

Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju



Pod redakcją Anny Kołodziejczak

**Obszary wiejskie
w zintegrowanym planowaniu rozwoju**

Seria
Zintegrowane Planowanie Rozwoju

**Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu**

Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju

Pod redakcją Anny Kołodziejczak

Bogucki Wydawnictwo Naukowe • Poznań 2021

Wydanie publikacji sfinansowano z Funduszy Europejskich



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



UNIWERSYTET
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Zintegrowane Planowanie Rozwoju – kuźnia kadr dla sektora kreującego politykę rozwoju

Numer projektu: POWR.03.01.00-00-N055/16-00

Autorzy:

dr hab. Anna Kołodziejczak, prof. UAM, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: anna.kolodziejczak@amu.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-1223-9708>

dr Radosław Bul, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: radoslaw.bul@amu.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-6617-1473>

dr Urszula Kaczmarek, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: urszula.kaczmarek@amu.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-5959-1154>

mgr inż. Anna Sinięcka, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: anna.sinięcka@amu.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-6776-9274>

dr inż. Magdalena Szczepańska, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: magdalena.szczepanska@amu.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-4236-0859>

dr inż. Bartosz Wojtyra, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
e-mail: bartosz.wojtyra@amu.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-3970-6046>

Recenzent: dr hab. Roman Rudnicki, prof. UMK

Fotografia na okładce: Adobe Stock

Copyright © by Authors, Poznań 2021

ISBN 978-83-7986-334-1

Bogucki Wydawnictwo Naukowe
ul. Górna Wilda 90, 61-576 Poznań
www.bogucki.com.pl
biuro@bogucki.com.pl

Druk i oprawa: Perfekt Druk

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>Anna Kołodziejczak</i>	
1. Obszar wiejski – definicje, klasyfikacja, typologia	9
<i>Anna Kołodziejczak</i>	
2. Przegląd koncepcji rozwoju obszarów wiejskich	23
2.1. Koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich	23
2.2. Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa	24
2.3. Koncepcja rozwoju zrównoważonego	26
2.4. Koncepcja kontinuum miejsko-wiejskie	28
2.5. Koncepcja aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych	31
2.6. Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi	33
<i>Anna Kołodziejczak</i>	
3. Instrumenty realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich	37
3.1. Wspólna Polityka Rolna	37
3.2. Inne polityki Unii Europejskiej dotyczące obszarów wiejskich ...	46
3.3. Krajowa polityka rozwoju obszarów wiejskich	49
<i>Anna Kołodziejczak, Magdalena Szczepańska</i>	
4. Partnerstwo terytorialne jako stimulator rozwoju obszarów wiejskich	53
<i>Magdalena Szczepańska</i>	
5. Dziedzictwo kulturowe a rozwój obszarów wiejskich	67
Bartosz Wojtyra	
6. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich	91
6.1. Uwarunkowania prawne systemu planowania przestrzennego w Polsce	93
6.2. Problemy przestrzenne na obszarach wiejskich	102
6.3. Kierunki rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich	106
<i>Anna Kołodziejczak</i>	
7. Plany urządzeniowo-rolne	114
7.1. Schemat opracowania planu urządzeniowo-rolnego	116
7.2. Schemat postępowania scaleniowego i wymiany gruntów	119
<i>Urszula Kaczmarek</i>	
8. Planowanie infrastruktury społecznej	130
8.1. Rodzaje infrastruktury społecznej	134
8.2. Dostępność infrastruktury społecznej	139
8.3. Infrastruktura usług wychowawczo-opiekuńczych i oświatowych	140
8.4. Infrastruktura usług zdrowotnych i socjalnych	142
8.5. Infrastruktura rekreacyjna i kulturalna	144

Radosław Bul, Anna Sieniecka

9. Planowanie infrastruktury technicznej – wybrane zagadnienia	148
9.1. Definicje i stosowane oznaczenia	148
9.2. Uwarunkowania rozwoju infrastruktury	153
9.3. Infrastruktura techniczna na obszarach wiejskich	157

Bartosz Wojtyra

10. Planowanie rozwoju gospodarczego	167
10.1. Uwarunkowania i czynniki rozwoju obszarów wiejskich	170
10.2. Gminna strategia jako instrument sterowania rozwojem gospodarczym obszarów wiejskich	173
10.3. Kierunki polityki rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich ..	177

Wprowadzenie

Monografia „Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju” jest jedną z 10 planowanych publikacji w ramach serii „Zintegrowane Planowanie Rozwoju”. Zespół autorów przedstawia w sposób kompleksowy wiedzę teoretyczną oraz praktyczną związaną z zintegrowanym planowaniem rozwoju obszarów wiejskich. Podstawowym celem jest przedstawienie aktualnej wiedzy na temat współczesnego planowania obszarów wiejskich w Polsce, a więc gospodarowania przestrzenią, zasadniczo dotyczącego przestrzennego oddziaływania wielorakich zagadnień oraz przestrzennej koordynacji różnych polityk mających znaczenie dla osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Obejmuje on problematykę obszarów wiejskich związaną z ich klasyfikacją i typologią, koncepcjami rozwoju, instrumentami polityki rozwoju, partnerstwa terytorialnego, dziedzictwa kulturowego, planowania i zagospodarowania, w tym infrastruktury technicznej i społecznej oraz planowania rozwoju gospodarczego. Interdyscyplinarne badania związków zachodzących pomiędzy tymi zagadnieniami, są bardzo potrzebne w perspektywie racjonalnego rozwoju i zagospodarowania przestrzeni obszarów wiejskich. Bezsprzecznie też zagadnienia te pozostają w związkach synergicznych. Celowo zostały pominięte kwestie uwarunkowań przyrodniczych i demograficznych oraz odnowy i rewitalizacji obszarów wiejskich, bowiem są one przedstawione w innych publikacjach serii.

Książka składa się z 10 rozdziałów, a każdy z nich jest zakończony spisem literatury, który ma zachęcić do pogłębiania wiedzy z danego zagadnienia. W rozdziale 1 zostały omówione definicje wsi, obszarów wiejskich według kryteriów: statystyczno-administracyjnego, demograficznego, ekonomicznego oraz przestrzennego. Przedstawiono podstawowe klasyfikacje, typologie obszarów wiejskich. Rozdział 2 poświęcony jest podstawowym koncepcjom rozwoju obszarów wiejskich, tj. wielofunkcyjności obszarów wiejskich, wielofunkcyjności rolnictwa, rozwoju zrównoważonego, aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych (*community development*) oraz zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi. Instrumenty realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich zawiera następny rozdział. Dwa kolejne rozdziały poświęcono partnerstwu terytorialnemu i dziedzictwu kulturowemu jako stymulatorom rozwoju obszarów wiejskich. Dalsza część monografii to rozdziały dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Znajdziemy tu informacje odnoszące się do planów urządzeniowo-rolnych, planowania infrastruktury technicznej i społecznej oraz planowania rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Publikacja może również stanowić pomoc dla pracowników administracji publicznej, szczególnie samorządowej, zajmujących się pośrednio lub bezpośrednio problematyką gospodarowania i zarządzania na terenach wiejskich.

Anna Kołodziejczak
redaktor tomu

1. Obszar wiejski – definicje, klasyfikacja, typologia

Anna Kołodziejczak

W rozważaniach naukowców na temat wsi pojawiają się co najmniej trzy kategorie: obszary wiejskie, przestrzeń wiejska i wieś. **Wieś jest kategorią potoczną, oznaczającą na ogół jednostkę osiedleńczą i jej najbliższe otoczenie (pola uprawne i inne użytki rolne). Przestrzeń wiejska jest kategorią używaną zazwyczaj przez socjologów i antropologów kultury; poza elementami przestrzenno-materialnymi wlicza się do niej elementy symboliczne związane z dziedzictwem kulturowym oraz systemowe podstawy życia ludności wiejskiej.** Halamska (2011) uważa, że przestrzeń wiejska jest pojęciem szerszym niż obszary wiejskie: „Zakres tego pojęcia ma wyznaczniki czasowo-przestrzenne i kulturowe, jest pojęciem społecznie konstruowanym, co oznacza, że sami mamy wpływ na to, jak je postrzegamy i jak jest postrzegana przestrzeń wiejska”. Obszary wiejskie to kategoria najczęściej obecnie używana zarówno przez analityków, jak i na potrzeby polityki gospodarczej.

Obszary wiejskie można też definiować z punktu widzenia miejsca, jakie zajmują w przestrzeni. Chodzi przede wszystkim o dystans, jaki dzieli dany teren od dużej aglomeracji miejskiej. Na przykład w Departamencie Planowania Norfolk (Anglia) za obszary wiejskie przyjmowano tereny położone 5 mil od miasta liczącego 20 tys. mieszkańców i 10 mil od miasta z 10 tys. mieszkańców. Lokalizacja jest też głównym elementem wyodrębniania obszarów wiejskich w kontinuum miejsko-wiejskim. Miasta, obszary wiejskie rozdziela strefa podmiejska o różnym stopniu wykształcenia, zależnym od wielkości miasta. Kwestie tego rodzaju nie są podejmowane lub stają się niezwykle trudne i złożone w rozważaniach definicyjnych z powodu zgodnego z rzeczywistością rozdzielenia przestrzeni miejskiej i wiejskiej w świetle koncepcji kontinuum miejsko-wiejskiego. Zdaniem Stoli (1987) rzeczywistość jest bardziej złożona tam, gdzie najintensywniej przebiegają procesy urbanizacji, a jej charakter przyjmuje nierzadko formy pośrednie: ich wyróżnienie i delimitacja w przestrzeni obszarów wiejskich jest dość trudna. Z powodu rozwoju procesów urbanizacyjnych, a więc i rozrostu przestrzennego miast, powstają obszary o charakterze przejściowym (pośrednim między miastem a wsią), co utrudnia wyodrębnienie obszarów wiejskich. Innymi słowy, wszelkie próby wydzielenia obszarów wiejskich, głównie w obrębie stref podmiejskich, są nieadekwatne do rzeczywistości. Charakteryzują się one bowiem brakiem występowania „czystych form” osadnictwa miejskiego i wiejskiego.

Jednakże z badań ankietowych przeprowadzonych przez Halfacree (1995) wynika, że największa grupa osób akceptuje tradycyjne formy definicji obszaru wiejskiego, odnoszące się do zagadnień fizjonomicznych i morfologicznych. Badania

przeprowadzone w dystrykcie Lancaster (Anglia) wykazały, że dla 68% respondentów z pojęciem „obszar wiejski” kojarzy się otwarty i niezabudowany krajobraz, dla 46% z nazwą potwierdzającą przynależność obszaru do wsi, dla 38% z niedużą liczbą ludności i niską gęstością zaludnienia, dla 31% z typowymi elementami środowiska naturalnego, dla 27% ze strukturą zatrudnienia, w której wiodącą rolę odgrywa rolnictwo, dla 25% z lokalizacją z dala od miasta, dla 21% z niskim udziałem funkcji usługowych, a tylko dla 15% ze specyficznymi zachowaniami społecznymi (np. rodzinność, małe grupy społeczne, przyjazność sąsiedzka itp.).

Obszary wiejskie to kategoria historycznie zmienna, w której definiowaniu jest pewna elastyczność (Bański 2011, s. 37).

W skali Unii Europejskiej nie ma wspólnej definicji pojęcia obszarów wiejskich i państwa członkowskie UE wypracowały własne definicje tego typu oparte na różnych kryteriach. Są to definicje związane z kryterium:

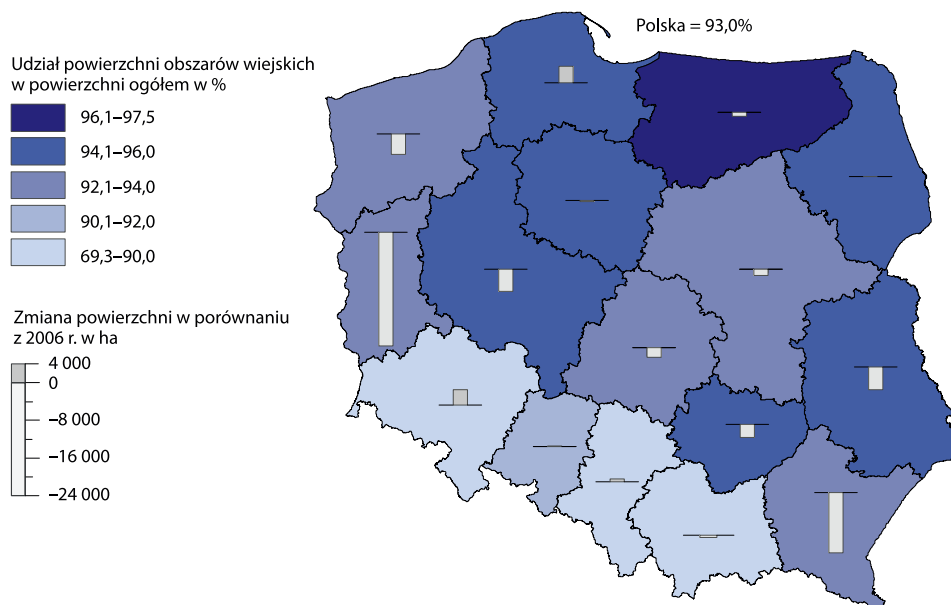
- statystyczno-administracyjnym,
- demograficznym,
- ekonomicznym,
- przestrzennym.

Definicje oparte na kryterium statystyczno-administracyjnym. Wieś to nie miasto. Taka nieskomplikowana definicja odpowiada starym koncepcjom przedstawiającym obszary wiejskie jako „świat wiejski” – rozległy teren rozciągający się poza murami, którymi były otoczone miejskie osiedla. Ten prosty sposób definiowania stracił wiele na znaczeniu już po rewolucji przemysłowej XIX w., kiedy to w rezultacie utraty zwartości miast i inwazji na tereny otaczające rozróżnienie między obszarami miejskimi i wiejskimi przestało być takie proste. Tym bardziej nie może być obecnie uznane za proste. Pomimo to ta nieskomplikowana definicja, identyfikująca **obszary wiejskie jako obszary poza granicami administracyjnymi miast**, stosowana jest obecnie w statystyce. W Polsce obszary wiejskie definiowane są na podstawie podziału terytorialnego kraju według Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT). Jednostkami zasadniczymi trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty, województwa. Według ustawy z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 1998 nr 157 poz. 1031) wyróżnia się gminy:

- miejską – to gmina o statusie miasta;
- wiejską – to gmina, na której terenie znajdują się tylko wsie,
- miejsko-wiejską – to gmina, na której terenie jedna z miejscowości ma status miasta.

Według tego kryterium obszary wiejskie to gminy wiejskie i tereny wiejskie gmin miejsko-wiejskich. W 2016 r. według Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii obszary wiejskie zajmowały 29,1 mln ha, co stanowiło 93% powierzchni kraju. W porównaniu z 2006 r. ich powierzchnia zmniejszyła się o 47,1 tys. ha, na co miała wpływ korekta granic administracyjnych miast, utworzenie dwóch gmin miejsko-wiejskich z gmin miejskich (Pieszyce i Władysławowo) oraz nadanie

statusu miasta 30 miejscowościom. Udział obszarów wiejskich w powierzchni poszczególnych województw jest zróżnicowany, co w znacznym stopniu wynika z uwarunkowań historycznych. Najwyższe wartości wskaźnik ten w 2016 r. przyjął w województwach: warmińsko-mazurskim (97,5%) i lubelskim (96%), a najniższe w województwie śląskim (69,3%; ryc. 1). W odniesieniu do 2006 r. w trzech województwach wystąpił spadek udziału terenów wiejskich (w pomorskim, dolnośląskim i śląskim), w sześciu województwach udział ten w obu latach utrzymał się na identycznym poziomie, a w siedmiu województwach odnotowano minimalny jego wzrost (Obszary wiejskie... 2017).



Ryc. 1. Obszary wiejskie według klasyfikacji terytorialnej w Polsce w 2016 r. Źródło: Obszary wiejskie... (2017, s. 177).

Obszary wiejskie znaczy tyle co obszary poza miastami, ale dotyczy to terenów poza miastami dużymi i średnimi, gdyż małe miasta i miasteczka były i jeszcze nadal są funkcjonalnie i przestrzennie powiązane z otaczającymi je obszarami wiejskimi (Siemiński 1992).

W praktyce w programach rozwoju obszarów wiejskich przyjmuje się za obszary wiejskie miejscowości w granicach administracyjnych:

1. gmin wiejskich;
2. gmin miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców;
3. gmin miejskich, z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców (Krajowy Plan... 2007, s. 6).

Prosta definicja obszarów wiejskich według kryterium statystyczno-administracyjnego ma swoje walory, jednak niekiedy może okazać się niewystarczająca.

Definicje oparte na kryterium demograficznym. Powszechnie stosowane w praktyce planistycznej są definicje obszarów wiejskich oparte na kryterium demograficznym i operujące takimi pojęciami, jak: liczebność populacji zamieszkującej dany teren, gęstość zaludnienia i podział administracyjny.

Gęstość zaludnienia jest to stosunek liczby ludności do powierzchni przez nią zamieszkiwanej w danym momencie czasu i wyrażony w osobach na km². Mapy narysowane w oparciu o różne progi gęstości zaludnienia często dają zbyt przybliżony obraz i nieodpowiedni dla ukierunkowania decyzji publicznej polityki, dlatego w strategiach rozwoju obszarów wiejskich zaczęto brać pod uwagę powiązania między gminami wiejskimi i miejskimi centrami. W tym ujęciu wypracowano dwie metody: OECD i Eurostat. Obie definicje w głębszy sposób charakteryzują obszary wiejskie poprzez metodę pośrednią, wskazując na możliwość występowania pewnych cech, które mają wpływ na kształtowanie struktury funkcjonalnej. Są to: intensywność zagospodarowania terenu, charakter osadnictwa i wyposażenie w infrastrukturę.

Planowanie terytorialnej polityki wiejskiej w krajach OECD¹ zostało zapoczątkowane w latach 90. XX w. Głównym elementem programu było działanie na rzecz oceny poziomu rozwoju obszarów wiejskich. Zainicjowane wówczas projekty terytorialne dotyczyły gromadzenia i dostarczania danych statystycznych na poziomie jednostek lokalnych. Podjęte wówczas działania miały na celu wypracowanie ogólnie akceptowanej definicji obszarów wiejskich i miejskich, która pozwoliłaby na precyzyjne ich wyznaczenie i dzięki temu na sporządzenie zestawu porównywalnych cech diagnostycznych. W 1994 r. OECD ustaliła kryteria identyfikowania i podziału obszarów, regionów zgodnie ze stopniem ich zurbanizowania. Przyjęte wówczas kryteria uwzględniały dwa poziomy analizy terytorialnej: lokalny i regionalny (ryc. 2, 3).

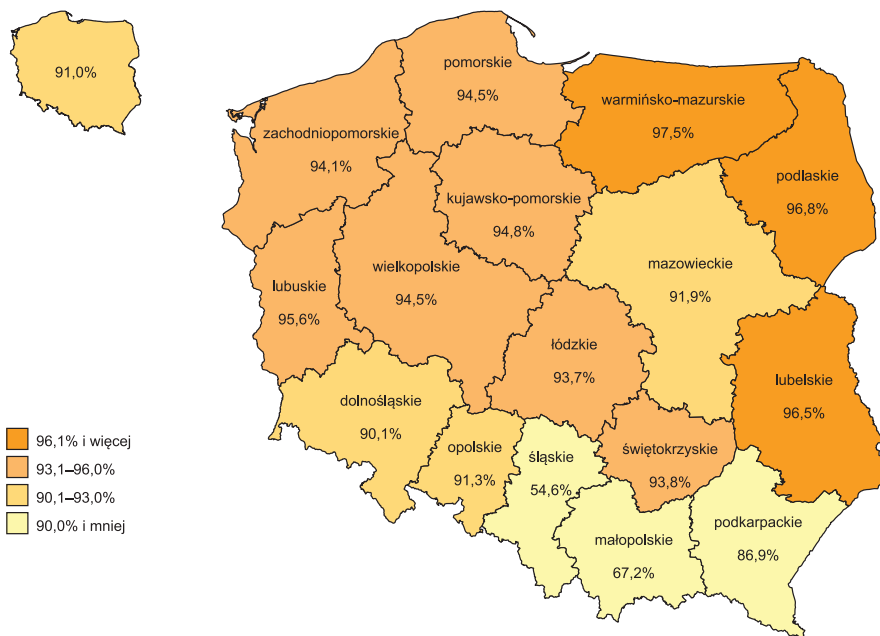
Poziom lokalny obejmował podstawową jednostkę administracyjną, sklasyfikowaną jako miejska lub wiejska według następujących kryteriów:

- **obszar wiejski to obszar, gdzie gęstość zaludnienia nie przekracza 150 osób/km²;**
- **obszar miejski to obszar, gdzie gęstość zaludnienia wynosi 150 lub więcej osób/km².**

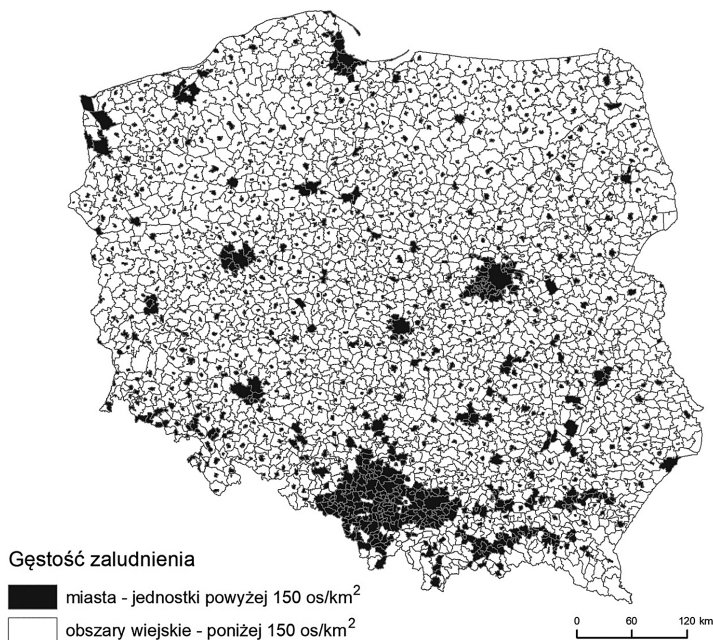
Na poziomie regionalnym (najczęściej jest to poziom NUTS 3) jednostki funkcjonalne lub administracyjne są klasyfikowane w zależności od udziału na tym terenie ludności mieszkającej na obszarach wiejskich (wg kryteriów poziomu lokalnego). Wyróżniono 3 typy regionów:

- **region w przeważającym stopniu wiejski**, gdy więcej niż 50% jego mieszkańców zamieszkuje obszary lokalne sklasyfikowane jako wiejskie według kryteriów poziomu lokalnego;
- **region w znacznym stopniu wiejski**, gdy udział mieszkańców zamieszkujących obszary lokalne sklasyfikowane jako wiejskie wynosi 15–50%;
- **region w przeważającym stopniu miejski**, gdy mniej niż 15% jego mieszkańców zamieszkuje obszary lokalne sklasyfikowane jako wiejskie.

¹ OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Cooperation and Development*) – 33 wysoko rozwinięte państwa.



Ryc. 2. Obszary wiejskie według klasyfikacji OECD w Polsce w 2016 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Ryc. 3. Obszary wiejskie według klasyfikacji OECD w układzie gmin w Polsce w 2016 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Eurostat, w ramach badań nad siłą roboczą (*Labour Force Survey*), przedstawił kolejną definicję koncepcji urbanizacji. Definicja ta ma na celu określenie charakteru obszaru, na którym mieszka respondent. Dany obszar zostaje ostatecznie przypisany do jednej z trzech kategorii:

- **obszary gęsto zaludnione** to te, które odpowiadają skupisku przylegających do siebie ziem lokalnych (gmin), z których każdy charakteryzuje się gęstością zaludnienia większą niż 500 mieszkańców/km², a całkowita liczba mieszkańców go zamieszkujących wynosi co najmniej 50 tys.;
- **obszary średnio zaludnione** obejmują każde skupisko przylegających do siebie ziem lokalnych (gmin) niezaliczających się do obszarów gęsto zaludnionych, z których każdy ma gęstość zaludnienia większą niż 100 mieszkańców/km², jednak takie skupisko ziem lokalnych musi spełniać jeden z warunków dodatkowych – całkowita liczba mieszkańców go zamieszkujących powinna wynosić nie mniej niż 50 tys. lub skupisko to musi przylegać do obszaru gęsto zaludnionego;
- **obszary słabo zaludnione** to skupisko przylegających do siebie ziem lokalnych (gmin), które nie jest zaliczane ani do obszarów gęsto zaludnionych, ani do obszarów średnio zaludnionych. Za część takiego obszaru uważa się także skupisko ziem lokalnych (gmin) o powierzchni mniejszej niż 100 km², które nie ma wymaganej gęstości zaludnienia i jest całkowicie zamknięte w obrębie obszaru gęsto zaludnionego lub średnio zaludnionego.

