

Izabela Lipińska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

ROZWÓJ OBSZARÓW PRZYRODNICZO CENNYCH – ASPEKTY SPOŁECZNE, EKONOMICZNE I PRAWNE

VALUABLE NATURAL AREAS DEVELOPMENT – SOCIAL, ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS

Słowa kluczowe: obszary przyrodniczo cenne, polityka rolna, zrównoważony rozwój

Key words: valuable natural areas, agricultural policy, sustainable development

Abstrakt. Celem pracy była próba określenia determinant prowadzenia działalności rolniczej na obszarach przyrodniczo cennych, wraz ze wskazaniem form jej wsparcia. Przedmiotem badań była problematyka związana z rozwojem obszarów przyrodniczo cennych. Ich wytyczanie może służyć realizacji wielu zadań. Głównym celem ich tworzenia jest ochrona istniejących zasobów przyrody. Na obszarach tych ograniczeniu ulega działalność rolnicza oraz gospodarcza.

Wstęp

W artykule poruszono problematykę związaną z szeroko rozumianym rozwojem obszarów przyrodniczo cennych. Najczęściej obszary te obejmują tereny rolne i leśne, a więc takie, na których prowadzona jest działalność gospodarcza. Ich powierzchnia jest ograniczona przyrodniczo i wymaga pewnej reglamentacji.

Wytyczanie obszarów cennych przyrodniczo może służyć realizacji wielu zadań. Przede wszystkim ma zapewniać właściwe nimi zarządzanie, które będzie przyczyniało się do utrzymania unikalnych walorów. Zadanie to jest ściśle powiązane z koniecznością podejmowania działań prośrodowiskowych. Chodzi zarówno o ochronę środowiska przyrodniczego, jak i ich wykorzystywanie w sposób nieszkodliwy dla przyrody.

Omawiane zagadnienia są częścią realizowanej tzw. strategii zrównoważonego rozwoju gospodarki, która łączy określone cele z zakresu ochrony środowiska oraz ekonomii. Zgodnie z art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r., nr 25 poz. 150), przez zrównoważony rozwój należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Jego wdrażanie ma niwelować lub przeciwdziałać pojawiającym się szkodom w przyrodzie, które występują na skutek podejmowania przez osoby fizyczne i prawne określonych działań.

Głównym celem tworzenia obszarów przyrodniczo cennych jest ochrona istniejących zasobów przyrody. Determinuje ona podejmowanie działalności rolniczej oraz gospodarczej, a także wpływa na wybory dokonywane przez mieszkańców tych obszarów [Zielińska 2008]. Na pewien ich protekcjonizm składa się kompleksowa ochrona środowiska oraz zachowanie bogactwa kultury. Do bogactwa tego należą dwojakiego rodzaju składniki: materialne i niematerialne. Pierwsze z nich stanowią budynki, budowle sakralne, przedmioty, narzędzia, krajobraz, natomiast do drugiego należy np. sposób gospodarowania i wytwarzania, obrzędy, rytuały, obyczaje, język, stroje, muzyka, taniec, pieśni, legendy, bajki [Rzecz o dziedzictwie...2011].

Wyodrębnianie obszarów przyrodniczo cennych ma w szczególności służyć rozwojowi tzw. „proekologicznych” funkcji gospodarczych, które gwarantują dochód i poprawę jakości życia lokalnej społeczności [Zielińska 2007].

Problematyka związana z rozwojem obszarów przyrodniczo cennych jest przedmiotem zarówno analiz, jak i regulacji prawnych na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym. Ich adresatami są zarówno podmioty prowadzące działalność rolniczą i leśną, a także przedsiębiorcy, lokalne społeczności, jak i organy administracji. Zatem idea zrównoważonego rozwoju, która jest realizowana przez sprzęgnięcie trzech niezależnych polityk – środowiskowej, gospodarczej i społecznej – powinna w sposób kompleksowy oddziaływać na podejmowane przez nich decyzje, pamiętając o tym, że zasoby środowiska są limitowane.

