

Małgorzata Akińcza, Edward Sawilow

GOSPODARKA ZIEMIĄ W PLANOWANIU URZĄDZENIOWOROLNYM NA DOLNYM ŚLĄSKU

SYSTEM OF RURAL MANAGEMENT PLANNING IN LOWER SILESIA PROVINCE

Streszczenie

Aktualne problemy gospodarowania ziemią i przebudowy struktury przestrzennej obszarów wiejskich w Polsce są analizowane w kontekście Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Wymaga to integrowana produkcja rolnicza, która jest systemem prowadzenia gospodarstw rolnych zabezpieczającym produkcję wysokiej jakości środków żywności oraz rozwój zrównoważony. Stąd dążenie do odmiennego, całościowego, podejścia do gospodarstwa rolnego, jako obiektu funkcjonującego w przestrzeni wiejskiej. Oznacza to potrzebę współdziałania w zakresie planowania przestrzennego, ruralistyki, planowania urzędzenioworolnego.

Praktyka wskazuje, że obszary zabudowane i rolne nie są traktowane w planowaniu miejscowym w sposób równorzędny. Treści związane z analizą struktury agrarnej oraz jej kształtowaniem obejmują zaledwie charakterystykę zasobów gruntów rolnych i leśnych (rodzaje użytków gruntowych, klasyfikacja gleboznawcza, władanie, ochrona i rekultywacja) oraz stanu infrastruktury technicznej. Sytuacja ta spowodowała konieczność opracowywania planów urzędzenioworolnych dla gmin i wsi, mimo, że w Polsce brak przepisów prawa z tego zakresu. Kompleksowe zarządzanie obszarów wiejskich wynika ze wskazań planowania przestrzennego i ma na celu ich rozwój, w szerokim zakresie zagadnień dotyczących, między innymi: rolniczej przestrzeni produkcyjnej, środowiska przyrodniczego, krajobrazu, zabudowy. Rozwój wiąże się z faktem utraty dominującej pozycji funkcji rolniczych oraz ze zmianą charakteru obszarów wiejskich z monofunkcyjnego w wielofunkcyjny.

Urządzenia rolne stały się jednym z podsystemów planowania przestrzennego a plan urzędzeniowo-rolny jest zapisem inwentaryzacji, diagnozy stanu istniejącego, hierarchii celów przebudowy przestrzeni wiejskiej wraz z propozycją działań, przybliżonym kosztorysem oraz analizą możliwości pozyskania pomocy finansowej na realizację zaplanowanych inwestycji.

Dla gminy, zwłaszcza wiejskiej, ważne jest określenie potrzeb w działaniach, przede wszystkim z zakresu scaleń gruntów, odnowy wsi oraz gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi, które są współfinansowane przez Unię Europejską.

Województwo dolnośląskie posiada opracowaną strategię rozwoju obszarów wiejskich oraz wojewódzki program rozwoju sektora rolno-spożywczego, którego integralną częścią jest prognoza prac urzędzenioworolnych, stanowiąca studium zapotrzebowania na prace z tego zakresu.

Słowa kluczowe: plan urzędzeniowo-rolny, gospodarowanie ziemią, scalanie gruntów

Summary

Current issues on land management and spatial structure transformation of rural areas in Poland are analyzed in the context of Rural Development Policy in the European Union. It is required by integrative agricultural production, which is a system of farming that secures high quality food production and sustainable development. Therefore it all aims to different, comprehensive approach to a farm as an item functioning in rural space.

It implies the need of cooperation in the area of rural management planning. The practice shows that build up areas and rural areas are not treated equally in the spatial planning. The issues connected to agrarian structure and its form, usually include only a description of rural and forest land (types of arable land, soil classification, possession, protection and recultivation) and technique infrastructure condition. This situation caused necessity of creation rural management plans for communes and villages, although there are no law regulation on those issues in Poland.