Definicja Eurostatu klasyfikuje obszar jako wiejski, jeżeli gęstość jego zaludnienia wynosi poniżej 100 osób/km² (ryc. 4, 5).

W przypadku gdy gmina lub grupa gmin nie osiąga wymaganego poziomu gęstości zaludnienia, ale całkowicie zawiera się w strefie gęsto zaludnionej lub w strefie pośredniej, wówczas brana jest pod uwagę jako część takiej strefy. Jeżeli położona jest pomiędzy strefą gęsto zaludnioną i strefą pośrednią, wtedy jest brana pod uwagę jako strefa przynależąca do strefy pośredniej. Dotyczy to grup gmin mających powierzchnię mniejszą niż 100 km².

DEGURBA to zdefiniowana przez Eurostat i wykorzystywana do monitorowania obszaru realizacji inwestycji/projektu klasyfikacja jednostek przestrzennych, oparta na kryterium gęstości zaludnienia oraz minimalnej liczbie ludności. Według tej klasyfikacji jednostki przestrzenne przyporządkowane są do następujących kategorii:

- obszar gęsto zaludniony – kod klasyfikacji 1 – przynajmniej 50% ludności zamieszkuje obszary gęsto zaludnione,
- obszar pośredni – kod klasyfikacji 2 – poniżej 50% ludności zamieszkuje obszary wiejskie i poniżej 50% ludności obszary o dużej gęstości zaludnienia,
- obszar słabo zaludniony – kod klasyfikacji 3 – przynajmniej 50% ludności zamieszkuje obszary wiejskie².

Definicje oparte na kryterium ekonomicznym. Przez całe wieki pojęcie wsi związane było z rolnictwem i leśnictwem. Tradycyjne podejście funkcjonalne

² http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/miscellaneous/index.cfm?TargetUrl=DSP_DEGURBA (dostęp: 13.04.2019).

traktuje rolnictwo jako podstawową działalność ludzi mieszkających na obszarach wiejskich, a w konsekwencji pojęcie obszar wiejski utożsamia się z pojęciem obszar rolniczy. Przy wyznaczaniu terenów rolniczych zastosowanie znajdują różne klasyfikacje struktur społeczno-ekonomicznych, a przede wszystkim obejmujące udział zatrudnionych w rolnictwie do ogółu zatrudnionych na danym obszarze. W takim podejściu, gdzie L_n oznacza udział ludności nierolniczej w ogólnej liczbie ludności danego obszaru, wyznaczano strefy rolnicze:

- strefa rolnicza $15\% < L_n < 25\%$;
- strefa wybitnie rolnicza $L_n < 15\%$.

Była to praktyka stosunkowo jeszcze niedawna, stosowana w latach 70. XX w. w definiowaniu i charakteryzowaniu obszarów wiejskich. Wraz z pojawieniem się prac badawczych z zakresu wielofunkcyjności wsi zaczęto zastępować pojęcie obszar rolniczy terminem obszar wiejski, co miało podkreślić rozwój nowych form użytkowania terenu. W Polsce metodologiczne ustawienie problemu wielofunkcyjności obszarów wiejskich pojawiło się po raz pierwszy w opracowaniu naukowym Kostrowickiego (1976). Autor przez obszary wiejskie określał obszary o dominacji rolnictwa oraz w mniejszym zakresie innych form działalności ludzkiej, takich jak leśnictwo lub rybołówstwo wraz ze związanym z tymi faktami osadnictwem (Kostrowicki 1976). Obecnie, gdy zatrudnienie w rolnictwie jest zredukowane, stosowana metoda definiowania obszarów wiejskich staje się mniej przydatna dla praktyki planistycznej.

Według Europejskiej Karty Obszarów Wiejskich (1997) obszary wiejskie to obszary położone wewnątrz terytorium lub teren przybrzeżny, obejmujący również wsie i małe miasteczka, na którym przeważająca część gruntów wykorzystana jest dla potrzeb rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, działalności gospodarczej i kulturalnej mieszkańców danego terenu, rekreacji poza terenami miejskimi, innych takich jak budownictwo mieszkaniowe. Części rolnicze i nierolnicze obszarów wiejskich tworzą odrębną jednostkę w stosunku do obszarów miejskich.

Definicje oparte na kryterium przestrzennym. W tego typu definicjach istotne jest kryterium odległości od ośrodka miejskiego. W praktyce obszary wiejskie są bardzo zróżnicowane i obok obszarów wciąż definiowanych funkcjonalnie (przez użytkowanie terenu i geograficzną lokalizację), są też obszary położone bliżej centrów miejskich, których „wiejskość” jest bardziej kategorią konstruowaną społecznie. Bański (2006, s. 19; 2011, s. 41) precyzuje, że obszar wiejski jest przestrzenią, w której działa człowiek, charakteryzujący się stosunkowo niską gęstością zaludnienia, rozproszonym stałym osadnictwem i ekstensywnym zagospodarowaniem ziemi.

Klasyfikacje obszarów wiejskich cechuje duża różnorodność podejść i wariantów. Nie ma też zgodności na poziomie samej terminologii, a nawet definicji terminów klasyfikacja i typologia. **Klasyfikacja jest terminem bardziej ogólnym od typologii i dotyczy zadania systematycznego składającego się z dwóch czynności:**

- określenia zbioru klas, według którego dokonana zostanie systematyka zbioru jednostek przestrzennych,

- określenia funkcji przypisującej jednoznacznie konkretną klasę do każdej z badanych jednostek przestrzennych na podstawie jej cech.

Typologia jest szczególnym przypadkiem klasyfikacji, dokonuje się jej ze względu na co najmniej dwie różne cechy jednostki przestrzennej (klasyfikacja więcej niż w jednym wymiarze). Wyróżniane klasy nazywane są wówczas typami (Mazur i in. 2015).

W praktyce mamy dwa podejścia do czynności składających się na klasyfikację jednostek przestrzennych *ex ante* i *ex post*. Podejście *ex ante* polega na wyodrębnieniu takich klas, które w najlepszy możliwy sposób spełniają oczekiwania badacza z punktu widzenia celu przeprowadzenia klasyfikacji. Podejście *ex post* polega na analizie danych empirycznych, w wyniku której wyróżnia się klasy, oddające w najbardziej optymalny sposób wzajemne podobieństwa i różnice obserwowane w zbiorze analizowanych jednostek przestrzennych (por. Bański, Stola 2002; Stan-ny 2013). Każde z wymienionych podejść ma więc pewne atuty względem drugiego. Podczas wyróżniania klas w ramach danej klasyfikacji zarówno w przypadku podejścia *ex ante*, jak i *ex post* można wskazać klasy szczegółowe, wyodrębniając ich maksymalną liczbę, lub dokonać ich generalizacji, redukując tę liczbę ze względu na mało liczną reprezentację niektórych klas szczegółowych i ich merytoryczne podobieństwo (Mazur i in. 2015). W polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu spotykamy się z różnymi koncepcjami klasyfikacji obszarów wiejskich, bazującymi na ogół na analizie zbioru wskaźników diagnostycznych. Najczęściej stosowane jest jedno z trzech podstawowych kryteriów klasyfikacji obszarów wiejskich: lokalizacyjne, strukturalne oraz kombinowane, czyli łączące te dwa kryteria.

W podejściu lokalizacyjnym wykorzystuje się opis struktury przestrzennej obszarów wiejskich w ujęciu kontinuum miasto–wieś, pozwalającym wyróżnić obszar lub obszary rdzeniowe oraz koncentryczne strefy o różnym stopniu oddziaływania tych obszarów oraz ich dostępności. W dokumencie programowym UE (Rural developments... 1997, s. 9) zidentyfikowano trzy problemy występujące na obszarach wiejskich: presje nowoczesnego życia, upadek wiejskiej gospodarki, obszary bardzo marginalne. W oparciu o te zagadnienia wyróżnione zostały następujące kategorie obszarów wiejskich:

- **zintegrowane obszary wiejskie** (*integrated rural areas*), obszary te znajdują się w pobliżu większych ośrodków miejskich, rolnictwo odgrywa na nich niewielką rolę, większość dochodów ludności tam zamieszkującej pochodzi ze źródeł nierolniczych, stopa bezrobocia na tych terenach jest stosunkowo niska, są to tereny silnie powiązane funkcjonalnie z miastami, liczba ludności na nich wzrasta;
- **pośrednie obszary wiejskie** (*intermediate rural areas*), obszary o dużym znaczeniu rolnictwa, w tym wielkoobszarowego, występuje na nich mniejsza gęstość zaludnienia niż w poprzedniej kategorii, integralną częścią tych obszarów są małe miasteczka spełniające rolę zaplecza administracyjnego, usługowego i zaopatrzeniowego dla działalności rolniczej;
- **peryferyjne obszary wiejskie** (*remote rural areas*), charakteryzują się bardzo niską i zmniejszającą się gęstością zaludnienia, odsetek ludzi starszych jest na tych terenach wysoki, dominują gospodarstwa o niewielkiej powierzchni i sile

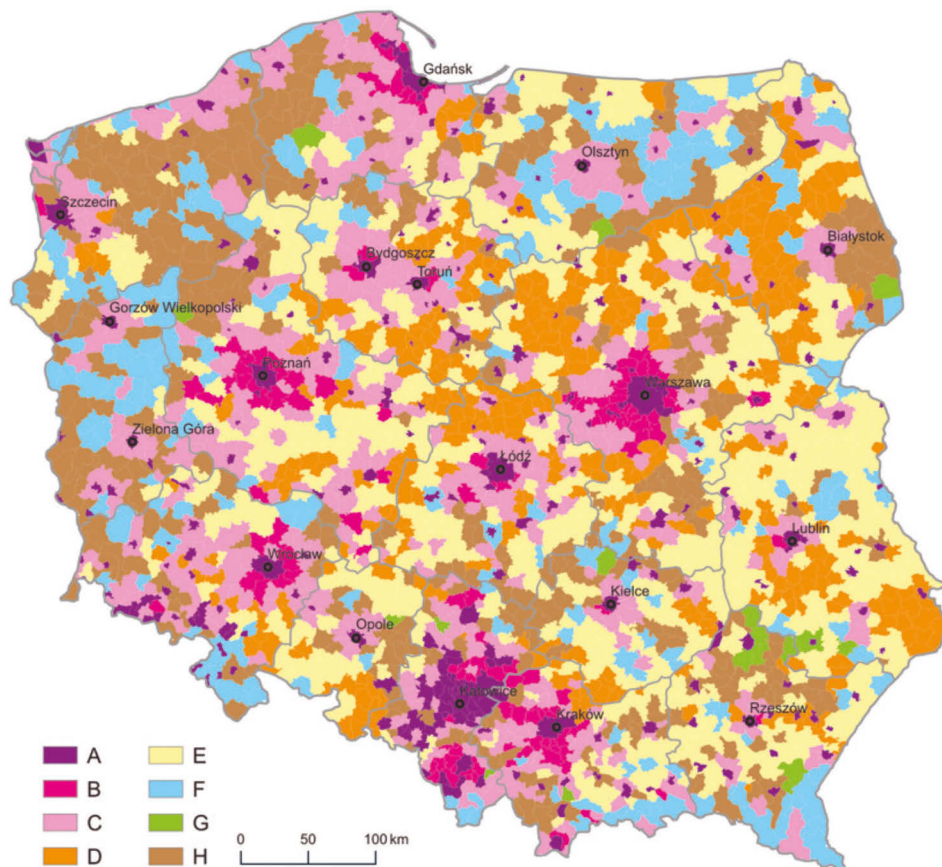
ekonomicznej, występuje tam na ogół wysoka stopa bezrobocia oraz znaczny zakres ubóstwa i wykluczenia społecznego, infrastruktura techniczna, ekonomiczna i społeczna jest słabo rozwinięta.

W Polsce występują wszystkie wymienione powyżej rodzaje obszarów wiejskich. Wokół dużych i średnich miast rozrastają się miejscowości wiejskie, w których większość mieszkańców utrzymuje się z pracy w mieście; są one zapleczem mieszkaniowym i rekreacyjnym ludności wywodzącej się z aglomeracji miejskich bądź migrującej z odległych terenów rolniczych. Taki charakter mają obszary wiejskie w pasie około 30 km wokół Warszawy, otoczenie Poznania, Wrocławia, Krakowa, Trójmiasta, Białegostoku i innych większych miast. Pośrednie tereny wiejskie znajdziemy we wszystkich województwach, ale dość typowym ich przykładem jest większa część województw wielkopolskiego, opolskiego, dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego. Najwięcej terenów, które mają cechy wiejskich obszarów peryferyjnych, znajduje się na tzw. „ścianie wschodniej” oraz na pograniczu województw mazowieckiego, świętokrzyskiego i łódzkiego.

Podejście strukturalne pozwala grupować obszary wiejskie ze względu na ich cechy społeczno-ekonomiczne. Najczęściej wyróżnia się wiodące funkcje gospodarcze, a następnie przyporządkowuje się je do odpowiedniej klasy funkcjonalnej. Podstawy typologii funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce zostały opracowane przez Stołę (1987), a następnie zmodyfikowane przez Bańskiego i Stołę (2002). Na ogół wskazuje się na podstawie cech diagnostycznych odnoszących się do różnych elementów struktury przestrzennej w jednostce odniesienia (gmina, powiat). Przestrzeń pełni wiele różnych funkcji i dlatego w planowaniu przestrzennym można mówić o rozwoju jednej funkcji, np. rozwoju rekreacji, rolnictwa, przemysłu, lub o rozwoju wielu funkcji jednocześnie. W pierwszym przypadku jest mowa o rozwoju monofunkcyjnym, w drugim zaś wielofunkcyjnym. Warto zauważyć, że rozwój danej funkcji polega na zajmowaniu przez nią nowych obszarów (rozwój poziomy) oraz przechodzeniu na wyższe poziomy uwzględniające nowoczesność (rozwój pionowy). Wśród funkcji gospodarczych można wyróżnić: produkcję przemysłową, usługi, handel, komunikację i transport, turystykę i leśnictwo, mieszkalnictwo i rolnictwo. Teoretycznie, uwzględniając kombinacje wymienionych cech, można wskazać co najmniej kilkadziesiąt typów obszarów wiejskich, w praktyce po uogólnieniu mamy do czynienia tylko z kilkoma typami funkcjonalnymi (Bański 2012). W typologii funkcjonalnej gmin opracowanej przez Bańskiego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wyznaczono 8 podstawowych typów funkcjonalnych (ryc. 6).

Uzyskany obraz typów funkcjonalnych przedstawia dużą mozaikowość gmin, ale przy tym możliwa jest ocena ogólnych zależności w rozmieszczeniu poszczególnych grup funkcjonalnych, wśród których większa wielofunkcyjność jest na zachodzie kraju, natomiast w regionach wschodnich zdecydowanie przeważają funkcje rolnicze.

Podejście kombinacyjne ma charakter złożony i na ogół łączy metody stosowane w podejściu lokalizacyjnym i strukturalnym. Jednym z przykładów takiej typologii jest identyfikacja wiejskich obszarów funkcjonalnych. Dostępność jest podstawowym kryterium typologii wiejskich obszarów funkcjonalnych



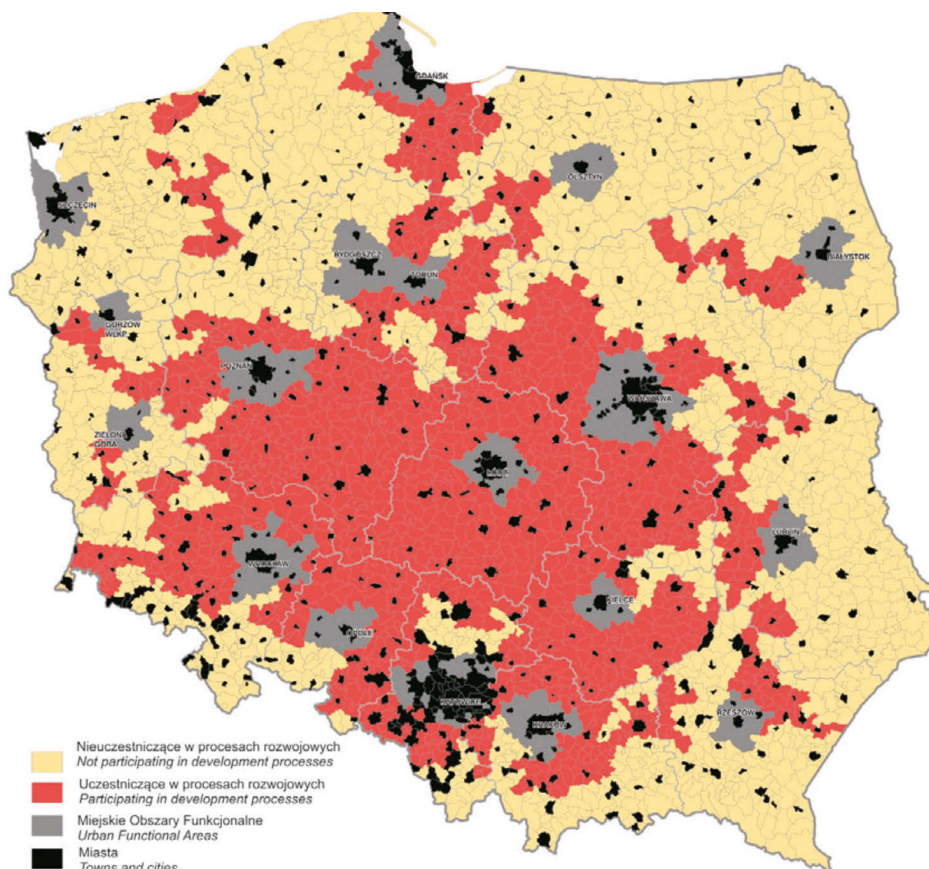
Ryc. 6. Typologia funkcjonalna gmin w 2010 r.: A – gmina miejska, B – obszar zurbanizowany, C – wielofunkcyjny obszar przejściowy, D – obszar wybitnie rolniczy, E – obszar z przewagą funkcji rolniczej, F – obszar o funkcjach turystycznych i rekreacyjnych, G – obszar o funkcjach leśnych, H – obszar o funkcjach mieszanych.

Źródło: Bański (2012, s. 451).

w „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (2012, s. 178). **Obszar funkcjonalny to „(...) zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi warunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju”.** Podejście do spójności terytorialnej ma charakter dualny. Z jednej strony wynika z relacji miasto–wieś (funkcjonalne podporządkowanie obszaru wiejskiego), z drugiej strony dotyczy obszarów zmarginalizowanych i oznacza integrację obszarów wiejskich oraz ich związek z ośrodkami lokalnymi na bazie funkcji endogenicznych. Elementem nadrzędnym typologii jest miejski obszar funkcjonalny, którego dostępność wyznacza nam wiejskie obszary funkcjonalne uczestniczące w procesach rozwojowych (dobrze dostępne) lub wymagające wsparcia procesów rozwojowych (słabo dostępne).

W „Koncepcji Zagospodarowania Kraju 2030” (2012) wyróżnia się dwa typy funkcjonalne obszarów wiejskich:

- położone w sąsiedztwie dużych miast, uczestniczące w procesach rozwojowych,
- położone peryferyjnie względem dużych ośrodków miejskich, tym samym wymagające wsparcia procesów rozwojowych (ryc. 7).



Ryc. 7. Wiejskie obszary funkcjonalne
Źródło: Bański (2012, s. 457).

Funkcjonalne obszary wiejskie uczestniczące w procesach rozwojowych charakteryzują się: położeniem w strefie silnego oddziaływania głównych ośrodków miejskich lub ośrodka (poza zurbanizowaną strefą podmiejską), specjalizacją wynikającą z bliskości miast lub miejscami pracy w sektorach pozarolniczych gospodarki, dostępem do zatrudnienia w ośrodkach miejskich (migracje wahańdłowe), dobrym dostępem do podstawowych usług publicznych, względnie dobrą dostępnością komunikacyjną do usług wyższego rzędu zlokalizowanych w ośrodkach miejskich oraz bliską strefą zaplecza rolniczego.

Funkcjonalne obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych są to obszary oddalone od głównych ośrodków miejskich kraju, do których czas dojazdu przekracza 90 minut, a sieć małych i średniej wielkości miast jest słabo rozwinięta lub ośrodki miejskie w wyniku procesów rozwojowych utraciły istotne funkcje gospodarcze (degradacja ośrodków). Dominuje zatrudnienie w rolnictwie i usługach publicznych (administracja, edukacja, służba zdrowia). Są to obszary wrażliwe na kryzys z uwagi na niską dywersyfikację funkcji gospodarczych. Duża liczba mieszkańców jest nieaktywna zawodowo ze względu na zaburzoną strukturę demograficzną (starzenie się społeczeństwa, depopulacja), wynikającą z braku alternatywnych źródeł dochodu (ukryte bezrobocie strukturalne na wsi). Barrierami rozwoju części obszarów wiejskich są również słaba dostępność do usług publicznych, zagrożenie walorów przyrodniczych w procesie gwałtownego poszukiwania alternatywnych dróg rozwoju oraz niska jakość infrastruktury.

Za wyznaczenie wiejskich obszarów funkcjonalnych odpowiedzialne jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, lecz to samorządy regionalne odgrywały w tym procesie decydującą rolę. To nowe podejście do obszarów wiejskich, wskazanie instrumentów polityki regionalnej jako właściwej do tworzenia „nowych funkcji”, daje szansę na odejście od sektorowego traktowania obszarów wiejskich poprzez rolnictwo. W nowym podejściu wieś jest postrzegana jako integralny element tego samego układu terytorialnego i funkcjonalnego co najbliższy ośrodek miejski (Kołodziejczak 2017).

Taka klasyfikacja ma znaczenie poznawcze i nie daje podstaw do kształtowania polityki rozwoju, która zgodnie z założeniami powinna uwzględniać różnorodność regionów.

Literatura

- Bański J., 2006. Geografia polskiej wsi. PWN, Warszawa.
- Bański J., 2011. Wieś w badaniach geograficznych – ewaluacja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego. [W:] M. Halamska (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 29–44.
- Bański J., Stola W., 2002. Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 3.
- Halfacree K., 1995. Talking about rurality: social representations of the rural an expressed by residents of six English parishes. *Journal of Rural Studies*, 11: 1–20.
- Halamska M., 2011. Wieś jako przedmiot badań naukowych. [W:] M. Halamska (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 225–240.
- Kołodziejczak A., 2017. Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi a wiejskie obszary funkcjonalne. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 37: 41–49.
- Kostrowicki J., 1976. Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. *Zagadnienia badawcze i planistyczne. Przegląd Geograficzny*, 48, 4: 601–611.
- Mazur M., Bański J., Czapiewski K., Śleszyński P., 2015. Wiejskie obszary funkcjonalne – próba metodyczna wyznaczania ich obszarów i granic. *Studia Obszarów Wiejskich*, 37: 7–36.

- Siemiński J.L., 1992. Zróżnicowanie infrastruktury obszarów wiejskich. IRWiR PAN, Warszawa.
- Stanny M., 2013. Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. IRWiR PAN. Warszawa.
- Stola W., 1987. Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski. Próba metodyczna. Prace habilitacyjne IGZiPZ PAN. Warszawa.

