obcokrajowców. Była to jednak obawa nieuzasadniona, bowiem już wcześniej obowiązujące przepisy dość skutecznie ograniczały możliwości zakupu gruntów rolnych przez obcokrajowców, a udział podmiotów zagranicznych w strukturze własności ziemi w Polsce był marginalny (jeden z najniższych w Europie).

**Bardzo ważne znaczenie w gospodarowaniu gruntami rolnymi mają plany zagospodarowania przestrzennego, ustanawiane na różnych szczeblach organizacji struktury terytorialnej państwa.**

W tych planach uwidaczniają się zarówno różne koncepcje teoretyczne polityki przestrzennej, jak i interesy podmiotów funkcjonujących na tych szczeblach. Jak stwierdza Jerzy Bański: „Politykę przestrzenną prowadzą władze publiczne stosując różnorodne instrumenty i formy jej realizacji. Podstawowe prawa, w tym ustalenia dotyczące przeznaczenia i sposobów zagospodarowania gruntów są zawarte w dokumentach planistycznych. Planowanie przestrzenne realizuje się w naszym kraju na trzech poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Na poziomie krajowym politykę przestrzenną kształtuje koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, na poziomie regionalnym plan zagospodarowania przestrzennego województwa, zaś na poziomie lokalnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.” (Bański 2018, s. 5)

Podstawą tej polityki są opracowania strategiczne, w tym: *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020*, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* i szereg innych dokumentów strategicznych.

**W Polsce znacznej ochronie podlegają grunty rolne klasy I-III, a ich wyłączenie z użytkowania rolniczego wymaga zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.**

Obowiązująca ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego i ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewiduje jednak szereg wyłączeń z tych rygorystycznych zasad. Duże znaczenie mają w tym przypadku miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W tych planach, o tym czy dany teren jest użytkiem rolnym stwierdza starosta.

**Niezbędnej ochrony pozbawione są grunty klasy IV-VI, a o ich wyłączeniu z produkcji rolnej decyduje starosta. Brak należytej ochrony tych gruntów jest dużym błędem polityki wykorzystania gruntów rolnych, bowiem grunty należące do tych trzech klas stanowią 72,5% ogólnej powierzchni gruntów rolnych w Polsce.**

Niepokoiki zwłaszcza niedostateczna ochrona gruntów IV klasy, bowiem są to grunty średniej jakości, stanowiące w Polsce 35,2% ogółu gruntów rolnych. Przydatność rolnicza tych gruntów nie budzi wątpliwości. Przy obecnych możliwościach techniki rolniczej, w tym biotechnologii, możliwe jest też efektywne wykorzystanie użytków rolnych klasy V i VI. Marnotrawimy więc potencjał glebowy naszego kraju pozwalając na ich łatwe wyłączenie z zasobu użytków rolnych, na rzecz zastosowań pozarolniczych.

**Błędem jest też wyłączenie użytków rolnych V i VI klasy z podatku rolnego. Skłania to do gromadzenia tych gruntów w „enklawie” nieproduktywnej: mieszkaniowej, rekreacyjnej i innej.**

Poza istniejącymi obecnie podatkami rolnymi (z ich znacznymi ułomnościami, jak wyżej wspomniana) dodatkowym obciążeniem podatkowym powinny objęte być wszelkie użytki rolne nie wykorzystywane do produkcji rolnej, co byłoby dość skutecznym narzędziem ograniczania zjawiska porzucania ziemi rolniczej dla celów produkcji rolnej (*land abandonment*) i traktowania tego zasobu jako „zamrożonego kapitału”.

**Ziemia rolnicza służąca rzeczywistej produkcji rolnej powinna być opodatkowana w mniejszym stopniu niż ziemia traktowana jako kapitał.**

Obecnie, często jest wprost odwrotnie. Jest to element patologii systemu podatkowego.

**Skuteczność polityki ochrony i wykorzystania gruntów rolnych**

W naszym przekonaniu, grunty rolne są w Polsce niedostatecznie chronione. Wskazuje na to szybkie tempo zmniejszania powierzchni tych gruntów (piszemy o tym w rozdziale 2) oraz stosunkowa łatwość ich przeznaczenia na cele nierolnicze, a także rozrzućność i niefrasobliwość w gospodarowaniu gruntami, w tym lokalizacji budynków mieszkalnych, infrastruktury i terenów rekreacyjnych. Najważniejsze przyczyny tego stanu rzeczy to: 1) brak zintegrowania instytucjonalnego, kompetencyjnego i funkcjonalnego polityki publicznej odnoszącej się do gospodarki ziemią; 2) zmienność i niespójność podstaw prawnych, regulujących wykorzystanie ziemi.

**Prawo dotyczące wykorzystania ziemi traktowane jest instrumentalnie, podlega naciskom politycznym oraz interesów prywatnych i politycznych inwestorów.**

Jeśli chodzi o prawne podstawy ochrony i gospodarowania gruntami w Polsce, to zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych* z 3 lutego 1995 r. Definiuje ona szeroki zakres znaczenia terminu: „grunty rolne” i „grunty leśne” oraz określa cele przyświecające ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Art. 3. w/w ustawy głosi:

1. Ochrona gruntów rolnych polega na:

- ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne;
- zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi;
- rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze;
- zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych;
- ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

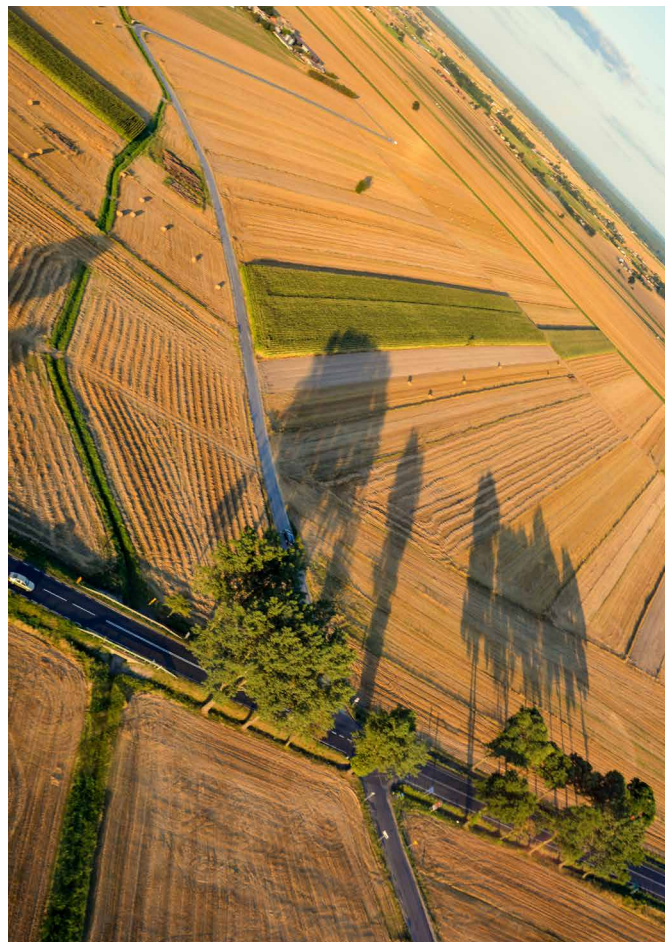
W realizacji tej ustawy ważne miejsce wyznaczono starostom:

Art. 5.

- Jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, właściwym w sprawach ochrony gruntów rolnych jest starosta, a gruntów leśnych – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku.
- Zadania starosty, o których mowa w ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

Konflikty między władzami publicznymi na szczeblu lokalnym, a instytucjami centralnymi i regionalnymi, ze względu na rozbieżność interesów, widoczne są w wielu sferach gospodarki ziemią. Na szczeblu lokalnym są słabe bodźce do ochrony gruntów rolnych i zapobiegania przekształcania ich w inne formy użytkowania.

**Poprzez niewłaściwe realizowanie zasad gospodarki przestrzennej, w tym planów zagospodarowania przestrzennego, tracimy coraz więcej gruntów rolnych, w tym o wysokiej jakości.**



Autor: A. Suski

Samorządy lokalne bardzo często traktują zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze jako ważne źródło powiększania swoich przychodów (podatki lokalne zwiększają się dzięki temu bardzo znacznie). Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 585 ze zm.) sankcjonuje stan wyłączenia z użytkowania rolnego grunty przeznaczone na inne cele w lokalnych planach zagospodarowania terenu. Na stronie internetowej KOWR widnieje następująca informacja:

Przepisów *ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* nie stosuje się do:

- nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha;
- nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi;
- nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Skarbu Państwa, o których mowa w *ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*;

- gruntów rolnych zabudowanych o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które w dniu 30.04.2016 r., zajęte były pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajętych na urządzenie ogródka przydomowego – jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu *ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*;
- nieruchomości rolnych, które w dniu 30.04.2016 r., w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są (w całości), na cele inne niż rolne (np. budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne lub inne, usługowe, przemysłowe itp.).

W strukturze instytucjonalnej istniejącej obecnie w naszym kraju nie ma jednej, publicznej agencji, która miałaby realne kompetencje i możliwości nadzorowania racjonalnego, kompleksowego oraz zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju, w tym zrównoważonego wykorzystania ziemi, godzącego nie tylko bieżące potrzeby interesariuszy (por. rozdz. 4), ale też potrzeby przyszłych pokoleń (co jasno zakłada koncepcja zrównoważonego rozwoju, por. rozdz. 2). Tego rodzaju agencja powinna mieć mocne zaplecze analityczne, które byłoby gwarancją merytorycznych, w tym naukowych, podstaw polityki wykorzystania ziemi (*land use policy*). Takiej polityki nie mamy obecnie w naszym kraju. Przykładowo: zadania związane z kształtowaniem struktury gospodarstw, mające duże znaczenie dla racjonalnego wykorzystania ziemi rolniczej, umieszczone zostały zarówno w zakresie kompetencji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Gospodarki Ziemią), Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, jak i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

**Gospodarka ziemią jest przedmiotem oddziaływania wielu polityk, których mechanizmy oraz skutki są trudne do precyzyjnego ustalenia, co nie znaczy, że jest to niemożliwe przy odpowiednio przygotowanych procedurach analitycznych.**

Trudność takiego zadania wynika ze skomplikowanej współzależności oddziaływania wielu polityk. Do najważniejszych w tym zakresie należą:

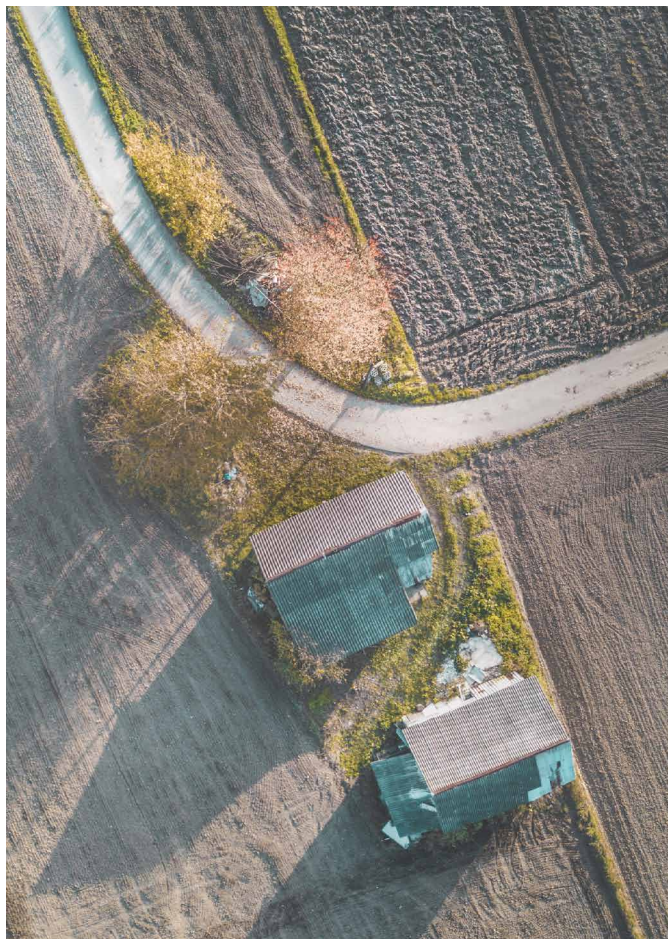
#### 1. Polityka rolna:

- Wspólna Polityka Rolna, zarówno w ramach filaru I, jak i II, kształtująca ramy instytucjonalne, instrumentalne i finansowe wspierania rolnictwa i wykorzystania jego zasobów, w tym ziemi, na obszarze Unii Europejskiej;

- Krajowa polityka rolna, będąca uzupełnieniem i konkretyzacją polityki unijnej, w ramach przyjętych zasad wspólnotowych.
2. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju, realizowana na różnych szczeblach organizacji kraju. Jak pokazujemy to w różnych częściach naszego opracowania, polityka ta ma niezwykle ważny i silny wpływ na gospodarkę ziemią.
  3. Polityka regionalna, mająca kluczowe znaczenie w polityce rozwoju kraju i obejmująca dużą część funduszy unijnych.
  4. Polityka socjalna, w tym zwłaszcza odnosząca się do ludności rolniczej (KRUS), mająca wpływ na strukturę gospodarstw i powiązanie zawodowe z rolnictwem. Posiadanie ziemi rolniczej daje możliwość ubezpieczenia w KRUS i prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Ponieważ składki na KRUS są dużo niższe od składek na ZUS, które opłacają osoby prowadzące firmy w formie indywidualnych działalności gospodarczych, stawia to „rolników” w uprzywilejowanej pozycji i powoduje, że nie chcą się pozbyć niewielkich gospodarstw, które *de facto* nie są gospodarstwami. Te nawet niewielkie gospodarstwa dają im status rolnika, uznawany za korzystny ze względów prawnopodatkowych i socjalnych.
  5. Polityka podatkowa, obejmująca zarówno podatki centralne (PIT, CIT, VAT, podatki akcyzowe), jak i podatki lokalne (podatek rolny, podatki od nieruchomości i inne). Polska ciągle jeszcze nie ma podatku katastralnego, który mógłby pomóc w uporządkowaniu i uzupełnieniu ogólnego systemu podatkowego i poprawy racjonalności wykorzystania zasobów gruntowych, mieszkaniowych i innych.
  6. Polityka środowiskowa, mająca duży wpływ na wykorzystanie gruntów rolnych, ich ochronę oraz powiązanie z innymi składnikami środowiska, w którym funkcjonuje rolnictwo (obszary leśne, tereny chronione, wody itp.) Duża część działań WPR wiąże instrumenty wsparcia dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich z wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska (np. *cross-compliance*)
  7. Polityka infrastrukturalna.
  8. Polityka naukowa i transferu wiedzy (obejmująca także doradztwo rolnicze).