Comprehensive arrangement of rural areas is due from spatial planning recommendation and aims to its development in the wide scope of issues concerning among others: rural production space, nature environment, landscape, buildings. The development implies the decrease of agrarian function and the change of the rural areas characteristics from mono- to multifunctional.

Rural arrangement became one of the subsystems of spatial planning and rural management plan is a record of inventory, current state diagnosis, goals hierarchy of spatial reconstruction in the rural area within the proposition of activities, approximate budget and analysis of possibilities how to finance the investments. For the commune, especially in the village, it is very important to define operation needs, first of all from the scope of land consolidations, countryside renewal and rural water resources management, which are co-financed by European Union.

The Lower Silesia Province has its rural areas development strategy and a program of rural food industry development. Its integral part is the prognosis of rural management works, which is actually a study of necessity of further works on the issue.

Key words: rural management plan, land management, land consolidation

WSTĘP

W gospodarowaniu przestrzenią wyróżnia się: gospodarke gruntami - przestrzenią zurbanizowaną, zabudowaną oraz gospodarke ziemią - przestrzenią rolną, leśną, wiejską.

Gospodarka ziemią to część polityki państwa obejmująca zespół różnych działań: organizacyjnych, prawnych, gospodarczych i technicznych, mających na celu racjonalne wykorzystanie ziemi, zgodnie z przeznaczeniem terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dla potrzeb gospodarki narodowej [Polska Norma 1997].

W krajach Unii Europejskiej wieś i rolnictwo są przedmiotem szczególnej troski. Wynika ona z istnienia problemów dotyczących:

- przestrzeni wiejskiej – wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną;
- społeczności wiejskiej – dochody, wykształcenie, bezrobocie;
- sektora rolnego – rozdrobnienie i niedoinwestowanie gospodarstw rolnych, organizacja rynku rolnego;
- środowiska przyrodniczego – lokalne zagrożenia środowiska, poziom sanitacji gospodarstw.

Kształtowanie obszarów wiejskich pojmowane jest jako celowa i świadoma działalność człowieka, zmierzająca do ukształtowania takiego stanu środowiska, w którym funkcje pełnione przez obszary wiejskie (wynikające z zaspakajania potrzeb człowieka) są uwarunkowane możliwościami ekologicznymi; inaczej – uwzględniają zasady ekologicznego rozwoju (ekorozwoju). Jest to wypadkowa wielu czynników, które wypływają z potrzeb człowieka oraz są ograniczone możliwościami środowiska (bariery środowiskowe).

Współcześnie, przypisuje się obszarom wiejskim funkcję „przechowania” narodowego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Zachowanie jak największej ilości elementów naturalnych oraz zachowanie środowiska (różnorodności wytworów przyrody) są głównymi problemami kształtowania obszarów wiejskich. W warunkach Polski problemy te są rozwiązywane poprzez:

- rozwój obszarów wiejskich (plany urzędzenioworolne gmin lub wsi oraz realizacja działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013),
- planowanie struktury użytkowania ziemi (ochrona gruntów rolnych),
- przestrzenną organizację działalności na obszarach wiejskich (plany zagospodarowania przestrzennego).

Gospodarka ziemią na obszarach wiejskich, zróżnicowanych pod względem czynników przyrodniczych i antropogenicznych, dotyczy przede wszystkim rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w której odbywa się produkcja rolnicza.

Rolnicza przestrzeń produkcyjna powinna być kształtowana w taki sposób, by umożliwiała:

- uwzględnienie zróżnicowanych form władania a także struktur użytkowania ziemi,
- wykorzystanie możliwości środowiska naturalnego z zachowaniem lub przywróceniem jego walorów przyrodniczych i kulturowych,
- wykorzystanie zasobów siły roboczej i dostosowanie ich do potrzeb istniejących i przewidywanych,
- wprowadzenie nowych technik i technologii produkcji rolniczej,
- bezkolizyjne współistnienie różnych funkcji na obszarach wiejskich.