Plany, programy, akty prawne

- Europejska Karta Obszarów Wiejskich, 1997. Problemy Integracji Rolnictwa, 1: 43–62.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2011. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, 2007. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Obszary wiejskie w Polsce w 2016 r., 2017. GUS, Warszawa.
- Rural developments, 1997. CAP 2000. Working Document, European Commission, July 1997.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 1998 nr 157 poz. 1031).

2. Przegląd koncepcji rozwoju obszarów wiejskich

Anna Kołodziejczak

2.1. Koncepcja rozwoju wielofunkcyjnego obszarów wiejskich

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich może być rozpatrywany na dwóch płaszczyznach: społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Pierwszy aspekt dotyczy racjonalnego wykorzystania czynników wytwórczych, którymi dysponuje wieś, natomiast drugi odnosi się do właściwego rozmieszczenia działalności społeczno-gospodarczej człowieka w przestrzeni i wynika z procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Koncepcja wiejskiego rozwoju wielofunkcyjnego zrodziła się z potrzeby nowego sposobu planowania wsi dostosowanego do szybkich zmian strukturalnych wiejskiej gospodarki, w tym modernizacji rolnictwa (Wójcik 2011). Problem wielofunkcyjności obszarów wiejskich został podjęty w latach 70. XX w. przez Kostrowickiego (1976, s. 601–611). Koncepcja ta zakłada wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i poprawę konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi. Zakłada się poprawę jakości życia na obszarach wiejskich poprzez rozwinięcie sektora usług. Poza funkcjami ekonomicznymi równie ważnym aspektem rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest ich rola w zachowaniu walorów krajobrazowych oraz zasobów przyrody, a także dziedzictwa kulturowego wsi.

Koncepcja ta zakłada umiejętne rozpowszechnianie działalności pozarolniczej na wsi, co skutkować ma większym zróżnicowaniem lokalnej gospodarki oraz dywersyfikacją rynku pracy. Ważnym elementem rozwoju wielofunkcyjnego jest wzrost przedsiębiorczości, oparty przede wszystkim na małych i mikroprzedsiębiorstwach, bazujących często na lokalnych zasobach, który stymuluje sukces gospodarczy, uruchamia efekty mnożnikowe (Knickel, Renting 2000). Wieś przestaje być obszarem monofunkcyjnym, a w jej przestrzeni pojawiają się nowe, pozarolnicze formy użytkowania terenu oraz rolnicze i pozarolnicze aktywności ludności wiejskiej będące źródłem różnorodnych funkcji, zaspokajających jej potrzeby (Woods 2005).

W koncepcji obszaru wiejskiego jako przestrzeni wielofunkcyjnej funkcja jest pewną jego cechą (właściwością wyrażoną wskaźnikiem). Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w swej treści najczęściej sprowadzana jest do rangi strategii, polityki czy drogi rozwoju obszarów wiejskich. Różnice polegają jedynie na wyróżnieniu dodatkowych elementów wskazujących na metody i procedury wprowadzenia tego typu rozwoju w życie. **„Wielofunkcyjność obszarów wiejskich jest strategią (typem polityki) ich rozwoju, polegającą na zróżnicowaniu**

ekonomiki gminy, czyli oparciu jej na różnorodnych dziedzinach gospodarowania poprzez wkomponowanie w wiejską przestrzeń coraz więcej nowych funkcji pozarolniczych. Wielofunkcyjność jest przy tym przeciwieństwem dla rozwoju monofunkcyjnego, opierającego się głównie na produkcji surowców rolniczych. Pojęcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich nie jest jednoznaczne z procesem tworzenia nowych miejsc pracy. Wielofunkcyjny rozwój to pojęcie szersze związane z rozwojem lokalnym, przedsiębiorczością, strategicznym planowaniem rozwoju, dywersyfikacją rolnictwa, rozwojem infrastruktury itd.” (Kłodziński 1997, s. 41).

Heffner (2011) wielofunkcyjność obszarów wiejskich utożsamia z kolei ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzeni. Wskazuje na silny związek pomiędzy jakością przestrzeni wiejskiej, sposobem wprowadzania do niej funkcji pozarolniczych a poziomem jakości życia. Koncepcja ta zakłada zerwanie z dominującym przez lata modelem monofunkcyjnym opartym na rolnictwie (Kłodziński 1996), który stał się przyczyną zubożenia ludności wsi i pociągnął za sobą pogłębianie się niekorzystnych trendów w położeniu socjalno-bytowym ludności rolniczej, ponadto wpływał przez lata na charakter zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Paradygmat wielofunkcyjności zakłada rozwiązanie istniejących problemów poprzez szeroko pojętą aktywizację społeczno-gospodarczą tych terenów. Stanem pożądanym czy też docelowym rezultatem rozwoju wielofunkcyjnego będzie społeczeństwo wiejskie aktywne zawodowo, utrzymujące się również z pozarolniczych źródeł zarobkowania, kierujące się postawami przedsiębiorczości, oraz przestrzeń o znacznym udziale terenów zabudowanych z rozwiniętą infrastrukturą, gęsto zaludniona dzięki kompensującej się liczbie ludności. Wielofunkcyjne zagospodarowanie obszarów wiejskich zapobiega bowiem zjawiskom depopulacyjnym oraz umożliwia likwidację przeludnienia agrarnego (Sawicka 2003, Rosner 2007).

Koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest zapisana w podstawowych dokumentach strategicznych rozwoju kraju.

2.2. Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa

Wielofunkcyjność rolnictwa (*multifunctionality agriculture*) jest jednym z nurtów wdrażania koncepcji zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa, który wiąże się z nowym podejściem do gospodarowania w krajach wysoko rozwiniętych nazywanym postproduktywizmem (*post-productivism*). Główna idea wielofunkcyjności polega na tym, że wiele funkcji rolniczych może być wyrażonych w kategoriach dóbr, usług i rynków, ale rolnictwo produkuje zarówno dobra rynkowe, żywnościowe, przemysłowe, jak i dobra nierynkowe, np. wpływa na zachowanie krajobrazu czy bioróżnorodności. Istnienie obu tych rodzajów dóbr jest ze sobą ściśle połączone. Powiązanie pozytywnych efektów zewnętrznych rolnictwa z produkcją dóbr rynkowych nazywane jest zjawiskiem nierozłączności (*jointness*). W literaturze naukowej dotyczącej wielofunkcyjności rolnictwa bardzo dobrze scharakteryzowane są funkcje produkcyjne, natomiast słabo – pozaprodukcyjne. Wiele

definicji wielofunkcyjności rolnictwa wskazuje na możliwości rozwijania innych oprócz podstawowej funkcji działalności rolniczej (van Huylenbroeck i in. 2007). Według De Vries (2000) rolnicza działalność poza swoją pierwotną funkcją produkowania żywności może również kształtować krajobraz, dostarczać korzyści dla środowiska przyrodniczego (np. ochrona ziemi), zachować bioróżnorodność, umożliwić zrównoważone zarządzanie odnawialnymi bogactwami przyrodniczymi i jednocześnie przyczyniać się do aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich. Funkcje rynkowe (produkcyjne) są sprzężone z funkcjami pozarynkowymi. Funkcje pozarynkowe dzielą się na następujące grupy (van Huylenbroeck i in. 2007):

- Funkcje zielone: zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej.
- Funkcje błękitne: zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa jakości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatrowej.
- Funkcje żółte: utrzymanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymanie i wzbogacanie tradycji kulturowej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa.
- Funkcje białe: zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowej żywności (*food security and food safety*).

Czarnecki (2005) uważa, że rolnictwo wielofunkcyjne dotyka wielu kwestii związanych ze wspomaganiem rolnictwa tradycyjnego, głównie w małych gospodarstwach rodzinnych, świadczących poza produkcją także inne funkcje rolnicze i przyrodnicze, takie jak; utrzymanie bioróżnorodności, ochrona wartości krajobrazowych, utrzymanie zatrudnienia i zaludnienia na obszarach depopulacyjnych oraz ochrona i utrzymanie dziedzictwa kulturowego. Wielofunkcyjność uznaje się za nowy lokalny model rolnictwa, które wykorzystuje miejscowe zasoby naturalne i próbuje budować nowy związek między konsumentami a producentami (Wilson 2001, Renting i in. 2003, van der Ploeg, Roep 2003). W modelu tym zwraca się uwagę na znaczenie potrójnego „przywiązania do ziemi” występującego w różnej formie, tj. przestrzennej, przyrodniczej i społeczno-kulturowej. To „zakorzenienie” jest ważnym czynnikiem odróżniającym produkcję rolną od większości innych produkcji, które pod wpływem konkurencji wymuszają ich mobilność.

Główna idea wielofunkcyjności polega na tym, że wiele funkcji rolniczych może być wyrażonych w kategoriach dóbr, usług i rynków, ale rolnictwo produkuje zarówno dobra rynkowe, żywnościowe, przemysłowe, jak i dobra nierynkowe, np. wpływa na zachowanie krajobrazu czy bioróżnorodności (tab. 1).

Rozwój wielofunkcyjności wiąże się z oddziaływaniem gospodarstw rolnych na otoczenie zewnętrzne, a więc na środowisko lokalne wsi, gminy, powiatu. Kształtowanie obszaru wsi realizowane jest przez strategie poszerzania działalności w środowisku wiejskim na skutek takich działań, jak: oferowanie usług agroturystycznych czy usług opiekuńczych, które lepiej pozwalają wykorzystać zasoby pracy i budynki oraz majątek gospodarstw. Na terenie gospodarstw mogą

Tabela 1. Produkty rolnictwa wielofunkcyjnego

Produkty towarowe (rynkowe)	Produkty i usługi o charakterze samozaopatrzeniowym	Produkty nietowarowe (nierynkowe)	
		o charakterze dóbr publicznych	o charakterze usług społecznych
Surowce rolne i żywnościowe	Samozaopatrzenie w produkty rolne	Zdrowa i bezpieczna żywność	Pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne
Żywność przetworzona	Pomoc sąsiedzka	Ochrona i konserwacja środowiska	Recykling odpadów
Usługi agroturystyczne	Usługi społeczne o charakterze samozaopatrzeniowym:	Zapobieganie klęskom żywiołowym	Krajobraz wiejski
Usługi produkcyjne	– wychowanie i opieka nad dziećmi		Współpraca i klimat społeczny
Inne produkty i usługi rynkowe	– opieka nad starszymi i niepełnosprawnymi		

Źródło: Adamowicz (2005, s. 37).

być podejmowane inne działalności nierolnicze, takie jak: produkcja energii ze źródeł biologicznych, prowadzenie warsztatów naprawczych, magazynów, punktów sprzedaży itp. Funkcje gospodarstw rolnych rozszerzają się na środowisko przyrodnicze, krajobraz, ogólną estetykę i kulturę wiejską. Kształtowanie walorów środowiska, zachowanie pięknego krajobrazu, utrzymanie cennych obiektów przyrody i kultury wsi też wynika z zachowania gospodarstw rolnych (Adamowicz 2005).

Produkty rolnictwa wielofunkcyjnego wchodzą w sferę zainteresowań różnych rodzajów polityk, tj. rolnej, rozwoju wsi i ekologicznej. Koncepcja wielofunkcyjności jest podstawą do integrowania się obszarów tych trzech polityk. Wielofunkcyjne rolnictwo przynosi korzyści zarówno z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i w kontekście ochrony środowiska przyrodniczego, dlatego można wskazać na jego istotne powiązania z koncepcją zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Zintegrowanie koncentruje się na zasobach, zaś wielofunkcyjność na rodzaju i charakterze prowadzonej działalności.

2.3. Koncepcja rozwoju zrównoważonego

Koncepcję rozwoju zrównoważonego (ang. *sustainable development*, rozwój trwały, samopodtrzymujący) powszechnie rozumie się jako harmonijne współdziałanie systemu ekonomicznego, społecznego i przyrodniczego w celu osiągnięcia ładu przestrzennego, ekonomicznego, społecznego i ekologicznego. I choć systemy te zmieniają się z różną prędkością, a ich wektory są najczęściej różnokierunkowe, to schemat działania powinien być jeden: „rozwój gospodarczy musi wspierać postęp społeczny i respektować konieczność ochrony środowiska” (Stanny 2013). **Rozwój zrównoważony jest swoistym kompromisem między celami środowiskowymi, gospodarczymi i społecznymi**, decydującymi o dobrobycie obecnych i przyszłych pokoleń. Aspekt ekonomiczny rozwoju zrównoważonego oznacza nie

tylko zaspokojenie dzisiejszych potrzeb, lecz także zabezpieczenie zasobów koniecznych do zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń (kapitału naturalnego, materialnego wytworzonego przez człowieka, intelektualnego i społecznego). Aspekt ekologiczny oznacza ustalenie granic systemu przyrodniczego dla działań człowieka i nieprzekraczanie ich, natomiast aspekt społeczny utożsamiany jest z edukacją i uzyskaniem zdolności rozwiązywania głównych problemów społecznych oraz partycypację w procesach rozwojowych całego systemu (Ciegis 2004, Ciegis i in. 2009). W tym kontekście warto przytoczyć chyba najbardziej uniwersalne i syntetyczne ujęcie rozwoju zrównoważonego, określające go jako działanie, które powinno być ekonomicznie żywotne (*Economically Viable*), ekologicznie bezpieczne (*Ecologically Sound*) i społecznie akceptowalne (*Socially Acceptable*).

Rozwój zrównoważony (*sustainable development*) został zdefiniowany w raporcie Komisji ONZ ds. Środowiska i Rozwoju pt. „Our Common Future” opublikowanym w 1987 r. jako rozwój trwały, zaspokajający potrzeby bieżące, ale w sposób niepozbawiający przyszłych pokoleń możliwości zaspokojenia ich potrzeb. Ta definicja znalazła zastosowanie w wielu dokumentach i programach światowych, m.in. w deklaracji z Rio de Janeiro „Środowisko i rozwój” oraz „Globalnym Programie Działań – Agenda 21” (1992) i komunikacie Komisji Wspólnot Europejskich pt. „Zrównoważona Europa dla lepszego świata: strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej” (2001). W wielu dokumentach międzynarodowych nieco inaczej niż w raporcie Komisji ONZ definiuje się rozwój zrównoważony. W „Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku” (1999, s. 4) pojęcie to określono jako „rozwój, uwarunkowany przestrzenią ekologiczną, a poprzez zakładaną synergię aspektów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, bezpieczny i korzystny dla człowieka, dla środowiska i dla gospodarki”.

W odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich koncepcja rozwoju zrównoważonego nabiera jeszcze większego znaczenia, bowiem potrzeba uwzględniania priorytetowej wartości środowiska przyrodniczego przy realizacji strategicznych celów rozwojowych jest szczególnie istotna w tych formach działalności, których wyniki uzależnione są od przyrody. Taką działalnością jest właśnie rolnictwo, a obszarem jej występowania są obszary wiejskie (Adamowicz 2000). Ze względu na ścisły związek rozwoju rolnictwa z rozwojem obszarów wiejskich nie można mówić o rozwoju zrównoważonym tych obszarów bez zrównoważonego rolnictwa. W odniesieniu do obszarów wiejskich koncepcja rozwoju zrównoważonego zakłada jednoczesne dążenie do poprawy warunków życia ludności i prowadzenia działalności gospodarczej na tych obszarach, przy nienaruszaniu przy tym specyficznych zasobów wsi, takich jak środowisko przyrodnicze, krajobraz wsi i dziedzictwo kulturowe. Warunkiem koniecznym takiego rozwoju staje się zatem podtrzymywanie lub rozwijanie zasobów środowiskowych, kapitału ekonomicznego i społecznego w taki sposób, aby dochody i poziom jakości życia rolników i innych mieszkańców wsi były porównywalne pomiędzy obecnymi a przyszłymi pokoleniami. Podejście to dąży do pogodzenia praw przyrody i ekonomii dzięki przyjęciu w działaniach gospodarczych takiego kierunku rozwoju, który jest dostosowany do istniejących uwarunkowań przyrodniczych, tj. potrzeb i woli lokalnych społeczności oraz norm ekologicznych.

Woś i Zegar (2002) w koncepcji rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich wyróżniają cztery kierunki takiego rozwoju rolnictwa:

- ochronę gleby, wód i atmosfery przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa,
- trwały i zrównoważony rozwój samego rolnictwa,
- ochronę obszarów wiejskich, w tym różnorodności biologicznej, zachowanie wartości krajobrazowych i przeciwdziałanie erozji gleb,
- zachowanie niezbędnej ostrożności przy rozwoju biotechnologii i inżynierii genetycznej.

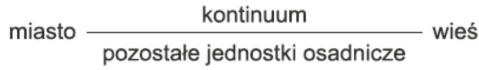
Zdaniem Kłodzińskiego (2006, s. 9) należy pamiętać, że rozwój zrównoważony obszarów wiejskich wymaga przede wszystkim kompromisu między producentami rolnymi, których celem jest maksymalizacja efektów działalności i interesem społeczeństwa, dla którego coraz ważniejsze stają się ochrona i gospodarowanie uwzględniające stan środowiska przyrodniczego. Przyczynia się do tego wielofunkcyjność rolnictwa, która jest niezbędnym warunkiem rozwoju zrównoważonego obszarów wiejskich.

2.4. Koncepcja kontinuum miejsko-wiejskie

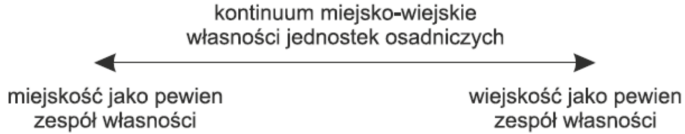
W koncepcji kontinuum miejsko-wiejskiego przyjmuje się pewną ciągłość procesów i zjawisk: społeczno-kulturowych, gospodarczych, przestrzennych i ekologicznych. Koncepcja ta wymaga jednak sprecyzowania definicji, istoty tego kontinuum, określenia części składowych (wynikają one głównie z przebiegu procesów urbanizacyjnych), cech, funkcji podstawowych obszarów (stref) podmiejskich oraz skutków (w tym konfliktów) związanych z kształtowaniem się tych stref, a także czynników i uwarunkowań z nimi związanych. Koncepcja kontinuum miejsko-wiejskiego zakłada występowanie jednostek osadniczych o pośrednim charakterze między miastem a wsią.

Według Chojnickiego i Czyż (1989) wyróżnia się co najmniej dwa ujęcia koncepcji kontinuum miejsko-wiejskiego. Pierwsze z nich zakłada, że wieś i miasto to dwie krańcowe formy osadnictwa, pomiędzy którymi występują jednostki o charakterze przejściowym, mające pewne własności obu tych form o różnym stopniu natężenia. Ujęcie to wprowadza konieczność ustalenia modelu pojęciowego (wzorca) dwóch krańcowych form: miasta i wsi, a kontinuum jest zbiorem osiedli nieodpowiadających definicji miasta ani wsi. Ustalenie takiego modelu (wzorca) wiąże się najczęściej z pewnymi trudnościami metodologicznymi. Drugie ujęcie kontinuum zakłada istnienie ciągu jednostek osadniczych różniących się występowaniem i natężeniem cech (własności) właściwych dla miasta lub wsi (ryc. 8). Określenie i podział cech na miejskie i wiejskie opiera się na wieloaspektowej charakterystyce zmienności różnorodnych własności, np. ekonomicznych, infrastrukturalnych, kulturowych. W tym ujęciu kontinuum jest rozumiane jako część skali wektorowej, której krańce wskazują na natężenie typowych cech miejskich lub wiejskich.

a) zbiór jednostek o charakterze przejściowym



b) rodzaj skali prezentującej natężenie miejskości lub wiejskości



Ryc. 8. Dwa ujęcia kontinuum miejsko-wiejskiego: a) zbiór jednostek o charakterze przejściowym, b) rodzaj skali prezentującej natężenie miejskości lub wiejskości
Źródło: Chojnicki, Czyż (1989, s. 140).

Sokołowski (1999, s. 36) wyróżnia trzy znaczenia kontinuum miejsko-wiejskiego: 1) proces przeobrażeń jednostek osadniczych, w którym osiedla „przemieszczają się” na osi wieś–miasto, przy czym nie każda wieś ostatecznie przekształci się w miasto, na ogół zatrzymując się na jednym z pośrednich etapów rozwoju, 2) rodzaj skali wiejskości-miejskości, na której znajdują się wszystkie jednostki osadnicze, przy czym miejsce danej jednostki na tej skali uzależnione jest od zmiennego w czasie poziomu wykształcenia atrybutów miejskości, 3) zbiór jednostek osadniczych lub społeczności, które nie odpowiadają definicjom miasta ani wsi, czyli środkowa część skali kontinuum.

Koncepcja kontinuum miejsko-wiejskiego ma nie tylko wymiar przestrzenny (na osi miejskości-wiejskości), lecz także odpowiednią treść zawartą w procesach urbanizacji i modernizacji, którym kontinuum podlega. Za kontinuum miejsko-wiejskie przyjmuje się obszary poza danym miastem, ale powiązane z nim pod względem: społecznym, ekonomicznym, infrastrukturalnym i przestrzennym, które pod wpływem tego miasta zatracają stopniowo cechy tradycyjnie wiejskie, a przejmują coraz więcej cech miasta, ku któremu ciążą, tzn. charakteryzuje je:

- gęstość zaludnienia mniejsza niż w mieście, ale większa niż na wsi,
- zróżnicowanie struktury zawodowej (stałe rosnąca liczba ludności pozarolniczej),
- dojazdy do pracy do miasta (stałe i intensywne),
- zurbanizowanie terenów, rozrastanie się struktur miejskich oraz koegzystencja form osadniczych miejskich i wiejskich,
- zmiany w strukturze wielkości i własności użytków rolnych; przeobrażenia struktury przestrzennej i społeczno-kulturowej; zmiany w wyposażeniu w obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, zmiany w krajobrazie itp. (Koter 1985).

Zasięg kontinuum miejsko-wiejskiego nie ma charakteru liniowego (jak miasta), a jest swoistym pasem (pasmem) „przejścia”, pasmo to ma zaś charakter umowny, trudno wyznaczalny (odnosi się to szczególnie do styku tego pasma z obszarami wiejskimi). Proponuje się, aby te obszary „krańcowe” (strefy podmiejskiej) uznać za tereny o wyraźnie niższej gęstości zaludnienia, krótkich

dojazdach do pracy w mieście, niezurbanizowane, o strukturze zawodowej rolniczej, użytkowane rolniczo lub leśne, o zabudowie „typowo wiejskiej”, tzn. rzadkiej, rozproszonej, o specyficznym (otwartym) krajobrazie, o stylu i zwyczajach ludności tradycyjnie wiejskich. Oznacza to, że kontinuum miejsko-wiejskie to przestrzeń okalająca (otaczająca) miasto, oddzielająca dane miasto od obszarów wiejskich, w której przeplatają się cechy miejskie i wiejskie, w tym m.in. formy zagospodarowania obszarów o różnej intensywności, która to przestrzeń pozostaje w strefie wpływu miasta (z jednej strony) oraz ciąży do tego miasta (z drugiej), z tym że siła tego wpływu (oddziaływania miasta) jest dużo większa niż ciążenie do tego miasta.

Podobnie zdaniem Bańskiego (2008) pojęcie kontinuum miejsko-wiejskiego może dotyczyć zmienności form przestrzennych oraz pewnych procesów w nich zachodzących. Odnosi się do pośrednich form osadniczych leżących pomiędzy dwoma biegunami: miastem i obszarem wiejskim. Według autora zasada kontinuum przyjmuje stałą zmienność i nie ma granic, dzięki czemu można wyróżnić pewne elementy składowe o rozmytych granicach: miasto, strefę podmiejską i obszary wiejskie, co odpowiada modelowi: centrum–strefa przejściowa–peryferie. Strefa podmiejska (przejściowa) podobnie jak miasta i obszary wiejskie wykazuje specyficzne cechy wyróżniające ją na tle otoczenia (tab. 2).