Celem artykułu jest określenie determinant prowadzenia działalności rolniczej na obszarach przyrodniczo cennych.

Materiał i metodyka badań

W opracowaniu podjęto próbę zdefiniowania pojęcia omawianych obszarów oraz regulacji prawnej na nie wpływającej. Rozważania skoncentrowały się na wskazaniu zakresu oraz roli podstawowych instrumentów prawnych oddziałujących na obszary przyrodniczo cenne. Zastosowano dogmatyczną metodę analizy aktów prawnych oraz metodę deskryptywną. Ponadto, wykorzystano polską oraz zagraniczną literaturę przedmiotu, a także materiały udostępnione przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW).

Obszary przyrodniczo cenne – znaczenie pojęcia

Pojęcie obszarów przyrodniczo cennych nie ma jednolitej definicji i nie zostało ostatecznie ustalone. Jednocześnie budzi ono wiele kontrowersji, a pojawia się w licznych publikacjach dotyczących zrównoważonego rozwoju i ochrony przyrody [Radecki 1978]. W literaturze istnieje wiele kryteriów wyodrębniania obszarów cennych przyrodniczo, do których należy np. jakość gruntów, piękno krajobrazu, klimat, czystość powietrza, surowce energetyczne [Jalinik 2002]. Najczęściej przyjmuje się, że są to obszary charakteryzujące się znacznymi wartościami przyrodniczymi abiotycznymi i/lub biotycznymi, które są wrażliwe na przekształcenia i nimi zagrożone [Andersen i in. 2003, Ciszewska 2008].

Szeroko rozumiana definicja obszarów przyrodniczo cennych opiera się na kryterium przyrodniczym i ekonomicznym [Jalinik 2002]. Według pierwszego z nich jest to „obszar lądu lub morza o wysokiej różnorodności biologicznej, a także związanych z nim zasobów naturalnych i kulturowych, zasługujący na utrzymanie w stanie względnie niezmienionym”. Natomiast według kryterium ekonomicznego należy rozumieć pod tym pojęciem „obszar, którego różnorodność biologiczna i krajobrazowa stanowi lub może stanowić (przy doborze właściwych metod i kierunków) dominujący czynnik działalności gospodarczej lub w istotny sposób ogranicza konwencjonalne formy gospodarowania”.

Według Łuszczyka [2011], klasyfikując dany obszar jako cenny przyrodniczo, największe znaczenie ma rejon o dużej bioróżnorodności w ogóle bądź w niewielkim stopniu przekształcony przez człowieka, na którym poziom zanieczyszczeń nie zakłóca funkcjonowaniu pierwotnych ekosystemów. W szczególności będą to tereny, które zaspokajają estetyczne, naukowe, kulturowe oraz wypoczynkowe potrzeby człowieka. Jak zaznacza autor, takie podejście determinuje również rozwój aktywności człowieka, która zapewni ochronę środowiska przyrodniczego, dlatego obszary te powinny służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu, pod warunkiem zachowania trwałości walorów środowiska. Definicja ta wskazuje zatem nie tylko na pewne cechy omawianych obszarów, ale także na sposób ich wykorzystywania.

Obszar cenny przyrodniczo jest terenem o dużej wartości przyrodniczej i wysokiej bioróżnorodności, który jest lub powinien być objęty ochroną prawną. Występujące na nim elementy środowiska naturalnego stanowią podstawowy czynnik zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz zachowania bioróżnorodności. Jednocześnie ograniczeniu ulega na nim rozwój tradycyjnego przemysłu i rolnictwa.

Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych

Obszary przyrodniczo cenne, ze względu na swoją niepowtarzalną i często niewymierną wartość, podlegają ochronie prawnej. Wynika ona z konieczności zachowania dziedzictwa przyrodniczego dla przyszłych pokoleń oraz utrzymania procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów [Hajduk 2011].

Podstawowe zagadnienia związane z ochroną przyrody w Polsce zostały zawarte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. tekst jedn. z 2009 r., nr 151 poz. 1220 z późn. zm.), zwanej dalej: Uoop, oraz ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Art. 127, Dz.U. tekst jedn. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Ponadto, oddziałuje na nią także ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. tekst jedn. z 2012 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.)¹.

