

## Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

### 1. Wstęp

Profesor Walerian Pańko w licznych publikacjach zwracał uwagę na znaczenie planowania przestrzennego jako szczególnej formy planowania społeczno-gospodarczego, łączącego zagadnienia ładu przestrzennego, czynników rozwoju ekonomicznego, spójności terytorialnej i społecznej.<sup>2</sup> Podnoszone przed laty uwagi Pana Profesora nie straciły na aktualności. Przeciwnie, rozbudowa instrumentów wspierających rozwój różnych obszarów kraju oraz różnorodnych form aktywności gospodarczej, tak ze środków krajowych, jak i europejskich, w sposób szczególny aktualizuje dorobek naukowy Profesora Waleriana Pańki. Myśl naukowa Pana Profesora powinna stać się myślą przewodnią dla autorów tworzących najnowsze strategiczne dokumenty planistyczne, stanowiące zasadniczy instrument koordynacji szeroko zakrojonych działań i środków wspierających zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

### 2. Obszary wiejskie w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju

Obowiązujące przepisy nie tworzą jednolitej definicji obszarów wiejskich. W statystyce publicznej, zgodnie z nomenklaturą rejestru TERYT,<sup>3</sup> za obszary wiejskie uznaje się cały obszar Polski z wyłączeniem gmin miejskich oraz części gmin miejsko-wiejskich. Według metodologii Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) za obszary wiejskie uznaje się tereny o gęstości zaludnienia do

1 Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

2 Zob. zwłaszcza W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984 oraz Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978.

3 Na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju w ramach systemu informacyjnego administracji publicznej. Rejestr ten nosi skróconą nazwę TERYT. Dane z systemu TERYT są jawne i udostępniane przez stronę [www.webservice](http://www.webservice) oraz platformę ePUAP.

150 osób/1 km<sup>2</sup>. Natomiast w europejskim systemie Eurostat<sup>4</sup> wyróżnienie obszarów wiejskich dokonywane jest według stopnia urbanizacji. Obszary są słabo zurbanizowane, a zatem wiejskie, gdy gęstość zaludnienia wynosi do 100 osób/1 km<sup>2</sup>. W programach rozwojowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej do obszarów wiejskich niekiedy zalicza się także małe miasta.<sup>5</sup>

W Polsce, bez względu na zastosowane kryterium wyodrębnienia, obszary wiejskie stanowią dominującą część całej powierzchni kraju. Ich zrównoważony rozwój przesądza o stopniu rozwoju całego kraju. Wymaga zatem spójnego zaangażowania różnorodnych środków krajowych oraz europejskich, zwłaszcza należących do wspólnej polityki rolnej, rybackiej, polityki spójności oraz środków przeznaczonych na realizację wielopłaszczyznowych programów rozwojowych. Zasadnicze zadania w zakresie koordynacji programów i środków wsparcia oraz kształtowania kierunków rozwoju realizować ma Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK).<sup>6</sup> Zgodnie z przyjętymi założeniami KPZK jest strategicznym dokumentem w zakresie planowania przestrzennego kraju oraz stanowi podstawę koordynacji wszystkich polityk o znaczeniu terytorialnym. Przyjęte w KPZK nowe podejście planistyczne polega na wprowadzeniu paradygmatu zintegrowanego systemu rozwoju, zerwaniu z dotychczasową dychotomią planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego przez wprowadzenie współzależności celów polityki przestrzennej z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego, celami polityki regionalnej oraz łączeniu poziomu programowania z poziomem operacyjnym.<sup>7</sup> Dla osiągnięcia zasadniczych celów Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju zakłada wykorzystywanie środków finansowych (krajowych i zagranicznych) na działania o charakterze inwestycyjnym w ramach innych polityk, w szczególności tych, które posiadają wymiar terytorialny. KPZK za takie uznaje politykę regionalną i powiązane z nią działania na rzecz miast i obszarów wiejskich oraz polityki sektorowe mające znaczenie dla planowania przestrzennego.<sup>8</sup>

### **3. Instrumenty ekologiczne wspierające zrównoważony rozwój obszarów wiejskich**

Rolnictwo europejskie przez lata gospodarowania stworzyło specyficzne środowisko przyrodnicze, charakteryzujące się bogatymi ekosystemami stanowiącymi połączenie środowisk naturalnych (dzikich) i rolniczo przekształconych, na

4 Europejski System Statystyczny utworzony w 1953 r., po przystąpieniu Polski do UE prowadzony przez GUS. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