Tabela 2. Charakterystyka wybranych cech strefy podmiejskiej (przejściowej) na tle cech miast i obszarów wiejskich

Cecha	Miasto	Strefa podmiejska	Obszary wiejskie
Gęstość zaludnienia	b. duża	duża	mała
Gęstość zabudowy	b. duża	przeciętna	b. mała
Gęstość wyposażenia infrastrukturalnego	b. duża	duża	mała
Zatrudnienie pozarolnicze	b. duże	duże	niewielkie
Zróżnicowanie struktury zatrudnienia	b. duże	b. duże	małe
Fragmentaryzacja gruntów (liczebność działek)	b. duża	duża	mała
Intensywność użytkowania ziemi	b. duża	duża	mała
Ceny gruntów	b. wysokie	wysokie	niskie
Otwartość krajobrazu	mała	duża	b. duża
Zanieczyszczenie środowiska	b. duże	duże	małe
Zróżnicowanie struktury użytkowania ziemi	małe	b. duże	małe
Zróżnicowanie funkcji gospodarczych	duże	b. duże	małe

Źródło: Bański (2008, s. 35).

Strefy kontinuum miejsko-wiejskiego są silnie zróżnicowane regionalnie i lokalnie w zależności od:

- usytuowania w stosunku do miasta (zwykle wielkiego), w tym położenia komunikacyjnego (istotna jest tu dostępność komunikacyjna),
- struktury funkcjonalno-przestrzennej, w tym stanu zagospodarowania i pokrycia obszaru planami zagospodarowania przestrzennego,

- struktury społeczno-ekonomicznej, w tym zasobów siły roboczej i liczby pracowników wykwalifikowanych,
- struktury własnościowej,
- walorów przyrodniczych (w tym stanu środowiska i atrakcyjności przyrodniczej) oraz wartości kulturowych,
- instrumentów: prawnych, administracyjnych (w tym procedury lokalne i istnienie ewentualnych ograniczeń lokalizacyjnych), zarządzania itd.,
- sytuacji finansowej gminy (miejscowości) oraz podmiotów (prywatnych i publicznych), które zlokalizowane są w strefie kontinuum.

2.5. Koncepcja aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych

Koncepcja aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnej (*community development*) opracowana została przez amerykańskich socjologów wsi i rolnictwa w latach 50. XX w. i była odpowiedzią na procesy urbanizacyjne i wynikające z nich zjawiska osłabiania więzi społeczności lokalnych. Koncepcja ta polegała na stymulowaniu aktywności społeczności lokalnych na rzecz samorozwoju. Badacze koncentrowali się na procesie organizowania i kształtowania zintegrowanych formalnych i nieformalnych struktur na szczeblu lokalnym, służących realizacji wspólnych zadań. Dążono do wywołania właściwych postaw jednostek i grup, które uruchomiłyby czynniki mobilizujące do zespołowych działań, do tworzenia i utrzymywania instytucji realizujących potrzeby lokalnych mieszkańców (Wierzbicki 1973). Autorzy *community development* przekonani byli o znaczącej roli inicjatyw i aktywności społecznej w układach lokalnych dla budowania lepszej przyszłości całego społeczeństwa. Ich zdaniem, rozwój systemu społeczno-gospodarczego i kulturowego można osiągnąć przede wszystkim przez skoncentrowanie wysiłków i działań społecznych na rozwiązywaniu konkretnych lokalnych problemów, widzianych jako fragmenty szerszych, globalnych zjawisk i uwarunkowań.

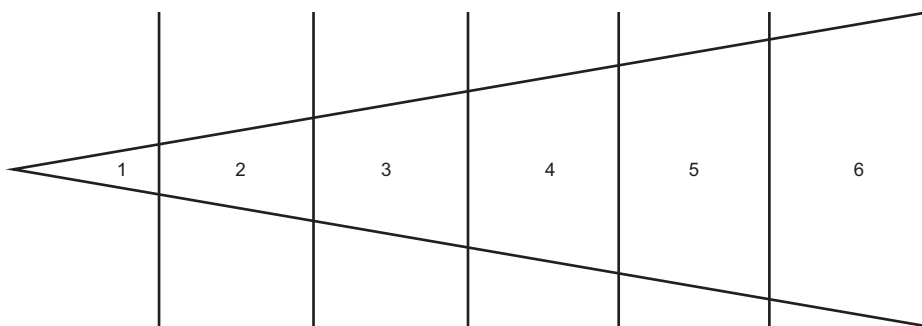
Potrzeba reorganizacji polskich społeczności lokalnych wiązała się z konsekwencjami, jakie dla układu życia wiejskiego miało włączenie w procesy makrostrukturalne w okresie intensywnej industrializacji i urbanizacji. Dezintegrująca się tradycyjna społeczność wiejska, oparta na nieformalnych instytucjach, wymagała nowych rozwiązań organizacyjnych. Na obszary wiejskie wkroczyły sformalizowane instytucje będące agendami centralnych struktur, a układ lokalny nieposiadający autonomii stał się odbiorcą globalnej polityki rządu, mając możliwość jedynie sygnalizowania miejscowych potrzeb centralnemu planiście. „Rozwój poszczególnych regionów oraz układów lokalnych traktowano jako konkretyzacje programów centralnych i wymagano od nich funkcjonalnego podporządkowania całości” (Cichocki 1996, s. 117). Przygotowywane programy miały charakter technokratyczny, a ich kontrola – biurokratyczny. Instytucjonalny i zarazem scentralizowany system planowania wobec układu lokalnego osłabił tradycyjne, spontaniczne działania lokalne. Potrzeba reorganizacji społeczności lokalnych wynikała z konieczności takiego urządzenia obszarów i ośrodków wiejskich, aby

mogły istnieć i rozwijać się w zurbanizowanym społeczeństwie, a jednocześnie być włączone w globalną politykę rządu.

Analizując pojęcie aktywizacja i rozwój społeczności lokalnej, Wierzbicki (1973) wyodrębnia cztery zasadnicze podejścia:

1. proces, rozumiany jako sekwencja przemian zachodzących w określonej społeczności lokalnej;
2. metoda działania, w której kładzie się nacisk na dobór takich sposobów postępowania, aby uzyskać wysoką efektywność osiągnięć zamierzonych;
3. program, w którym zawarte są zadania do realizacji i wytyczone kierunki rozwoju całej społeczności lokalnej;
4. ruch społeczny, czyli zbiorowe przedsięwzięcie dla ustalania nowego porządku życia według pewnej filozofii.

Aktywizacja i rozwój współczesnych społeczności samorządowych łączy wszystkie wymienione podejścia. Jest to zbiorowe przedsięwzięcie, które wymaga zaangażowania emocjonalnego i wysiłku mieszkańców. Ma charakter procesu, przebiega według pewnych etapów, które dotyczą zarówno przygotowania programu, w którym wytyczony jest cel i kierunki dążeń do celu, jak i jego realizacji wraz z elementami kontroli przebiegu. Rogers (1960) rozróżnia sześć etapów procesu aktywizacji – rozwoju społeczności lokalnych, których kolejność jest uzasadniona logiką działania oraz spodziewanymi rezultatami (ryc. 9):



Ryc. 9. Etapy procesu podejmowania i realizacji decyzji przez społeczność lokalną
Źródło: Bertrand, Wierzbicki (1970, s. 360).

1. stymulacja, często spoza społeczności lokalnej, a prowadząca do zrozumienia problemu (potrzeb) danej społeczności;
2. zapoczątkowanie działań przez inicjatorów, prowadzące do sformułowania konkretnych propozycji działania;
3. uznanie przez lokalną władzę proponowanej działalności prowadzącej do formalnej aprobaty programu działań przez właściwe czynniki;
4. uświadomienie problemu (programu) przez większość społeczności lokalnej oraz pojawienie się przekonania o konieczności podjęcia działań realizacyjnych;
5. zachęcanie ogółu do aprobaty projektu (programu), zakończone publicznie podjętą decyzją o rozpoczęciu akcji (głosowanie, petycja, publiczne zebranie);

6. podjęcie przygotowań do realizacji programu i jego wykonanie oraz ocena przebiegu realizacji (ewentualnie kontrola i ewaluacja).

Jednocześnie wybrana i określona jest metoda, czyli sposób postępowania, aby uzyskać jak najwyższą skuteczności podejmowanych przedsięwzięć i efektywność wyników. Kompleksowe rozumienie aktywizacji i rozwoju lokalnego wskazuje zarówno na rolę planowania rozwoju i strategii, a więc przyjętej zasady postępowania w konstrukcji planu i jego realizacji, jak i znaczenie uczestnictwa społecznego w budowaniu lepszej przyszłości własnego środowiska społeczno-kulturalnego i materialnego zamieszkania. Aktywizacja w rozumieniu aktywizacji obywatelskiej związana jest z poszukiwaniem niezależności i autonomii, z chęcią decydowania o własnym losie, identyfikacją ze społecznością i miejscem jako „małą ojczyzną” (Psyk-Piotrowska 2011).

Zdaniem Wierzbickiego (1973) aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych jest działalnością ludzi zamieszkających na danym terytorium, którzy wspólnym wysiłkiem pragną zaspokoić swe potrzeby oraz poprawić zarówno warunki swojego życia, jak i warunki bytowania grupy lokalnej, głównie poprzez tworzenie nowych struktur; w procesie ich powstawania członkowie nabywają nowe umiejętności, postawy i poglądy. Można przytoczyć też inne stwierdzenie, że *community development* to „proces, poprzez który społeczność lokalna uświadamia sobie swoje potrzeby i cele, szereguje je, nabiera zaufania w swe siły i rozbudza wolę działania dla ich realizacji, znajdując odpowiednie zasady postępowania [...] i podejmuje akcje z uwagi na ustalone potrzeby i cele, a tak czyniąc rozwija postawy i zachowanie, które umożliwiają współdziałanie w społeczności lokalnej” (Wierzbicki 1973).

2.6. Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi

Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi oparta jest na rozwoju zrównoważonym, który nakazuje pewien umiar w rozwoju obszarów wiejskich tak, aby istniała niezbędna równowaga między środowiskiem przyrodniczym a rozwojem gospodarczym i społecznym. Z jednej strony koncepcja ta stwarza ramy analityczne do badań nad funkcjami rolnictwa i obszarów wiejskich, z drugiej zaś wielofunkcyjność rolnictwa i odpowiednie zróżnicowanie funkcji realizowanych na obszarach wiejskich są bardzo ważnym warunkiem wdrożenia rozwoju zrównoważonego. Między tymi zjawiskami zachodzi współzależność (Wilkin 2011).

W badaniach zauważa się, że rozwój obszarów wiejskich to proces wielopoziomowy, wieloaspektowy i odbywający się z udziałem wielu podmiotów (por. van der Ploeg i in. 2000, Wilkin 2008, 2011, Heffner 2011). W przypadku wieloaspektowości dotyczy to nie tylko uwzględnienia rozwoju obszarów wiejskich pod kątem widzenia wzrostu gospodarczego w rolnictwie, lecz również rzeczywistych przeobrażeń oraz osiągania wyższej jakości życia na obszarach wiejskich poprzez dbałość o środowisko przyrodnicze, dziedzictwo kulturowe, zachowanie krajobrazu, polepszenie możliwości zaspokajania rozmaitych potrzeb mieszkańców wsi.

Wielopoziomowość rozwoju obszarów wiejskich jest wynikiem powiązania ze sobą czynników i procesów zachodzących w różnych sferach społeczeństwa i na

różnych poziomach jego organizacji. Jednym z poziomów jest globalne oddziaływanie pomiędzy społeczeństwem a rolnictwem, które musi dostosowywać się do szybko zmieniających się potrzeb. Czasy, kiedy miasto traktowało otaczające tereny wiejskie wyłącznie jako źródło zaopatrzenia w taną żywność, dawno minęły. Mieszkańcy miast mają szerszą gamę potrzeb i oczekiwań, a wieś i rolnictwo mają potencjał wytwarzania szerokiego zestawu nierynkowych lub publicznych dóbr, takich jak walory przyrody, piękny krajobraz, warunki do rekreacji. Inny poziom dotyczy wewnętrznej dynamiki rozwoju rolnictwa. Do początku lat 90. XX w. charakterystyczne dla rolnictwa były procesy intensyfikacji, specjalizacji i koncentracji. Migracje ludności wiejskiej do miast i zmniejszenie zatrudnienia były uznawane za nieodłączny efekt procesów modernizacji. Dodatkowo wzrastały również regionalne dysproporcje rozwojowe, pojawiały się konflikty między rolnictwem a sferą środowiska przyrodniczego i krajobrazu oraz jakości produkcji. Obecnie rozwój wsi traktowany jest jako poszukiwanie ogólnie modelu rozwoju rolnictwa w istniejących uwarunkowaniach globalnych. Elementami takiego modelu są bezpieczeństwo i jakość produktów, skracanie kanałów rynkowych łączących producenta z konsumentem, przyjazne dla środowiska i krajobrazu praktyki rolnicze, wytwarzanie nowych form energii odnawialnej. Przeobrażenia zachodzą również w gospodarstwach rolnych, gdzie rozwój wsi ujawnia się w charakterze, celach, strategiach i działaniach wielofunkcyjnego gospodarstwa rolnego osadzonego w środowisku wiejskim, wmontowanego w szerokie sieci współpracy podmiotów lokalnych i zewnętrznych. Takie współdziałanie może wyrastać zarówno z tradycji historycznej i kulturowej, jak i nowych oddziaływań na innowacje i sygnały rynkowe. Te współczesne impulsy i sygnały odzwierciedlają nowy układ więzi stosunków między wsią i miastem.

Znaczenie rolnictwa w gospodarce wiejskiej słabnie, w wielu rejonach odgrywa ono jeszcze decydującą rolę, mimo że gospodarstwa rolne stają się miejscem rodzenia się przedsiębiorczości nierolniczej. Wieś powoli przestaje być domeną rolnictwa, rolnictwo jest jednak ulokowane terytorialnie i silnie powiązane z przestrzenią. O przestrzeń wiejską konkurują inne formy działalności, dlatego niezbędne jest odpowiednie zarządzanie i zapobieganie konfliktom między jej użytkownikami. Istnienie różnych podmiotów gospodarczych na określonym terytorium daje podstawy do rozwoju współpracy i wynikających z niej korzyści. Na sytuację wsi wpływ wywiera również ogólna polityka gospodarcza i społeczna czy specyficzne programy gospodarcze. Istnieje zatem potrzeba koordynacji różnych aspektów polityki gospodarczej i społecznej mających wpływ na wieś i rolnictwo, zapewnienia więzi w układach regionalnych i przestrzennych oraz odpowiednio ukształtowanej struktury instytucjonalnej wspomagającej proces rozwoju wiejskiego.

Ta wielopoziomowość rozwoju wymusza jednocześnie konieczność uwzględnienia rozmaitych podmiotów tego procesu oraz scharakteryzowania zachodzących pomiędzy nimi relacji i powiązań zarówno tych o charakterze współpracy, jak i pojawiających się sprzeczności czy konfliktów (van der Ploeg i in. 2000).

W koncepcji rozwoju zintegrowanego rolnictwa i wsi uwarunkowania gospodarcze, społeczne i przyrodnicze są przedstawiane jako istotna zmienna

wyjaśniająca deformacje struktury przestrzennej obszarów wiejskich w kategorii miejsca rozumianego jako pewna całość terytorialna. Założenia tej koncepcji oparte na wielofunkcyjności obszaru wiejskiego i rolnictwa są często wykorzystywane jako podstawa teoretyczna w opracowaniach planistycznych lub diagnostycznych i typologiach wykonywanych na zlecenie instytucji i programowania rozwoju wsi.

Literatura

- Adamowicz M., 2000. Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. *Roczniki Naukowe SERiA*, 2, 1: 69–81.
- Adamowicz M., 2005. Wielofunkcyjne rolnictwo w rozwoju obszarów wiejskich. [W:] M. Kłodziński, W. Dzun (red.), *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*. IRWiR PAN, Wydział Ekonomiki i Organizacji Gospodarki Żywnościowej AR w Szczecinie, Warszawa, s. 32–56.
- Bański J., 2008. Strefa podmiejska – już nie miasto, jeszcze nie wieś. [W:] A. Jezierska-Thole, L. Kozłowski (red.), *Gospodarka przestrzenna w strefie kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce*. IGiPZ PAN, Toruń, s. 29–44.
- Bertrand A.L., Wierzbicki Z.T., 1970. Socjologia wsi w Stanach Zjednoczonych. Stan i tendencje rozwojowe. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Chojnicki Z., Czyż T., 1989. Charakterystyka małych miast regionu poznańskiego a koncepcja kontinuum miejsko-wiejskiego. [W:] P. Korcelli, A. Gawryszewski (red.), *Współczesne przemiany regionalnych systemów osadniczych w Polsce*. Prace Geograficzne, IGiPZ PAN, 152: 139–157.
- Cichocki R., 1996. Podmiotowość społeczności lokalnych. Media GT, Poznań.
- Ciegis R., 2004. *Economics and Environment. The Sustainable Management of the Development*. Vytautas Magnus University Press, Kaunas.
- Ciegis R., Ramanauskienė J., Startienė G., 2009. Theoretical Reasoning of the Use of Indicators and Indices for Sustainable Development Assessment. *Inżynieria Ekonomika-Engineering Economics (The Economic Conditions of Enterprise Functioning)*, 3: 33–40.
- Czarnecki A., 2005. Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć. [W:] A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*. IRWiR PAN, Warszawa, s. 233–254.
- De Vries B., 2000. Multifunctional Agriculture in the International Context. A Review. The Land Stewardship Project.
- Heffner K., 2011. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w Polsce – rzeczywistość czy mit? *Ewolucja zagospodarowania przestrzeni wiejskiej*. *Studia KPZK PAN*, 133: 8–26.
- Kłodziński M., 1996. Wielofunkcyjność warunkiem aktywizacji gospodarczo-społecznej obszarów wiejskich. [W:] M. Kozakiewicz (red.), *Wieś i rolnictwo w badaniach społeczno-ekonomicznych*. IRWiR PAN, Warszawa, s. 154–168.
- Kłodziński M., 1997. Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich w Polsce i w krajach Unii Europejskiej. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Kłodziński M., 2006. Rolnictwo a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. [W:] J. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (3)*. *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej* 52: 9–22.
- Knickel K., Renting H., 2000. Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development. *Sociologia Ruralis*, 40(4): 512–528.

- Kostrowicki J., 1976. Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne. *Przegląd Geograficzny*, 48, 4: 601–611.
- Koter M., 1985. Kształtowanie się strefy podmiejskiej w świetle badań historyczno-geograficznych, *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Geographica*, 5: 62–75.
- Psyk-Piotrowska E., 2011. Aktywizacja i rozwój lokalny jako program i metoda działania na rzecz zmian. *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Sociologica*, 37: 93–105.
- Renting H., Marsden T.K., Banks J., 2003. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environment and Planning, A*, 35(3): 393–411.
- Rogers E.M., 1960. *Social Change in Rural Society*. Appleton-Century-Crofts, New York.
- Rosner A. (red.), 2007. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian. IRWiR PAN, Warszawa.
- Sawicka J., 2003. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica*, 170: 93–105.
- Sokołowski D., 1999. Zróżnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego. Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Stanny M., 2013. Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. IRWiR PAN, Warszawa.
- van der Ploeg J.D., Roep D., 2003. Multifunctionality and Rural Development: The Actual Situation in Europe. [W:] G. van Huylenbroeck, G. Durand (red.), *Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*. Burlington VT, Ashgate, Aldershot, s. 37–54.
- van Huylenbroeck G., Vandermeulen V., Mettepemningen E., Verspecht A., 2007. Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments. *Living Reviews in Landscape Research* 3 ([http:// www.livingreviews.org/lrlr-2007-3](http://www.livingreviews.org/lrlr-2007-3); dostęp: 27.12.2018).
- Wierzbicki Z.T., 1973. Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych. [W:] Z.T. Wierzbicki (red.), *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*. Ossolineum, Wrocław, s. 17–73.
- Wilkin J., 2008. Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich. [W:] M. Kłodziński (red.), *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*. IRWiR PAN, Warszawa, s. 9–20.
- Wilkin J., 2011. Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony. *Wieś i Rolnictwo*, 4: 27–39.
- Wilson G.A., 2001. From productivism to post productivism...and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1): 77–102.
- Woods M., 2005. *Rural Geography: processes, responses and experiences in rural restructuring*. Sage, London.
- Woś A., Zegar J., 2002. *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Wójcik M., 2011. Wiejski obszar peryferyjny w koncepcjach geograficznych. *Studia Obszarów Wiejskich*, 26: 19–34.

Plany, programy, akty prawne

- Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku, 1999. Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Zrównoważona Europa dla lepszego świata. Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. 2001, Komunikat Komisji Europejskiej z dn. 15 maja 2001 r. COM 264 final, Bruksela.

3. Instrumenty realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich

Anna Kołodziejczak

3.1. Wspólna Polityka Rolna

Wspólna Polityka Rolna (WPR) została ustanowiona w art. 32–38 Traktatu Rzymskiego. Traktat szczegółowo określał zakres, cele i zasady WPR oraz obszar działania Wspólnoty w jej ramach. Zakresem WPR objęte są produkty rolne, przez które rozumie się produkty ziemi, hodowli i rybołówstwa oraz bezpośrednio z nimi związane produkty przetworzone. Celami WPR są: 1. zwiększenie produktywności rolnictwa poprzez popieranie postępu technicznego; 2. racjonalizacja produkcji i optymalizacja wykorzystania czynników produkcji, przede wszystkim siły roboczej; 3. zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej poprzez zwiększenie indywidualnych dochodów rolników; 4. stabilizacja rynku; 5. zapewnienie ciągłości zaopatrzenia w produkty rolne; 6. zapewnienie konsumentom godziwych cen przy kupnie produktów rolnych.

W pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej ukształtowały się trzy podstawowe zasady:

1. **Zasada jednolitego rynku wewnętrznego**, która oznacza swobodny przepływ produktów rolnych na całym obszarze Unii Europejskiej. Jednolity rynek regulują jednolite mechanizmy, co oznacza równe traktowanie towarów pochodzących z państw członkowskich wewnątrz Wspólnoty i zakaz stosowania dodatkowej pomocy państwa.
2. **Zasada preferencji wspólnotowej**, co z założenia oznacza, że na unijnym rynku zbytu produkty rolne wytworzone w UE są traktowane preferencyjnie i mają przewagę cenową nad produktami importowanymi z państw trzecich. Rynek wewnętrzny znajduje się pod ochroną, np. celną, przed produktami importowanymi po niskich cenach z krajów trzecich i przed znacznymi wahaniami na rynku światowym.
3. **Zasada solidarności finansowej**, oznacza, że wszystkie wydatki ponoszone na realizację WPR mają źródło w budżecie UE, który solidarnie tworzą wszystkie państwa członkowskie. Pochodną przedstawionych zasad jest zasada jednolitych mechanizmów interwencji na rynkach rolnych poprzez niwelowanie różnic w poziomie cen krajowych (Majewski, Andrychowicz 1998).

W drugim okresie WPR trwającym do 1968 r. przyjęto podstawowe zasady dotyczące poszczególnych kategorii artykułów rolnych (m.in. zbóż, wieprzowiny, wołowiny i mleka) oraz ustanowiono wspólne ceny na prawie wszystkie produkty

rolne. Kolejny etap w reformowaniu WPR, lata 1968–1975, to czas, który wiązał się z kontynuacją zamierzeń i działań okresu poprzedniego, lecz nadal szukano nowych dróg rozwoju i ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej. Rolnictwo Wspólnoty Europejskiej przeszło od fazy ograniczania deficytów produkcji w latach 60. XX w., do osiągnięcia samowystarczalności i rozwoju eksportu podstawowych produktów w latach 70. XX w. Zaczęto wdrażać politykę typu strukturalnego. Dokonano pewnej restrukturyzacji rolnictwa Wspólnoty. W 1972 r. wprowadzono wspólną politykę strukturalną. Została ona uruchomiona na mocy dyrektywy Rady Ministrów Wspólnoty z lat 1972, 1975. Dotyczyły one: pomocy dla modernizujących się gospodarstw rolnych, wcześniejszych emerytur dla rolników przekazujących gospodarstwo na cele poprawy struktury agrarnej oraz informacji i pomocy socjalno-zawodowej dla rolników podejmujących nową działalność w rolnictwie lub w innych działach gospodarki.