Do głównych form ochrony przyrody w Polsce należą: parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary chronionego krajobrazu, obszary „Natura 2000”, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe i ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. W odniesieniu do rolnictwa, na szczególną uwagę zasługuje Europejska Sieć Ekologiczna „Natura 2000” [Chmielewski 2011]. Jest to system ochrony zasobów przyrodniczych, który odgrywa istotną rolę dla całej Unii Europejskiej. Jego głównym celem jest utrzymanie najcenniejszych elementów środowiska przyrodniczego przez stworzenie odpowiednich narzędzi i wypracowanie mechanizmów, które gwarantują skuteczną ochronę bioróżnorodności w zgodzie z gospodarką. Ramy prawne wydzielania tego obszaru zostały sprecyzowane w konwencji ramsarskiej² z 1971 r., bońskiej³ i berneńskiej⁴ z 1979 r., oraz konwencji o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro⁵ z 1992 r. Ponadto w 1992 r. wydana została tzw. dyrektywa siedliskowa⁶, która wraz z dyrektywą ptasią⁷ stanowiły podstawy prawne do utworzenia Sieci „Natura 2000”, przez którą należy rozumieć spójny system najcenniejszych przyrodniczo obszarów połączonych korytarzami ekologicznymi.

Obszary przyrodniczo cenne a działalność rolnicza

Obszary przyrodniczo cenne występują przede wszystkim na terenach, w których dominuje gospodarka rolna i leśna [*Kierunki rozwoju...*2010]. Wykonywanie działalności rolniczej na tych obszarach jest zdeterminowane wieloma czynnikami i powinno odbywać się według ściśle określonych ram. Przede wszystkim wymaga ona stosowania tzw. Kodeksu dobrych praktyk rolniczych [2004]. Określa on szczególne zasady co do ochrony wód, gruntów rolnych, powietrza, krajobrazu, zachowania bioróżnorodności oraz ustalania infrastruktury obszarów wiejskich. W szczególności na terenach objętych ochroną preferowany jest rozwój rolnictwa ekologicznego.

Prowadzona działalność rolnicza ma nie tylko utrzymywać bioróżnorodność biologiczną, ale dążyć do jej odtwarzania. Chodzi tu m.in. o zachowanie ginących ras zwierząt i odmian roślin uprawnych. Z punktu widzenia producenta rolnego, prowadzi to do wielu utrudnień w jego działalności. Ustalenie wartości cennej na jego gruncie, wymusza podjęcie decyzji o zmianie kierunku, czy też struktury produkcji oraz jej intensywności. Ponadto wymaga dostosowania jej do ogólnych wymagań wzajemnej zgodności.

¹ Obszary chronione podlegają również rygorom planowania przestrzennego, w tym uzgodnieniom w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

² Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze 2 lutego 1971 r. Dz.U. z 29 marca 1978 r., nr 7, poz. 24.

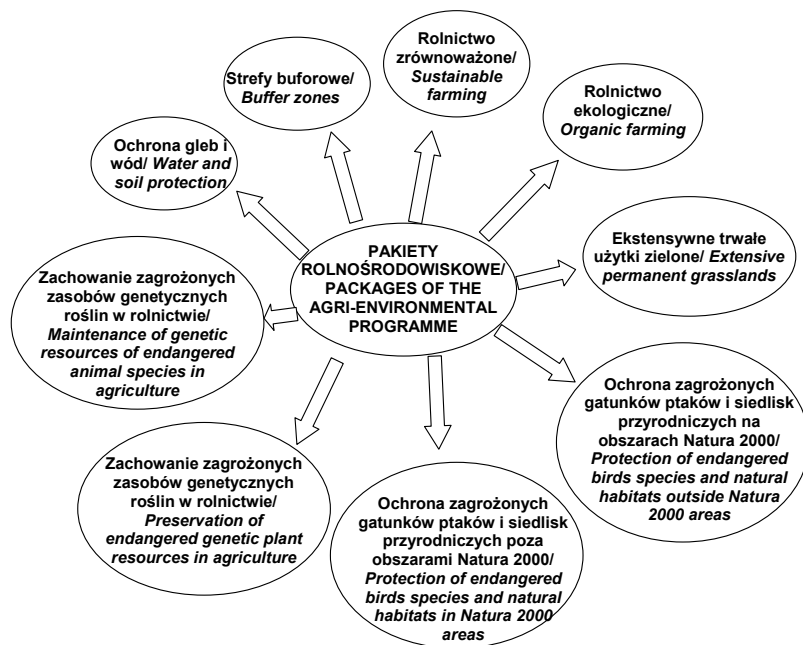
³ Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r., Dz.U. z 10 stycznia 2003 r. nr 2, poz. 17.