5 Za małe miasto uznawane są z reguły aglomeracje liczące do 5 tys. mieszkańców. Niekiedy próg liczebności jest podwyższany, ale nie przekracza 20 tys. mieszkańców. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

6 Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (cyt. dalej KPZK) stanowi załącznik do uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. Przyjęta przez Sejm 15 czerwca 2012 r. [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)

7 KPZK 2030, s. 5.

8 KPZK 2030, s. 6.

których realizowana jest działalność wytwórcza związana z produkcją żywności, a także podejmowane są działania ekologiczne zmierzające do zapobiegania degradacji i erozji gruntów, ochrony krajobrazu czy zabiegania wyludnianiu terenów wiejskich. Działania te określane są mianem zrównoważonego rolnictwa. Przepisy prawa europejskiego ujmują zrównoważone rolnictwo jako nowoczesną koncepcję programowania rozwoju wsi i rolnictwa, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. Ideą przewodnią rozwoju zrównoważonego jest korzystanie z zasobów naturalnych przyrody w taki sposób, aby nie zakłócić jej naturalnej równowagi i możliwości odnawiania się. W pełni zrównoważony (trwały) rozwój gospodarstw rolnych jest możliwy do osiągnięcia wówczas, gdy produkcja nie prowadzi od niszczenia środowiska naturalnego przy jednoczesnym zapewnieniu zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych oraz społecznych producentów rolnych i ich rodzin.

### 3.1. Strategia Europa 2020

Najnowsze założenia społeczno-gospodarcze Unii Europejskiej odnoszące się do zrównoważonego rozwoju ujęte zostały w Komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r.: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*.<sup>9</sup> Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety rozwoju gospodarczego: *rozwój inteligentny*, który zmierza do wdrażania zasad gospodarki opartej na wiedzy i innowacji; *zrównoważony*, w którym gospodarka powinna efektywnie korzystać z zasobów naturalnych, zachowywać warunki wytwarzania przyjazne środowisku i poprawiać konkurencyjność; *sprzyjający włączeniu społecznemu* poprzez wysoki poziom zatrudnienia, spójność społeczną i terytorialną. Zasady produkcji rolno-spożywczej ujęte zostały w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2010 r.: *WPR do 2020 r.: sprostac wyzwaniom przyszłości związanych z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*.<sup>10</sup> Komisja przyjęła, że rolnictwo jest integralną częścią gospodarki i europejskiego społeczeństwa. Osłabienie czy ograniczenie działalności rolnej spowodowałoby spadek PKB i utratę miejsc pracy w powiązanych z rolnictwem sektorach gospodarki. Pociągnęłoby także negatywne skutki dla sektorów działalności pozarolniczej takich jak turystyka, transport oraz usługi publiczne i lokalne. Na sile przybrałby także negatywny proces wyludniania terenów wiejskich. Zjawiska te Komisja uznała za szczególnie niepożądane i wymagające zapobiegania w procesie reform wspólnej polityki rolnej. Celem zasadniczym społeczeństw europejskich powinien być zrównoważony, inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój europejskich obszarów wiej-

---

9 Bruksela 3.3.2010 KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

10 Bruksela 18.11.2010 KOM (2010) 627 wersja ostateczna.

skich, ochrona środowiska naturalnego oraz konkurencyjna i innowacyjna produkcja rolna.

### 3.2. Pakiet Legislacyjny WPR 2020<sup>11</sup>

Realizacja tak założonych celów wymagała opracowania nowych regulacji prawnych kształtujących mechanizmy wspólnej polityki rolnej w sferze produkcji rolnej (filar I WPR) oraz w zakresie oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich (filar II WPR). Projekty zmian ujęte zostały w ramy *Pakietu Legislacyjnego WPR 2020* obejmującego następujące dokumenty:

- **projekt rozporządzenia (KOM 625)** Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej;<sup>12</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 626)** Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych;<sup>13</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 627)** Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;<sup>14</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 628)** Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej;<sup>15</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 629)** Rady określającego środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych;<sup>16</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 630)** Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013;<sup>17</sup>
- **projekt rozporządzenia (KOM 631)** Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli;<sup>18</sup>

---

11 Rozważania dotyczące proekologicznych środków wsparcia obszarów wiejskich w Pakiecie Legislacyjnym WPR 2020 stanowią fragment szerszej analizy opracowanej przez B. Jeżyńską, R. Pastuszko, *Pakiet Legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna. Opinie i Ekspertyzy OE-186*, marzec 2012, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji.