Kolejny etap zmian we Wspólnej Polityce Rolnej UE charakteryzował się wysoką nadprodukcją rolną i powstaniem nadwyżek, co zmusiło Wspólnotę do podjęcia działań, mających na celu rozwiązanie tego problemu. Dodatkowy wpływ na to miały kolejne rozszerzenia UE o nowe państwa członkowskie. Nastąpiło ożywienie reformatorskiej aktywności wewnątrz Wspólnoty Europejskiej oraz dalsza ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej. Propozycje i programy zmian polityki rolnej dotyczyły: 1) zmniejszenia intensywności podtrzymywania rolnictwa przez interwencje państwa o charakterze rynkowym; 2) szerokiego wspomagania polityki rynkowej środkami właściwymi politykom typu strukturalnego; 3) wprowadzenia tzw. dyscypliny budżetowej w stosunku do wydatków Wspólnoty na podtrzymywanie rolnictwa.

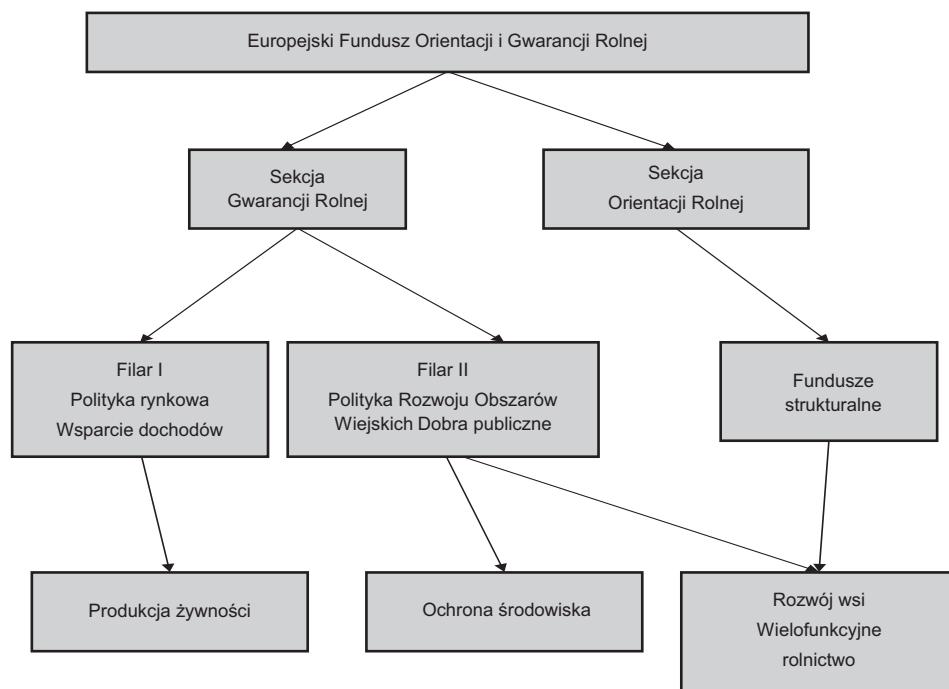
W dniu 13 lipca 1985 r. Komisja Europejska uchwaliła dokument zatytułowany: „Perspektywy wspólnej polityki rolnej” znany pod nazwą „Zielona Księga”. Wspólnota wybrała drogę delikatnych reform strukturalnych, nie zmieniając radykalnie mechanizmów WPR. „Zielona Księga” z 1985 r. odnosiła się w szczególności do ograniczenia protekcjonizmu i wprowadzenia polityki cen pozwalającej zbliżyć ceny wspólnotowe do światowych, zamrożenia wydatków budżetowych i dostosowania spadku cen do funkcji nadwyżek. Polityka ta miała za zadanie: 1) obniżkę cen nominalnych i realnych (ceny ustalane na dany rok); 2) określenie pułapów (kwot produkcji), których przekroczenie powoduje ograniczenie gwarancji państwa lub ich utratę; 3) ustalenie rygorystycznych parametrów skupu interwencyjnego; 4) wprowadzenie dyscypliny budżetowej (pułap wydatków określony dla rolnictwa na poszczególne lata); 5) odłogowanie ziemi i ekstensyfikacji produkcji; 6) ochronę środowiska; 7) kwotowe ograniczenia produkcji; 8) uruchomienie nowych funduszy (fundusze strukturalne).

Reforma MacSharry’ego, przyjęta w 1992 r., przyniosła ograniczenie wsparcia cen rynkowych oraz wprowadzenie płatności bezpośrednich, co spowodowało większą przejrzystość pomocy dla rolników i poprawiło kontrolę wydatków na WPR. Zaczęto odchodzić od polityki podtrzymywania cen do polityki utrzymania poziomu dochodów (płatności bezpośrednie), zmodyfikowano fundusze strukturalne, wprowadzono ograniczenia w poziomie produkcji oraz instrumenty towarzyszące środkom WPR (programy rolnośrodowiskowe, zalesienia gruntów

rolnych, renty strukturalne), a także włączono do praktyki gospodarczej planowanie działań na rzecz ochrony środowiska, w tym obowiązkowy system odłogowania gruntów. Jednakże działania te nie przyczyniły się do wzrostu efektywności programów realizowanych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które wciąż charakteryzował brak spójności.

Niekorzystne prognozy rozwoju sytuacji na rynkach rolnych, problem nadprodukcji towarów rolnych oraz rosnące znaczenie aspektów środowiskowych w funkcjach, jakie przypisuje się rolnictwu i obszarom wiejskim, spowodowały, że w „Agendzie 2000” wprowadzano elementy zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich, korzystającej z dwóch instrumentów prawnych w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) – Sekcji Gwarancji i Sekcji Orientacji. Celem tych działań było poprawienie spójności między dwoma filarami WPR.

Wsparcie finansowe obszarów wiejskich w Unii Europejskiej odbywało się w dwóch głównych filarach, tj. polityki rynkowej i strukturalnej (ryc. 10). Filar I WPR obejmował wsparcie bezpośrednio związane z produkcją rolną i ma na celu stabilizację rynku, podnoszenie produktywności i utrzymanie odpowiedniego poziomu dochodów w gospodarstwach rolnych. Narzędzia stosowane w tym filarze to głównie płatności bezpośrednie oraz zakupy na zapasy publiczne,



Ryc. 10. Wsparcie finansowe trwałego rozwoju zrównoważonego rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2000–2006

Źródło: Kołodziejczak (2010, s. 24).

zdejmowanie nadwyżek i dopłaty do eksportu. Filar II WPR określał politykę strukturalną, która miała na celu wyrównanie warunków rozwoju i zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom wsi. Działania w tym filarze obejmowały m.in. pakiety rolnośrodowiskowe, pomoc dla gospodarstw położonych na obszarach o trudnych warunkach, programy pomocowe dla młodych rolników, promocję jakości żywności, wprowadzanie wyższych standardów i dobrostanu zwierząt (Kołodziejczak 2010).

Reforma WPR po 2003 r. objęła swoim zakresem zagadnienia takie, jak oddzielenie wsparcia WPR od decyzji produkcyjnych (*decoupling*), ograniczenie płatności bezpośrednich otrzymywanych przez największe gospodarstwa rolne i realokacja funduszy uzyskanych w ten sposób na rozwój obszarów wiejskich (*modulacja*) oraz zwiększenie poziomu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, utworzenie zależności pomiędzy wsparciem gospodarstw rolnych w postaci dopłat bezpośrednich a przestrzeganiem wspólnotowych norm w zakresie ochrony środowiska, warunków weterynaryjno-sanitarnych hodowli zwierząt, bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie rolnym (*cross-compliance*), a także przemiany w polityce interwencji na rynkach rolnych.

Pierwszym, współfinansowanym przez UE programem rozwoju polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich był **Przedakcesyjny Program Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich SAPARD**. SAPARD miał za zadanie pomóc rolnikom w przygotowaniu się do wejścia w strukturę unijnego rolnictwa, dostosować się do jego wymagań. „W wyniku Programu SAPARD zakończono realizację ponad 22,7 tys. projektów, a ARiMR wypłaciła beneficjentom 4,5 mld zł, z czego niemal 3,24 mld zł już po akcesji Polski do UE. Nabyte w trakcie wdrażania tego programu doświadczenia i umiejętności prawnofinansowe okazały się niezwykle cenne w okresie integracji z UE”³. Beneficjentami programu byli rolnicy, samorządy lokalne (gminy, związki gmin, powiaty) funkcjonujące na obszarach wiejskich lub miastach do 7 tys. mieszkańców, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy działający w niektórych branżach przemysłu spożywczego, grupy producentów rolnych. Program SAPARD składał się z czterech działań:

- 1) Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, wsparcie obejmowało inwestycje ściśle związane z dostosowaniem zakładów do standardów sanitarnych i weterynaryjnych UE, a w jego ramach wydzielono schematy „Wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawa marketingu artykułów pochodzenia zwierzęcego” (w tym 1.1.a – sektor mleczarski, 1.2.b – sektor mięsny, 1.1.3.c – sektor rybny) oraz „Restrukturyzacja przetwórstwa i poprawa marketingu owoców i warzyw”.
- 2) Inwestycje w gospodarstwach rolnych, główne cele koncentrowały się na poprawie efektywności rolnictwa oraz dostosowaniu produkcji do potrzeb rynku i wymogów UE. Wydzielono trzy schematy: „Restrukturyzacja i produkcja mleka”, „Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych (w tym: 2.2.1 „Modernizacja gospodarstw specjalizujących się

³ <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosc/artykuly/efekty-10-lat-wspolnej-polityki-rolnej-ue-w-polsce.html> (dostęp: 6.01.2019).

w produkcji bydła mięsnego”, 2.2.2 „Odbudowa produkcji owczarskiej”, 2.2.3 „Modernizacja produkcji trzody chlewnej i drobiu”) i „Zwiększanie różnorodności produkcji gospodarstw”.

- 3) Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich, dofinansowanie objęło szereg inwestycji, których realizacja przyczyniła się z jednej strony do zapewnienia mieszkańcom wsi odpowiedniego standardu życia, a z drugiej strony do zwiększenia atrakcyjności obszarów dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych. Cele osiągnięto za pomocą pięciu schematów: „Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę”, „Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych”, „Gospodarka odpadami stałymi”, „Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich” i „Zaopatrzenie w energię”.
- 4) Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, dofinansowanie dotyczyło działań na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i obejmowało trzy schematy: „Tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych”, „Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich” i „Publiczna infrastruktura turystyczna na obszarach wiejskich”.
- 5) Szkolenia zawodowe.
- 6) Pomoc techniczna dotycząca projektów szkoleniowych, seminariów i konferencji dla potencjalnych beneficjentów programu (Rudnicki 2008).

Koszty wdrażania WPR w latach 2000–2008 były finansowane z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnej, natomiast w latach 2007–2015 – z dwóch funduszy: Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Po akcesji polskie rolnictwo i obszary wiejskie zostały objęte Wspólną Polityką Rolną (WPR) i otrzymały wsparcie, głównie w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, a także Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 oraz 2014–2020. W latach 2004–2016 znaczący wzrost przepływów finansowych z budżetu UE do Polski odnotowano z tytułu dopłat bezpośrednich i PROW, które stanowiły odpowiednio: 54,2% i 41,6% ogółu środków przeznaczonych dla Polski w ramach WPR (tab. 3).

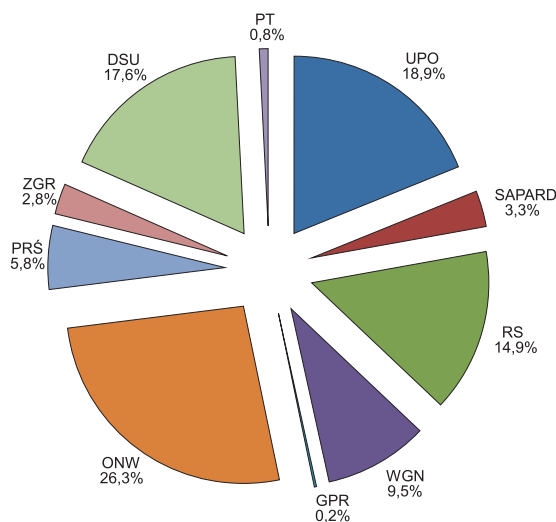
Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006 (PROW 2004–2006) wyznaczył dwa podstawowe cele strategiczne: 1) rozwój zrównoważony obszarów wiejskich i 2) poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej. W ramach pierwszego celu wspierano działalność rolniczą na obszarach charakteryzujących się niekorzystnymi warunkami agroekologicznymi (ONW), wspierano działania rolnośrodowiskowe, zalesiano niskiej jakości użytki rolne oraz dostosowywano gospodarstwa rolne do standardów UE. Drugi cel obejmował renty strukturalne, wsparcie grup producenckich i gospodarstw niskotowarowych. W ramach budżetu PROW 2004–2006 wypłacono łącznie 14 212 506 096, 81 zł, realizując tym samym płatności na rzecz 925 946 beneficjentów. Udziały kolejnych wypłat w całkowitej wartości płatności zrealizowanych w ramach PROW 2004–2006 stanowiły: gospodarowanie na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) – 26,3%, uzupełniające płatności obszarowe (UPO) – 18,9%, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE (DSU) – 17,6%, renty

Tabela 3. Przepływy finansowe UE – Polska w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2004–2015 (w tys. euro)

Lata	Dopłaty bezpośrednie	PROW	Interwencje rynkowe	Pozostałe transfery WPR	Razem
2004	–	286 640	10 786	0	297 426
2005	702 674	662 100	166 668	10 638	1 542 080
2006	811 580	1 149 555	181 896	11 100	2 154 131
2007	935 100	1 550 886	62 431	5 264	2 553 681
2008	103 760	846 530	134 629	1 240	1 086 159
2009	1 446 164	1 043 825	409 081	14 860	2 913 930
2010	1 827 719	1 571 940	66 374	12 586	3 478 619
2011	2 395 415	1 706 015	142 161	11 632	4 255 223
2012	2 702 781	2 024 767	129 330	11 376	4 868 254
2013	3 065 995	1 695 969	96 830	24 234	4 883 028
2014	3 154 051	1 772 534	37 417	12 259	4 976 261
2015	3 375 509	1 428 311	8 055	12 778	4 824 653
2004–2015	20 520 753	15 739 078	1 445 661	127 972	37 833 464

Źródło: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> (dostęp: 20.01.2019).

strukturalne (RS) – 14,9%, wspieranie gospodarstw niskotowarowych (WGN) – 9,5%, wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt (PRŚ) – 5,8%, projekty w ramach rozporządzenia nr 1268/1999 (SAPARD) – 3,3%, pomoc techniczna (PT) – 0,8%, zalesianie gruntów rolnych (ZAL) – 2,8% oraz grupy producentów rolnych (GPR) – 0,2%; ryc. 11).



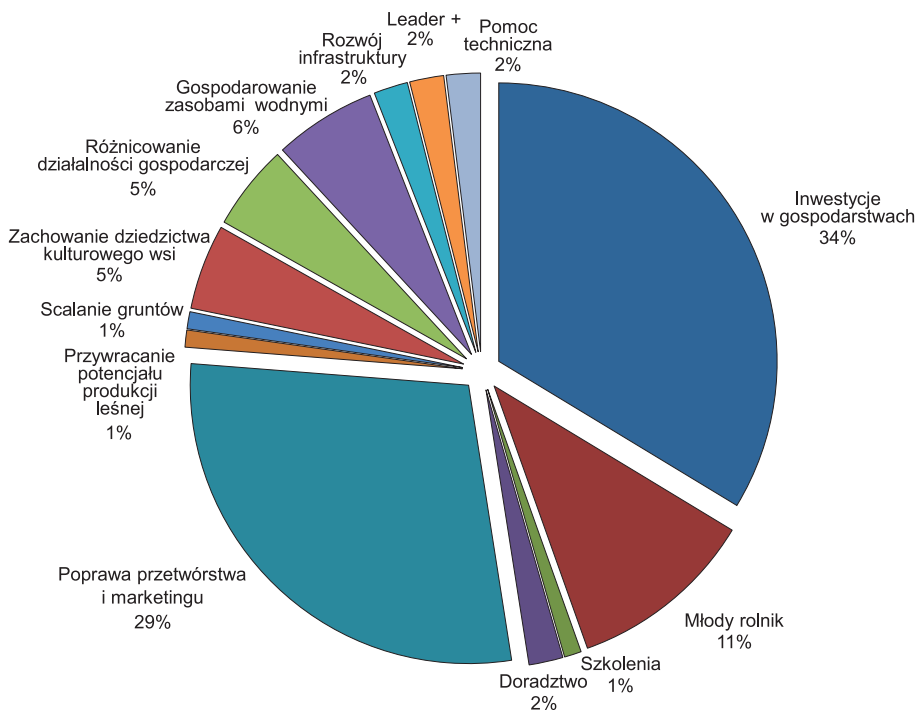
Ryc. 11. Płatności zrealizowane według działań PROW 2004–2006 w Polsce.
Źródło: Wyniki wdrażania... (2009, s. 9).

Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (SPO „Rolnictwo”) finansowany był ze środków Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz funduszy krajowych. Wysokość środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie SPO „Rolnictwo” w latach 2004–2006 wynosiła 1784 mln euro, z tego wsparcie UE wyniosło 1192,7 mln euro, a krajowe 591,3 mln euro. Program służył realizacji dwóch celów Narodowego Planu Rozwoju: 1) poprawie konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz 2) zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich i składał się z dwóch priorytetów podstawowych „Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym” i „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”. Priorytet I miał na celu poprawę dochodowości i konkurencyjności gospodarki żywnościowej, jak również wytwarzanie żywności wysokiej jakości i bezpiecznej dla konsumentów. Cele te wynikały z przyczyn zewnętrznych, tj. konieczności dostosowania do standardów UE i warunków konkurencji na jednolitym rynku, oraz wewnętrznych, czyli niskiej efektywności produkcji. Priorytet II przyczyniał się do rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych występujących na obszarach wiejskich, których funkcje gospodarcze wiązały się z rolnictwem. Przemiany restrukturyzacyjne rolnictwa miały doprowadzić do odejścia nadmiaru siły roboczej z sektora rolnego, stąd wystąpiła konieczność rozwijania pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich. Pomoc techniczna tego programu była kluczowa, bowiem w latach 2004–2006 Polska musiała rozwijać potencjał instytucjonalny zdolny do efektywnego zarządzania programami strukturalnymi zgodnie z wymaganiami UE (Bułkowska, Chmurzyńska 2007).

Realizacji priorytetu I służyły takie działania, jak: Inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwienie startu młodym rolnikom, szkolenia, wsparcie doradztwa rolniczego oraz poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

Priorytet II był realizowany poprzez: przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonej naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych, scalanie gruntów, odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodu, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, pilotażowy program Leader+. Do pomocy technicznej zaliczono następujące działania: wsparcie systemu zarządzania i wdrażania programu, rozwój instytucjonalny oraz informowanie i promocja programu. Najbardziej znaczące z finansowego i rzeczowego punktu widzenia w programie SPO „Rolnictwo” były działania: inwestycje w gospodarstwach (34% środków finansowych), poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych (29%) oraz ułatwienie startu młodym rolnikom (11%; ryc. 12).

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) był finansowany w ramach filaru II WPR, jego budżet wynosił ponad 17,4 mld euro. Tworzyły go unijne środki z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (13,4 mld euro) i współfinansowanie z budżetu krajowego (ok. 4 mld euro). Podstawą funkcjonowania PROW była ustawa z dnia



Ryc. 12. Płatności zrealizowane według działań SPO „Rolnictwo” 2004–2006 w Polsce
 Źródło: Bułkowska, Chmuryńska (2007, s. 52).

7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. 2007 nr 64 poz. 427). Pomoc finansowa z PROW 2007–2013 była udzielana: rolnikom, przedsiębiorcom, lokalnym samorządom oraz właścicielom lasów.

Realizacja Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 odbywała się w ramach czterech osi działań, których nazwy dobrze określają ich cele: 1) Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, 2) Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, 3) Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, 4) LEADER (aktywizacja mieszkańców wsi i budowanie potencjału społecznego). Osiągnięciu tych celów służyły 23 działania zgrupowane w tych osiach (tab. 4).

W kolejnym okresie PROW 2014–2020 polityka rozwoju obszarów wiejskich, jako element WPR, ukierunkowana jest na realizację celów określonych w „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” (Strategia... 2012) oraz celów wspólnotowych, w szczególności odnoszących się do projektu rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

W PROW 2014–2020 zwraca się większą uwagę na regionalizację, chociaż jest to nadal program horyzontalny. Idea regionalizacji WPR stwarza możliwość opracowania modelowych rozwiązań odpowiadających na oczekiwane przekształcenia

Tabela 4. Działania w ramach PROW 2007–2013

Oś programu	Działania
I gospodarcza	<ol style="list-style-type: none"> 1. Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie 2. Ułatwienie startu młodym rolnikom 3. Renty strukturalne 4. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów 5. Modernizacja gospodarstw rolnych 6. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej 7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa 8. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności 9. Działania informacyjne i promocyjne 10. Grupy producentów rolnych 11. Gospodarstwa niskotowarowe
II środowiskowa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW 2. Program rolnośrodowiskowy 3. Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesienie gruntów innych niż rolne 4. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych
III społeczna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej 2. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw 3. Podstawowe usługi dla ludności i gospodarki wiejskiej 4. Odnowa i rozwój wsi
IV Leader	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju 2. Wdrażanie projektów współpracy 3. Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja

Kontynuacja działań z poprzedniego okresu programowania 2004–2006

Źródło: opracowanie na podstawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (2007).

obszarów wiejskich, które pozwolą zwiększyć efektywność realizowanych programów. Modele takie można stworzyć na podstawie analiz statystycznych i metod społecznych uwzględniających partycypację lokalną i regionalną. Każdy model powinien zawierać działania priorytetowe, które najkorzystniej wpiszą się w osiągnięcie celów nadrzędnych, czyli poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich (Bański 2017). Program realizuje sześć priorytetów:

- 1) ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich;
- 2) poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych;
- 3) poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie;

- 4) odtwarzanie, chronienie i wzmocnienie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa;
- 5) wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach: rolnym, spożywczym i leśnym;
- 6) zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 2018).

3.2. Inne polityki Unii Europejskiej dotyczące obszarów wiejskich

3.2.1. Polityka regionalna

Polityka regionalna jest zorientowana na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej, co oznacza, że jej podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów. Jest to taki sposób rozdzielania środków finansowych Unii Europejskiej, aby ich większość trafiła do regionów znajdujących się w gorszej sytuacji społecznej i gospodarczej. Należy pamiętać, że kryterium podziału środków finansowych Unii Europejskiej jest PKB (produkt krajowy brutto) regionu – poziom zamożności obywateli jest tylko jednym z elementów, które decydują o tym, czy dany region objęty zostanie interwencją środkami Unii Europejskiej. Nie chodzi tutaj o spowolnienie rozwoju bogatych regionów i krajów, ale o przyspieszenie rozwoju regionów opóźnionych. Aby pomóc obszarom wiejskim w dalszym rozwoju oraz w podnoszeniu poziomu zatrudnienia i standardu życia, w ramach wdrażanej przez Unię Europejską polityki rozwoju obszarów wiejskich zdefiniowano trzy cele nadrzędne: poprawa konkurencyjności rolnictwa, zapewnienie zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i ochrony klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Unijna polityka regionalna popiera te cele. Z tego względu Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) stanowią uzupełnienie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Oto podstawowe zakresy działania funduszu EFRR:

- tworzenie miejsc pracy poza obszarem działalności rolniczej (nowe przedsiębiorstwa, rozwój działalności turystycznej itp.);
- rozwój dostępności i powiązań pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi, w szczególności w zakresie rozwoju tzw. społeczeństwa informacyjnego;
- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), działających w obszarach rolnictwa (wspieranie innowacji i rozwoju nowych produktów), przemysłu rolnego i spożywczego lub leśnictwa;
- zapobieganie ryzykom w dziedzinach rolnictwa i leśnictwa;
- rozwój infrastruktury na wsi, w szczególności na terenie nowych państw członkowskich Unii.

Cel Europejskiego Funduszu Społecznego, którym jest poprawa jakości i dostępności miejsc pracy oraz możliwości zatrudnienia, realizuje się poprzez następujące obszary działań:

- promocja aktywnej polityki rynku pracy mającej na celu przeciwdziałanie i zapobieganie bezrobociu,
- przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego,
- doskonalenie kadr gospodarki,
- rozwój przedsiębiorczości,
- zwiększenie dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy,
- kształcenie ustawiczne.