Z uwagi na fakt, iż obszary wiejskie stanowią ponad 93,2% powierzchni Polski i zamieszkuje je ponad 38% populacji kraju, zaś grunty rolne stanowią ponad 50% powierzchni kraju, problematyka gospodarowania ziemią poprzez planowanie urzędnioworolne jest istotna.

METODYKA BADAŃ

Celem niniejszej pracy jest charakterystyka systemu planowania urzędnioworolnego na Dolnym Śląsku w odniesieniu do aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Stosując metodę analizy opisowej określono treść planu urzędnioworolnego gminy Wisznia Mała (powiat trzebnicki), jako przykładu dokumentu opracowywanego dla gmin województwa dolnośląskiego w celu oceny stanu aktualnego jak i planowanych zmian na obszarach wiejskich.

PRACE URZĄDZENIOWOROLNE

Zmieniające się warunki gospodarowania wpływają na zmiany struktury przestrzennej gruntów i zapotrzebowania na jej porządkowanie poprzez prace (zabiegi) urzędnioworolne.

Prace urzędnioworolne to zabiegi techniczne i organizacyjne obejmujące, między innymi: scalenia gruntów, modernizację i budowę sieci dróg transportu rolniczego oraz innych urządzeń infrastruktury technicznej, rekultywację i użyźnianie użytków rolnych, zapobieganie zjawiskom erozji gleb [Polska Norma 1997]. Przy istniejących uwarunkowaniach prawnych mają one na celu dostosowanie stanu władania i użytkowania gruntów rolnych do potrzeb racjonalnej organizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej przy zachowaniu zasobów i walorów środowiska naturalnego.

Powinny one być zespołem działań, ułożonych w logicznej sekwencji, szeregu instytucji i służb, począwszy od rejestracji stanu istniejącego do realizacji konkretnych prac urzędnioworolnych na danym obszarze z uwzględnieniem jego potencjalnych możliwości i potrzeb oraz zgodnie z zasadami ekorozwoju.

W kompleksowym ujęciu do zabiegów urządzenioworolnych zalicza się: scalanie gruntów rolnych i leśnych, transformacja użytków, melioracje wodne, rekultywacja gruntów, zabiegi przeciwerozojne, kształtowanie krajobrazu, budowa i modernizacja dróg transportu rolnego, rekonstrukcja układów zabudowy wiejskiej, zalesianie gruntów, wydzielanie użytków ekologicznych (tworzenie biotopów). Zabiegi te, stosowane, jako wsparcie techniczne warsztatu pracy rolnika, wymagają integracji przedsięwzięć dla każdego obszaru wiejskiego, spójnego pod względem geograficznym lub administracyjnym.

Integracja przedsięwzięć powoduje konieczność sporządzania planów, które charakteryzują się zgodnością oraz kompletnością opracowania. Takimi planami są, wprowadzone już do praktyki planistycznej, plany urządzenioworolne.

Metodologia planowania przestrzennego nie dostosowała się do zmiany systemowej, którą zapoczątkowała w Polsce transformacja polityczna z przełomu 1989-1990. W związku z tym planowanie wsi nie radzi sobie z występującymi w obszarach wiejskich problemami przestrzennymi.

Współczesne planowanie wsi powinno być inne, obejmujące szeroki zakres uwarunkowań i aktualnych potrzeb, o których wiedza jest rozproszona zarówno po wielu dyscyplinach naukowych jak praktykach planowania sektorowego [Kamiński 2008].

PLANOWANIE URZĄDZENIOWOROLNE NA DOLNYM ŚLĄSKU

W „Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” z 1999 roku, ze względu na strukturę agrarną oraz kondycję indywidualnych gospodarstw rolnych, w polskim rolnictwie wyróżniono trzy megaregiony [Sobolewska-Mikulska 2009]. W klasyfikacji tej województwo dolnośląskie zaliczono do megaregionu II. Za cechy charakterystyczne dla tego obszaru uznano: znaczny udział gruntów dzierżawionych przez osoby prywatne, dominację wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, brak dbałości o środowisko, niski poziom wykształcenia ludności wiejskiej, występowanie monokultury zbożowej, niedoinwestowanie obszaru. Niewątpliwie, w ciągu 12 lat, cechy te uległy zmianie, lecz wieloletnie zaległości w kształtowaniu struktury terenów wiejskich nie zostały zniwelowane.