**Jednym z instrumentów instytucjonalnych (rozwiązań prawnych i wykorzystywanych narzędzi polityki) poprawiających wykorzystanie ziemi rolniczej w Polsce byłoby udoskonalenie systemu dzierżawy gruntów rolnych.**





Autor: P. Czaja

Ta dziedzina stosunków agrarnych jest w naszym kraju zaniedbana i niedostatecznie uporządkowana instytucjonalnie. Dominują dzierżawy nieformalne i krótkookresowe, a one nie skłaniają do racjonalnej gospodarki ziemią.

## Podsumowanie

Ochrona gruntów rolnych i ich racjonalne wykorzystanie są przedmiotem zainteresowania i wielu działań praktycznych w ramach Unii Europejskiej. Polityka rolna jest w Unii coraz silniej powiązana z polityką środowiskową, w tym ochroną klimatu. Rozważając potrzebę i sposoby ochrony gruntów rolnych w Polsce musimy brać pod uwagę zarówno podstawy prawne, jak i realizowane polityki w skali UE. Wykorzystanie ziemi rolniczej i jej ochrona w skali całej UE może budzić wiele zastrzeżeń i niepokój. Jednym z nich jest duża skala porzucania ziemi rolniczej (*land abandonment*), w tym przez małe gospodarstwa. Sprawa dotyczy w UE milionów hektarów ziemi,

które mogłaby mieć rolnicze zastosowanie, z korzyścią dla jakości środowiska i innych społecznie użytecznych funkcji. Działania na rzecz ochrony gruntów rolnych podejmowane w kraju muszą więc być zsynchronizowane z działaniami podejmowanymi w skali całej Unii. Polska powinna odegrać aktywną i innowacyjną rolę w tym zakresie.

Gospodarka ziemią jest jednak w znacznym stopniu podporządkowana politykom krajowym, o których wspomniamy powyżej.

**Rozwiązania instytucjonalne i strategie rozwojowe przyjmowane w poszczególnych krajach członkowskich mają decydujący wpływ na zakres ochrony i racjonalne wykorzystanie użytków rolnych.**

W rozdziale tym formułujemy tezę, że użytki rolne są w naszym kraju niedostatecznie chronione a polityki publiczne nie stwarzają należytych warunków dla ich racjonalnego wykorzystania. Podstawy prawne ochrony i użytkowania gruntów rolnych oraz ustroju rolnego są zmieniane bardzo często. Zbyt często zmieniają się też struktury organizacyjne nadzoru i regulacji rynku ziemi, a jeszcze częściej osoby odpowiedzialne za kierowanie nimi.

Prowadzi nas to do wniosku, że poprawa ochrony i racjonalnego wykorzystania gruntów rolnych w Polsce zależy od poprawy jakości rządzenia. Zasady „dobrego rządzenia” (*good governance*) są dobrze znane i opisywane w literaturze<sup>9</sup>. Ich wdrażanie w naszym kraju napotyka jednak na liczne i silne przeszkody, a nawet przejawy patologii, o których wspomniamy w odniesieniu do kwestii gospodarki ziemią.

**Troska o ziemię rolniczą, to zadanie, które należy adresować do różnych szczebli organizacji naszego społeczeństwa.**

Wiele decydujących spraw, zwłaszcza dotyczących kwestii instytucjonalnych (prawa i podmiotów regulacyjnych) zależy do szczebla centralnego, ale duża część uwarunkowań dotyczących wykorzystania i ochrony ziemi rolniczej zależy od szczebli lokalnych (powiatowych i gminnych), na co wskazujemy w naszym opracowaniu. To właśnie na tych szczeblach potrzeby ochrony gruntów rolnych nie są należycie doceniane i egzekwowane. Związane jest to na ogół z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Interesy fiskalne gmin i powiatów okazują się znacznie ważniejszymi niż potrzeba utrzymania, a nawet wzmocnienia wielofunkcyjności ziemi rolniczej, a zwłaszcza ochrony tej ziemi dla przyszłych pokoleń.

<sup>9</sup> O zasadach dobrego rządzenia i problemach z ich wdrażaniem w Polsce piszemy w pracy: Wilkin J. (red): Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa







## Rozdział 6.

# Jak narzędzia PROW wpływają na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym wykorzystanie ziemi?

**dr Jakub Jasiński**

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

### Wstęp

Niniejszy rozdział stara się pokazać, na ile koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich obecna jest w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 (dalej PROW 2014-2020), czym jest ona w tym dokumencie warunkowana oraz jak i na jakich polach ma być realizowana. Opracowanie jest także próbą wskazania tych celów szczegółowych i priorytetów PROW 2014-2020, które umożliwiają wspieranie zrównoważonego rozwoju, w tym zrównoważonego wykorzystania ziemi rolniczej, za pomocą instrumentarium Programu. Koncepcje zrównoważonego rozwoju - w jej szerokim rozumieniu uwzględniającym nie tylko kwestie środowiskowe, ale także ekonomiczne i społeczne (społeczno-kulturowe) (por. M. Kłodziński i A. Rosner, 1997) - starano się odnieść do wszystkich działań PROW 2014-2020.

**Za szczególnie istotne i wymagające odrębnej analizy uznano działania i poddziałania, które przez samych twórców PROW 2014-2020 wskazane zostały jako takie, które służą komasacji gruntów lub „mają zapobiegać erozji gleby i poprawiać gospodarowanie glebą” (PROW, str. 63).**

Z punktu widzenia wykorzystania ziemi rolniczej kluczowe są bowiem dwa problemowe zjawiska związane z tym zasobem polskiej wsi. Z jednej strony jest to niska jakość gleb w naszym kraju, z drugiej strony niekorzystna struktura agrarna:

- Jakość gleb w Polsce należy do najniższych w Europie – wynika to przede wszystkim z uziarnienia, niskiej zawartości próchnicy oraz zakwaszenia. Zawartość materii organicznej w glebach użytków rolnych Polski zawiera się przedziale od 0,5 do 10%, a średnia jej zawartość wynosi 2,2%. W skali kraju 34 gminy wiejskie zakwalifikowano do obszarów problemowych rolnictwa (OPR) ze względu na bardzo niską zawartość materii organicznej. Udział gleb o zawartości materii organicznej poniżej 1,3% w tych gminach przekracza 50% użytków rolnych. W kolejnych 61 gminach nie włączonych do obszarów OPR bardzo niska zawartość próchnicy występuje na 30-50% powierzchni użytków rolnych. Pod względem stanu zakwaszenia gleb, Polska wyróżnia się bardzo niekorzystnie na tle innych krajów europejskich<sup>10</sup> - średnia wartość pH wynosi 5,48 przy medianie równej 5,38. Łącznie ok. 50% gleb charakteryzuje się bardzo dużym lub dużym zakwaszeniem, a gleby obojętne i zasadowe stanowią ok. 20%<sup>11</sup> (PROW str. 20).

<sup>10</sup> Erozja jest naturalną przyczyną degradacji gleb powszechną w całej Europie. W Polsce, z racji silnego urzeźbienia lub pokrywy glebowej podatnej na wymywanie, około 33% obszaru kraju, jest zagrożone erozją wodną w stopniu słabym, średnim i silnym, w tym 16,7% w stopniu średnim i silnym. W skali kraju 8,2% całkowitej powierzchni użytków rolnych położonych jest na obszarach (w obrębach geodezyjnych), na których udział erozji wodnej powierzchniowej na gruntach ornych w stopniu umiarkowanym, średnim, silnym i bardzo silnym przekracza 30%. Erozja wietrzna występująca w Polsce, przy obecnym zróżnicowaniu krajobrazu obszarów wiejskich, nie stwarza dużego zagrożenia dla degradacji gleby. Wynika to między innymi z dużego udziału powierzchni lasów, zadrzewień śródpolnych i trwałych użytków zielonych w strukturze użytkowania, a także z małej powierzchni gospodarstw i rozdrobnionej szachownicy gruntów na znacznym obszarze Polski. Wyniki badań wskazują, że stan czystości gleb użytków rolnych w Polsce jest bardzo dobry pod względem zawartości w nich zanieczyszczeń istotnych dla zdrowia człowieka i środowiska, do których zaliczamy metale ciężkie, niektóre związki organiczne. Podwyższoną zawartość ołowiu (kwalifikującą do II stopnia zanieczyszczenia) wykazuje 3 % gleb, cynku - 1,5%. Ponadto stwierdza się małe zanieczyszczenie gleb (I stopień zanieczyszczenia) kadmem - dla ok. 10% gleb i niklem - 3%. Niska jakość gleb w powiązaniu z częstymi okresami niedoborów opadów, wpływa negatywnie na produktywność rolnictwa. W Polsce jakość gleb jest decydującym czynnikiem wartości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, dlatego aż 56% użytków rolnych jest zaklasyfikowana do Obszarów o Niekorzystnych Warunkach (ONW) (PROW str. 20)

<sup>11</sup> Zdecydowana większość gleb o odczynie kwaśnym i bardzo kwaśnym występuje w północno-wschodniej i środkowej Polsce

- Wśród słabych stron zidentyfikowanych w obszarach objętych PROW 2014-2020 wymienia się niekorzystną strukturę agrarną - pomimo znacznych zasobów ziemi, jakimi dysponuje polskie rolnictwo. Wśród ok 1,5 mln gospodarstw rolnych w Polsce, prowadzących działalność rolniczą dominują gospodarstwa o powierzchni do 5 ha, z kolei gospodarstw o areale powyżej 100 ha użytków rolnych było zaledwie 1%. W ujęciu ekonomicznym ponad połowę stanowiły gospodarstwa o wielkości produkcji do 4 tys. euro, a gospodarstwa o wielkości powyżej 15 tys. euro stanowiły 17%. Oznacza to skupienie znacznej części potencjału produkcyjnego w gospodarstwach prowadzących produkcję na małą skalę<sup>12</sup>. Gospodarstwa te w większości charakteryzują się niską specjalizacją oraz ograniczonym udziałem w rynku. Niekorzystne implikacje rozdrobnienia gospodarstw potęguje wadliwy rozłóg gruntów; w wielu z nich - prawie 25% gospodarstw użytkuje powierzchnię w ponad sześciu działkach. Niekorzystna struktura agrarna przekłada się na ograniczenia w stosowaniu odpowiednich technologii, co ma z kolei wpływ na niską produktywność rolnictwa (PROW str. 33).

Można założyć, że PROW 2014-2020 trafnie diagnozuje kluczowe problemy związane z zasobem ziemi rolniczej. Powstaje zatem pytanie, na ile przygotowane przez twórców PROW 2014-2020 działania – w ich warstwie teoretycznej – podejmują próbę przezwyciężenia tych problemów, jak określone zostały cele i zadania stawiane przed poszczególnymi instrumentami wsparcia i czy oddziałują one także na właściwe wykorzystanie ziemi rolniczej.

## Zrównoważony rozwój, a cele i priorytety PROW 2014-2020

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 został opracowywany na podstawie przepisów Unii Euro-

pejskiej, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Program jest elementem systemu polityki rozwoju kraju, w szczególności poprzez realizację zapisów tzw. Umowy Partnerstwa. Umowa ta określa zasady wykorzystania przez Polskę środków wspólnotowych zgodnie z unijną strategią wzrostu „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” i z uwzględnieniem potrzeb rozwojowych naszego kraju (zob. Umowa Partnerstwa). Powyższa Strategia - już w samej swojej nazwie - odnosi się do zrównoważonego rozwoju. Odniesień do tej koncepcji nie brakuje także we wspomnianym rozporządzeniu nr 1305/2013 (zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego). W preambule do tego aktu prawnego przeczytać możemy m.in.: „*Priorytety unijne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich powinny być realizowane w ramach zrównoważonego rozwoju i wspierania przez Unię celu polegającego na ochronie i poprawie środowiska, określonego w art. 11 TFUE, z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci” oraz „Wiedza i zdobyte informacje powinny w szczególności umożliwiać rolnikom, posiadaczom lasów, osobom działającym w sektorze spożywczym oraz MŚP na obszarach wiejskich wzmocnienie ich konkurencyjności i efektywnego gospodarowania zasobami oraz poprawę wyników w zakresie oddziaływania na środowisko, przyczyniając się jednocześnie do osiągnięcia zrównoważonego charakteru gospodarki wiejskiej”, a także „Rozwój infrastruktury lokalnej i lokalnych podstawowych usług na obszarach wiejskich, w tym rekreacji i usług w zakresie kultury, odnowa wsi i działalność ukierunkowana na odbudowę i poprawę stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego wsi i krajobrazów wiejskich stanowią zasadniczy element wszelkich wysiłków w zakresie realizowania potencjału wzrostu i wspierania zrównoważonego charakteru obszarów wiejskich.”.*

**Z powyższego wynika, że do tematu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich podchodzi się w UE**

<sup>12</sup> W raporcie „Polska Wieś 2018”, na potrzeby którego przeanalizowano strukturę obszarową gospodarstw i jej zmiany w latach 2007–2016 (w skali kraju oraz województw) zaprezentowano m.in. następujące konstatacje:

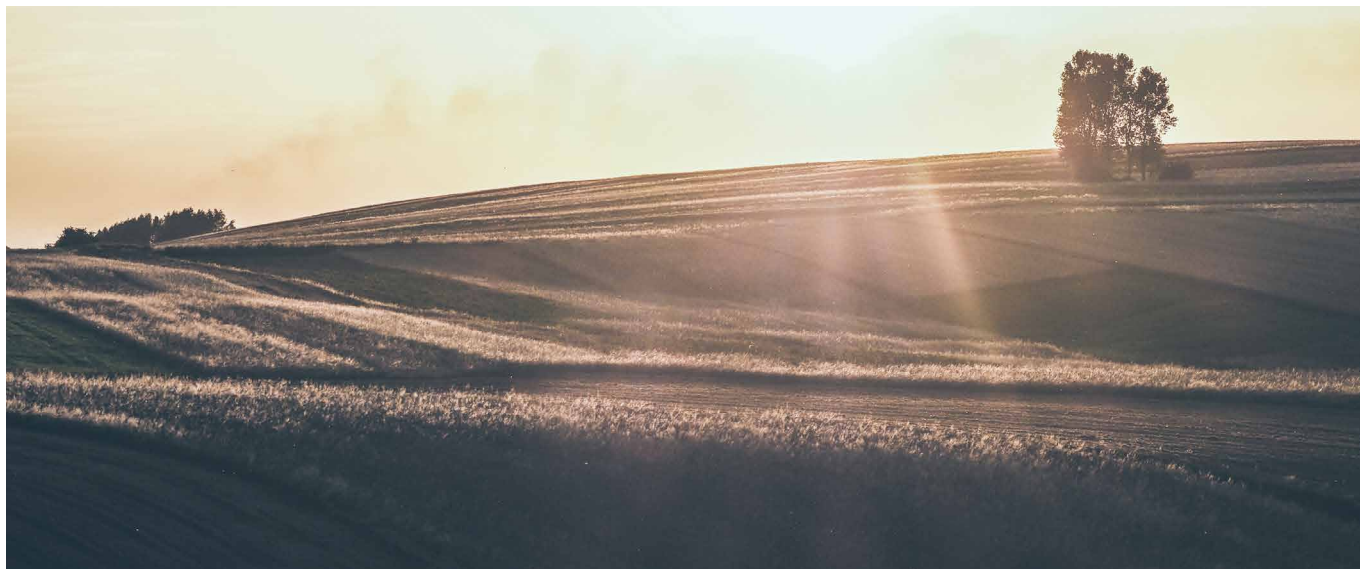
- z ogólnej powierzchni użytków rolnych będących w posiadaniu gospodarstw powyżej 1 ha UR w Polsce wciąż blisko połowa (47,5%) znajduje się w gospodarstwach rolnych o powierzchni do 20 ha - gospodarstwa te stanowią 90,2% ogólnej liczby gospodarstw posiadających użytki rolne;
- pozytywnym zjawiskiem jest to, że relatywnie najszybciej następowała redukcja liczby gospodarstw najmniejszych obszarowo (1–10 ha), a co za tym idzie, użytkowanego przez nie obszaru UR;
- jednocześnie w analizowanym okresie nastąpił przyrost liczby gospodarstw w grupach obszarowych powyżej 30 ha – największy w ujęciu bezwzględnym w grupie 50–100 ha UR;
- w gospodarstwach największych obszarowo – ponad 100 ha i więcej UR – w 2016 r. znajdowało się 21,2% ogólnej powierzchni użytków rolnych i niespełna 0,9% ogólnej liczby gospodarstw z użytkami rolnymi.

Jednocześnie utrzymuje się regionalne zróżnicowanie struktury gospodarstw rolnych:

- najwyższy udział gospodarstw – oscylujący w granicach 35–38% – o powierzchni do 2 ha UR w ogólnej liczbie gospodarstw odnotowano na południu kraju, tj. w woj. podkarpackim, małopolskim oraz śląskim;
- odsetek użytkowanej ziemi rolnej w tej grupie gospodarstw w tych województwach, zwłaszcza w woj. małopolskim i podkarpackim, znacznie przewyższał średnią dla Polski i wynosił odpowiednio 13,3% i 11,6% wobec 2,7% w kraju;
- odsetek gospodarstw o pow. 50 ha i więcej był najwyższy w woj. zachodniopomorskim (12,5%), warmińsko-mazurskim (9,2%) i lubuskim (8,1%), a we władaniu tych gospodarstw w wymienionych województwach znajdowała się dominująca część ogółu UR, szczególnie w woj. zachodniopomorskim (68,9%) i lubuskim (61%).

Zdaniem autorów powyższego tekstu w dalszym ciągu w wielu regionach Polski struktura obszarowa jest niekorzystna i duże zasoby ziemi użytkują gospodarstwa niewielkie obszarowo (Baer-Nawrocka i Poczta 2018, str. 95-96)





Autor: P. Czaja

**kompleksowo, czyli zarówno w ujęciu środowiskowym, jak i ekonomicznym oraz społecznym (społeczno-kulturowym).**

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że także główny cel PROW 2014–2020 - zdefiniowany jako poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich – bazuje na koncepcji zrównoważonego rozwoju w jej szerokim rozumieniu. W założeniach PROW 2014-2020 ma także realizować wszystkie sześć priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, a mianowicie:

- Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich;
- Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;
- Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;
- Odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
- Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym;

- Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

### **Działania PROW 2014-2020 i ich wpływ na poszczególne wymiary zrównoważonego rozwoju**

Jak wynika z przedstawionych powyżej celów i priorytetów, PROW 2014-2020 poświęcony jest w znacznej mierze poprawie konkurencyjności rolnictwa i realizacji celów środowiskowych na obszarach wiejskich - w odróżnieniu do wcześniejszej edycji tego dokumentu<sup>13</sup>. Wśród naukowców zajmujących się badaniem instrumentów wsparcia UE pojawiały się wątpliwości, czy pomimo tego, że rolnictwo jest bardzo ważnym czynnikiem rozwoju obszarów wiejskich, wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich będzie właściwie przebiegało przy tak silnym – niemalże wyłącznym - skupieniu się na sferze rolnictwa<sup>14</sup> (zob. Pondel 2017, str. 92). W Polsce bowiem - podobnie jak w wielu innych krajach na całym świecie – obserwować możemy ewolucję struktury gospodarki. Zmniejsza się w niej udział tzw. tradycyjnych sektorów, jak rolnictwa<sup>15</sup> i przemysłu – coraz większy zaś udział w produkcji PKB przypada usługom. Konsekwencją tego jest m.in. to, że wieś – kojarzona jeszcze ciągle z rolnictwem – stopniowo przestaje być rolnicza. Zmie-

<sup>13</sup> PROW 2007-2013 ukierunkowany był na rozwój wielofunkcyjności rolnictwa, przez co w większej mierze przyczyniał się do rozwoju sektora rolno-spożywczego (zob. Pondel 207, str. 92)

<sup>14</sup> Coraz więcej mieszkańców wsi znajduje zatrudnienie w sektorach nierolniczych, które przynoszą im wyższe dochody niż rolnictwo. Z pracy w rolnictwie jako głównym źródłem dochodów utrzymuje się niespełna 10% ludności wsi. Dochody z pracy najemnej w 2016 r. stanowiły 48,5% ogólnego dochodu w gospodarstwach domowych na wsi (w miastach 54,8%), z pracy na własny rachunek – 7,2% (w miastach – 9,0%), a dochody z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie – 9,3% (w miastach 0,4%) (Wilkin 2018, str. 13)

<sup>15</sup> Polskie rolnictwo wytwarza obecnie tylko 2,4% PKB

nia się jej charakter, podobnie jak zmieniają się oceny w stosunku do wsi i jej mieszkańców. Rodzi to wiele problemów m.in. natury społecznej, kulturowej, które domagają się rozwiązania na równi z problemami ekonomicznymi czy ekologicznymi. Z tego względu koncepcja zrównoważonego rozwoju w jej szerokim ujęciu, jak też instrumenty i środki jej realizacji, stwarzają szansę faktycznego polepszenia jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich oraz znalezienia przez nich swojego miejsca w zmieniającej się gospodarce (Kryk 2010, str. 9).

Z informacji zaprezentowanych w poniższej tabeli wynika, że przewidziane w PROW 2014–2020 działania wpływają jednakże na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju zarówno w jej wymiarze środowiskowym, jak też ekonomicznym i społecznym<sup>16</sup>. W tabeli zaznaczono również te działania, które – zdaniem twórców PROW 2014–2020 - mają wpływ na zrównoważone wykorzystanie ziemi rolniczej, a które w sposób bardziej szczegółowy zostały zaprezentowane w dalszej części tekstu.

**Tabela 3.** Działania PROW 2014–2020 i ich wpływ na poszczególne wymiary zrównoważonego rozwoju. Źródło: Pondel 2017, str. 94 i PROW 2014–2020, str. 63 i 105–107.

Działanie	Wymiar zrównoważonego rozwoju	Bezpośredni i trwały wpływ na zrównoważone wykorzystanie ziemi rolniczej	Odsetek ogółu środków PROW 2014–2020
Transfer wiedzy i działalność informacyjna	ekonomiczny, społeczny	TAK	0,43
Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw	ekonomiczny, społeczny	NIE/TAK <sup>17</sup> (pośrednio)	0,56
System jakości produktów rolnych i środków spożywczych	ekonomiczny, społeczny, środowiskowy	NIE	0,24
Inwestycje w środki trwałe	ekonomiczny, środowiskowy	TAK	24,66
Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof	ekonomiczny, środowiskowy	NIE/TAK <sup>18</sup> (sporadycznie)	3,07
Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej	ekonomiczny, społeczny, środowiskowy	NIE	16,35
Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	społeczny, środowiskowy	NIE	7,96

<sup>16</sup> Dobrym przykładem jest tu szeroko rozumiana modernizacja sektora rolnego, na którą w PROW 2014–2020 przeznaczono prawie 45% ogółu środków (w ramach różnych działań). Ten kierunek wsparcia prowadzi do poprawy infrastruktury gospodarstw rolnych, rozwoju produktów rolnych i poprawy ich jakości, poprawy struktury agrarnej, poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw położonych na obszarach przyrodniczo cennych oraz o niekorzystnych warunkach gospodarowania, a także do rozwoju grup producenckich. Jest to przykład działań, które doskonale wpisują się w koncepcję zrównoważonego rozwoju, prowadząc do: obniżenia kosztów produkcji, poprawy efektywności gospodarowania, wzrostu dochodów gospodarstw rolnych (wymiar ekonomiczny), ograniczania poprzez proekologiczne inwestycje negatywnego wpływu na środowisko (wymiar środowiskowy) oraz do poprawy jakości produktów, zdrowia i życia (wymiar społeczny) (Pondel 2017, str. 93)

<sup>17</sup> Działanie „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” znalazło się wśród działań, które - zdaniem autorów PROW 2014–2020 - tylko pośrednio wpływają na realizację celu „Zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą”. Realizacja tego działania ma umożliwić wzmocnienie mechanizmów transferu wiedzy i innowacji poprzez doradztwo, którego oferta będzie dostosowana do indywidualnych potrzeb rolników lub właścicieli lasów. Usługi doradcze są zatem powiązane z transferem wiedzy i odpowiednio ukształtowane mogą mieć pozytywny, acz nie bezpośredni, wpływ na zrównoważone wykorzystanie ziemi. (patrz. PROW 2014–2020, str. 91–93)

<sup>18</sup> Działanie „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych” obejmuje:

- inwestycje w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof;
- inwestycje w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, obejmujące odbudowę zniszczonych przez klęski żywiołowe, niekorzystne zjawiska klimatyczne lub katastrofy gospodarstw rolnych i przywrócenie w nich produkcji rolniczej (PROW 2014–2020, str. 125–126).

W odróżnieniu od wspomnianego powyżej działania „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” nie jest to działanie, które pośrednio wpływa na zapobieganie erozji gleby i poprawę gospodarowania glebą. Raczej należy je zakwalifikować jako takie, które ma na poprawę jakości gleb wpływ bezpośredni, acz stosunkowo rzadki i występujący sporadycznie – występuje ad hoc w miejscach, w których wystąpią szkody. Jako takie trudno je zatem włączyć do grupy działań, które trwale i bezpośrednio zapobiegają erozji gleby i wpływają na poprawę gospodarowania ziemią rolniczą.



Działanie	Wymiar zrównoważonego rozwoju	Bezpośredni i trwały wpływ na zrównoważone wykorzystanie ziemi rolniczej	Odsetek ogółu środków PROW 2014-2020
Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów	społeczny, środowiskowy	NIE	2,23
Tworzenie grup i organizacji producentów	ekonomiczny, społeczny	NIE	2,98
Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne	środowiskowy	TAK	8,76
Rolnictwo ekologiczne	ekonomiczny, środowiskowy	TAK	5,18
Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW)	ekonomiczny, środowiskowy	TAK	16,03
Współpraca	Społeczny	NIE	0,43
Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER	ekonomiczny, społeczny	NIE	5,44

Jak zostało pokazane powyżej, dziesięć z czternastu działań PROW 2014-2020 wpływa zatem na wymiar ekonomiczny zrównoważonego rozwoju, a dziewięć działań oddziałuje na wymiar społeczny i środowiskowy (w różnych konfiguracjach w ramach poszczególnych działań). Bazując na danych zaprezentowanych w tabeli należy stwierdzić, że – zakładając, iż jedno działanie może wpływać jednocześnie na realizację kilku różnych wymiarów zrównoważonego rozwoju – na cele gospodarcze przeznaczono do 75% dostępnych środków, na cele społeczne do 50%, a na cele środowiskowe niecałe 68% alokacji. Jednocześnie warto zauważyć, że działania, które oddziaływać mogą na efektywne i zrównoważone wykorzystanie ziemi rolniczej to w sumie ponad 50% środków PROW 2014-2020<sup>19</sup>.