Od 2009 r. w UE przeważa nowy paradygmat rozwoju regionalnego i koncepcja polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie.

3.2.2. Polityka spójności

Rozwój obszarów wiejskich w dużej mierze zależy od działań polityki spójności, której cele bezpośrednio wpływają na rozwój lokalny. Na ogół pojęcie spójności w kontekście rozwoju obszarów wiejskich jest przedstawiane wieloaspektowo (w aspekcie gospodarczym, społecznym i terytorialnym) i różne są metody jej pomiaru. Spójność gospodarcza wiąże się z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, który wynika ze stanu oraz struktury gospodarki i sytuacji finansowej samorządu terytorialnego, natomiast spójność społeczna (demograficzna) wynika z sytuacji demograficznej i dość często jest rezultatem rozwoju gospodarczego. Spójność terytorialna jest zatem związana ze stanem zagospodarowania przestrzeni wynikającym zarówno z zasobów przyrodniczych, jak i działalności człowieka. Działania inwestycyjne poprawiające zagospodarowanie przestrzeni powinny być interpretowane jako wspieranie spójności społeczno-gospodarczej. Z tego wynika, że wymiar terytorialny odnosi się z jednej strony do harmonizacji funkcjonowania przestrzeni wiejskiej i pokazania możliwości wykorzystania potencjału społeczno-gospodarczego na tych obszarach, z drugiej zaś do stworzenia warunków do funkcjonowania działalności społeczno-gospodarczej (Kołodziejczyk 2015).

W okresie 2007–2013 programowania polityka spójności realizowana była w podziale na trzy cele:

- Cel 1 „Konwergencja” stanowi priorytet funduszy i jest ukierunkowany na zwiększanie liczby i poprawę jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwijanie innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościach adaptacyjnych do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska przyrodniczego oraz zwiększaniu wydajności administracji.
- Cel 2 „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” ukierunkowany jest na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz wzrost zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, inwestycje w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska przyrodni-

czego oraz poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych do zmieniającego się rynku pracy.

- Cel 3 „Europejska współpraca terytorialna” ukierunkowany jest na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym.

Copus i de Lima (2015) zaproponowali nowe podejście do realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich będącej rozwinięciem koncepcji promowanej przez OECD (tab. 5).

Tabela 5. Polityka spójności obszarów wiejskich w kontekście nowego paradygmatu rozwoju wsi

Wyszczególnienie	Stare podejście	Nowy paradygmat rozwoju obszarów wiejskich	Polityka spójności obszarów wiejskich
Cele	Wyrównanie szans Wsparcie dochodów rolniczych Konkurencyjność gospodarstw rolnych	Konkurencyjność obszarów wiejskich waloryzacja Wykorzystanie lokalnych zasobów gospodarczych, przyrodniczych i kulturowych	Rozwój bez wykluczenia społecznego, spójność terytorialna i sprawiedliwość społeczna, mające na celu szeroką redystrybucję korzyści społeczno-ekonomicznych pomiędzy wszystkimi mieszkańcami obszarów wiejskich (jakość życia, żywotność wsi)
Kluczowe obszary interwencji	Rolnictwo	Poszczególne działy gospodarki wiejskiej, np. turystyka wiejska, działalność wytwórcza, rozwój technologii internetowych – ITC, inwestycje infrastrukturalne	Nacisk na interakcję oraz proces tworzenia współzależności pomiędzy wszystkimi sektorami gospodarki wiejskiej (partnerstwa wielosektorowe i międzybranżowe)
Główne narzędzia interwencji	Subsydia	Inwestycje	Budowanie potencjału, współpracy i sieciowania pomiędzy podmiotami i mieszkańcami wsi
Podmioty wdrażające działania polityki	Krajowe agendy rządowe, rolnicy	Agendy ponadnarodowe, krajowe, regionalne i lokalne oraz lokalni przedstawiciele sektorów: prywatnego i społecznego	<i>Multilevel governance</i> (rządzenie wielopoziomowe), tj. partnerstwa strategiczne, takie jak np. lokalne grupy działania, partnerstwa pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami (np. lokalne systemy żywnościowe), wzrost znaczenia sektora badań i edukacji

Źródło: Chmieliński (2015, s. 12).

Takie podejście do polityki spójności spowodowane było dalszą ewolucją polityki wspierania rozwoju wsi z rosnącym udziałem zagadnień związanych ze spójnością przestrzenną regionów Europy oraz potrzebą horyzontalnego podejścia do kształtowania powiązań ekonomicznych pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi. Jednocześnie w procesie tworzenia instrumentów polityk unijnych zaczęto coraz większą wagę przywiązywać do uwzględnienia lokalnych uwarunkowań rozwoju. Wymiar lokalny oznaczał zazwyczaj potrzebę kierowania działaniami polityki rozwoju obszarów wiejskich, które zajmują znakomitą większość terytorium UE, założenia te znalazły odzwierciedlenie w polityce spójności. Powstała potrzeba integracji tej polityki ze Wspólną Polityką Rolną. W rezultacie takiego podejścia pojawiła się koncepcja polityki spójności obszarów wiejskich (*Rural Cohesion Policy*). Zgodnie z zaproponowanymi w dokumencie Europa 2020 (2010) priorytetami, zakłada ona promowanie rozwoju obszarów wiejskich niwelujące wykluczenie społeczne w oparciu o kształtowanie spójności terytorialnej i sprawiedliwości społecznej. Takie ujęcie sprzyja szerokiej redystrybucji korzyści społeczno-ekonomicznych pomiędzy wszystkimi mieszkańcami obszarów wiejskich z naciskiem na jakość życia i utrzymanie żywotności wsi, co oznacza m.in. tworzenie pozarolniczych miejsc pracy oraz zapobieganie wyludnianiu wsi (Chmieliński 2015).

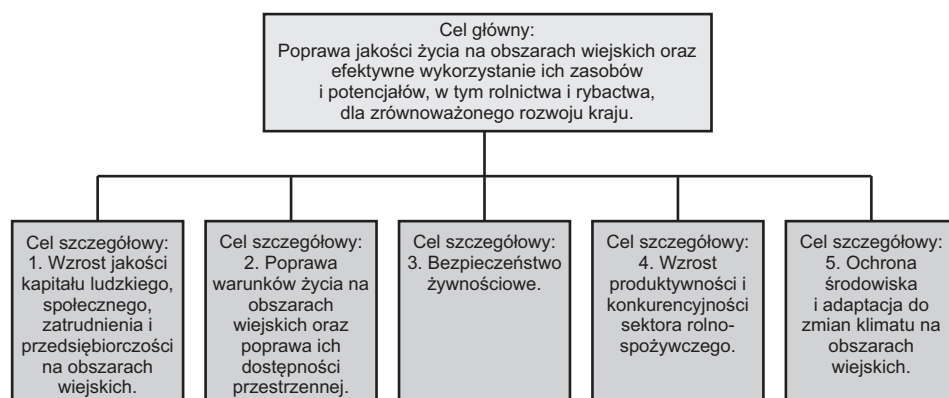
W myśl koncepcji spójności obszarów wiejskich naciskowi na interakcję oraz proces tworzenia współzależności pomiędzy wszystkimi sektorami gospodarki wiejskiej (partnerstwa sektorowe i międzybranżowe) towarzyszyć powinien zbilansowany zestaw instrumentów, tzw. działania miękkie, czyli budowanie potencjału współpracy i sieciowania pomiędzy podmiotami i mieszkańcami wsi. Realizatorami polityki państwa wobec obszarów wiejskich powinny być podmioty publiczne, prywatne, organizacje pozarządowe i mieszkańcy wsi tworzący partnerstwa strategiczne, np. lokalne grupy działania. Tak określone podejście do polityki kształtowania gospodarki wiejskiej zakłada uwzględnienie założeń koncepcji rozwoju zrównoważonego oraz kładzie nacisk na wzrost pozarolniczej aktywności ekonomicznej na obszarach wiejskich (Davis 2006, Wilkin 2011).

3.3. Krajowa polityka rozwoju obszarów wiejskich

Kierunki rozwoju obszarów wiejskich wraz z długofalową strategią działania przedstawiono w innych dokumentach krajowych opracowanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), m.in.: „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich – założenia do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa na lata 2010–2020” – styczeń 2010 r.; „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” – przyjęta przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 r. Wizję rozwoju obszarów wiejskich do 2020 r. określono następująco: „Obszary wiejskie w 2020 r. będą atrakcyjnym miejscem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej, które w sposób komplementarny przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. Tereny te będą dostarczały dóbr publicznych i rynkowych z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych

i kulturowych dla przyszłych pokoleń. Mieszkańcy obszarów wiejskich będą posiadać szeroki dostęp do wysokiej jakości edukacji, zatrudnienia, ochrony zdrowia, dóbr kultury i nauki, narzędzi społeczeństwa informacyjnego i niezbędnej infrastruktury technicznej. Obszary wiejskie zachowają swój unikalny charakter dzięki zrównoważonemu rozwojowi konkurencyjnego rolnictwa i rybactwa”. Dążąc do przybliżenia zaprezentowanych wizji w perspektywie 2020 r., cel ogólny rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa zdefiniowano następująco: „Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju”. Założono, że „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” będzie koncentrować się na pięciu celach szczegółowych (ryc. 13):

- 1) Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (w tym poprawa wykształcenia i mobilności zawodowej mieszkańców wsi, zwiększenie innowacyjności sektora rolno-spożywczego, wzrost możliwości wykorzystania technologii informacyjnych na obszarach wiejskich, aktywizacja lokalnych rynków pracy, wzmacnianie powiązań miasto-wieś, wspieranie przedsiębiorczości, wzmacnianie i rozwój kapitału społecznego).
- 2) Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej (rozwój infrastruktury edukacyjnej, społecznej, rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej, rozwój alternatywnych źródeł energii, zwiększenie dostępności infrastruktury informatycznej).
- 3) Bezpieczeństwo żywnościowe (ochrona gruntów rolnych, optymalizacja bazy produkcyjnej, poprawa jakości produkowanej żywności i jej promocja).
- 4) Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego (modernizacja infrastruktury przemysłowej, rozwój i promocja sektora B+R, wspieranie organizacji producentów).



Ryc. 13. Schemat celów szczegółowych w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2010–2020

Źródło: „Strategia...” (2012, s. 18).

- 5) Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich (zalesianie gruntów, zwiększenie znaczenia odnawialnych źródeł energii i zmniejszenie emisji CO₂, ochrona bioróżnorodności biologicznej, ochrona zasobów naturalnych obszarów wiejskich, ochrona krajobrazu wiejskiego, adaptacja rolnictwa do zmian klimatu; Bański 2017).

Celom szczegółowym zostały przypisane priorytety, a priorytetom kierunki interwencji. Przy czym tylko część zdefiniowanych priorytetów i kierunków interwencji będzie realizowana przez programy na rzecz rolnictwa, rybactwa i rozwoju wsi, ponieważ niektóre z zaprojektowanych elementów „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” są częścią integralną innych strategii rozwoju („Strategia...” 2012).

Określono również kierunki rozwoju obszarów wiejskich w innych dokumentach opracowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Rozwoju), takich jak „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013” (2007), na podstawie, którego realizowano politykę spójności UE na terenie Polski. W opracowaniu tym cel 6 dotyczył obszarów wiejskich: „Wyrównywanie szans rozwoju i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”, natomiast w „Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015” priorytet 5 „Rozwój obszarów wiejskich” i priorytet 6 „Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej” oraz „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020” (2010) opartej na endogenicznym potencjale w różnych terytoriach wyodrębnionych funkcjonalnie (nowy paradygmat polityki rozwoju). Głównym celem programów strategicznych dotyczących obszarów wiejskich opracowanych przez MRR jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców wsi, a szczególnie obszarów problemowych.

Jeszcze większy nacisk na spójność terytorialną Polski kładą treści „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (2012) i „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności” (2013). W obu tych dokumentach spójność rozumiana jest wielowymiarowo jako uruchamianie procesów rozwojowych, które sprzyjają wyrównywaniu poziomu rozwoju poszczególnych terytoriów, oraz jako kreowanie powiązań między obszarami. Powiązania te mają na celu rozpowszechnianie się impulsów rozwojowych z obszarów lepiej rozwiniętych na obszary słabiej rozwinięte. W obu przypadkach spójny obszar powstaje w wyniku eliminowania barier ograniczających zintegrowany rozwój. Inaczej mówiąc, zintegrowany obszar powstaje w wyniku działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów o podobnych cechach społeczno-gospodarczych, tzw. obszarów funkcjonalnych.

Literatura

- Bański J., 2017. Rozwój obszarów wiejskich. PWE, Warszawa.
 Bułkowska M., Chmurzyska K. (red.), 2007. Wyniki realizacji PROW i SPO „Rolnictwo” w latach 2004–2006. Seria Plan Wieloletni 2005–2009, IERiGŻ, Warszawa, 65.

- Chmieliński P., 2015. Koncepcje wsparcia przeobrażeń strukturalnych rolnictwa i obszarów wiejskich w kontekście polityki rozwoju w Unii Europejskiej i w Polsce. Seria Plan Wieloletni 2015–2020, 18: 9–26.
- Copus A.K., de Lima P., 2015. Territorial cohesion in rural Europe. The rational turn in rural development, Routledge, London–New York.
- Davis J., 2006. Rural non-farm livelihoods in transition economies: emerging issues and policies. *Journal of Agricultural and Development Economics*, 3, 2: 180–224.
- Kołodziejczak A., 2010. Modele rolnictwa a zróżnicowanie przestrzenne sposobów gospodarowania w rolnictwie polskim. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Kołodziejczyk D. (red.), 2015. Wieloaspektowe ujęcie problemu spójności obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w dotychczas realizowanych i planowanych strategiach rozwoju. Seria Plan Wieloletni 2015–2020, 15.
- Majewski E., Andrychowicz A., 1998. Historia i terażniejszość Wspólnej Polityki Rolnej. *Wieś Jutra*, 4.
- Rudnicki R. (red.), 2008. Przedakcesyjny Program Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich SAPARD – studium przestrzenne. *Biuletyn IGSEiGP UAM, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 2.
- Wilkin J., 2011. Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony. *Wieś i Rolnictwo*, 4(153): 27–39.

Plany, programy, akty prawne

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności, 2013. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Europa 2020, 2010. Komunikat Komisji Europejskiej. Bruksela 3.3.2010 Strategia Europa 2020 na rzecz inteligentnego, zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu. KOM (2010) 2020 Wersja Ostateczna.
- Kierunki rozwoju obszarów wiejskich – założenia do Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa, 2010. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, 2010. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa (Monitor Polski nr 36, poz. 423).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. 2007. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, 2007. MRiRW, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, 2018. MRiRW, Warszawa.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020, 2012. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa (Uchwała nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. poz. 839).
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. 2007 nr 64, poz. 427).
- Wyniki wdrażania Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, 2009. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.

4. Partnerstwo terytorialne jako stymulator rozwoju obszarów wiejskich

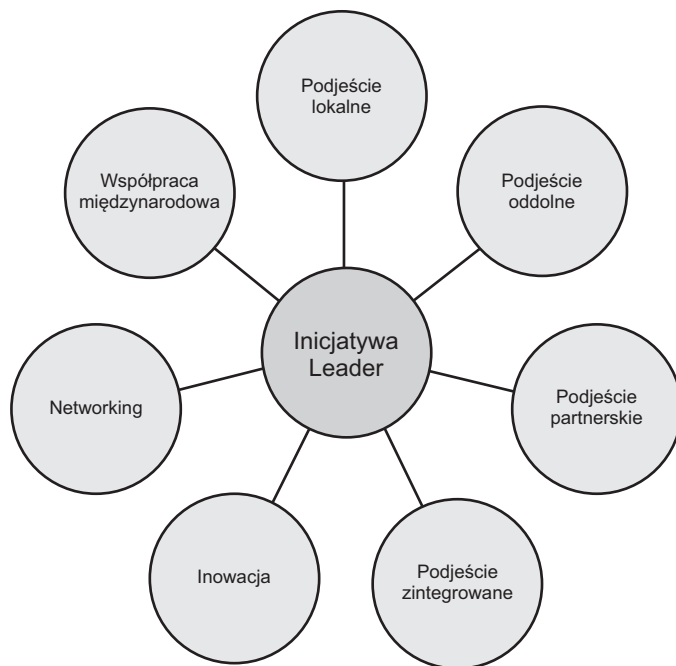
Anna Kołodziejczak, Magdalena Szczepańska

Nazwa **LEADER** powstała z pierwszych liter *Lision Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, co oznacza powiązanie gospodarki wiejskiej i działań rozwojowych. LEADER jest inicjatywą UE wprowadzoną w 1991 r. Polega na wsparciu projektów rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności lokalnych przedsięwzięć pilotażowych. Kluczową rolę w procesie planowania rozwoju wsi odgrywa lokalna grupa działania (LGD) rozumiana jako związek partnerów publicznych i prywatnych. Metoda LEADER ma zastosowanie do jednorodnego obszaru wiejskiego, niekoniecznie wydzielonego w granicach administracyjnych, który jest zamieszkiwany przez 10 tys. do 100 tys. mieszkańców.

W Polsce budowanie oddolnych partnerstw publicznoprawnych opierało się na następujących zasadach (ryc. 14):

- **lokalne podejście**; oznacza to formułowanie programu rozwoju przy zaangażowanym udziale lokalnych partnerów oraz z uwzględnieniem specyfiki obszaru, jego słabszych i silnych stron, w tym obejmujących mieszkańców, historię i tradycję;
- **oddolne podejście**; oznacza to podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym, w sposób partycypacyjny, przy zaangażowaniu całej wspólnoty środowisk społecznych i gospodarczych oraz instytucji publicznych;
- **partnerskie podejście**; oznacza to, że lokalni partnerzy społeczni, gospodarczy i publiczni działający w ramach LGD razem pracują nad sformułowaniem strategii i planu działania dla odnowy wsi oraz razem zarządzają wdrażaniem zaplanowanych przedsięwzięć w oparciu o stworzony przez siebie lokalny system rządzenia,
- **innowacyjne podejście**; oznacza to, że podejmowane działania dotyczące przebudowy wsi cechuje ukierunkowanie na innowacyjność, która może dotyczyć powstania nowego produktu lub nowego procesu czy też nowej formy organizacyjnej;
- **zintegrowane podejście**; oznacza to dążenie do ujęcia całościowego, uwzględniającego udział i powiązania między uczestnikami społecznymi, gospodarczymi, kulturalnymi, ekologicznymi;
- **tworzenie powiązań i współpraca**; oznacza to informowanie, wymianę informacji i upowszechnianie wiedzy o efektach działania LGD, które pozwolą na czerpanie inspiracji z ich dokonań i przyłączenie się do wspólnego działania;

- **lokalne finansowania i zarządzanie**; oznacza to, że LGD zaangażowane w planowanie programu odnowy wsi same mają możliwość podejmowania decyzji dotyczących finansowania i zarządzania projektami (Furmankiewicz, Królikowska 2010).



Ryc. 14. Podejścia w inicjatywie LEADER
Źródło: Borowska (2009, s. 16).

Lokalna grupa działania jest jedną z form organizacyjnych tworzonych w ramach koncepcji *territorial/region governance* uzyskującej środki na pobudzenie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego (Böcher 2008, Furmankiewicz 2012).

Podstawowym narzędziem organizacyjnym rozwoju terytorialnego są działające na określonym obszarze zrzeszenia skupiające przedstawicieli trzech głównych sektorów (nazywane w literaturze grupami partnerskimi, partnerstwami terytorialnymi, a w dokumentach programów wspierających – lokalnymi grupami działania). Zgodnie z regułami większości programów typu LEADER przedstawiciele sektora publicznego nie mogą stanowić więcej niż 50% składu organów decyzyjnych takich organizacji,

W ramach polskiego Programu Pilotażowego LEADER+ (2004–2008) dopuszczalnymi formami organizacyjnymi partnerstw terytorialnych były stowarzyszenia osób fizycznych, związki stowarzyszeń i fundacje, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami. W 2007 r. wprowadzono prawnie nową formę stowarzyszenia terytorialnego umożliwiającą formalne członkostwo podmiotów prawnych z różnych sektorów (w tym gmin) i osób fizycznych w jednej

organizacji. Zasięg działania organizacji jest wyznaczany oddolnie w procesie negocjacji na poziomie lokalnym (gminnym), przez grupowanie jednostek administracyjnych gmin uczestniczących we współpracy. Musi to być obszar spójny terytorialnie (wszystkie gminy muszą do siebie przylegać granicami) i cechować się jakąś szczególną cechą (czynnikiem identyfikującym grupę) jako region typu homogenicznego. Dodatkowo żadna gmina nie może być członkiem dwóch LGD. Tak wyznaczony obszar działania nie musi pokrywać się z wyższymi podziałami administracyjnymi (na powiaty i województwa). Zrzeszenie tworzy strategię rozwoju obszaru i otrzymuje publiczne środki finansowe na realizację działań, które mają zwiększyć udział lokalnych podmiotów niepublicznych (a także zwykłych mieszkańców) w ich zarządzaniu i wykorzystaniu.

Do 2006 r. Polska nie miała dostępu do programu LEADER na tych samych zasadach jak „stare” kraje UE. Pod koniec 2004 r. rozpoczęto wdrażanie Pilotażowego Programu LEADER + w ramach SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, który regulował wydatkowanie środków UE w latach 2004–2006. Działanie to przewidywało utworzenie struktur lokalnych grup działania będących rodzajem partnerstwa publiczno-społeczno-prywatnego oraz opracowanie lokalnych strategii rozwoju (LSR). Był to rodzaj eksperymentu polegającego na poszukiwaniu sposobów rozwiązania problemów obszarów wiejskich w sposób nowatorski, przy dużym udziale lokalnych społeczności. Wyznaczając obszar swojego działania, LGD musi spełniać następujące warunki:

- liczba ludności obszaru musi mieścić się w granicach 10–150 tys. mieszkańców zameldowanych na pobyt stały,
- zachowanie spójności przestrzennej obszaru, biorąc pod uwagę tereny całych gmin bez wyłączenia miast w gminach miejsko-wiejskich, których liczba mieszkańców zameldowanych na pobyt stały nie może przekraczać 20 tys.,
- spójne uwarunkowania historyczne, kulturowe, przyrodnicze, społeczno-gospodarcze.

W odniesieniu do tych aspektów spójność obszaru jest rozumiana jako podobieństwo czy jednorodność gmin wchodzących w skład tego obszaru lub istnienie takiego elementu, który występuje w każdej gminie (fragment tej samej linii kolejowej, rzeki, kompleksu leśnego, obszaru chronionego). Prawna konstrukcja funkcjonowania LGD zawarta jest w art. 15 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z dnia 7 marca 2007 r. (Dz.U. nr 64, poz. 427). Większość LGD przybrała formę stowarzyszeń, które mają osobowość prawną. Bezpośredni nadzór nad funkcjonowaniem LGD sprawują marszałkowie województw, co wynika z faktu, że przedsięwzięcia realizowane przez te grupy są współfinansowane ze środków UE. W 2007 r. podejście LEADER we wszystkich krajach członkowskich UE włączone zostało w główny nurt programowania rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, stając się jedną z osi priorytetowych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Należy zaznaczyć, że programy finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) zostały wyraźnie zunifikowane na

szczeblu wspólnotowym, niemniej jednak państwa członkowskie zyskały swobodę wyboru liczby wdrażanych działań, a także alokacji środków na poszczególne osie priorytetowe.

Podstawowymi celami, jakie postawiono przed realizacją programu LEADER w Polsce, stały się budowa kapitału społecznego i poprawa zarządzania lokalnymi zasobami przez szersze włączenie w ten proces lokalnych grup działania (Program Rozwoju... 2014). Środki przewidziane na wydatkowanie w ramach mechanizmu LEADER rozdzielone zostały w sposób nierównomierny na 3 główne działania: (1) wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, (2) wdrażanie projektów współpracy oraz (3) funkcjonowanie LGD (ryc. 15).