W województwie dolnośląskim, funkcjonuje system planowania urządzenioworolnego. Plany urządzenioworolne gmin sporządza się w oparciu o „Strategię rozwoju obszarów wiejskich województwa dolnośląskiego”, opracowaną przez Urząd Marszałkowski we Wrocławiu i przyjętą uchwałą nr XXXV/583/2001 w dniu 25.05.2001 roku przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego.

Celem nadrzędnym jej sformułowania było podniesienie poziomu życia ludności wiejskiej i wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. W strategii wydzielono pięć regionów funkcjonalnych Dolnego Śląska:

- intensywnego rolnictwa,
- rolniczo-rekreacyjny,
- przemysłowo- rekreacyjno-turystyczny,
- rolniczo-przemysłowy,
- rolniczo-przemysłowo-rekreacyjny.

Różnią się one między sobą poziomem i warunkami rozwoju społeczno – gospodarczego oraz pełnionymi przez obszary wiejskie funkcjami. W strategii określono również cele główne i szczegółowe rozwoju regionów. Położenie gminy w regionie funkcjonalnym Dolnego Śląska uwzględnia się w planie urządzenioworolnym.

Ponadto opracowano „Wojewódzki program rozwoju sektora rolno-spożywczego” (2002), którego integralną częścią jest prognoza prac urządzenioworolnych, stanowiąca studium zapotrzebowania na prace z tego zakresu ogółem oraz według szczegółowych celów zmian kierunkowych w gminach.

O przystąpieniu do sporządzenia planu urządzeniowo-rolnego stanowi uchwała rady gminy. Jest to inicjatywa oddolna. Z chwilą, kiedy rada gminy podejmie właściwą uchwałę, może złożyć dokumenty o dofinansowanie z Tere-nowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.

Finalnym produktem pracy zespołu planistycznego, w województwie dolnośląskim - Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych we Wrocławiu, jest plan urządzenioworolny gminy. Uwzględnia on ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub jej poszczególnych obrębów (miejscowości), strategii rozwoju gminy, planów i programów wyższego rzędu. Sporządzany jest również „Projekt granicy rolno-leśnej”.

Plan urządzenioworolny przyjmowany jest uchwałą rady gminy i staje się prawem lokalnym. Jego zapisy stanowią zadania do realizacji dla mieszkańców, urzędników gminy, instytucji pozarządowych.

Plan urządzenioworolny to opis i rysunek planu. [Gmina Wisznia Mała. Plan Urządzeniowo-Rolny, 2005].

Opis planu urządzeniowo-rolnego gminy Wisznia Mała składa się z dwóch części. Pierwsza zawiera analizę i diagnozę stanu istniejącego wraz z wnioskami. Sporządzono ją na podstawie istniejących dokumentów planistycznych oraz inwentaryzacji terenowej, uwzględniając:

- położenie i podział administracyjny gminy,
- zróżnicowanie gminy pod względem demograficznym i poziomu bezrobocia (ludność wiejska, ludność rolnicza, wykształcenie ludności rolniczej, poziom i struktura bezrobocia);

– walory środowiska przyrodniczego (położenie geograficzne, rzeźba terenu, budowa geologiczna, surowce mineralne, warunki wodne, klimat, charakterystyka gleb, gleboznawcza klasyfikacja gruntów, kompleksy glebowo-rolnicze, waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej, zagrożenie erozją):

– organizacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej (struktura władania i użytkowania gruntami ogółem i użytkami rolnymi; struktura obszarowa i ilościowa gospodarstw prywatnych, dzierżawa gruntów, rozdrobnienie gospodarstw, struktura gospodarstw według wieku użytkownika);