12 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 625, wersja ostateczna.

13 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 626, wersja ostateczna.

14 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 627, wersja ostateczna.

15 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 628, wersja ostateczna.

16 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 629, wersja ostateczna.

17 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 630, wersja ostateczna.

18 Bruksela, 12.10.2011, KOM (2011) 631, wersja ostateczna.

Projekty rozporządzeń stanowiących podstawę reformy WPR po roku 2013 dokonują wyraźnej zmiany w zakresie rozkładu środków finansowych, która dostosowana jest do ogólnych celów *Strategii Europa 2020* oraz wskazanych tam priorytetów. W sferze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich szczególne znaczenie przypisane zostało aspektom środowiskowym i klimatycznym. Stąd też instrumenty oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich ujęte zostały w sposób szczególny, nadając wyraźny proekologiczny charakter wszystkim podejmowanym działaniom. W piśmiennictwie ujęcie to bywa określane jako *greening*, *zazielenienie* lub też *zielony komponent WPR*.

### 3.3. Dotychczasowe instrumenty wsparcia ekologicznego

Stosowane dotychczas instrumenty wspólnej polityki rolnej nakazały uwzględnianie aspektów ekologicznych zarówno w rolniczych procesach produkcyjnych, jak i w zakresie gospodarowania na obszarach wiejskich stanowiących element miejscowego ekosystemu.

Zasadniczym instrumentem polityki dochodowej realizowanej w ramach I filaru WPR są płatności bezpośrednie. Aspekty ekologiczne ujęte zostały w ramach zasady *cross compliance*, zwanej **zasadą wzajemnej zgodności** (lub współzależności). Zasada wzajemnej zgodności w dotychczasowym ujęciu sprowadza się do uzależnienia uzyskania oraz ustalenia wysokości płatności bezpośrednich od wypełnienia przez uprawnionego producenta rolnego szeregu wymagań środowiskowych. Wymagania *cross compliance* zostały zawarte w kilkunastu aktach prawnych UE, a wynikające stąd obowiązki obejmują trzy obszary regulacji. **Obszar A** obejmuje regulacje z dziedziny ochrony środowiska. W tym zakresie kontrolowane jest zachowanie naturalnych siedlisk roślin i zwierząt, gniazd dzikich ptaków, czystość wód gruntowych i gleby; utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej oraz realizacja obowiązków w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt. **Obszar B** obejmuje zagadnienia z dziedziny zdrowia publicznego. Regulacje objęły między innymi zagadnienia jakości środków ochrony roślin wprowadzonych do obrotu, bezpieczeństwa żywności oraz kontroli zachorowalności zwierząt gospodarskich. **Obszar C** reguluje obowiązki producentów rolnych w zakresie dobrostanu zwierząt. Wymagania w tym zakresie formułują warunki chowu, transportu i uboju zwierząt. Rygoryzm zasady wzajemnej zgodności wyraża się w tym, że producent rolny dla uzyskania wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich nie musi produkować, ale obowiązkowo musi wypełniać wymagania wzajemnej zgodności. Sankcje w przypadku nieprzestrzegania wymagań polegają na redukowaniu wysokości świadczeń uzyskiwanych w ramach płatności bezpośrednich proporcjonalnie do powodowanych zagrożeń dla środowiska.

Do celów realizowanych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich należy poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restruktu-

ryzacji, rozwoju i innowacji; poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich; poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej. Powyższe cele są wykonywane w ramach czterech osi. Instrumenty prawne w ramach osi 1 skierowane zostały na kapitał ludzki i fizyczny w sektorach rolnospożywczym i leśnym, promując transfer wiedzy i innowacji oraz produkcję wysokiej jakości. **Oś 2 zapewnia środki na ochronę i wzmocnienie zasobów naturalnych, jak również zachowanie systemów rolnictwa i leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych oraz tradycyjnych krajobrazów na europejskich obszarach wiejskich.** Oś 3 wspomaga rozwój lokalnej infrastruktury i kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w celu poprawy warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich sektorach oraz różnicowanie działalności gospodarczej. Oś 4 wprowadza możliwości innowacyjnego zarządzania poprzez lokalne podejście do rozwoju obszarów wiejskich.

Dotychczasowe oddziaływanie o charakterze środowiskowym obejmowało wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW); realizację programów rolnośrodowiskowych; zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne; odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych.