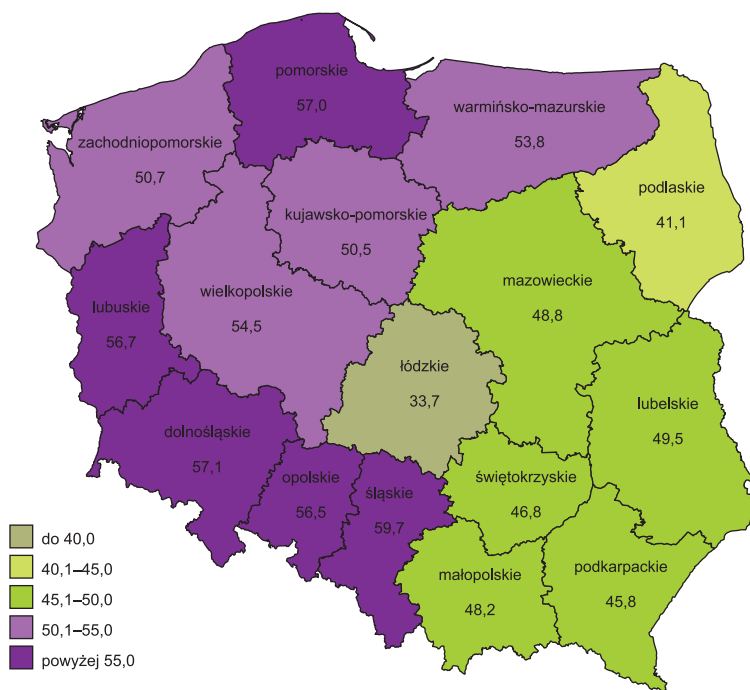
Ryc. 15. Działania realizowane w ramach osi IV LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013
Źródło: PROW 2007–2013.

Na funkcjonowanie LGD, nabywanie umiejętności i aktywizację przeznaczono kwotę w wysokości 152 mln euro w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce w latach 2007–2013. Nadrzędnym działaniem LGD jest zarządzanie realizacją lokalnej strategii rozwoju (LSR). Na podstawie lokalnej strategii rozwoju wdrażane są projekty łączące zasoby ludzkie, przyrodnicze, kulturowe, historyczne oraz wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego (Kołodziejczak 2011).

Polskie LGD obejmują 278 235,7 km² powierzchni kraju, co stanowi 93,22% obszaru uprawnionego do korzystania ze wsparcia ze środków PROW 2007–2013. Średnia powierzchnia objęta jedną lokalną strategią wynosi 823,18 km². Warto też podkreślić, że w Polsce jest 18 LGD działających na obszarze więcej niż jednego województwa. Większość jest zlokalizowana w zachodniej i północnej części Polski. Najwięcej LGD międzywojewódzkich ma swoją siedzibę w województwie lubuskim, są to aż cztery grupy spośród działających tam dziesięciu. LGD międzywojewódzkie nie działają na obszarze województw: zachodniopomorskiego, śląskiego, podkarpackiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego.

Ponad połowę terytorium objętego LSR stanowi obszar działalności nowo utworzonych LGD. Należy wskazać na pewną prawidłowość: najniższą średnią liczbą mieszkańców objętych jedną lokalną strategią rozwoju charakteryzują się województwa na wschodzie i w centrum Polski. Najwyższą średnią natomiast

województwa południowo-zachodniej i północnej Polski. W tych też województwach zlokalizowanych jest dziesięć spośród jedenastu LGD, które obejmują więcej niż 100 tys. mieszkańców. Taki układ LGD związany jest z mniejszą gęstością zaludnienia na wschodzie i w centrum, ale wynika to również z rozdrobnienia wśród lokalnych grup działania (ryc. 16).



Ryc. 16. Średnia wielkość LGD ze względu na liczbę mieszkańców objętych LSR (w tys.) w latach 2007–2017
Źródło: opracowanie własne

Zgodnie z przepisami PROW 2007–2013 lokalne strategie rozwoju powinny być realizowane na obszarze liczącym od 10 tys. do 150 tys. mieszkańców. Warunek ten ma na celu z jednej strony – zapewnienie „lokalnego” charakteru podejścia LEADER, z drugiej zaś – zapewnienie odpowiedniego potencjału dla realizacji strategii. LGD można podzielić na 3 kategorie:

- grupy małe: od 10 tys. do 50 tys. mieszkańców;
- grupy średniej wielkości: ponad 50 tys. do 100 tys. mieszkańców;
- grupy duże: ponad 100 tys. do 150 tys. mieszkańców.

Lokalne grupy działania powstały po to, by wdrażać lokalną strategię rozwoju na obszarze ich funkcjonowania, co w rezultacie winno doprowadzić do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Praktycznym warunkiem funkcjonowania LGD było pozyskanie środków na realizację przygotowanych uprzednio lokalnych strategii rozwoju. W tym celu każda zainteresowana grupa musiała wziąć

udział w procedurze konkursowej, organizowanej w pierwszym z udziałem Polski okresie finansowym (lata 2004–2006) na poziomie całego kraju przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa, a w okresach programowania 2007–2013 oraz 2014–2020 przez poszczególne samorządy województw. Kryteria wyboru LGD do realizacji lokalnych strategii rozwoju preferowały grupy o większej liczbie członków, z odpowiednim składem organu decyzyjnego, a także grupy, których lokalne strategie rozwoju oraz określone w nich cele wykazywały spójność z uwarunkowaniami obszaru objętego zasięgiem oddziaływania przedmiotowych dokumentów. Wysoko punktowane były ponadto strategie o zintegrowanym podejściu oraz o innowacyjnym charakterze planowanych przedsięwzięć.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. 2008 nr 103 poz. 659) każda lokalna strategia rozwoju powinna zawierać następujące elementy: charakterystykę lokalnej grupy działania oraz obszaru objętego LSR (w tym ocenę społeczno-gospodarczą), analizę SWOT, cele i przedsięwzięcia służące ich realizacji, misję LGD, uzasadnienie spójności specyfiki obszaru z obranymi celami, określenie procedur związanych z funkcjonowaniem LGD (wybór operacji, przygotowanie, konsultowanie, aktualizacja LSR, jej ewaluacja), związek z innymi dokumentami obowiązującymi na danym obszarze i planowanymi do realizacji zadaniami, budżet LSR, a także ocenę wpływu działań na rozwój regionu i obszarów wiejskich podejmowanych w ramach lokalnej strategii rozwoju. Tylko dokumenty spełniające te wymogi były pozytywnie oceniane, a następnie zatwierdzane do realizacji przez samorządy województw.

Wydatki związane z obsługą finansową wniosków są pokrywane przez ARiMR. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 były to działania na rzecz zapewniania atrakcyjności obszarów wiejskich dla obecnych oraz przyszłych pokoleń obejmujące:

- tworzenie pozarolniczych miejsc pracy,
- wdrażanie lokalnych strategii,
- poprawę poziomu życia,
- ułatwienia dostępu do usług,
- poprawę infrastruktury na obszarach wiejskich.

Podejmowane dotąd działania zaradcze wobec wielowymiarowego kryzysu obszarów wiejskich prowadziły do „umiastowienia” wsi i uprzemysłowienia rolnictwa, czego skutkiem jest zanik indywidualności oraz tożsamości, a tym samym degradacja wiejskiego krajobrazu kulturowego. Odpowiedzią na przemiany cywilizacyjne stała się idea odnowy, polegająca na poszukiwaniu koncepcji rozwojowych zgodnych ze specyfiką przyrodniczą, społeczną, gospodarczą i kulturową obszarów wiejskich, opartych na lokalnych zasobach i przy udziale lokalnych społeczności (Wilczyński 2003). Za priorytetowy cel odnowy wsi należy uznać poszukiwanie jej odrębności i niepowtarzalności architektoniczno-przestrzennej.

Zdaniem Niedźwieckiej-Filipiak i Wilczyńskiego (2015) badania powinny koncentrować się na identyfikacji specyficznych cech i form krajobrazu jako

podstawy budowania projektu. Współczesna wieś zmienia swój charakter. Jest to proces nieunikniony, jednak ważne jest, aby wprowadzane zmiany czerpały z tradycji wiejskiego krajobrazu, podkreślały jego niepowtarzalne piękno i odrębność regionalną, twórczo dostosowywały się do aktualnych potrzeb: mieszkaniowych, żywnościowych oraz turystyczno-wypoczynkowych, a także coraz częściej terapeutycznych, leczniczych i edukacyjnych (Szczepańska, Wilkaniec 2017).

Odnowa wsi w Polsce, pomimo swojej krótkiej tradycji, staje się coraz silniej akcentowanym elementem rozwoju obszarów wiejskich zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i europejskim. Na poziomie lokalnym odnowa może być realizowana jako oddolna inicjatywa w sołectwie lub działanie własne gminy, przy wsparciu funduszu sołeckiego lub funduszu celowego z budżetu gminy, a także innych środków finansowych przewidzianych na ten cel w budżecie gminy. Na poziomie regionalnym może znajdować się w wojewódzkich programach odnowy wsi, które mają własny i różny w zależności od województwa mechanizm finansowania. Na szczeblu krajowym zaś jej realizacja jest możliwa dzięki ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015 poz. 1777). Na poziomie europejskim, czy też z wykorzystaniem funduszy europejskich, odnowa wsi mogła być realizowana zarówno w minionym okresie programowania (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, działanie „Odnowa i rozwój wsi” 2007), jak i w obecnej perspektywie budżetowej (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, działanie „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” 2018). Dodatkowo w innych programach operacyjnych współfinansowanych ze środków europejskich (np. Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa I Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007–2013 czy też Regionalne Programy Operacyjne niektórych województw) także istniała możliwość realizacji działań z zakresu odnowy, choć ich charakter należy uznać w większości za typowo infrastrukturalny (Wolski, Sykała 2016). W literaturze przedmiotu odnowa wsi definiowana jest jako:

- idea i proces przekształcający obszary wiejskie dzięki oddolnemu zaangażowaniu samych mieszkańców (Wilczyński 2003);
- harmonijne łączenie wiedzy z przeszłości z aktualną wiedzą z teraźniejszości umożliwiające poprawę warunków życia mieszkańców wraz z zachowaniem środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego (Kaleta 2007);
- efekt współdziałania mieszkańców, którzy chcą polepszyć swoje otoczenie poprzez zmiany w: infrastrukturze, usługach, architekturze, kulturze, życiu społecznym, edukacji, rolnictwie, przestrzeni (Idziak 2008);
- szansa na zmianę mentalności mieszkańców i powstrzymanie procesu dezintegracji wsi (Kłodziński 2007).

Wyróżnia się 5 zasad postępowania w ramach odnowy wsi:

1. **Odnowę wsi zaczynam od siebie** – rozumiem jej istotę (potrafię wytłumaczyć); jestem przekonany o słuszności obranej drogi; działam z wewnętrznej motywacji; rezerwuję i planuję swój czas dla sprawy; przyjmuję odpowiedzialność i daję przykład.
2. **Odnowa wsi polega na wspólnym systematycznym i otwartym działaniu** – tworzymy grupę odnowy wsi i ustalamy naszego lidera; ustalamy miejsce,

tryb i metody pracy; działamy jawnie; wszystkich informujemy o zamierzeniach i postępach prac.

3. **Odnowa wsi wymaga pomysłu i planu** – mamy wizję rozwoju naszej wsi i plan jej urzeczywistnienia; każdy ma prawo być twórcą pomysłu i dobrych rozwiązań, ustalamy hierarchię proponowanych przedsięwzięć; określamy kalendarz przedsięwzięć i trzymamy się go; zapisujemy wszystko, co zostało ustalone; dokumentujemy to, co robimy.
4. **Odnowa wsi potrzebuje sojuszników** – staramy się o poszerzenie grupy osób zaangażowanych; każda osoba z autorytetem otrzymuje propozycję współuczestnictwa; współpracujemy z każdym formalnym reprezentantem wiejskiej społeczności; doceniamy zasłużonych; przekonujemy gminę do naszych zamierzeń i zabiegamy o jej wsparcie.
5. **Odnowa wsi wymaga wiedzy i wykorzystania Internetu** – staramy się o dopływ wiedzy i informacji; poszukujemy wzorców i dobrych praktyk; nasze doświadczenia konfrontujemy z innymi; mamy świadomość, że bez Internetu i strony www już nie można funkcjonować; w składzie grupy odnowy mamy internautę.

Ponadto odnowę wsi charakteryzują 4 fazy:

- **Faza I (inicjalna, 1–2 lata)** – obejmuje działania planowane w krótkim horyzoncie czasowym oraz spontaniczne i polegające na porządkowaniu wsi.
- **Faza II (początkowa, 2–3 lata)** – zawiera projekty nastawione na pokonywanie podstawowych barier; koordynowanie odbywa się za pomocą powołanego stowarzyszenia; plany rzeczowo-finansowe wspierane są przez urząd gminy.
- **Faza III (zaawansowana, 3–5 lat)** – projekty o kluczowym znaczeniu, wyróżniające wieś i realizowane przy powszechnym zaangażowaniu mieszkańców; działa koalicja lokalnych organizacji i instytucji, potrafiąca pozyskać środki z zewnątrz i systematycznie aktualizująca plany rozwojowe wsi; widoczna jest konsekwencja w realizacji rozwoju wsi.
- **Faza IV (całościowa, 5–8 lat)** – efekt synergii powiązanych ze sobą projektów (np. tworzenie i utrzymanie miejsc pracy); kształtowanie „centrum” integrującego przestrzeń publiczną; „centrum” opiera swe działania na kluczowych grupach mieszkańców (młodzież, przedsiębiorcy, rolnicy, kobiety); powszechny udział mieszkańców w planowaniu rozwoju wsi; rozwija się promocja i komunikacja z otoczeniem; powstają wsie tematyczne.

Tematyzacja jest odpowiedzią miast i wsi na zmiany zachodzące w gospodarce. Wieś tematyczna to wieś, której rozwój podporządkowany jest wiodącej idei, tematowi, określonej tożsamości. Wieś dzięki temu staje się wyróżnialna i jedyna w swoim rodzaju. Wieś tematyczna jest jednym ze sposobów na wprowadzenie wsi do nowej gospodarki, w której coraz ważniejszą rolę odgrywają usługi związane z lokalną tradycją i gospodarka doznań. Jest to sposób na tworzenie innowacyjnej oferty wsi lub pojedynczych gospodarstw przy minimalnych nakładach. Podstawowe **etapy tworzenia wsi tematycznej** to:

1. Działania wstępne – spotkania integracyjne, zapoznanie mieszkańców wsi z ideą wioski tematycznej.
2. Przegląd zasobów wsi i wstępne wybranie tematu specjalizacji wsi.

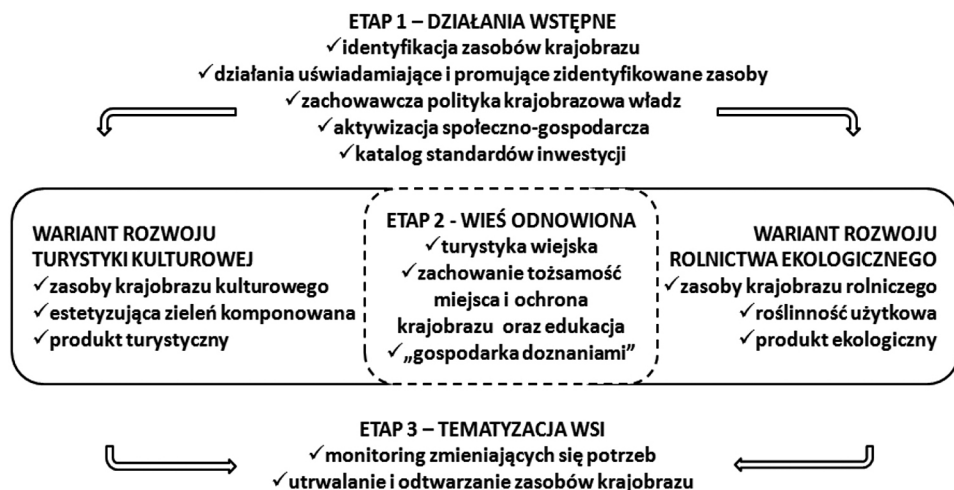
3. Zbieranie informacji i kontaktów dotyczących wybranej specjalizacji. Opracowanie zestawu skojarzeń związanych z tematem specjalizacji, interpretacja zasobów.
4. Przygotowanie planu tworzenia wioski tematycznej przy udziale i zaangażowaniu mieszkańców wsi.
5. Tworzenie systemu wsparcia wioski tematycznej. Nawiązanie współpracy z osobami i instytucjami z zewnątrz powiązanymi ze specjalizacją wsi, współpraca z samorządem gminnym, szkołą, świetlicą, kościołem itp.
6. Tworzenie oferty wioski tematycznej: badanie rynku, szkolenia osób obsługujących ofertę, tworzenie zaplecza technicznego i organizacyjnego (stowarzyszenia, firmy).
7. Promocja i sprzedaż oferty wioski tematycznej.
8. Ocena jakości oferty i poziomu zadowolenia klientów, wprowadzanie poprawek.
9. Stopniowe poszerzanie oferty, przechodzenie od imprez jednorazowych do działalności sezonowej, a nawet, przy bardzo sprzyjających warunkach, do całorocznej.

Województwo opolskie, jako pierwsze w kraju zainicjowało w 1997 r. Program Odnowy Wsi, czerpiąc doświadczenia od niemieckiego partnera – regionalnego landu Nadrenia-Palatynat, który wówczas był europejskim liderem odnowy wsi i już od lat 70. XX w. z powodzeniem kształtował poczucie odpowiedzialności mieszkańców za przyszłość swych małych ojczyzn. Zdaniem Niedźwieckiej-Filipiak (2007) idealny projekt odnowy wsi należy formułować w oparciu o następujące wytyczne, uwzględniając ład przestrzenny i architektoniczny, zgodnie z zasadą od ogółu do szczegółu:

1. Określenie elementów charakterystycznych dla całej wsi w zakresie: układu wsi i zagród; charakteru zabudowy, materiału użytego do budowy i detalu architektonicznego; gatunków zieleni charakterystycznych dla miejscowości i podkreślających jej wiejski charakter oraz innych elementów indywidualnych dla wsi.
2. Określenie planu koncepcji rozwoju dla całej miejscowości – projektowany teren powinien być jednym z jego elementów.
3. Stworzenie katalogu małej architektury, który ujednotoczy ją na terenach wspólnych.
4. Określenie uwarunkowań zewnętrznych – punktów widokowych z zewnątrz na projektowane miejsce; charakteru otoczenia, elementów wymagających zasłonięcia i do ekspozycji; obiektów uciążliwych (np. hałas lub zanieczyszczenia).
5. Określenie uwarunkowań wewnętrznych: punktów widokowych wewnętrznych, ukształtowania terenu i aktualnego zagospodarowania (inventaryzacja).
6. Określenie stref funkcjonalnych w celu uporządkowania przestrzeni i uniknięcia kolizji interesów, np.: strefy wejściowej; strefy ciszy i hałasu; strefy rekreacji biernej lub czynnej, strefy dla odpowiednich grup wiekowych itp.
7. Zagospodarowanie terenu zgodnie z typem zabudowy miejscowości, charakterystycznej zieleni oraz określonego katalogu elementów małej architektury.
8. Dobór zieleni należy dostosować do warunków panujących na danym obszarze.

Zdaniem ekspertów program odnowy wsi powinien być: „ładny” (piękno działa pozytywnie na ludzi); funkcjonalny; „żywy” (tzn. ewoluować i dostosowywać do bieżących potrzeb); przynosić mieszkańcom korzyści, również materialne; pobudzać kolejne działania; przyczyniać się do dobrego samopoczucia mieszkańców; zachowywać „ducha miejsca”, tzw. *genius loci* (tzn. identyfikować się z miejscem, w którym powstaje). W tym celu powinna być: zapewniona edukacja na wszystkich poziomach, począwszy od szkół podstawowych (przedmioty związane z szacunkiem do lokalnej tradycji, architektury, krajobrazu, środowiska itp.), skończywszy na osobach dorosłych; zachowany umiar i rozsądek we wszystkich działaniach.

Na rycinie 17 przedstawiono uniwersalne warianty rozwoju wsi, które przy odpowiedniej ich adaptacji do lokalnych uwarunkowań danych jednostek osadniczych mogą znaleźć zastosowanie w przedsięwzięciach odnowy wsi.



Ryc. 17. Etapy działań i warianty rozwoju wsi w ramach jej odnowy
Źródło: Szczepańska i Wilkaniec (2017, s. 100).

Coraz większe zainteresowanie władz samorządowych i liderów lokalnych zyskuje **konceptja usieciowienia** (m.in. sieć najciekawszych wsi – SNW)⁴. Celem tworzącej się SNW jest budowa markowego produktu turystycznego na obszarach wiejskich. Doświadczenia opolskiego programu odnowy wsi realizowanego od ponad 15 lat były podstawą do opracowania koncepcji merytorycznej oraz podstaw organizacyjnych ogólnopolskiej sieci wsi, których walory mogą zainteresować turystów z Polski, a także z zagranicy (Idziak, Wilczyński 2013). Oryginalny pomysł sieci interesujących wsi powstał we Francji⁵ i znalazł wielu naśladowców, głównie w krajach Unii Europejskiej, a także w Kanadzie i Japonii (Wilczyński 2012).

⁴ <http://psorw.pl/54/czym-jest-siec-najciekawszych-wsi.html> (dostęp: 19.12.2018).

⁵ <http://www.les-plus-beaux-villages-de-france.org/fr> (dostęp: 19.12.2018).

Podstawowym celem rozwojowym jest w każdym przypadku przeciwdziałanie niekorzystnym procesom demograficznym i ekonomicznym, takim jak np. depopulacja, spadek aktywności ekonomicznej, spadek wartości nieruchomości, utrata walorów kulturowych itd. Specyfiką polskiego projektu jest przesunięcie akcentu z określenia „najpiękniejsze” na „najciekawsze”, co związane jest z jednej strony z dość dużą degradacją wartości dziedzictwa materialnego w skali całego kraju, a także podkreśleniem roli różnych procesów społeczno-ekonomicznych, które prowadzą współcześnie do wzrostu znaczenia wsi i ich ponadlokalnego oddziaływania. Stworzenie takiej sieci to szansa kultywowania wiejskości i zachowania wiejskiego dziedzictwa kulturowego, a także uzyskania przez wieś możliwości rozwoju oraz poprawy jakości życia mieszkańców (Niedźwiedzka-Filipiak, Wilczyński 2015). Warunkiem koniecznym dla spełnienia kryteriów i udziału w SNW jest aktywna społeczność wiejska. W istocie to ona staje się głównym beneficjentem funkcjonowania sieci. Każde przedsięwzięcie wykonane z myślą o przyjeźdźnych będzie pośrednio służyć mieszkańcom. Bez udziału mieszkańców, ich pomysłów i zaangażowania nie jest możliwe sprostanie kryteriom uczestnictwa w sieci. Kluczowe znaczenie w przedsięwzięciach podnoszących walory wsi mieć będzie subsydiarne wsparcie władz ich gmin. Będzie ono niezbędne dla przeprowadzenia planów działań na rzecz spełnienia kryteriów uczestnictwa w sieci. Plany te powstaną w oparciu o ocenę potencjału wsi i raporty z oceny. Dzięki nim wsie poznają swe deficyty. Zawarte w raportach rekomendacje ułatwią wybór zadań i ukierunkują realizację.

W 2015 r. działania Polska Sieć Odnowy i Rozwoju Wsi (PSORW) ukierunkowane były na wdrażanie projektu sieci w zakresie oceny walorów kulturowych pierwszych 50 wsi z listy 100 jednostek wyłonionych przez członków stowarzyszenia na bazie informacji własnych, a także przekazanych przez konserwatorów zabytków oraz instytucje samorządowe szczebla regionalnego (ryc. 18).

Projekt był realizowany ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (2007–2013) na zlecenie Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA podległej Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w okresie styczeń–maj 2015 r. Wyboru 50 wsi z listy 100 przedstawionych dokonał kierownik merytoryczny projektu na podstawie wstępnej oceny wszystkich jednostek osadniczych w 3 zakresach: zachowania historycznego układu przestrzennego i stopnia jego przekształceń, aktywności społecznej oraz wpisania w walory przyrodnicze i antropogeniczne regionu. Jedną z zasad było zaproszenie do projektu wsi z każdego województwa Polski (przynajmniej 1 wieś pozyskana do projektu z każdego województwa).