– produkcja rolnicza (roślinna, zwierzęca, dochodowość);

– wyposażenie w infrastrukturę techniczną (wodociągi, kanalizacja sanitarna, gazownictwo, elektryfikacja, telefonizacja, gospodarka odpadami stałymi, drogi);

– obsługa rolnictwa (wyposażenie gospodarstw w sprzęt mechaniczny, firmy i podmioty obsługujące rolnictwo);

– infrastruktura społeczna (szkolnictwo, kultura, opieka zdrowotna i społeczna).

Druga część, także zakończona wnioskami, to ustalenia planu urządzenioworolnego w formie opisowej, stanowiąca program rozwoju obszarów wiejskich:

– poprawa warunków naturalnych produkcji rolnej (warunki wodne i gospodarka wodna tj. melioracje podstawowe, melioracje szczegółowe, zapobieganie degradacji i erozji gleb),

– kształtowanie krajobrazu (walory krajobrazowe i turystyka, zalesienie gruntów, zadrzewienia),

– gospodarka gruntami (nieruchomościami, ziemią) i kształtowanie struktury agrarnej (wyłączenie gruntów z użytkowania rolniczego, kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw),

– poprawa przestrzennej organizacji gospodarstw rolnych (scalanie gruntów rolnych, kształtowanie sieci dróg),

– planowane kierunki produkcji rolnej i inwestycje z zakresu obsługi rolnictwa,

– kolejność wykonywania prac urządzenioworolnych i ich koszty (stopień zapotrzebowania na prace urządzenioworolne, ogólne koszty oraz proponowane źródła finansowania przy realizacji podstawowych zabiegów urządzenioworolnych).

W celu określenia stopnia zapotrzebowania na prace urządzenioworolne w Gminie Wisznia Mała wybrano następujące dane: długość dróg do przebudowy, długość rowów do odbudowy i konserwacji, powierzchnia gruntów Agencji Nieruchomości Rolnych do zagospodarowania, wskaźnik jakości gleb, powierzchnia gruntów do zalesienia, powierzchnia gruntów wyłączonych pod inwestycje, powierzchnia gruntów pod budowę zbiorników wodnych. Potrzeby urządzenioworolne wyrażono w skali 3-stopniowej: niski, średni, wysoki.

Rysunek planu to informacja o: drogach, ograniczeniach w produkcji rolnej, warunkach wodnych i gospodarce wodnej, stanie krajobrazu, formach ochrony przyrody, stopniu zapotrzebowania na prace urządzeniowo-rolne w poszczególnych wsiach.

Dotychczas w województwie dolnośląskim opracowano 103 plany urządzenioworolne. W roku 2010 przypadał termin realizacji 9 planów a na 2011 zaplanowano 7 planów, zaś 19 gmin województwa nie posiada i nie planuje opracowania planów urządzenioworolnych.

Z Terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych finansowane jest 80% kosztów planu, a pozostałe 20% ze środków budżetu gminy.

W związku z potrzebami w zakresie kształtowania przestrzeni wiejskiej Dolnego Śląska, w tym rolniczej przestrzeni produkcyjnej, powierzono Geodezie Województwa - Wydziałowi Geodezji i Kartografii, zadań z zakresu prowadzenia monitoringu prac geodezyjno - urządzenioworolnych i koordynacji prac przygotowawczych do scaleń gruntów, w celu pozyskania dofinansowania na realizację tych zadań w ramach programów unijnych (Uchwała NR 2421/III/09 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 10 lutego 2009 r.), PROW 2007-2013, oś 1-Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, działanie: Poprawienie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, schemat 1-scalanie gruntów.