## Wpływ PROW 2014-2020 na zrównoważone wykorzystanie ziemi rolniczej – kluczowe działania

Wśród priorytetów i celów szczegółowych PROW 2014-2020 znaleźć można następujący cel szczegółowy: „Zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą”. Jego realizacji służyć mają następujące działania Programu:

- M01 - Transfer wiedzy i działalność informacyjna
- M04 - Inwestycje w środki trwałe
- M10 - Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne
- M11 - Rolnictwo ekologiczne
- M13 - Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami

Zdaniem twórców PROW 2014-2020 dla realizacji powyższego celu szczegółowego, z uwagi na zjawisko utraty substancji organicznej oraz nadmierne stosowanie nawozów i nasilające się zjawisko erozji gleb, niezbędne jest podjęcie w szczególności następujących działań: (i) wsparcie odpowiednich praktyk takich jak zrównoważone i ekologiczne metody gospodarowania, stosowanie międzyplonów, (ii) promowanie ekstensywnego sposobu użytkowania łąk i pastwisk. Powyższe działania mają być realizowane w szczególności poprzez następujące instrumenty: „Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne” (M10) (głównie poprzez Pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone i Pakiet 2. Ochrona gleb i wód) oraz działanie „Rolnictwo Ekologiczne” (M11)<sup>20</sup>. Do realizacji powyższego

<sup>19</sup> Należy zwrócić uwagę, że nie wszystkie poddziałania w ramach tych działań służyć będą zrównoważonemu wykorzystaniu ziemi rolniczej. Tym samym odsetek środków alokowanych w PROW 2014-2020 na ten cel lub choćby pośrednio go realizujących, będzie faktycznie niższy. Warto jednakże pamiętać, że jednocześnie przy liczeniu odsetka środków nie uwzględniono działań: „Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi z zakresu zastępstw” i „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonej w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof”, które choć bezsprzecznie mają wpływ na jakość i wykorzystanie ziemi rolniczej, to jednak nie w sposób bezpośredni lub trwały.

<sup>20</sup> Niniejszy cel szczegółowy będzie realizowany przez wszystkie pakiety „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” z wyjątkiem Pakietu 3. Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych, Pakietu 6. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie oraz Pakietu 7. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie) - łączy się to z zaangażowaniem środków na poziomie ok. 1 253,2 mln euro a szacowana powierzchnia objęta wsparciem będzie wynosiła ok. 2 076,9 tys. ha. Należy podkreślić, że ta sama powierzchnia, a co za tym idzie i środki finansowe realizują jednocześnie inne cele szczegółowe tego działania. Ponieważ cel ten będzie realizowany również przez działanie „Rolnictwo ekologiczne”, to do powyższej kwoty należy doliczyć zaangażowanie środków na poziomie całości budżetu tego działania tj. ok. 700 mln euro, a szacowana powierzchnia objęta wsparciem powinna wynosić ok. 681,7 tys. ha. (PROW, str. 63)

celu szczegółowego przyczynią się również pozostałe wymienione działania tj. M01, M04 i M13 (zob. PROW, str. 63).

## Transfer wiedzy i działalność informacyjna

Realizacja tego działania ma umożliwić zwiększanie kompetencji, wiedzy i innowacyjności na obszarach wiejskich, a także promować ustawiczne uczenie się - szkolenia i informacje udostępniane w ramach działania są ukierunkowywane na tematy użyteczne osobom pracującym w sektorze rolnictwa i leśnictwa dla ich rozwoju zawodowego i poprawy funkcjonowania ich gospodarstw.

**Działanie ma m.in. zapewniać rolnikom dostęp do nowych i innowacyjnych rozwiązań, w tym z zakresu ochrony środowiska i zmian klimatu.**

Działanie to zatem w sposób pośredni - poprzez zwiększenie świadomości oraz wiedzy rolników i pozostałych mieszkańców wsi - wpłynie będzie na zrównoważone wykorzystanie ziemi rolniczej, w zgodzie z potrzebami człowieka, społeczności lokalnych i środowiska naturalnego (PROW, str. 84-85).

## Inwestycje w środki trwałe

Działanie wspiera inwestycje materialne lub niematerialne:

- w gospodarstwach rolnych – ukierunkowane na poprawę ich konkurencyjności lub efekty środowiskowe;
- w sektorze przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych;
- dotyczące infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa – scalania gruntów.

W ramach tego działania, w odniesieniu do wykorzystania ziemi rolniczej, wyróżnić można poddziałanie „Scalanie gruntów” oraz „Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych”. W ramach tego ostatniego na uwagę zasługują zaś dwa typy operacji: „Natura 2000” i „Inwestycje w gospodarstwa na OSN”<sup>21</sup> – obydwie operacje służąć mają odradzaniu i podtrzymaniu ekosystemów za sprawą konkretnych działań prośro-

dowiskowych, co w konsekwencji wpływać musi pozytywnie na jakość gleb rolniczych (PROW, str. 105-107).

## Scalanie gruntów

Poddziałanie „Scalanie gruntów” wpisuje się w następujący cel szczegółowy: „Poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw oraz ułatwianie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw, szczególnie z myślą o zwiększeniu uczestnictwa w rynku i zorientowania na rynek, a także zróżnicowania produkcji rolnej”. W Polsce wiele gospodarstw użytkuje liczne, rozproszone działki rolne.

**Dla zachowania i wzrostu konkurencyjności polskiego sektora rolnego niezbędne są więc działania na rzecz poprawy struktury obszarowej gospodarstw – m.in. poprzez udzielanie pomocy na scalenia gruntów rolnych i leśnych.**

Scalanie gruntów polega na wydzieleniu nowych działek ewidencyjnych, o innym ukształtowaniu w stosunku do pierwotnych, w celu doprowadzenia do zmniejszenia ilości małych, rozproszonych działek składających się na gospodarstwo, oraz do powiększenia ich średniej wielkości<sup>22</sup>.



Autor: A. Suski

<sup>21</sup> W Polsce w latach 2012-2016 ustanowiono 48 obszarów szczególnie zagrożonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego (tzw. OSN). Zajmują one 4,46% powierzchni kraju, co odpowiada ok. 7,36% użytków rolnych. Obszary OSN wyznaczane są tam, gdzie wyraźnie stwierdza się zagrożenie dla jakości wód ze strony gospodarki rolnej i gdzie niezbędne jest podjęcie specjalnych działań, wykraczających poza przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które dla mają na celu ograniczenie dopływu azotanów ze źródeł rolniczych.

<sup>22</sup> W ramach projektu scalenia przeprowadza się również prace w zakresie zagospodarowania poscaleniowego terenu, które obejmują w szczególności stworzenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz wykonanie zadań wpływających na regulację stosunków wodnych na obszarze objętym scaleniem.



**Przeprowadzenie procesu scalenia ułatwiać ma restrukturyzację i modernizację gospodarstw, a także prowadzenie produkcji rolnej. Ponadto ograniczać ma koszty ponoszone w gospodarstwie i otwierać drogę do wprowadzenia nowoczesnych technologii.**

Ułatwiać ma także racjonalne wykorzystanie zasobów ziemi uprawnej poprzez dostosowanie rozłogu gruntów i istniejącej infrastruktury do potrzeb gospodarstw (PROW, str. 122-124).

## **Pomoc na inwestycje w gospodarstwach rolnych: Natura 2000 i Inwestycje w gospodarstwa na OSN**

Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000 realizują następujący cel szczegółowy: „Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem, a w szczególności odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów”.

**Pomoc inwestycyjna, przeznaczona na doposażenie gospodarstw w odpowiednie urządzenia i sprzęt, ułatwiać ma gospodarstwom położonym na obszarach Natura 2000 prowadzenie działalności zgodnie z podwyższonymi standardami środowiskowymi.**

Ze względu na możliwość stosowania nowych rozwiązań technologicznych w zakresie ochrony środowiska, planowany typ operacji ma też wymiar proinnowacyjny oraz wpisuje się w cele przekrojowe w zakresie środowiska i klimatu. Jeśli zaś chodzi o inwestycje w gospodarstwach na OSN to – ze względu na charakter tych terenów<sup>23</sup> - kluczowe jest „Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem, a w szczególności poprawa gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów” (PROW, str. 108-111).

## **Działanie rolnośrodowiskowo-klimatyczne**

Jak zostało stwierdzone wcześniej, większość z tzw. pakietów w działaniu rolnośrodowiskowo-klimatycznym oddziałuje na zrównoważone wykorzystanie ziemi rolnej. Kluczem w tym zakresie wydają się jednak Pa-

kiet 1 – rolnictwo zrównoważone i Pakiet 2 – ochrona gleb i wód. Celem tego pierwszego jest promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania, zapobieganie ubytkowi substancji organicznej w glebie. Wsparcie w ramach tego pakietu promować ma racjonalne wykorzystywanie zasobów przyrody, ograniczenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko oraz przeciwdziałanie ubytkowi zawartości substancji organicznej w glebie. Jeśli zaś chodzi o Pakiet 2, to polega on na promowaniu praktyk agrotechnicznych przeciwdziałających erozji glebowej wodnej, utracie substancji organicznej oraz zanieczyszczeniu wód składnikami wypłukiwanymi z gleb. Głównym źródłem zanieczyszczenia wód pochodzenia rolniczego są składniki pokarmowe (azot, fosfor) dostarczane w nawozach naturalnych i mineralnych, pozostałości chemicznych środków ochrony roślin oraz innych substancji toksycznych, w tym metali ciężkich oraz organiczne i nieorganiczne cząstki gleby.

**Utrzymywanie roślinności w okresach między dwoma plonami głównymi ogranicza zanieczyszczanie wód oraz erozję. Wpływa to również na strukturalne zróżnicowanie różnorodności biologicznej w krajobrazie wiejskim.**

Wysiew międzyplonu składającego się z minimum 3 gatunków roślin, w skład których mogą wchodzić rośliny miododajne, przyczynia się do zwiększenia różnorodności gatunkowej i liczebności owadów zapyłających w agroekosystemach, a także do tworzenia siedlisk występowania wielu innych gatunków bezkręgowców (PROW, str. 181-185).

## **Rolnictwo ekologiczne**

Celem działania „Rolnictwo ekologiczne” jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, którzy podejmują się utrzymać lub przejść na praktyki i metody rolnictwa ekologicznego. Te ostatnie przyczyniają się bezpośrednio do realizacji Priorytetu: „Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem”, a w szczególności celu szczegółowego: „zapobieganie erozji gleby i poprawa gospodarowania glebą”. Ponadto działanie przyczynia się również pośrednio do realizacji innych celów szczegółowych PROW 2014-2020:

- odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi

<sup>23</sup> Są to obszary szczególnie zagrożone zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego. Zajmują one 4,46% powierzchni kraju, co stanowi ok. 7,36% użytków rolnych. Obszary OSN wyznaczane są tam, gdzie wyraźnie stwierdza się zagrożenie dla jakości wód ze strony gospodarki rolnej i gdzie niezbędne jest podjęcie specjalnych działań, wykraczających poza przepisy prawa powszechnie obowiązującego, które dla mają na celu ograniczenie dopływu azotanów ze źródeł rolniczych (zob. PROW, str. 21)

szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów;

- poprawa gospodarki wodnej, w tym nawożenia i stosowania pestycydów;
- redukcja emisji gazów cieplarnianych i amoniaku z rolnictwa;
- promowanie ochrony pochłaniaczy dwutlenku węgla oraz pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie.

Działanie realizuje także cele przekrojowe polityki rozwoju obszarów wiejskich, którymi są: innowacyjność, środowisko oraz przeciwdziałanie zmianie klimatu i przystosowanie się do niej (PROW, str. 207-209).

**Za pomocą tego działania realizuje się także cele ekonomiczne związane nie tylko z możliwościami otrzymania dodatkowych dopłat z tytułu bycia ekologicznym gospodarstwem, ale także większych zarobków rolniczych poprzez produkcję ekologicznej żywności lub składników do produkcji ekologicznej.**

## **Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW)**

Działanie to jest instrumentem wsparcia finansowego dla rolników, którzy prowadzą działalność rolniczą na obszarach górskich i innych obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (obszary ONW). Ma on ułatwić rolnikom kontynuowanie rolniczego użytkowania ziemi, a także umożliwić zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich oraz utrzymanie i promowanie zrównoważonych systemów działalności rolniczej na tych terenach. W efekcie, wsparcie to będzie wpływało na utrzymanie żywotności obszarów wiejskich i na zachowanie różnorodności biologicznej.

**Wsparcie ONW w powiązaniu z innymi instrumentami WPR przeciwdziałać ma marginalizacji i wypadaniu gruntów z produkcji rolnej.**

W Polsce po 2005 roku obserwowane jest zmniejszenie powierzchni odłogów (spadek z 6,5% do 2,9% powierzchni użytków rolnych w 2008 roku). Tendencja ta wskazuje, że podstawowy cel działania, polegający na motywacji rolników do ciągłości w użytkowaniu gruntów o niskiej produktywności lub charakteryzujących się innymi utrudnieniami (np. trudne warunki klimatyczne,

strukturalne) w Polsce jest realizowany. Dla porównania w latach 2000-2005 spadek odsetka odłogów i ugorów wyniósł tylko 0,7%. W szczególności wsparcie dla ONW typu górskiego i podgórskiego przyczynia się w Polsce do utrzymania działalności rolniczej na najmniej produktywnych glebach położonych głównie na stokach o dużym spadku. Z uwagi na przewagę stoków północnych w polskiej części Karpat i wcześniej pojawiającej się i długo zalegającej pokrywy śnieżnej, możliwości uprawy zbóż ozimych (żyta i pszenicy) są bardzo ograniczone.

**Płatności ONW przyczyniają się do utrzymywania na tych obszarach obowiązkowych praktyk dobrej kultury rolnej, w tym przeciwdziałających erozji wodnej (PROW, str. 219-223).**

## **Podsumowanie**

PROW 2014-2020 w większym stopniu niż programy dedykowane rozwojowi wsi w poprzednich latach skupia się stricte na kwestiach poprawy konkurencyjności rolnictwa. Ze względu na przemiany zachodzące na obszarach wiejskich w Polsce, ich coraz bardziej wielofunkcyjny charakter oraz stale zmniejszające się znaczenie rolnictwa w gospodarce, takie rozłożenie akcentów w najważniejszym - z punktu widzenia finansowania rozwoju wsi – dokumencie programowym budzić może obawy, czy trafnie adresuje on zawarte w nim kierunki wsparcia i określa przyświecające mu cele.