### **3.4. Zakres zmian instrumentów ekologicznych w Pakiecie WPR 2020**

W projektach *Pakietu WPR 2020* zakres instrumentów finansowych promujących działania proekologiczne uległ istotnym zmianom, wskazując na zwiększenie znaczenia ochrony środowiska naturalnego w rolniczych procesach produkcyjnych. Podstawy prawne tworzące system wsparcia dla rolniczej działalności proekologicznej zostały ujęte w rozporządzeniu horyzontalnym ustalającym zasady finansowania wspólnej polityki rolnej (KOM 628); rozporządzeniu regulującym płatności bezpośrednie (KOM 625) oraz rozporządzeniu w sprawie wsparcia obszarów wiejskich (KOM 627). Wzajemne relacje między rozporządzeniami konstruującymi system środków wsparcia proekologicznego są dość trudne do uchwycenia oraz jednoznacznej oceny utworzonego w ten sposób modelu. Analiza przepisów prowadzi jednak do pewnych konkluzji. Po pierwsze, zasadniczym instrumentem oddziaływania pozostają różne formy dopłat finansowych wypłacanych zarówno ze środków filaru I – zwłaszcza płatności bezpośrednich; oraz filaru II – płatności na rzecz działań zmierzających do poprawy środowiska naturalnego. Po wtóre, dotychczasowy system zostaje poszerzony wskutek zwiększenia kategorii i rodzajów świadczeń możliwych do pozyskania, przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków ciążących na producentach rolnych prowadzących produkcję w warunkach wzmoczonej ochrony środowiska. Zmieniają się też funkcje dotychczasowych instrumentów oddziaływania.

### **3.4.1. Zasada wzajemnej zgodności**

Warunkiem ubiegania się o uzyskanie, co najmniej w wymiarze podstawowym, środków wsparcia jest spełnienie trzech zasadniczych kryteriów – 1) obszarowe, czyli minimalnej wielkości kwalifikowanych użytków rolnych pozostających we władaniu rolnika; 2) prowadzenia działalności rolniczej niezbędnej od uzyskania statusu rolnika czynnego zawodowo oraz 3) zachowania w procesie produkcyjnym wymagań zasady wzajemnej zgodności, przy czym wymagania *cross compliance* zostały poszerzone przez ustalenie wymogów zarządzania (SMR) oraz Dobrej Kultury Rolnej (GAEC); szczególnych reguł ochrony wód oraz gleby. Reżim zasady wzajemnej zgodności został ujęty w rozporządzeniu regulującym zasady finansowania WPR (KOM 628). Ujęcie zasady wzajemnej zgodności w rozporządzeniu horyzontalnym wskazuje na szczególną wagę wymagań środowiskowych, traktowanych jako nadrzędne względem pozostałych warunkujących uczestniczenie w systemie wsparcia finansowego, tak na poziomie podstawowym (płatności bezpośrednie), jak i w reżimie szczególnych płatności ekologicznych. Zmiana miejsca regulacji znacząco wykracza poza zmianę techniczną, redakcyjną. Dokonuje bowiem przesunięcia ciężaru i znaczenia regulacji do wymiaru horyzontalnego, bazowego dla oceny sytuacji gospodarczej rolnika ubiegającego się o uzyskanie dopłat. Stanowi też, co do zasady, podstawową przesłankę udzielenia wsparcia. Warunki zasady wzajemnej zgodności muszą spełniać rolnicy ubiegający się o płatności podstawowe, dokonujący restrukturyzacji winnic oraz zbiorów zielonych, a także dokonujący inwestycji w rozwój obszarów wiejskich i poprawę rentowności lasów, ubiegający się o środki rolno–środowiskowo–klimatyczne, rolnictwa ekologicznego oraz świadczenia na rzecz: obszarów Natura 2000; objętych dyrektywą wodną; obszarów z ograniczeniami naturalnymi; dobrostanu zwierząt oraz świadczenia usług leśno–środowiskowych i klimatycznych. W takim ujęciu zachowanie wymogów ekologicznych staje się zasadniczą przesłanką uzyskania większości środków wsparcia oraz elementem stałego monitoringu, kontroli i oceny działań gospodarczych rolnika dokonywanego na poziomie europejskim. Następuje też wyraźne przesunięcie akcentu oceny prawidłowości działań rolniczych ze sfery wielkości i jakości produkcji na aspekty środowiskowe.