Aktualnie opracowywany jest „Wojewódzki program scalania gruntów wsi województwa dolnośląskiego” (Geodeta Województwa-Wydział Geodezji i Kartografii) celem wskazania obszarów, w których występuje zapotrzebowanie na zabiegi urządzenioworolne. Rozpoznano sytuację w zakresie scalania gruntów, w podziale na scalenia gruntów rolnych i scalenia infrastrukturalne. W oparciu o dane, o potrzebach scaleniovych, zawarte w planach urządzenioworolnych sporządzonych dla gmin Dolnego Śląska oraz średnią liczbę działek i średnią powierzchnię działki w gospodarstwie rolnym, do przeprowadzenia prac scaleniovych w pierwszej kolejności zakwalifikowano 35 obrębów.

PODSUMOWANIE

1. Plany urządzenioworolne są instrumentem w gospodarce ziemią na terenach wiejskich. W Polsce nie ma aktów prawnych normujących sporządzanie i treść planów urządzenioworolnych. Oznacza to, że gminy nie mają obowiązku sporządzania takich planów. Jednakże kompleksowe ujęcie tematyki obszarów wiejskich w treści planów urządzenioworolnych powoduje, że gminy, jako jednostki samorządowe zgłaszają chęć posiadania tego dokumentu. Plany miejscowe wskazują głównie na zachowanie stanu istniejącego elementów rolniczej przestrzeni produkcyjnej, bądź postulują zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze (np. rezerwy pod tereny mieszkaniowe, komunikację, zalesienia).

2. Ważnym aspektem jest ocena metodologii sporządzania planów urządzenioworolnych, kryteriów wyboru gmin do opracowania planu oraz doboru

mierników dla określenia potrzeb w zakresie zabiegów urządzenioworolnych. Dotychczasowa praktyka wskazuje na autorskie podejście do tych zagadnień.

3. W celu osiągnięcia przewidywanych korzyści w rozwoju obszarów wiejskich konieczne jest prowadzenie prac urządzenioworolnych w oparciu o plany urządzenioworolne poszczególnych gmin lub wsi, które aktualnie powinny być wykonywane jednocześnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku opracowywania planów w różnych terminach powinny one uwzględniać wzajemnie swoje założenia. Zasadnym wydaje się rozważenie możliwości włączenia problematyki urządzenioworolnej do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

4. Możliwością w realizacji niektórych zamierzeń prowadzących do restrukturyzacji obszarów wiejskich są uruchomione działania z zakresu: scaleń gruntów wraz z zagospodarowaniem poscaleniowym, odnowy wsi, gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi, które są współfinansowane przez Unię Europejską. Praktyka pokazuje, że posiadanie planu urządzenioworolnego („baza danych”) ułatwia przygotowanie dokumentacji załączanej do wniosków (np. założenia do projektu scalenia gruntów wsi), czy też innych opracowań planistycznych (np. plan odnowy wsi).

BIBLIOGRAFIA

- Gmina Wisznia Mała. Plan urządzeniowo-rolny.* Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych, Wrocław 2005, 163 ss.
- Kamiński Z.J. *Współczesne planowanie wsi w Polsce. Zagadnienia ruralisty.* Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2008, 299ss.
- Polska Norma PN-R-04151. *Gospodarka ziemią w rolnictwie. Terminologia.* Polski Komitet Normalizacyjny, grudzień 1997. Dz. U. 97.83.535. (Norma weszła w życie z dniem 1 stycznia 2000r.).
- Sobolewska-Mikulska K. *Metodyka rozwoju obszarów wiejskich z uwzględnieniem procedur geodezyjnych w aspekcie integracji z Unią Europejską.* Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2009, 150ss.

Dr inż. Małgorzata Akińcza
Katedra Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
ul. Grunwaldzka 53, 50-357 Wrocław
tel.: +48 71 3205671
e-mail: malgorzata.akincza@up.wroc.pl

Dr inż. Edward Sawiłow
Katedra Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
ul. Grunwaldzka 53, 50-357 Wrocław
tel.: +48 71 3205589
e-mail: edward.sawilow@up.wroc.pl

Recenzent: *Prof. dr hab. Karol Noga*