**Realizacja założeń koncepcji zrównoważonego rozwoju – która niejako wymuszona jest zarówno przez założenia Wspólnej Polityki Rolnej, jak też przez krajowe dokumenty strategiczne - wymaga holistycznego spojrzenia na różne kategorie problemów wsi, systemowego do nich podejścia oraz kompleksowego wsparcia pożądanym kierunków zmian, w tym tych związanych z niewłaściwym wykorzystaniem lub degradacją ziemi rolniczej (zob. Pondel 2017, str. 90).**

Zaprezentowana w niniejszym rozdziale analiza poszczególnych działań PROW 2014-2020 wykazała, że narzędzia Programu w dość równej mierze oddziałują na wszystkie wymiary zrównoważonego rozwoju<sup>24</sup>, wykraczając poza wąsko rozumiane wsparcie poprawy konkurencyjności rolnictwa. W warstwie założeniowej oraz celowości, wybrane działania PROW 2014-2020 poprawiać mają również – co kluczowe z punktu widzenia tematyki niniejszego rozdziału – jakość gleb rolniczych oraz strukturę agrarną.

Ocena rzeczywistego oddziaływania PROW 2014-2020 na przemiany polskiej wsi i rolnictwa będzie możliwa za-

<sup>24</sup> Ekonomiczny, społeczny i środowiskowy



pewne dopiero po kilku latach od zakończenia obecnego okresu programowania. Jednak bez przesądzania tego, na ile jest to wpływ Programu, najnowsze dane pokazują, że „poprawia się struktura obszarowa gospodarstw rolnych, chociaż proces ten jest nadal stosunkowo powolny. Prawie połowa UR w kraju znajduje się w gospodarstwach małych, o obszarze 1–20 ha. Ubywa jednak gospodarstw najmniejszych, a przybywa stosunkowo dużych, o obszarze 50–100 ha.” (Wilkin 2018, str. 18). Jednocześnie utrzymuje się silne zróżnicowanie regionalne struktury gospodarstw rolnych<sup>25</sup> i „w dalszym ciągu (...) w wielu regionach Polski struktura obszarowa jest niekorzystna i znaczne zasoby ziemi użytkują gospodarstwa niewielkie obszarowo. Na proces koncentracji w tych regionach negatywnie wpływa wiele czynników natury historycznej, ekonomicznej oraz społeczno-kulturowej tkwiących zarówno w samym rolnictwie, jak i jego otoczeniu” (Baer-Nawrocka i Poczta 2018, str. 96). Co więcej, dysproporcje przestrzenne – w ujęciu międzyregionalnym - rozwoju polskiego rolnictwa powiększają się.

Skłaniać to powinno do zwrócenia większej uwagi nie tylko na krajową politykę rolną oraz na centralnie planowany i tak też w większości działań realizowany Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale również (a może przede wszystkim) na regionalne strategie rozwoju i na możliwości, jakie zarówno pod kątem efektywniejszego wykorzystania rolniczego potencjału produkcyjnego w regionach, jak również większej troski o ochronę i lepsze zagospodarowanie ziemi rolniczej, dają programy rozwoju regionalnego (por. Wilkin 2018, str. 19). Być może to w nich, jak też w samej bieżącej działalności samorządów wszystkich szczebli<sup>26</sup>, w pierwszej kolejności upatrywać można (należy?) szansy na realizację zrównoważonego rozwój obszarów wiejskich, w tym na zrównoważone wykorzystanie zasobu ziemi. Przy tak dużych różnicach w kierunkach i stopniu rozwoju obszarów wiejskich pomiędzy poszczególnymi częściami Polski, wydaje się to w pełni uzasadnione – wybiega jednak zdecydowanie poza zakres tematyczny niniejszego rozdziału.

---

## Literatura:

1. Baer-Nawrocka A., Poczta W., Rolnictwo polskie – przemiany i zróżnicowanie regionalne [w:] Polska Wieś 2018 - Raport o stanie wsi, FDPA, Wyd. Scholar, Warszawa 2018.
2. Kłodziński M. i Rosner A. (red). Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1997.
3. Kryk B., Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich - wybrane aspekty społeczne, Uniwersytet Szczeciński, Wyd. Economicus, Szczecin 2010.
4. Pondel H., Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik wspierający zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, Studia Oeconomica Posnaniensia Vol. 5, No. 5, Poznań 2017.
5. PROW - Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, MRiRW, Warszawa 2017: <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020> (dostęp: 09.07.2018).
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE nr L347 z 2013: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305> (dostęp: 10.07.2018).
7. Umowa Partnerstwa - Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014 -2020, MliR, Warszawa 2017: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/> (dostęp: 09.07.2018).
8. Wilkin J., Polska wieś teraz i w przeszłości – synteza raportu [w:] Polska Wieś 2018 - Raport o stanie wsi, FDPA, Wyd. Scholar, Warszawa 2018.

<sup>25</sup> Najmniejsze gospodarstwa dominują w województwach południowych (małopolskie, podkarpackie) a największe w północnych i zachodnich

<sup>26</sup> Od szczebla wojewódzkiego, przez powiatowy, na gminnym kończąc – każdy z tych szczebli samorządu terytorialnego posiada bowiem pewne, dla siebie właściwe, kompetencje związane z wykorzystywaniem ziemi (w tym ziemi rolniczej) oraz kształtowaniem ładu przestrzennego i gospodarczego na swoim terenie







## Rozdział 7.

# Postępowania scaleniowe metodą poprawy wadliwej struktury przestrzennej gospodarstw rolnych

**dr inż. Jarosław Taszakowski**

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Krakowskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Krakowie

**mgr inż. Gustaw Korta**

Dyrektor Krakowskiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Krakowie

### Wstęp

Niniejszy rozdział zawiera najważniejsze informacje dotyczące scaleń gruntów, w szczególności uwarunkowania prawne, instytucjonalne, finansowe i administracyjne. Przedstawia procedurę scalenia gruntów, zasady przeprowadzenia postępowania administracyjnego, przebieg prac technicznych oraz korzyści wynikające z przeprowadzenia tego procesu.

### Istota prac scaleniowych

**Podstawowym narzędziem umożliwiającym kompleksowe zmiany przestrzeni rolniczej jest scalenie gruntów (realizowane zgodnie z ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów - jednolity tekst Dz.U. 2018 poz. 908), postępowanie geodezyjno-prawne wraz z inwestycjami realizowanymi w ramach zagospodarowania poscaleniowego, które może, oprócz poprawy warunków gospodarowania istniejących na danym obszarze gospodarstw, dać znaczący impuls do rozwoju danej wsi oraz spowodować poprawę jakości życia jej mieszkańców.**

Głównym celem scalenia jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, oraz racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu, uporządkowanie sieci dróg transportu rolnego poprzez zapro-

jektowanie i wytyczenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań gospodarczych. Podczas scalenia gruntów realizuje się także zadania wpływające na regulację stosunków wodnych na danym obszarze, również w zakresie małej retencji wodnej oraz zadania wpływające na poprawę walorów estetycznych krajobrazu rolniczego.

Zakres działania obejmuje szereg czynności geodezyjnych, prawnych, oraz administracyjnych niezbędnych do wszczęcia postępowania scaleniowego, przeprowadzenia postępowania administracyjnego oraz ujawnienia w księgach wieczystych decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia. W szczególności obejmuje opracowanie projektu scalenia (dokumentacji geodezyjno –prawnej), jak również wykonanie zagospodarowania poscaleniowego - obejmującego budowę i przebudowę dróg transportu rolnego, korektę przebiegu i poprawę parametrów technicznych rowów melioracyjnych, rekultywację gruntów oraz realizację innych zabiegów wynikających z projektu scalenia, umożliwiających objęcie w posiadanie nowo wydzielonych gruntów i gospodarowanie na danym terenie.

Każdy uczestnik scalenia (właściciel, samoistny posiadacz, zarządca lub użytkownik gruntu położonego na obszarze scalenia) – otrzymuje w zamian za grunty posiadane przed scaleniem – grunty o równej wartości szacunkowej. Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia stanowi tytuł prawny do ujawnienia nowego stanu własności w księgach wieczystych, lecz nie przesądza tytułu własności.

## Procedura scalenia gruntów: podstawa prawna, właściwość organów, rodzaje scaleń i zasady finansowania

Postępowanie scaleniowe przeprowadza starosta, jako zadanie z zakresu administracji rządowej ze środków budżetu państwa, z przeważającym udziałem finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecznictwo Obszarów Wiejskich. Organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu Postępowania Administracyjnego z tego zakresu jest wojewoda. Prace scaleniowo-wymienne koordynuje i wykonuje samorząd województwa przy pomocy wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych.

**Wyróżniamy dwa rodzaje scaleń: wszczynane na wniosek i z urzędu.**

Wszczęcie postępowania scaleniowego, zgodnie z ustawą o scalaniu i wymianie gruntów może nastąpić na wniosek większości (ponad 50 %) właścicieli gospodarstw rolnych (gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha, zgodnie z ustawą o podatku rolnym), położonych na projektowanym obszarze scalenia lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia (bez względu na łączną powierzchnię posiadanych gruntów).

Natomiast scalenia wszczynane z urzędu, głównie (po uzyskaniu opinii rady sołectkiej i działających na te-

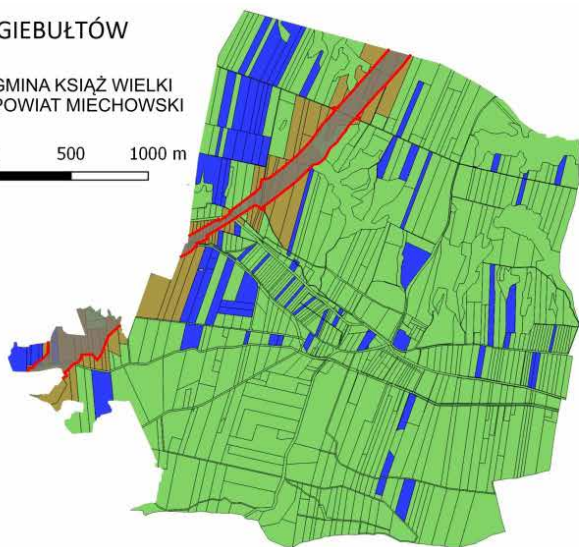
renie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników) tzw. scalenia infrastrukturalne (wokół-autostradowe) wykonywane są na obszarze, na którym wskutek działalności przemysłowej, np. przebiegu istniejących lub budowanych dróg publicznych (w szczególności autostrad), kolei, rurociągów naziemnych oraz zbiorników wodnych lub urządzeń melioracji wodnych, ukształtowanie rozłogów gruntów zostało lub zostanie znacznie pogorszone. Celem takiego scalenia jest zlikwidowanie lub zminimalizowanie niekorzystnego oddziaływania inwestycji na przestrzeń wiejską (co dla przykładu przedstawione zostało na rycinie 1). Ma ono uporządkować obszar w jej bezpośrednim sąsiedztwie i przywrócić ład rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Koszty prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego pokrywa inwestor, jeżeli wystąpi z wnioskiem o scalenie, w przypadku scaleń wokół-autostradowych, obligatoryjnie – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. W przypadku przeprowadzenia postępowania scaleniowego przed rozpoczęciem inwestycji, scalenie usprawnia nabywanie gruntów pod planowaną inwestycję.

W przypadku scaleń wszczynanych na wniosek właścicieli tzw. „klasycznych”, w celu ubiegania się o finansowanie prac scaleniowych, starosta aplikuje o środki finansowe w konkursie ogłoszonym przez odpowiedni departament urzędu marszałkowskiego. Kryteria naboru wniosków określa Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty

### GIEBUŁTÓW

GMINA KSIĄŻ WIELKI  
POWIAT MIECHOWSKI

0 500 1000 m



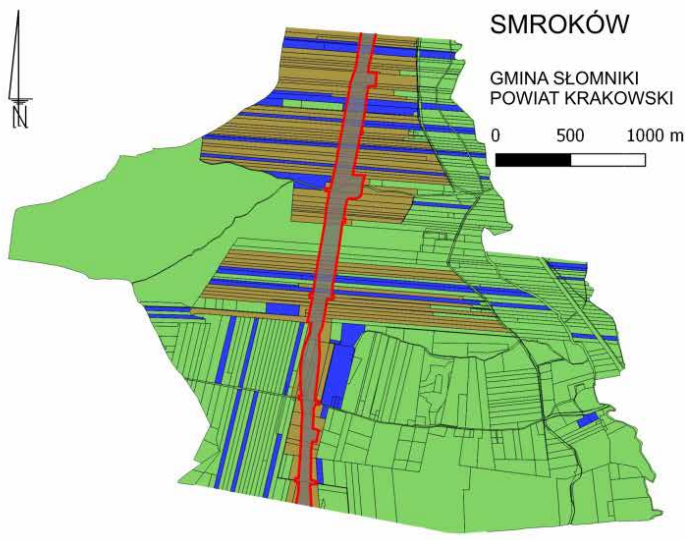
#### LEGENDA

■ GRUNTY GOSPODARSTW W KOLIZJI Z DROGĄ S7  
■ DZIAŁKI PRZECIĘTE DROGĄ S7

### SMROKÓW

GMINA SŁOMNIKI  
POWIAT KRAKOWSKI

0 500 1000 m



■ PAS DROGI S7  
■ POZOSTAŁE DZIAŁKI W OBRĘBIE

**Rys. 8.1.** Przykłady wpływu dróg szybkiego ruchu na strukturę przestrzenną wsi. Źródło: opracowanie własne



pomocy finansowej na operacje typu „Scalenie gruntów” w ramach poddziałania „Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2180). Ocena obiektu uwzględnia następujące kryteria:

1. procentowy udział liczby właścicieli gospodarstw rolnych lub procentowy udział powierzchni gruntów położonych na projektowanym obszarze scalenia, których właściciele złożyli wnioski o przeprowadzenie postępowania scaleniowego, w którym liczba punktów odpowiada procentowi poparcia wniosku – maksymalnie 100 punktów;
2. operacja, co wynika z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, będzie miała pozytywny wpływ na środowisko – 10 punktów;
3. operacja zakłada na obszarze scalenia poprawę walorów krajobrazowych w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie przyrody – 10 punktów;
4. operacja zakłada wydzielenie niezbędnych gruntów na cele:
  - miejscowej użyteczności publicznej wynikających z założeń do projektu scalenia – 10 punktów
  - związane z poprawą stosunków wodnych w zakresie retencji wodnej – 10 punktów.