### **3.4.2. Instrumenty wsparcia proekologicznego w ramach filaru I WPR**

Pierwszą grupę stanowią płatności objęte środkami I filaru WPR – należące do płatności bezpośrednich. I są to:

**Płatności podstawowe** – uzyskanie świadczeń wymaga spełnienia wymagań określonych w regulacjach określonych dla potrzeb zasady wzajemnej zgodności.

**Płatność za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska** – wprowadzona została do przepisów rozporządzenia o płatnościach bezpośrednich (KOM 625) i sta-

nowi nowy, dodatkowy środek finansowy, o który mogą ubiegać się rolnicy spełniający wymagania dla uzyskania płatności podstawowej oraz prowadzą w swoich gospodarstwach co najmniej trzy uprawy, w rozmiarze nie mniejszej niż 5% i nie większej niż 70% całości gruntów uprawnych, utrzymują użytki zielone oraz co najmniej 7% ich użytków ma charakter i przeznaczenie proekologiczne.<sup>19</sup> Włączenie tego środka do sfery wsparcia finansowego jest obowiązkowe i obejmuje 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie.

**Dopłaty dla grup producentów owoców i warzyw realizujących programy operacyjne na rzecz ochrony środowiska** – warunkiem uzyskania wsparcia jest utworzenie uznanej grupy producentów, przedłożenie i zatwierdzenie programu operacyjnego, który zawiera co najmniej dwa działania na rzecz ochrony środowiska lub udokumentowanie, że co najmniej 10% wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych przeznaczonych było na działania na rzecz ochrony środowiska.

### **3.4.3. Instrumenty wsparcia proekologicznego w ramach filaru II WPR**

Drugą grupę stanowią środki finansowane z II filaru WPR objęte przepisami rozporządzenia o wsparcie rozwoju obszarów wiejskich (KOM 627) i są to:

**Środek rolno–środowiskowo–klimatyczny** – stanowi *novum* w mechanizmach wspólnej polityki rolnej. Włączenie tego środka do programów rozwoju obszarów wiejskich jest obowiązkowe. O uzyskanie środków z tego tytułu mogą ubiegać się rolnicy, grupy producentów lub grupy innych osób gospodarujących gruntami, którzy dobrowolnie podejmują się przeprowadzenia operacji obejmujących co najmniej jedno zobowiązanie rolnośrodowiskowoklimatyczne odnoszące się od gruntów rolnych. Warunkiem wstępnym jest przestrzeganie wymogów zasady wzajemnej zgodności. Zobowiązania rolnośrodowiskowoklimatyczne mają charakter działań długoterminowych, a wsparcie finansowe może być udzielane w okresie od 5 do 7 lat.

**Płatności w zakresie usług leśno–środowiskowych i ochrony lasów** – także stanowią rozwiązanie nowe, mające charakter wieloletnich programów (operacji) określonych w planie urządzenia lasu realizującym założenia zrównoważonej gospodarki leśnej. Czas finansowania wynosi od 5 do 7 lat, a środki są przyznawane wówczas, gdy realizowane zadania wykraczają poza obowiązkowe wymogi określone w ustawodawstwie krajowym w zakresie gospodarki leśnej.

**Płatności dla rolnictwa ekologicznego** – wymagają spełnienia warunków zasady wzajemnej zgodności oraz określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 ustalającej zasady produkcji ekologicznej.<sup>20</sup> Mimo wyraźnej zbieżności

19 Stosownie do art. 32 rozporządzenia KOM 625 są to m.in.: grunty ugorowane, tarasy, strefy buforowe oraz obszary zalesione.

20 Dz.U.JE L 189 z 20.07.2007, s. 1.



charakteru produkcji ekologicznej z działaniami określonymi jako rolnośrodowiskowo-klimatyczne producenci produktów ekologicznych zostali wyłączeni z możliwości otrzymania wsparcia ze środków określonych dla takich działań.

**Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz płatności związane z ramową dyrektywą wodną** – wymagania w zakresie Natura 2000 oraz dyrektywy wodnej ujęte zostały w programach rolnośrodowiskowych oraz w ramach zasady wzajemnej zgodności. Szczególnie wiele wątpliwości co do zasad udzielania dopłat koncentruje się wokół rozdzielania środków na rzecz realizacji celów, które zostały określone podwójnie: raz – w wymaganiach zasady wzajemnej zgodności, a dwa – w płatnościach w zakresie praktyk korzystnych dla klimatu. Zwraca uwagę nie tylko rozproszenie i brak konsekwencji w przyjętych regulacjach, ale też nakładanie się zakresów regulacji, a także wielkość źródeł finansowania tych samych celów. Trudno tu dopatrzeć się spójnej koncepcji oraz zadeklarowanego uproszczenia mechanizmów WPR.

**Płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi** – wskazanie klarownego trybu pozyskiwania i korzystania ze środków na rzecz obszarów ONW napotyka na sygnalizowane już problemy delimitacji przesłanek i źródeł finansowania, z uwagi na rozproszenie przedmiotu regulacji w przepisach różnych projektów rozporządzeń.

**Płatności na rzecz dobrostanu zwierząt** - obowiązki związane z zachowaniem zasad dobrostanu zwierząt stanowiły i nadal stanowią wymóg zasady wzajemnej zgodności, co oznacza, że płatności określone w przepisach rozporządzenia określającego zasady wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (KOM 627), mogą mieć miejsce tylko wówczas, gdy podejmowane są działania wykraczające poza normy minimalne określone dla potrzeb zasady wzajemnej zgodności.

### 3.5. Ocena proponowanych zmian

Polityka rolna ujęta została w przepisach traktatowych jako regulacja szczególna, kształtująca tzw. *sektor wrażliwy*. Środki oddziaływania określone w Traktatach wskazywały na realizację dwóch zasadniczych celów: gospodarczego – zmierzającego do zapewnienia odpowiedniej ilości żywności na potrzeby konsumentów państw członkowskich pozyskiwanych po rozsądnych cenach; oraz socjalnego – polegającego na zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia oraz zabezpieczenia potrzeb socjalnych producentów rolnych. Cele te, mimo licznych zmian, nie uległy diametralnej zmianie. Postanowienia aktualnie obowiązującego 39 TFUE nadal określają cele wspólnej polityki rolnej przy uwzględnieniu obu wymagań – gospodarczego i społecznego.

Wspólna polityka rolna mimo swoich odrębności nie funkcjonuje jednak samodzielnie. Obowiązek integracji polityk w sferze ochrony środowiska został prze-

widziany w przepisach pierwotnego prawa europejskiego. Postanowienia art. 11 TFUE zakładają łączenie ochrony środowiska z politykami branżowymi realizowanymi przez Unię Europejską w ramach zasady zrównoważonego rozwoju. Dla zasady zrównoważonego rozwoju w sferze wspólnej polityki zasadnicze znaczenie mają postanowienia art. 39 TFUE, które w aktualnym rozumieniu sytuują wspólną politykę rolną w szerszym kontekście polityki związanej z wsią i jej rozwojem. Podkreślono, że w świetle art. 39 ust. 1 pkt a w związku z art. 191 TFUE wspólna polityka rolna powinna przyczyniać się do poprawy ochrony środowiska, ochrony zdrowia i racjonalnego wykorzystania środków naturalnych.<sup>21</sup> W nowych założeniach wyraźnie widać, że sfera oddziaływania ekologicznego staje się najważniejsza i w kolejnych latach będzie determinowała rozwój obszarów wiejskich oraz wyraźnie profilowała produkcję rolną. Stąd szczególnie ważnym jest ukształtowanie krajowych programów i koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego, tak by umożliwiły jak najszersze korzystanie z projektowanych źródeł wsparcia w tym zakresie.

#### **4. Aspekty proekologiczne w założeniach Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju**

Problematyka ochrony środowiska w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju ujęta została jako cel 4 *Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski*. W dokonanej przez autorów KPZK ocenie istniejącego stanu dostrzeżono zagrożenia wynikające z naruszenia równowagi środowiskowej, nadmiernej emisji pyłów, kumulacji zanieczyszczeń, zmniejszenie potencjału biotycznego siedlisk, ograniczenie różnorodności biologicznej oraz narastające zaburzenia klimatyczne. Wskazano także na problemy związane z lesistością kraju, kurczeniem się obszarów chronionych, krajobrazów charakterystycznych, korytarzy ekologicznych oraz spadku czystości wód. Odpowiednio do diagnozy stanu określono pola interwencji polegające przede wszystkim na zabezpieczeniu dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego w oparciu o zachowane zasoby naturalne, kulturowe i lokalne walory środowiska oraz racjonalnym powiązaniu rozwoju społeczno-gospodarczego z ochroną zasobów wodnych i ich dostępnością, przy uwzględnieniu działań na rzecz ograniczenia ryzyka powodzi lub suszy. Nadto projekt zakłada zaspokajanie bieżących potrzeb rozwojowych społeczeństwa w sytuacji konfliktów ekologicznych. Tak określone pola interwencji oznaczają, że istotnym elementem polityki przestrzennej będą działania związane z ograniczeniem szkodliwych emisji, poprawą czystości wód i ich stanu ekologicznego oraz regulacją gospodarki odpadami. Nadto prowadzone będą działania mające na celu utrzymanie spójności ESE Natura 2000 oraz zachowanie wysokiego potencjału przyrodniczego,