⁴ Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r., Dz.U. z 25 maja 1996 r., nr 58, poz. 263.

⁵ Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U. z 6 listopada 2002 r., nr 184, poz. 1532.

⁶ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.07.1992.

⁷ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 103 z 25.04.1979.



Rysunek 1. Pakiety rolnośrodowiskowe w ramach PROW 2007-2013.

Figure 1. Agri-environmental packages under RDP 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r.

Source: own study based on Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r.

Gospodarka na obszarach cennych przyrodniczo wiąże się bardzo często z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów, jak np. związanych z przygotowaniem planu i ocen oddziaływania na środowisko [System OOS 2012].

Pewną rekompensatą za utracony dochód dla producentów rolnych, za narzucone wymagania, co do produkcji rolnej na ich gruntach leżących na obszarach cennych przyrodniczo, są realizowane płatności rolnośrodowiskowe w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich [Program Rozwoju...2011]. Są one oferowane beneficjentom w postaci dziewięciu pakietów, a każdy z nich realizuje określony cel i oddziałuje na utrzymanie bądź kształtowanie obszarów cennych przyrodniczo (rys. 1).

Przedmiotem pomocy finansowej jest działalność rolnicza prowadzona zgodnie z zasadami ochrony środowiska naturalnego oraz różne przedsięwzięcia, które pozytywnie wpływają na różnorodność biologiczną i zachowanie tradycyjnego krajobrazu wsi⁸. Przewidziane w ramach pakietów dopłaty mają za zadanie wspierać niskonakładową i zarazem proekologiczną gospodarkę rolną.

Realizacja wsparcia w ramach programu rolnośrodowiskowego oddziałuje – zgodnie z założeniami zrównoważonego rozwoju – na trzy obszary: przyrodniczy, społeczny oraz ekonomiczny. Rolnik prowadzący działalność rolniczą na takich gruntach i to w sposób przyjazny dla środowiska, przyczynia się do ochrony środowiska przyrodniczego i jego różnorodności biologicznej. Oferowane mu z kolei wsparcie finansowe wpływa na rozwój jego świadomości ekologicznej i pośrednio na jego dalsze decyzje produkcyjne. Natomiast od strony ekonomicznej, dotacje są dla niego dodatkowym źródłem dochodów oraz może stymulować pozarolniczą działalność.

⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. nr 33, poz. 262 z późn. zm.).

Podsumowanie

Obszary przyrodniczo cenne można postrzegać w dwojaki sposób. Z jednej strony stanowią one barierę dla wprowadzania nowych inwestycji i intensywnej produkcji. Jednakże ich celem nie jest zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym wstrzymanie rozwoju danego regionu, lecz takie jej ukształtowanie, aby można było zachować występującą na danym obszarze bioróżnorodność.

Z drugiej strony obszary te mogą być stymulatorami rozwoju lokalnego przez wykorzystanie ich walorów wypoczynkowych, kulturowych i turystycznych. Coraz częściej, z uwagi na szerokie pojęcie różnorodności biologicznej, łączy się je właśnie z koniecznością szczególnej ochrony ich wartości historycznych i krajobrazowych.