Preferowane będą przedsięwzięcia, które będą miały pozytywny wpływ na krajobraz i na środowisko, zrealizują wydzielenie gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej czy pod zadania zwiększające retencję.

## Zasady przeprowadzania postępowania scaleniowego

Wszczęcie postępowania scaleniowego następuje w drodze postanowienia starosty, które odczytuje się na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę, a ponadto wywiesza się je na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie położone są grunty objęte scaleniem oraz tablicach ogłoszeń we wsiach, których grunty tworzą obszar scalenia. Jeżeli liczba uczestników scalenia przekracza 10 osób, postępowanie scaleniowe prowadzi się z udziałem rady uczestników scalenia w składzie 3 – 12 osób, jako społecznego organu doradczego, wybieranego i odwoływanego przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem. Początkiem prac technicznych jest ustalenie i pomiar granic zewnętrznych opracowania oraz niezmiennych elementów projektu (granice pozostawianych w starym stanie: dróg, potoków, skarp, rowów, działek zabudowanych, itp.). Grunty objęte scaleniem szacuje oraz

opracowuje projekt scalenia upoważniony przez starostę geodeta - projektant scalenia, przy udziale powołanej przez starostę komisji pełniącej funkcje doradcze. Uczestnicy scalenia w drodze uchwały, określają zasady szacunku porównawczego gruntów. Opracowana zostaje mapa szacunku porównawczego oraz rejestr gruntów przed scaleniem. Wyniki oszacowania przedstawiane są uczestnikom scalenia przy jednoczesnym zebraniu życzeń, co do przyszłej lokalizacji ich gruntów. Szacunek gruntów zatwierdzany jest przez uczestników w formie uchwały.

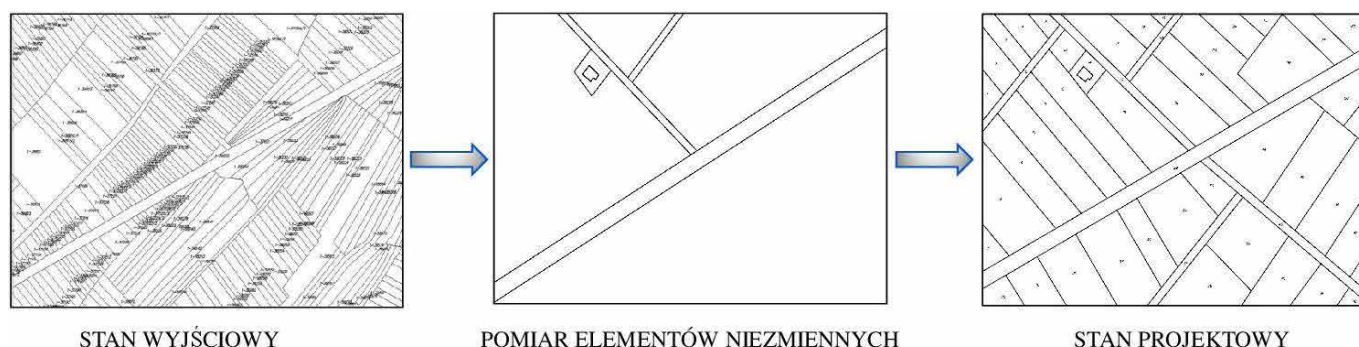
Uczestnicy scalenia otrzymują grunty o równej wartości szacunkowej w zamian za dotychczas posiadane. Jeżeli wydzielenie gruntów o równej wartości szacunkowej jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione, wydziela się grunty, których różnica wartości w stosunku do stanu przed scaleniem nie przekracza 3%. Przy zachowaniu wartości gruntów sprzed scalenia, bez zgody uczestnika scalenia, różnica powierzchni wydzielonych mu gruntów w stosunku do powierzchni gruntów objętych scaleniem nie może przekraczać 20% powierzchni gruntów objętych scaleniem lub 10% dotychczas posiadanych gruntów o szczególnie wysokiej przydatności rolniczej lub gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze. Zmiana granic nieruchomości zabudowanej może być dokonana w scaleniu pod warunkiem, że nie pogorszy to warunków korzystania z tej nieruchomości, w szczególności dostępu do budynków. Za grunty stanowiące współwłasność można, za zgodą współwłaścicieli, wydzielić odrębne dla każdego z nich grunty odpowiadające wartości udziałów we współwłasności. Jeżeli służebności gruntowe obciążające grunty objęte scaleniem lub wymianą utraciły dla nieruchomości władnącej wszelkie znaczenie, znosi się je bez odszkodowania. Stan własności oraz posiadania gruntów, powierzchnię użytków gruntowych i klasy bonitacyjne określa się według danych z ewidencji gruntów i budynków.

Projekt scalenia wyznacza się na gruncie i okazuje uczestnikom scalenia, którzy w terminie 14 dni od dnia okazania projektu scalenia gruntów, mogą zgłaszać na piśmie staroście zastrzeżenia do tego projektu. Zastrzeżenia do projektu scalenia rozpatruje starosta przy udziale komisji, a każdorazowe zmiany wprowadzone do projektu scalenia po jego wyznaczeniu na gruncie i okazaniu uczestnikom scalenia wymagają ponownego wyznaczenia na gruncie i okazania zainteresowanym uczestnikom scalenia. Projekt scalenia gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu, większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń. Projekt scalenia gruntów zatwierdza starosta w drodze decyzji, którą podaje się do wiadomości przez jej odczytanie na zebraniu uczestników scalenia, a ponadto

przez jej wywieszenie na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone scalane grunty oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach wchodzących w obszar scalenia. Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów stanowi podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie nowo wydzielonych im gruntów, oraz tytuł do ujawnienia stanu prawnego w księgach wieczystych. Wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów następuje na zebraniu uczestników, zwołanym przez starostę. Za datę objęcia w posiadanie przez uczestników scalenia nowo wydzielonych gruntów uważa się termin zebrania. Termin ten jest skuteczny także w stosunku do uczestników scalenia niebiorących udziału w zebraniu. O terminach zebrań uczestników scalenia zawiadamia starosta poprzez obwieszczenie, lub w inny, zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, sposób publicznego ogłaszania.

Po uprawomocnieniu się decyzji scaleniowej następuje aktualizacja ewidencji gruntów i budynków, wprowadzenie zmian do ksiąg wieczystych i wykonanie prac związanych z zagospodarowaniem poscaleniowym.

- wybór rady uczestników scalenia oraz powołanie przez starostę komisji pełniącej funkcje doradcze przy sporządzeniu szacunku porównawczego gruntów, opracowaniu projektu scalenia, rozpatrzeniu zastrzeżeń do projektu scalenia;
- kontrola gleboznawczej klasyfikacji gruntów;
- ustalenie i pomiar granic zewnętrznych opracowania oraz niezmiennych elementów projektu (tj. gruntów, które ze względu na sposób użytkowania nie będą przekształcane, gdyż nie ma możliwości wydzielienia za nie ekwiwalentu w innym miejscu i pozostawienie ich w wyniku scalenia w granicach dotychczasowych: dróg, potoków, skarp, rowów, itp.);
- przeprowadzenie szacunku porównawczego gruntów: uchwalenie zasad szacunku, opracowanie mapy szacunku oraz rejestru przed scaleniem i wyłożenie ich do publicznego wglądu, rozpatrzenie wniesionych zastrzeżeń do szacunku, podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia szacunku;
- zebranie życzeń odnośnie przyszłej lokalizacji gruntów w gospodarstwach (w formie pisemnej);



**Rys. 8.2.** Schemat prac technicznych scalenia gruntów. Źródło: opracowanie własne

## Przebieg prac technicznych związanych ze scaleniem gruntów

Przebieg prac technicznych (schematycznie przedstawionych na rycinie 2) związanych ze scaleniami gruntów jest ściśle powiązany z procedurą administracyjną prowadzoną przez starostę. Wymienić można następujące etapy:

- założenia do projektu scalenia gruntów (jako etap przygotowawczy) szeroko konsultowane z mieszkańcami wsi;
- wszczęcie postępowania scaleniowego (postanowienie starosty);
- opracowanie projektu szczegółowego i rejestru szacunku porównawczego gruntów po scaleniu;
- wyznaczenie w terenie, stabilizacja znakami granicznymi i okazanie na gruncie uczestnikom postępowania nowo projektowanych działek;
- okazanie kameralne projektu i zebranie zastrzeżeń;
- rozpatrzenie zasadności zastrzeżeń przez starostę (po uprzednim opiniowaniu przez komisję) i wprowadzenie ewentualnych zmian do projektu;
- wydanie decyzji zatwierdzającej projekt scalenia wraz z warunkami objęcia w posiadanie;



- aktualizacja ewidencji gruntów i wykonanie prac związanych z zagospodarowaniem poscaleniowym (budowa i przebudowa dróg, udrażnianie rowów melioracyjnych, rekultywacje i inne);
- wprowadzenie uczestników scalenia w nowy stan posiadania;
- ujawnienie nowego stanu w księgach wieczystych.

## Korzyści wynikające ze scaleń, efekty scaleń gruntów

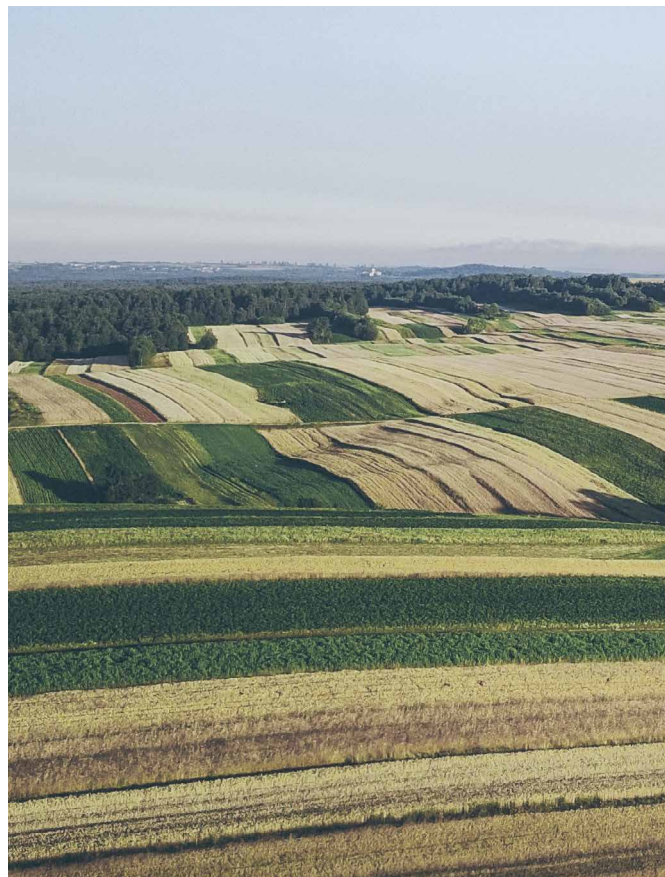
Efektywność scaleń gruntów jako narzędzia do kompleksowego zarządzania obszarów wiejskich oceniana powinna być w trzech zakresach: efektywność gospodarczo – ekonomiczna, społeczna i katastralna.

Podstawowymi korzyściami gospodarczo – ekonomicznymi scaleń gruntów jest zmniejszenie liczby działek ewidencyjnych w poszczególnych gospodarstwach, co jest związane z powiększeniem ich średniej wielkości. Ponadto, dąży się do zmniejszenia do minimum liczby działek o nieregularnych kształtach, zapewnienia każdej poscaleniowej działce dostępu do drogi publicznej.

W ramach postępowania scaleniowego istnieje możliwość pomniejszania i powiększania powierzchni gospodarstw rolnych w drodze dopłat między uczestnikami scalenia, na zgodny ich wniosek, bądź powiększenie o grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa za zgodą Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Badania nad efektywnością gospodarczo – ekonomiczną scaleń gruntów realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2004 roku, wykonane przez Profesora Wocha z Instytutu Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa – PIB w Puławach obrazują następująco korzyści [Woch 2012]:

- Zmniejszenie liczby działek ewidencyjnych w poszczególnych gospodarstwach średnio z 5,6 do 2,9 czyli o 48,9%;
- Powiększenie średniej większości działki, średnio z 0,32 ha do 0,63 ha, tj. o 95,0%;
- Zmniejszenie oddalenia pól uprawnych od zabudowań gospodarczych o 24,6 %, co ma wpływ na obniżenia kosztów prowadzenia gospodarstwa rolnego;
- Szacunkowy wzrost dochodu gospodarstw po scaleniu, ustalony na poziomie 12,0 do 43,8 %;
- Roczna stopa zwrotu poniesionych kosztów (IRR) ustalona na poziomie 4,9% do 15%;
- Ustalony okres zwrotu poniesionych nakładów średnio na poziomie 6 – 7 lat.



Autor: P. Czaja

Niewątpliwie gospodarczym efektem scalenia (ale również społecznym) jest wykonanie zagospodarowania poscaleniowego, które swym zakresem obejmuje:

- Budowę lub przebudowę wydzielonych w ramach postępowania scaleniowego dróg transportu rolnego umożliwiających dojazd do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazd do zabudowań gospodarczych;
- Korektę przebiegu oraz poprawę parametrów technicznych urządzeń melioracji wodnych niezbędnych do ułatwienia zagospodarowania gruntów, w szczególności konserwację rowów melioracji szczegółowych poprzez pogłębianie, odkrzaczanie, plantowanie i umacnianie dna i skarp, budowę i przebudowę przepustów;
- Przystosowanie gruntów nowo wydzielanych działek do podjęcia na nich racjonalnych prac agrotechnicznych, w tym likwidację zbędnych miedz i dróg oraz roboty rekultywacyjne umożliwiające ich uprawę mechaniczną (odkraczanie, odkamienianie, wapnowanie, koszenie wieloletnich traw, plantowanie i wyrównywanie terenu).

Możliwa wysokość środków finansowych na zagospodarowanie poscaleniowe wynosi do 2000 euro na 1 hektar obszaru scalenia.