21 Szerzej zob. A. Jurcewicz, (w:) *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 1, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2008, s. 734–746.

w szczególności przez tworzenie przyrodniczych struktur przestrzennych obejmujących także użytki rolne, lasy, doliny rzeczne, obszary funkcjonalne miast, odnowę wsi i rozwój obszarów wiejskich.<sup>22</sup>

Zarówno dokonana diagnoza stanu ekologicznego obszarów Polski, jak i przyjęte założenia podejmowanych działań są zgodne z proekologiczną koncepcją *WPR 2020*. Zakładają zbieżne cele, jakie powinny zostać osiągnięte w ramach spójnych działań. Jednakże KPZK w nader ograniczonym zakresie nawiązuje i przewiduje współdziałania z mechanizmami wynikającymi z programu rozwoju obszarów wiejskich realizowanego w ramach wspólnej polityki rolnej. Integracja planowania oraz instrumentów finansowych w zasadzie pomija politykę rolną, mimo że rolnictwo nadal stanowi główne źródło zatrudnienia, a obszary wiejskie to miejsce życia dominującej części polskiego społeczeństwa.<sup>23</sup> Odnosząc się zaś do wizji rozwoju społeczno-gospodarczego sformułowanej w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*,<sup>24</sup> KPZK koncentruje się na rozwoju ośrodków miejskich większych – metropolitalnych oraz mniejszych – regionalnych. Rozwój obszarów wiejskich traktowany jest jako pochodna rozwoju miast i postępującej urbanizacji kraju.<sup>25</sup>

Szczególnie niepokojące jest wynikające z treści Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju ujęcie wiejskich obszarów funkcjonalnych, dwojako klasyfikowanych. Koncepcja KPZK wyróżnia: **obszary wiejskie w procesie integracji funkcjonalnej** z głównymi ośrodkami miejskimi w kraju, jako rokujące rozwój produkcji towarowej, rozbudowę infrastruktury oraz potencjalny wzrost inwestycji oraz **obszary wiejskie peryferyjne**, pozostające na uboczu procesów integracyjnych i traktowane jako zagrożone marginalizacją społeczną i ekonomiczną.<sup>26</sup> Tereny te obejmują większą część wszystkich obszarów wiejskich, zwłaszcza na terenie Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego, zaś w Polsce centralnej w województwach: łódzkim, kujawsko-pomorskim, opolskim i mazowieckim. KPZK wskazuje na typowo rolniczy charakter tych obszarów, ale zwraca uwagę na fakt, że jest to produkcja rozdrobniona, niskotowarowa, niedochodowa i zniechęcająca do inwestycji. Autorzy KPZK nie dostrzegli szans w rozwoju na wskazanych obszarach gospodarstw ekologicznych, wytwarzających żywność tradycyjną, utrzymujących dawne gatunki upraw, ras zwierząt czy prowadzących działalność na rzecz ochrony środowiska i zachowania bioróżnorodności.

Dokonując dalszej klasyfikacji funkcjonalnej obszarów, w sferze rolnej Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju wyodrębniła obszary produkcji

---

22 Postanowienia KPZK 2030, s. 103–106.

23 Ujęcie to zostało poddane wyraźnej krytyce w opinii KPZK sporządzonej w 2012 r. na wniosek Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez F. Piątek, B. Piątek; maszynopis niepublikowany.