Rozwój i utrzymywanie obszarów przyrodniczo cennych w dużym stopniu zależą od przyjętej polityki rozwoju obszarów wiejskich. W szczególności powinna ona uwzględniać cele społeczne, ekonomiczne i ekologiczne stawiane obszarom cennym przyrodniczo. Dzięki programom rolno-środowiskowym, rolnik ma możliwość dokonania wyboru między zaprzestaniem produkcji a jej zmianą na bardziej przyjazną środowisku.

W kształtowaniu i utrzymywaniu obszarów cennych przyrodniczo niezbędne jest stosowanie norm prawnych, w tym w szczególności przejrzystych określeń ram administracyjnych oraz finansowych.

Literatura

- Andersen E., Baldock D., Bennett H. 2003: *Developing a high nature value indicator*, Report for the European Environment Agency, Copenhagen. eea.eionet.europa.eu, dostęp 17.2.2013.
- Cieszewska A. 2008: *Zachowanie terenów cennych przyrodniczo w kształtowaniu struktury krajobrazu na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Problemy Ekologii Krajobrazu, t. XXI, s. 239-250.
- Chmielewski T.J. 2011: *Ewolucja systemu ochrony przyrody w Europie i Polsce*, [W:] T. Poskrobko (red.), *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, t. 1, Białystok, s. 127-174.
- Chmielewski T.J. (red.). 2011: *Struktura i funkcjonowanie systemów krajobrazowych*, Problemy Ekologii Krajobrazu, t. XXI, s. 239-250.
- Hajduk S. 2011: *Obszary prawnej ochrony przyrody a prace planistyczne w gminach województwa podlaskiego*, [W:] T. Poskrobko (red.), *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, t. I, Białystok, s. 32-50.
- Jalinik M. 2002: *Zarządzanie gospodarstwem ekoagroturystycznym na obszarach przyrodniczo cennych*, Zesz. Nauk. Politechniki Białostockiej, Ekonomia i Zarządzanie, nr 14, s. 87-88.
- Kierunki rozwoju obszarów wiejskich*. 2010: Założenia do „strategii zrównoważonego Rozwoju wsi i rolnictwa”, s. 32-33.
- Kodeks dobrej praktyki rolniczej. 2004: FAPA, Warszawa.
- Łuszczak M. 2011: *Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych*, [W:] T. Poskrobko (red.), *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych*, t. I, s. 260-276.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. 2011: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl, dostęp 10.02.2013.
- Radecki W. 1987: *Ochrona prawna obszarów przyrodniczo cennych*, Oddział Akademicki PTTK, Kraków, s. 18-19.
- Rzecz o dziedzictwie na wsi. Rady, przykłady, informacje*. 2011: Fundacja Wspomagania Wsi Warszawa, s. 11-16.
- System OOS, http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/2053/System_OOS, dostęp 15.02.2013.
- Zielińska A. 2007. *Etyka środowiskowa a zrównoważone gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych*, [W:] D. Kopycińska (red.), *Działania ekonomiczne podmiotów rynkowych*, Materiały konferencyjne, Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 159-166.
- Zielińska A. 2008. *Kapitał ludzki w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, [W:] D. Kopycińska (red.), *Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, Szczecin, s. 64-72.
- Akty prawne
Dyrektywa Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 103 z 25.04.1979.

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.07.1992.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. tekst jedn. z 2008 r., nr 25 poz. 150.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. tekst jedn. z 2012 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. tekst jedn. z 2009 r., nr 151 poz. 1220 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz.U. nr 33, poz. 262 z późn. zm.

Summary

The paper aims to present object of the article concerns the aspects of valuable natural areas development. Their delimitation may accomplish many assignments. The conservation of the nature resources is their main object. All over the agricultural and business activity is limited.

The article aims to define some of the provisions for agricultural activitys' within valuable natural areas. It allows to indicate some of the financial support for farmers.

Adres do korespondencji
dr Izabela Lipińska
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Wydział Ekonomiczno-Społeczny
Katedra Zarządzania i Prawa
Zakład Prawa Gospodarczego i Rolnego
ul. Wojska Polskiego 28
60-637 Poznań
tel. (61) 846 61 02
e-mail: lipinska@up.poznan.pl