**Fot. 8.3.** Przykłady inwestycji w ramach zagospodarowania poscaleniowego w województwie małopolskim.  
 Autor: J. Taszakowski

Podstawowymi korzyściami z przeprowadzenia scalenia gruntów w zakresie społecznym jest:

- Wydzielenie niezbędnych gruntów na cele użyteczności publicznej w ramach postępowania scaleniowego (bez procedur wywłaszczeniowych);
- Właściwe kształtowanie przestrzenne gruntów przewidzianych w planach zagospodarowania prze-

strzennego na cele budownictwa, czyli takie zaprojektowanie nowych działek ewidencyjnych, aby ich kształty umożliwiały inwestycje budownictwa mieszkaniowego.

W scaleniu gruntów oprócz uzyskania wyżej wymienionych efektów, następuje osiągnięcie dodatkowego celu, którego charakter określić można jako typowo



geodezyjny, katastralny. Jest to samorealizujący się cel scalenia gruntów, bardzo istotny z punktu widzenia mieszkańców. Do korzyści katastralnych zaliczyć należy:

- Wytyczenie w terenie nowych granic dzieł ewidencyjnych oraz trwała stabilizacja punktów granicznych;
- Dokonywanie niezbędnych korekt przebiegu granic nieruchomości w obrębie terenów zabudowanych;
- Zniesienie współwłasności nieruchomości (na zgodny wniosek współwłaścicieli);
- Zniesienie zbędnych służebności gruntowych;
- Podział wspólnoty gruntowej;
- Uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym (doprowadzenie do zgodności użytkowania na gruncie z ewidencją gruntów i księgami wieczystymi);
- Opracowanie dla scalonych obszarów dokumentacji katastralnej o współcześnie wymaganych parametrach technicznych.

## Środowiskowe uwarunkowania prac scalenia gruntów

Zgodnie z art. 62a Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1405) oraz w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), zgodnie z § 3 ust.1 pkt 85, scalenie gruntów, w którym obszar użytków rolnych jest większy niż 10 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody lub w otulinach tych form ochrony przyrody oraz jest większy niż 100 ha na pozostałych obszarach, zostało zaliczone do grupy drugiej, czyli przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. O obowiązku opracowania oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia jakim jest scalenie i wymiana gruntów decyduje właściwy, ze względu na lokalizację przedsięwzięcia, starosta.

Dokumentem niezbędnym do przeprowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest karta informacyjna, której zakres określa [Ustawa 2008] wraz ze studium środowiskowym, przedstawiającym elementy stanu środowiska i projektowane zmiany w przestrzeni.

## Założenia do projektu scalenia gruntów jako składnik etapu przygotowawczego

Założenia do projektu scalenia gruntów są jednym z dokumentów koniecznych przy ubieganiu się o pomoc w ramach obecnej perspektywy finansowej PROW 2014-2020. Założenia stanowią załącznik do wniosku starosty, występującego na wniosek ponad 50% właścicieli gospodarstw rolnych z projektowanego obszaru scalenia lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia, o przyznanie pomocy finansowej na realizację prac scalenia gruntów.

Realizacja założeń do projektu scalenia gruntów wpisuje się w zadanie marszałków województw jako programowanie i koordynacja prac urządzeniowo – rolnych zawarte w art. 7c ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U.2017 poz. 2101). Opracowanie finansowane jest z dotacji celowej w ramach zadania budżetowego Prace urządzeniowo–rolne z budżetu samorządu województw.

Opracowanie założeń do projektu scalenia gruntów poprzedzone powinno być analizą stanu istniejącego opracowywanych obrębów w zakresie rozpoznania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, tj. struktury użytkowania i władania gruntami, struktury agrarnej, infrastruktury technicznej i zainwestowania terenu. Ponadto przeanalizować należy obszar w zakresie warunków przyrodniczo-krajo- i glebowych, klimatycznych, warunków życia mieszkańców, oraz ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego jak również kształtowania środowiska przyrodniczego. Założenia do projektu scalenia gruntów wskazują zabiegi, jakie należy wykonać dla poprawy wyżej wymienionych obszarów działania, w szczególności zakres zagospodarowania poscaleniowego oraz zabiegi chroniące środowisko.

## Wnioski końcowe

Niewątpliwie scalenie gruntów są najtrudniejszym postępowaniem geodezyjno-prawnym, bo dotyczą prawa własności.

**W procesie tym nie można nadać ani odebrać prawa własności, można natomiast zmienić jego zasięg poprzez właściwe ukształtowanie granic nieruchomości. Mówi się, że scalenie gruntów są lekarstwem na „nowotwór przestrzeni”, jakim jest rozdrobnienie gruntów, zaniechanie rolniczego ich wykorzystywania, brak planów miejscowych czy wadliwa polityka prze-**

**strzenna. Współczesne scalenia gruntów są narzędziem do wprowadzenia nowego porządku gruntowego umożliwiającego wielokierunkowy rozwój obszarów wiejskich.**

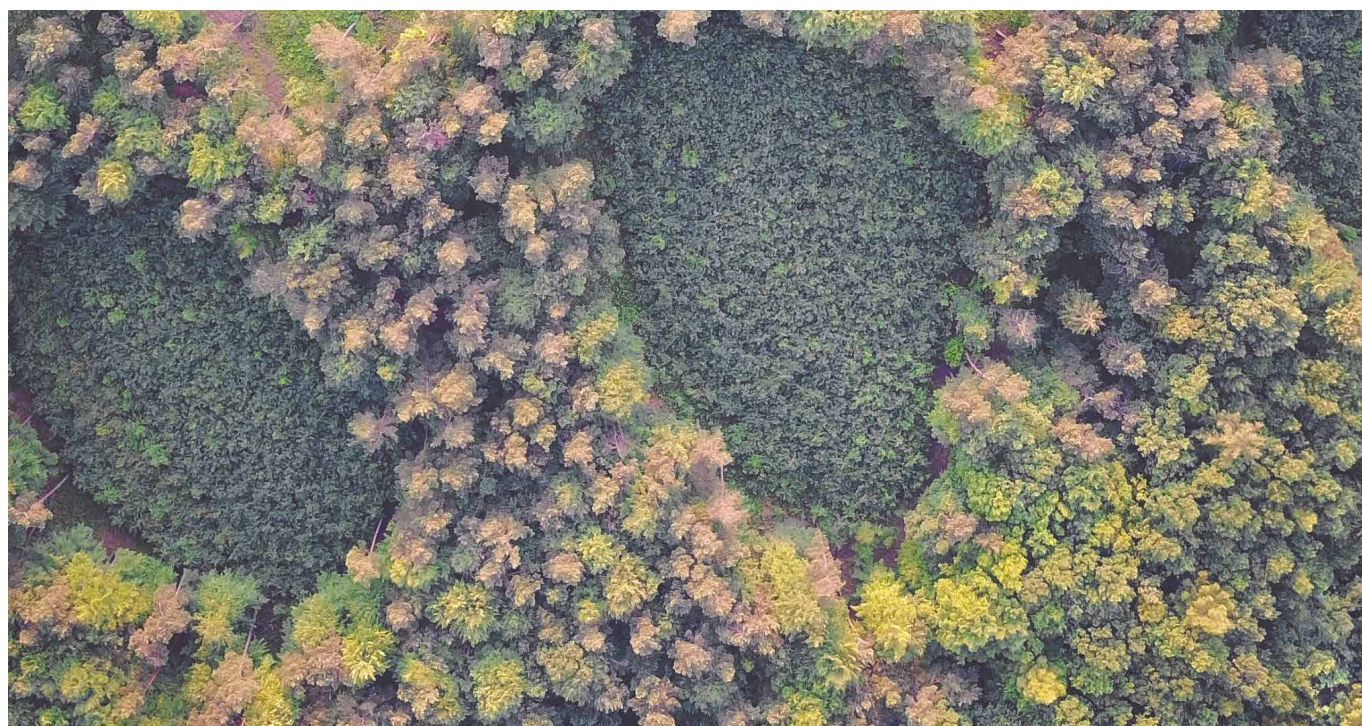
Trudności związane z realizacją scaleń gruntów w Polsce związane są z poszczególnymi etapami ich realizacji. W fazie przygotowawczej procesu, czyli na etapie przekonywania właścicieli gruntów co do słuszności i konieczności przeprowadzenia scalenia, sama nazwa jest odbierana negatywnie i utożsamiana z dawnymi komasacjami. Współczesne scalenia gruntów, to nie proces przymusowej zamiany, to nie tylko proces łączenia działek w większe całości, ale przede wszystkim wprowadzenie porządku gruntowego umożliwiającego rozwój obszarów wiejskich w ujęciu kompleksowym. Słusznym byłoby wprowadzenie ustawowej zmiany nazwy scaleń gruntów na Proces Kompleksowego Urządzenia Obszarów Wiejskich lub Zintegrowany Proces Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Wiele problemów sprawia niezwykle trudna procedura administracyjna i brak obowiązujących wytycznych, co ma niewątpliwie wpływ na przebieg prac projektowych. Skomplikowana właściwość organów niejednokrotnie prowadzi do wchodzenia we wzajemne kompetencje. Koniecznym jest sformalizowanie udziału gminy w etapie przygotowawczym oraz włączenie tego organu w proces administracyjny, a przede wszystkim powierzenie gminie wykonania zagospodarowania poscaleniowego. Bardzo

duży problem stanowi także właściwa interpretacja procesu scalenia i samej decyzji scaleniowej przez sądy wieczystoksięgowe.

Na etapie prac technicznych wiele problemów związanych jest z przekonaniem uczestników scalenia co do słuszności wydzielenia i urządzenia drogi oraz zabezpieczenia na ten cel odpowiednio szerokiej działki ewidencyjnej. Często projekt techniczny budowy drogi ze względu na uwarunkowania terenowe wymaga nieco większej zajętości gruntu niż było to planowane. Dlatego też zasadnym jest wykonywanie zagospodarowania poscaleniowego w zakresie budowy i przebudowy dróg transportu rolnego zaraz po etapie zebrania życzeń, zaprojektowania i wytyczenie w terenie tych dróg. Takie rozwiązanie ma znaczenie psychologiczno-społeczne w aspekcie oczekiwań uczestników scalenia co do zmian w przestrzeni, ale także co do wyrażenia zgody na przekazanie gruntu pod drogi i związane z tym zmiany projektowe. Wykonana w terenie droga, to dla uczestnika scalenia zupełnie inny wymiar, niż kreska na mapie i obietnica wybudowania drogi w perspektywie nawet dwóch lat.

Analizując czynnik społeczny, bardzo duży problem stanowią postawy uczestników scalenia, którzy poprzez swój upór, konfliktowość i nieustępliwość bezzasadnie odwołują się od decyzji scaleniowej do organu drugiej instancji, a następnie powodując skierowanie sprawy do sądu odwołują wykonanie zagospodarowania poscaleniowego zagrażając możliwości wykorzystania środków unijnych.





**Niezwykle potrzebna jest zmiana legislacyjna w tym aspekcie umożliwiająca ewentualne odszkodowanie w przypadku podtrzymania racji skarżącego, nie blokująca całego procesu i umożliwiająca terminowe wykorzystanie funduszy.**

W ujęciu globalnym, problemem często bywa zbyt krótki okres czasu na przeprowadzenie postępowania i wykonanie zagospodarowania poscaleniowego, generalnie na wykorzystanie środków unijnych z uwagi na bardzo długi i żmudny proces przygotowywania procedur PROW. Zbyt wiele czasu mija od momentu formalnego rozpoczęcia Programu do momentu, w którym faktycznie można pozyskać środki na scalenia i zacząć realizować przedsięwzięcie.

Podsumowując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że proces scaleń gruntów jest jedną z najważniejszych możliwości poprawienia pożądanego procesu wykorzystania gruntów rolnych w Polsce, czego nie umożliwiły nawet dopłaty bezpośrednie dla rolników. Pomimo tego, że wymaga on ogromnych nakładów finansowych, w aspekcie ekonomicznym i rozwojowym, daje rolnikowi „wędkę”, a nie „rybę” tak jak wspomniane dopłaty. Dlatego też realizacja scaleń gruntów wymaga przeznaczenia na ten cel jeszcze większych nakładów finansowych. Osiągnięcie tego celu wymaga trudnych decyzji politycznych pociągających za sobą zmianę podejścia do finansowania narzędzi wspierających rolnictwo i obszary wiejskie, nie tylko w Polsce ale także w Europie.





## Rozdział 8.

# Rekomendacje dla polityki wykorzystania ziemi

**dr Andrzej Hałasiewicz**

Wiceprzewodniczący Rady Programowej FDPA

### Wstęp

Na osobach odpowiedzialnych za politykę wykorzystania ziemi spoczywa wyjątkowa odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń. Skutki decyzji podejmowanych dzisiaj będą odczuwalne w bliższej, ale przede wszystkim w dalszej przyszłości. Ciągłe rosnąca liczba mieszkańców Ziemi, zmieniające się wzorce konsumpcyjne (rosnące spożycie mięsa w wielu regionach świata), zagrożenia ubywania gruntów nadających się do uprawy, wywoływane przyspieszającymi zmianami klimatycznymi, przy kurczących się zasobach gruntów rolnych<sup>27</sup> będą stanowiły coraz większe wyzwanie dla bezpieczeństwa żywnościowego. Odpowiedzialność ta spoczywa na tych, którzy stanowią prawo krajowe, regionalne i lokalne, oraz na osobach i instytucjach owo prawo egzekwujących. Odpowiedzialność poszczególnych szczebli administracji publicznej za planowanie zagospodarowania przestrzeni jest opisana w rozdziale *Gospodarka przestrzenna na obszarach wiejskich, w tym zapewniająca racjonalne wykorzystanie zasobów ziemi*. Wnioski są pesymistyczne, obszary wiejskie, w tym użytki rolne, są traktowane marginesowo. Czasami można odnieść wrażenie, że ziemia rolna pozostaje taką, tylko dlatego, że dotychczas nie pojawił się inwestor gotowy coś na niej wybudować. Często prowadzi to do zatracenia wyjątkowego charakteru polskiej wsi, zaś niekontrolowana suburbanizacja i chaos przestrzenny prowadzą do niszczenia dziedzictwa kulturowego wsi oraz rodzą problemy ekonomiczne, społeczne i środowiskowe<sup>28</sup>.

### Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym

Potrzebujemy nowoczesnej i odpowiedzialnej polityki przestrzennego kształtowania kraju jak i poszczególnych województw (patrz pierwszy rozdział). W niniejszym rozdziale skupiamy się na poziomie gminy i niekiedy, poziomie powiatu (scalenia), pamiętając o ramach regionalnych i krajowych, w które lokalna polityka przestrzenna musi się wpisywać. Czynnikiem utrudniającym prowadzenie długofalowej polityki przestrzennej jest słabość planowania ponadlokalnego, które nie spełnia swojej roli koordynatora planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym oraz nie wyznacza (wiążących prawnie) nadrzędnych kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gmin.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje gminę do prowadzenia polityki przestrzennej i wyposaża ją w dwa podstawowe narzędzia. Pierwsze, to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Drugie, to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Studium nie jest aktem prawnym obowiązującym mieszkańców i osoby prawne działające na terenie danej gminy, ale pozwala ono władzom gminy na prowadzenie polityki uwzględniającej lokalne zasoby, potrzeby i ograniczenia. Studium służy także przestrzennemu lokowaniu polityki rozwojowej, pozwala także na lepszą koordynację miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>27</sup> Patrz rozdział: *Mechanizmy i interesariusze wpływający na wykorzystanie ziemi*

<sup>28</sup> *Opolski Dezyderat w Sprawie Przestrzeni Wiejskiej*, M. Wiland, M. Matejko, oraz Zespół ds. zachowania dziedzictwa kulturowego wsi i ochrony wiejskiego krajobrazu Opolszczyzny, Opole 2011



Autor: A. Suski

**Od wielu lat obserwujemy postępujący proces deregulacji systemu zarządzania przestrzenią, poprzez otwieranie możliwości pozwalających realizować inwestycje bez poszanowania, definiowanego przez studium i plany miejscowe, kierunku zagospodarowania przestrzennego.**

Zbyt często wydawane są doraźne decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Można odnieść wrażenie, że w wielu miejscach planowanie zastąpione przez takie doraźne postanowienia jest na rękę decydom, że władze samorządowe często nie są zainteresowane tworzeniem spójnego prawa miejscowego, gdyż wiąże się to z koniecznością podejmowania działań długofalowych, rezygnując z chwilowych korzyści w krótkiej,

„wyborczej” perspektywie. Specjalne ustawy dotyczące realizacji zadań o znaczeniu ponadlokalnym, w niewystarczającym stopniu uwzględniają negatywne skutki dla ładu przestrzennego w skali lokalnej.

**Dobre planowanie przestrzenne to także narzędzie godzenia i równoważenia, często sprzecznych, decyzji podejmowanych w interesie całej społeczności i z uwzględnieniem przyszłości.**

Jego brak lub chaotyczna realizacja, zbyt łatwo może prowadzić do podejmowania decyzji, nie w interesie gminy jako wspólnoty mieszkańców, ale dla korzyści wąskiej grupy interesu.

Wagę problemu i zaniedbania w tym obszarze dostrzegło Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, organizując w 2016 roku konferencję *Planowanie przestrzenne na wsi. Czas na zmiany*. Na tej konferencji ówczesny minister Krzysztof Jurgiel zapowiedział zmiany w prawie tak aby planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich, (w tym miast do 20 tys. mieszkańców) nie stanowiło bariery w rozwoju tych miejscowości. Jednocześnie aby było prowadzone tak, by jak najmniej kłopotów mieli zarówno inwestorzy, jak i rolnicy, aby miasta i wsie chroniły rolnictwo, krajobrazy i przyrodę. Minister zapowiedział ponadto, że wnioski z tego seminarium zostaną także przekazane ministrowi infrastruktury<sup>29</sup>. Deklaracja jest obiecująca, poczekajmy więc na jej operacjonalizację i konkretyzację. Nie czekając na lepsze prawo, już teraz racjonalizujemy zabudowę gminy przeciwstawiając się chaotycznej, agresywnej suburbanizacji, dbając o zachowanie kulturowych i architektonicznych walorów danego miejsca czy regionu.

## Odrolnienie

Interesy jednostkowe nie zawsze są zgodne z interesem społecznym. Tak często bywa w przypadku trwałego wyłączenia użytków rolnych z produkcji rolniczej. W ograniczonym stopniu działa obecnie mechanizm kulturowy wywierający silną presję na zachowanie odziedziczonej ziemi rolnej w rodzinie. Dzisiaj, w wielu przypadkach ojcowizna nie jest wartością samą w sobie i nabrała cech użyteczności rynkowej. Rolnik, właściciel działki, jeśli pojawia się potencjalny nabywca, chce ją korzystnie sprzedać a działki budowlane mają wyższą wartość niż ziemia rolnicza. Znaczna część właścicieli niezabudowanych nieruchomości składa wnioski, żądając przyznania im prawa zabudowy, często ze względu na potencjalny wzrost wartości tych gruntów i wiążące się z tym korzyści finansowe, a nie dla realizacji konkretnych inwestycji budowlanych.

<sup>29</sup> <http://wartowiedziec.pl/architektura-i-budownictwo/40014-planowanie-przestrzenne-na-wsi-czas-na-zmiany>



Kolejny problem, na który zwraca uwagę Opolski Dezycydat w Sprawie Przestrzeni Wiejskiej, to nieracjonalne wnioski składane do opracowań planistycznych, np. o dopuszczenie zabudowy na terenach rolnych w znacznym oddaleniu od zwartych zespołów osadniczych. Władze gminy rozstrzygając je stają przed wyborem narażenia się na roszczenia finansowe ze strony wnioskodawców, lub przesądzają o dewastacji krajobrazu i jednocześnie godzą się na przyszłe żądania dotyczące poniesienia kosztów uzbrojenia tych często odległych działek. Taka decyzja oznacza również wyłączenie kolejnych gruntów z ubywającego zasobu ziemi rolnej.

Dlatego potrzebny jest mechanizm chroniący szerszy interes publiczny, w tym bezpieczeństwo żywnościowe, o którym wspominamy na wstępie rozdziału. Stąd procedura i mechanizm odrolniania gruntów, umożliwiający przeznaczanie ich na inne niż rolnicze cele, musi zmuszać do refleksji i wprowadzać pewne bariery. Zgodnie z ustawą z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU z 2017 r. .1161 t.j.) na cele nierolnicze można przeznaczyć przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej wartości produkcyjnej. W związku z powyższym, przepisy nie wyłączają całkowicie możliwości przekształcenia gruntów rolnych w budowlane, a ograniczają jedynie to uprawnienie poprzez wprowadzenie kryterium wartości produkcyjnej tych gruntów. Wiąże się to jednak również z tym, że jeżeli na danym terenie występują nieużytki, to innych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne przeznaczać nie wolno. Szczególną ochroną objęte są grunty o wysokich walorach dla rolnictwa, objętych klasami bonitacyjnymi od I do III. Jeśli dany grunt ma powierzchnię większą niż pół hektara oraz jest sklasyfikowany jako gleba klasy od I do III, wówczas na podstawie wniosku decyzję o odrolnieniu podejmuje minister rolnictwa. Jeśli powierzchnia gruntu jest mniejsza niż pół hektara, bądź gdy kategoria gleby oznaczona jest jako IV, V, bądź VI klasa, wtedy gmina podejmuje decyzję o odrolnieniu poprzez zmianę przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ochronie powinny podlegać także grunty rolne niższych klas (IV-VI). One też mają znaczenie dla potencjału produkcyjnego rolnictwa.

Procedura odrolnienia ziemi powinna uwzględniać analizę dostępności gruntów inwestycyjnych w okolicy.

**Ciągle w wielu miejscowościach w Polsce są porzucone tereny poindustrialne lub o innym charakterze, nadające się do wykorzystania na różne cele inwestycyjne.**

Dopiero po stwierdzeniu, że takich terenów w rozsądnej odległości od miejsca podjętej inicjatywy odrolnienia nie ma, powinny być podejmowane dalsze kroki. Takie podejście może być stosowane w praktyce w obecnie obowiązujących ramach prawnych.

## Scalania i wykorzystanie nieużytkowanej ziemi rolnej

W wielu miejscach występuje silna presja urbanizacyjna i rosnący popyt na ziemię dotychczas wykorzystywaną rolniczo. Z drugiej strony narasta zjawisko niewykorzystywania, czy wyłączenia z uprawy terenów rolniczych nadających się do produkcji rolnej. Nasilenie tych procesów związane jest z rozdrobnioną strukturą gospodarstw rolnych, w których produkcja dzisiaj jest ekonomicznie nieopłacalna<sup>30</sup>. Scalanie gruntów może tym procesom przeciwdziałać<sup>31</sup>, trzeba z tego narzędzia korzystać, nie zapominając o rachunku kosztów i korzyści. Warto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń, i jeśli to konieczne, podziałów nieruchomości.

**Z całą pewnością powinniśmy znaleźć skuteczniejsze i szybsze mechanizmy przywracania do produkcji rolnej gruntów porzuconych.**

Niekontrolowana sukcesja leśna nie jest właściwą metodą ich zagospodarowywania.

Twórcy wspólnej polityki rolnej (WPR) Unii Europejskiej już dawno dostrzegli, oprócz komercyjnie sprzedawanej żywności i innych płodów rolnych, istotność dóbr publicznych dostarczanych społeczności przez rolnictwo i rolników. Mechanizmy i płatności WPR to w dużej mierze wynagradzanie za owe usługi. Jednym z takich mechanizmów są opisane w rozdziale Jak narzędzia PROW wpływają na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym wykorzystanie ziemi? płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW). Jest to wynagradzanie rolników za prowadzenie gospodarstwa i uprawę ziemi w warunkach mniej konkurencyjnych ekonomicznie, wymagających wyższych nakładów i kosztów.

**ONW ma zachęcać do kontynuowania rolniczego użytkowania ziemi, często ze względu na wagę zachowania walorów krajobrazowych. W efekcie, wsparcie to powinno pozytywnie wpływać na utrzymanie żywotno-**

<sup>30</sup> Patrz rozdział: *Mechanizmy i interesariusze wpływający na wykorzystanie ziemi*

<sup>31</sup> O zaletach i korzyściach piszemy w rozdziale: *Postępowania scaleniowe metodą poprawy wadliwej struktury przestrzennej gospodarstwa rolnych*

**ści obszarów wiejskich, na zachowanie różnorodności biologicznej, ale także zapobiegać wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej.**

## Rekomendacje

Oto kilka rekomendacji czy wskazówek wynikających z analiz przedstawionych w tym opracowaniu:

- Myślmy perspektywicznie, nie tylko z punktu widzenia wyników najbliższych potrzeb, celów czy interesów wyborczych. Planujmy i realizujmy plany, które są narzędziem pożądanego kształtowania przyszłości. Unikajmy działań doraźnych, których skutki są długotrwałe;
- Zanim odrolnimy jakąś działkę, wykorzystajmy istniejące tereny już wyłączone z użytkowania rolniczego;
- Nie ulegajmy presji wyznaczania nowych działek budowlanych, jeśli dotychczasowe są zagospodarowane w niewielkiej części;
- Dbajmy o publiczną przestrzeń i racjonalnie nią gospodarujmy;
- Traktujmy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako potrzebne i użyteczne narzędzie rozwoju i kształtowania przyszłości gminy oraz narzędzie godzenia sprzecznych interesów;
- Opracowujmy plany zagospodarowania przestrzennego. W miarę możliwości obejmujące większy obszar, uwzględniające otoczenie bliższe i dalsze;
- Nie traktujmy gminy jako samotnej wyspy. Niezależnie od niedoskonałości narzędzi planistycznych na poziomie ponad lokalnym, koordynujmy podejmowane inwestycje z sąsiednimi gminami;
- Przeciwstawiamy się zabudowie siedliskowej, niezwiązanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, na terenach rolnych;
- Korzystajmy z możliwości scalania gruntów z zachowaniem zasady racjonalności;
- Korzystajmy z miękkich narzędzi, przekonywania, kojarzenia interesariuszy dla racjonalnego zagospodarowania ziemi dla dobra gminy.





---

Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA) jest organizacją pozarządową, mającą ponad trzydziestoletnią tradycję. Naszą misją jest wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a w szczególności przedsiębiorczości, tworzenia pozarolniczych miejsc pracy oraz zapewnienie równych szans kobietom, osobom bezrobotnym i młodzieży. Realizujemy ją poprzez działalność pożyczkową oraz usługi wspomagające tworzenie i rozwój małych przedsiębiorstw na terenach wiejskich. Jesteśmy jednym z największych i najbardziej aktywnych funduszy pożyczkowych w Polsce. Angażujemy się w programy rozwoju lokalnego, lokalne inicjatywy środowiskowe oraz działania informacyjne i edukacyjne. Jesteśmy wydawcą uznanych opracowań i specjalistycznych raportów, jak np. wydawanego co dwa lata „Raportu o stanie wsi. Polska wieś”, licznych publikacji promujących zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym poruszających kwestie adaptacji do zmian klimatu i efektywnej gospodarki zasobami. Od 2009 roku organizujemy konkurs „Polska wieś – dziedzictwo i przyszłość”, w którym nagradzamy prace naukowe i popularnonaukowe na tematy związane z wsią i rolnictwem, oraz promujące historię i dziedzictwo kulturowe wsi. Z naszej inicjatywy odbywają się debaty w ramach cyklicznego konwersatorium „Polska wieś w XXI wieku”. Ponadto zrealizowaliśmy kilkadziesiąt projektów międzynarodowych, krajowych i lokalnych. Ich odbiorcami są mieszkańcy wsi i rolnicy, samorządy lokalne, sektor doradztwa rolniczego, instytucje publiczne oraz sektor małych i średnich przedsiębiorstw.

Publikacja została przygotowana w ramach operacji pn. „Racjonalna i zasobooszczędna gospodarka w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Ziemia” w ramach Planu Działania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 Plan operacyjny na lata 2018-2019.



**Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa**

[www.fdpa.org.pl](http://www.fdpa.org.pl)

<http://fdpa-funduszpożyczkowy.org.pl>

[www.facebook.com/Fundacja.FDPA](http://www.facebook.com/Fundacja.FDPA)