24 KPRM, Warszawa 2009 r.

25 KPZK 2030, s. 27 schemat 1.

26 Zob. KPZK 2030, mapa 25, s. 152.

i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, obszary zwiększenia lesistości, obszary cenne przyrodniczo, obszary zarządzania zasobami wodnymi oraz strategiczne obszary żywicielskie. Strefy żywicielskie według autorów KPZK powinny zostać wyznaczone tylko na poziomie regionalnym, w planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz gminnych studiach uwarunkowań i rozwoju obszarów, chroniące przed zmianą użytkowania gleby o najwyższej przydatności do produkcji żywności oraz obszary szczególnie przydatne dla rozwoju rolnictwa towarowego. Ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej może także wynikać z wymogu ochrony funkcji towarzyszących produkcji żywności – zachowania walorów przyrodniczych, tradycyjnego krajobrazu rolniczego, utrzymania zielonych pierścieni w funkcjonalnych obszarach metropolii i ośrodków regionalnych, utrzymania trwałych użytków zielonych dla przeciwdziałania skutkom zmian klimatycznych.<sup>27</sup>

Ustalając współdziałanie i koordynację różnych programów i planów działania, KPZK jedynie w strategicznych obszarach żywicielskich zakłada wykorzystanie środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.<sup>28</sup> Natomiast w odniesieniu do pozostałych obszarów wiejskich realizujących różnorodne funkcje proekologiczne KPZK nie odwołuje się do mechanizmów kształtujących obszary wiejskie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, tak w obowiązującym brzmieniu, jak i w ramach ustalonych *Pakiem Legislacyjnym WPR 2020*. W takim ujęciu należy zwrócić uwagę, że KPZK jako dokument strategiczny, determinujący rozwój społeczno-gospodarczy kraju oraz kształtujący perspektywy przestrzenne, w sposób nieuzasadniony marginalizuje znacznie produkcję rolnej oraz obszarów wiejskich, które w założeniach europejskich programów stanowić mają istotny czynnik rozwoju gospodarczego.

## 5. Konkluzje

Obszary wiejskie obejmują zdecydowanie największą część powierzchni naszego kraju. Stanowią podstawę produkcji żywności zapewniającej realizację społecznego prawa obywateli do wyżywienia, są zapleczem gospodarczym dla wielu współczesnych dziedzin gospodarki, a także miejscem życia milionów ludzi. Ich znaczenie społeczne i gospodarcze jest nie do przecenienia. Wszelkie programy i plany tworzące mechanizmy i instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich mają *de facto* znaczenie ogólnokrajowe i ogólnospołeczne. Wielopłaszczyznowy, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich to rozwój całego kraju, poprawa spójności społecznej, terytorialnej, aktywizacja obszarów pozostających poza centrum dotychczasowych przemian oraz odzyskanie i poszanowanie zasobów przyrodniczych stanowiących niepomnażalne dobro publiczne. Wszystkie te okoliczności

27 Tak KPZK 2030, s. 160.

28 Zob. tabele nr 5 KPZK 2030, część pt. Obszary utrzymania i rozwoju funkcji, s. 142.

muszą być uwzględniane przy tworzeniu perspektywicznych programów rozwojowych krajowych i europejskich. Konieczne jest także spójne, skoordynowane korzystanie z dostępnych środków wsparcia. Aktualne propozycje i koncepcje rozwojowe zawarte w strategicznych dokumentach, takich jak powołana w tekście Koncepcja Rozwoju Przestrzennego Kraju oraz nadal opracowywane: Długofalowa Strategia Rozwoju Kraju, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Strategia Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020,<sup>29</sup> wydają się rażąco odbiegać od oczekiwań i potrzeb.

---

29 Projekty dokumentów strategicznych oraz ich omówienie zawiera opracowanie K. Jurgiela, Czy strategia „Europa 2020” jest szansą rozwoju obszarów wiejskich, Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Białystok 18.07.2012, s. 1–36.

PRO ECOLOGICAL INSTRUMENTS OF SUSTAINABLE SUPPORT  
OF RURAL DEVELOPMENT

Key words: rural areas, agriculture, common agricultural policy.

In Poland and in many EU member states, rural areas are the dominant part of the country's area. Their sustainable development determines the degree of the development and progress taking place in the country. The EU Commission has decided that agriculture is an integral part of the economy and European society. The development of Europe's rural areas and the protection of the environment should be the main goal of European societies and public authorities should be sustainable, intelligent and supporting social including. The implementation of such goals requires the development of new legal regulations creating mechanisms of the common agricultural policy, both in terms of agricultural production and its impact on rural development. In the Projects Pack 2020 CAP the range of financial instruments promoting environmental activities has changed considerably, indicating the increased importance of environmental protection in agricultural production processes and other activities carried out in rural areas. Maintaining environmental requirements is an essential prerequisite for the majority of support and constant element of monitoring, control and evaluation of economic and social activities undertaken in rural areas.