Pilotażowy projekt został przeprowadzony wcześniej w województwie opolskim w oparciu o środki Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. Należy stwierdzić, że istniejące zasoby oraz ich społeczna świadomość w dużej części miejscowości tworzą istotny walor poznawczy. Jednak niedobory wynikające ze słabej promocji tego, co wartościowe, oraz brak możliwości dłuższego obcowania z lokalnym środowiskiem są na chwilę obecną w większości miejscowości podstawowymi barierami dla wejścia wsi do sieci. Poniżej przedstawiono wybrane wsie – liderów w wyznaczonych obszarach oceny merytorycznej (Wójcik 2017):

Literatura

- Borowska A., 2009. Lokalne Grupy Działania czynnikiem stymulującym rozwój obszarów wiejskich w Polsce. *Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia*, 8(4): 13–22.
- Böcher M., 2008. Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+. *Sociologia Ruralis*, 48, 4: 372–388.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., 2010. Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego, Wrocław.
- Furmankiewicz M., 2012. LEADER+ territorial governance in Poland: successes and failures as a rational choice effect. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 103(3): 261–275.
- Idziak W., Wilczyński R., 2013. Odnowa wsi. Przestrzeń, ludzie, działania. FAPA, Warszawa.
- Idziak W., 2008. Wymyślić wieś od nowa. Fundacja Wspomagania Wsi, Koszalińskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne, Stowarzyszenie Hobbiton, Stowarzyszenie SOSW i Wsi Podgórski, Fundacja Odnowa Wsi, Koszalin.
- Kaleta A., 2007. Odnowa wsi z perspektywy historycznej. [W:] M. Kłodziński, M. Błąd, R. Wilczyński (red.), *Odnowa wsi w integrującej się Europie*. IRWiR PAN, Warszawa, s. 77–86.
- Kłodziński M., 2007. Program odnowy wsi a jej kapitał ludzki, społeczny i kulturowy. [W:] M. Kłodziński, M. Błąd, R. Wilczyński (red.), *Odnowa wsi w integrującej się Europie*. IRWiR PAN, Warszawa, s. 87–104.
- Kołodziejczak A., 2011. Lokalne Grupy Działania jako czynnik rozwoju wiejskich obszarów peryferyjnych w województwach lubelskim i podlaskim. *Studia Obszarów Wiejskich* 28: 127–139.
- Niedźwiecka-Filipiak I., 2007. Idealny projekt odnowy wsi. Kongres Odnowy Wsi, Kamień Śląski (http://www.umwd.dolnyślask.pl/fileadmin/user_upload/WROW/ODNOWA_WSI_DLS/prezentacje/irena.pdf).
- Niedźwiecka-Filipiak I., Wilczyński R., 2015. Walory miejscowości – tworzywem Sieci Najciekawszych Wsi. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego.
- Szczepańska M., Wilkaniec A., 2017. Rola zasobów krajobrazu kulturowego obszarów wiejskich w procesie odnowy wsi i rozwoju lokalnego na przykładzie Długiej Gośliny w województwie wielkopolskim. *Studia Obszarów Wiejskich*, 45: 85–104.
- Wilczyński R., 2003. Odnowa wsi – perspektywa rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Poznań.
- Wilczyński R., (red.), 2012. Sieć Najpiękniejszych Wsi. Opracowanie eksperckie projektu. PROW, KSOW, Opole.
- Wolski O., Sykała Ł., 2016. Zasoby lokalne, odnowa wsi i koncepcje rozwoju obszarów wiejskich. Próba teoretycznego ujęcia zależności. *Studia Obszarów Wiejskich*, 44: 21–38.
- Wójcik M., 2017. Uwarunkowania tworzenia „Sieci najciekawszych wsi”. Wyniki oceny eksperckiej 50 polskich miejscowości. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*: 109–129.

Plany, programy, akty prawne

- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, 2007. MRiRW, Warszawa.
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020, 2018. MRiRW, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. 2008 nr 103 poz. 659).

Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 1777).

Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich z dnia 7 marca 2007 r. (Dz.U. nr 64 poz. 427).

5. Dziedzictwo kulturowe a rozwój obszarów wiejskich

Magdalena Szczepańska

Świadomość bogactwa i różnorodność kulturowego dziedzictwa wiejskiego to podstawa umacniania poczucia tożsamości mieszkańców wsi i małych miasteczek oraz powód do zadowolenia i dumy z miejsca, w którym się żyje. Poszczególne elementy tego dziedzictwa, zarówno duchowe, jak i materialne, mogą być ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego i wzrostu dobrobytu miejscowych społeczności. Istnieje jednak niebezpieczeństwo zachwiania harmonii między potrzebami społeczności a ich dziedzictwem tkwiącym w krajobrazie kulturowym. Im szybszy rozwój cywilizacyjny, tym niebezpieczeństwo jest większe. Aby zachować tradycyjne walory krajobrazu, należy je dostosować do aktualnych potrzeb użytkowych i modelu życia. Społecznościom, dla których tradycja i dorobek wcześniejszych pokoleń nie stanowią wartości, trudno jest sprostać wyzwaniom obecnych czasów.

Wraz z przystąpieniem do struktur Unii Europejskiej Polska ratyfikowała m.in. Europejską Konwencję Krajobrazową (EKK) (Dz.U. 2006 nr 14 poz. 98), tym samym wzrosła ranga zagadnień krajobrazowych w strategiach rozwojowych, koncepcjach zagospodarowania i programach odnowy. Zgodnie z zapisami EKK, krajobraz to obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i (lub) ludzi. Pojęcie krajobrazu w myśl EKK stawia ludzką percepcję na pierwszym miejscu, co nabiera szczególnego znaczenia przy badaniu krajobrazu „zwyczajnego”, „codziennego”, czyli krajobrazu kulturowego, związanego z bezpośrednim otoczeniem zamieszkania, traktowanego jako przeciwieństwo dla miejsc chronionych, a więc przetrzeźni do zawładnięcia (Wiśniewska 2002). Dopiero w 2013 r. podjęto prace nad ustawą odnoszącą się do problematyki krajobrazu, która została uchwalona jako ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony (Dz.U. 2015 poz. 774). Należy jednak zwrócić uwagę, że jest ona mało przejrzysta, ponieważ wprowadza zmiany do szeregu innych ustaw. W ustawie zdefiniowano pojęcie krajobrazu⁶, krajobrazu

⁶ Krajobraz – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka.

priorytetowego⁷, wprowadzono zapisy dotyczące audytu krajobrazowego⁸ i sprecyzowano, co powinno być rozumiane jako reklama⁹. Jedną z najistotniejszych ustaw mających wpływ na zarządzanie zasobami krajobrazu kulturowego jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717). W świetle tego aktu prawnego podstawowym narzędziem kształtowania przestrzeni są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz poprzedzające je studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Istotną rolę odgrywają także decyzje administracyjne o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, pozwolenia na budowę, decyzje nakazujące rozbiórkę, decyzje o zatwierdzeniu podziału nieruchomości.

Kolejną ustawą mającą bezpośredni wpływ na kształtowanie krajobrazu jest ustawa o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880). Przewiduje ona kilka form ochrony powierzchniowej, w tym krajobrazu (m.in. parki narodowe, krajobrazowe, obszary krajobrazu chronionego, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, obszary Natura 2000), jednak skupia się na jego przyrodniczych zasobach i wartościach, określając zakres i sposób ochrony krajobrazu na obszarach, dla których sporządzane są plany ochrony.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568) wprowadza ochronę wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi poprzez tworzenie parków kulturowych. Spośród innych, odnoszących się do problematyki krajobrazu, należy wymienić ustawy: o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o lasach, o gospodarce nieruchomościami, o scalaniu i wymianie gruntów, o samorządzie gminnym, o drogach publicznych, o autostradach płatnych oraz prawo ochrony środowiska, wodne, geologiczne i górnicze, budowlane, budżetowe. Zatem krajobraz kulturowy może być objęty ochroną poprzez: wpis do rejestru zabytków, ustanowienie parku kulturowego, ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzję o warunkach zabudowy, a także plan ochrony parku krajobrazowego, powołanie obszaru chronionego krajobrazu lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego.

W ostatnich latach na obszarach miast i wsi oraz stref podmiejskich zachodzą niekorzystne zmiany dotyczące krajobrazu kulturowego, często trudne do zaakceptowania i zwykle nieodwracalne. Racjonalne kształtowanie i skuteczna ochrona krajobrazu kulturowego wymaga sprawnego i systemowego zarządzania, zależy także od wiedzy przedstawicieli administracji publicznej, warsztatu planistycznego oraz społecznej świadomości, aktywności i przywiązania do danego

⁷ Krajobraz priorytetowy – krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania.

⁸ Audyt krajobrazowy – identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości.

⁹ Reklama – upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne.

miejsca. Zarządzanie krajobrazem można rozumieć jako sposób świadomego działania polegającego na: zachowaniu, przekształcaniu, dodawaniu albo eliminowaniu obiektów lub układów przestrzennych w celu utrzymania, odtwarzania lub kreowania jego materialnych i niematerialnych wartości. Jest to proces o interdyscyplinarnym charakterze, specyficzny dla takich dziedzin, jak: architektura krajobrazu, planowanie przestrzenne, urbanistyka, ruralistyka, wymagający konkretnych metod działania i narzędzi ochrony (Szczepańska 2014a, b).

Zdaniem Bogdanowskiego (1976) **krajobraz kulturowy jest odzwierciedleniem długotrwałych i wzajemnych interakcji między ludźmi a ich środowiskiem życia, stanowi swoisty zapis dziejów kolejnych pokoleń zamieszkujących dany obszar oraz ich kultury użytkowania przestrzeni**. W literaturze przedmiotu wymienia się 3 typy krajobrazu:

1. **krajobraz pierwotny** – nienaruszony działalnością człowieka (anekumeny); w którym w ciągu wieków wytworzyła się wewnętrzna harmonia, równowaga między biocenozą a biotopem, a jego zachowanie ma ogromne znaczenie dla naukowych obserwacji dotyczących funkcjonowania ekosystemów, przystosowania się i ewolucji roślin oraz zwierząt;
2. **krajobraz naturalny** – nie cechują go istotne i rażące zmiany wynikające z działalności człowieka, tzn. zachowana jest jeszcze równowaga między głównymi składnikami krajobrazu, a przyroda żyje i rozwija się w pełnej harmonii z otoczeniem, zwykle jest to krajobraz regionów słabo rozwijających się gospodarczo;
3. **krajobraz użytkowy/kulturowy** – jest wynikiem działalności człowieka; może on mieć charakter:

Tabela 6. Typy i podtypy krajobrazu z uwzględnieniem rodzaju ich pokrycia, ukształtowania oraz form kulturowych

Typy krajobrazu	Rodzaj krajobrazu		Formy kulturowe
	ze względu na pokrycie terenu	ze względu na ukształtowanie	
Pierwotny	np. puszczański, pustynny, stepowy, polarny, górski (najwyższe szczyty)	np. płaski, sfalowany, pagórkowaty, górzysty, dolinny	brak
Naturalny	np. łągowy, torfowiskowy, leśny, łąkowy, pasterski	jak wyżej	pierwotne cywilizacje: zbieractwo, łowiectwo
Kulturowy podtypy: – harmonijny – dysharmonijny – dewastacyjny (zdegradowany)	np. leśny (las gospodarczy), uprawowy (tzw. krajobraz otwarty), rolniczo-osadniczy, wiejski, rezydencjonalno-parkowy, miejski, zurbanizowany, przemysłowy, rekreacyjny	jak wyżej	historyczny zabytkowy współczesny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bogdanowski (1976).

- **harmonijny** – gdy działalność człowieka jest zgodna z zasadą ładu przestrzennego;
- **dysharmonijny** – gdy działalność człowieka narusza zasadę ładu przestrzennego;
- **zdegradowany (dewastacyjny)** – gdy działalność człowieka jest niezgodna z zasadą ładu przestrzennego.

Ponadto charakterystyki typów krajobrazów można dokonać poprzez określenie jego pokrycia i ukształtowania oraz formy kulturowe (tab. 6). Szczególną uwagę należy zwrócić na propozycję typologii aktualnych krajobrazów Polski według Chmielewskiego i in. (2015).

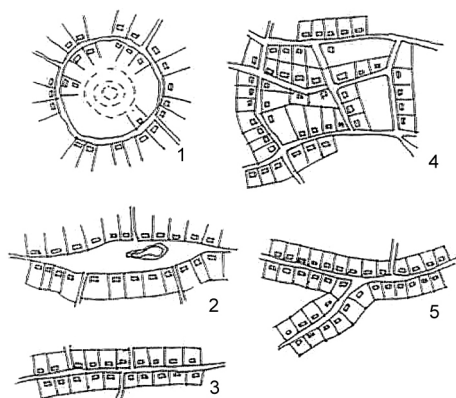
Przez wieki środowisko kulturowe budowane było w ramach 3 równoległych, wzajemnie uzupełniających się nurtów: kultury gospodarowania przestrzenią, kultury materialnej i kultury duchowej. Materialne składniki dziedzictwa są łatwe do opisanego i zlokalizowania. Jednak często są w złym stanie, wymagają

Tabela 7. Zasoby materialne dziedzictwa kulturowego

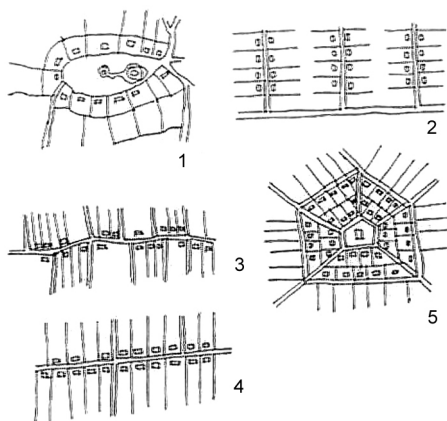
Zasoby	Uszczegółowienie
Relikty archeologiczne	obiekty o własnych formach (grodziska, cmentarzyska)
Zabudowa wiejska	domy mieszkalne, budynki inwentarskie i składowe, zajazdy, karczmy, poczty, szkoły, stacje kolejowe oraz materiał i konstrukcja budowlana
Formy przestrzenne zagród	wielkość, kształt, rozmieszczenie w przestrzeni wiejskiej wraz z towarzyszącą im zielenią – wysokie drzewa, sady, ogrody przydomowe, w tym warzywne i kwiatowe
Systemy komunikacyjne	przebieg i nawierzchnia dróg, stare linie kolejowe
Rozplanowanie wsi	kształt ulic i placów, zwartość lub rozproszenie zabudowy
Obiekty sakralne	kościóły, kaplice, cmentarze, krzyże, kapliczki i towarzysząca im zieleń
Założenia rezydencjonalno-folwarczne	dwory, pałace, parki, ogrody, budynki gospodarcze, przemysłowe i dla służby tworzące funkcjonalną i kompozycyjną i całość
Obiekty przetwórstwa rolnego i przemysłowe	młyny, gorzelnie, browary i cegielnie – tzw. architektura niedostrzegana
Zespoły zieleni	zadrzewienia śródpolne, aleje, kępy zieleni, parki przypałacowe – świadomie komponowane założenia krajobrazowe
Układy pól	kształt, wielkość i podziały rolniczej przestrzeni produkcyjnej
Obiekty i systemy inżynierskie	rowy melioracyjne i hydrotechniczne, zbiorniki, mosty, przeprawy, drogi dojazdowe do pól

Źródło: opracowanie własne.

szybkiego ratunku, zatrzymania procesu dalszej destrukcji. Zasoby kultury materialnej tworzą m.in. przestrzenne układy wsi oraz zagród wiejskich, rodzaje zabudowań i zespoły zieleni (tab. 7). Wśród zasobów niematerialnych należy wymienić: tradycje i zwyczaje, technologie i umiejętności, gwarę, stroje, taniec



Ryc. 19. Układy wsi samorodnych: 1) okrągła, 2) owalnicza, 3) przydrożna, 4) wielodrożnicza, 5) widlicza
Źródło: Wieczorkiewicz (1996).



Ryc. 20. Układy wsi zakładanych: 1) okolnicza, 2) szeregówkowa, 3) łańcuchówka, 4) sznurowa, 5) regularna
Źródło: Wieczorkiewicz (1996).

i muzykę przekazywane często jako ustna relacja przez ustępujące pokolenia (Duriasz-Bułhak i in. 2001, Konopka 2001, Chilik 2011).

Genetycznie wsie dzielą się na samorodne i zakładane (Wieczorkiewicz 1996). Grupa wsi samorodnych to: okrągła, owalnicza, owalnicza, przydrożna, samotnicza i przysiółek (ryc. 19).

Do grupy wsi zakładanych należą: okolnicza, łańcuchówka, sznurowa (rzędówka), szeregówkowa, regularna, rozproszona, współczesna (ryc. 20). Ze względu na okres powstania wsie można podzielić na:

- wsie z okresu przedfeudalnego (okrągła, okolnicza) – do połowy X w.;
- wsie z okresu feudalnego, oparte na wzorcach słowiańskich i na prawie polskim (owalnicza, przydrożnicza, wielodrożnicza, widlicza) – przed XIII w.
- wsie z okresu feudalnej monarchii stanowej, pochodzące z kolonizacji na prawie niemieckim (łańcuchówka, wieś sznurowa) – od XIII do XV w.;
- wsie z okresu demokracji i oligarchii magnackiej pochodzące z czasów kolonizacji Polski północnej (szeregówkowa, przysiółki) – od XV do XVIII w.;
- wsie z okresu kapitalizmu (samotnicza, regularna, rozproszona) – XIX/XX w. do 1945 r.;
- wsie współczesne, przebudowane lub całkowicie wybudowane po 1945 r. (szczególnie wsie spółdzielcze oparte na zorganizowanych jednolitych formach zabudowy).

W układach przestrzennych współczesnych wsi te historyczne surowe układy urbanistyczne lub rozwiązania tzw. wsi dworskich (dwór, park, folwark), wobec rozwoju gospodarczego, wtórnych parcelacji są aktualnie w niedostatecznym stopniu czytelne. Współczesną wieś cechuje zwartość siedlisk, obustronna przyuliczna zabudowa. Z powodu dużej liczby skupionych zagród zabudowa wsi jest rozciągnięta wzdłuż drogi. Generalnie w miejscowościach wiejskich bez względu

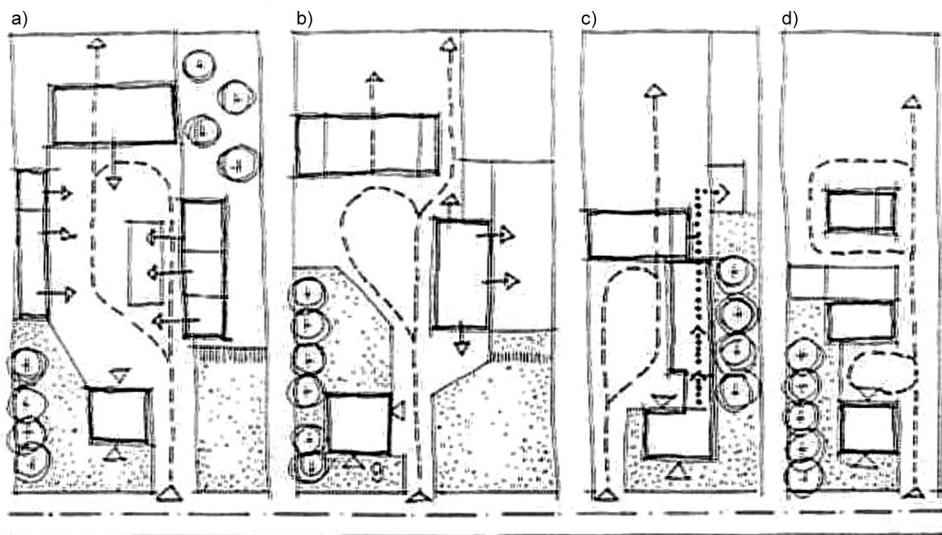
na ich położenie wyróżnia się: tereny upraw (rozłóg wsi), tereny osiedlowe, tereny przemysłowo-składowe, tereny zieleni.

Podstawowym elementem przestrzennym wsi rolniczej jest zagroda skupiająca budynki mieszkalne, gospodarcze, składowo-magazynowe oraz inwentarskie.



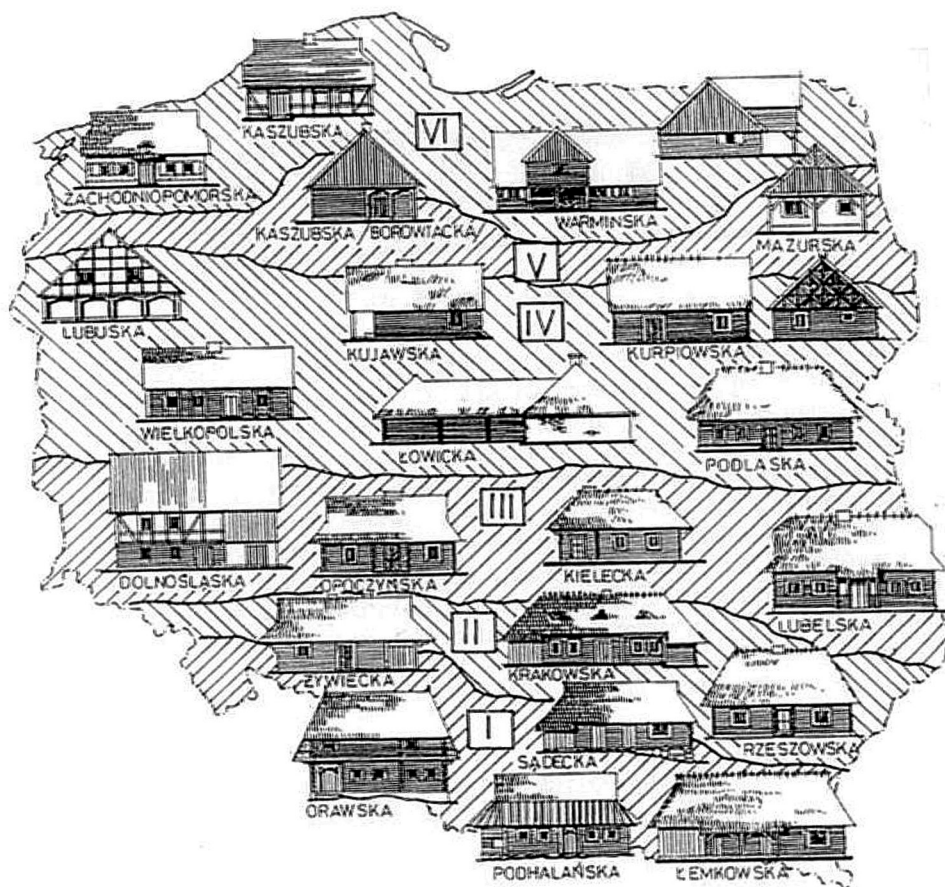
Ryc. 21. Typy zabudowy: kalenicowa i szczytowa
Źródło: Wieczorkiewicz (1996).

Tradycyjna forma przestrzenna zagrody polega na zlokalizowaniu budynków na jednej działce wokół podwórza, z tym że od ulicy wznoszony jest budynek mieszkalny szczytem lub kalenicą. Regularny sposób zakładanych w ten sposób zagród



Ryc. 22. Tradycyjne układy działek zagrodowych (siedlisk): a – układ dośrodkowy, b – układ odśrodkowy, c – układ liniowy, d – układ pasmowy
Źródło: Wieczorkiewicz (1996).

wzdłuż ulicy tworzy tradycyjny styl zabudowy zwany szczytowym lub kalenicowym (ryc. 21).



Ryc. 23. Geograficzne rozmieszczenie regionalnych typów budownictwa ludowego w Polsce
 Źródło: Wieczorkiewicz (1996).

Formy przestrzenne są zróżnicowane i można wyodrębnić kilka układów funkcjonalnych: dośrodkowy, odśrodkowy, liniowy (zwarty lub luźny), pasmowy (ryc. 22).

Architektura ludowa jest szczególnym elementem dziedzictwa kulturowego obszarów wiejskich i jest zróżnicowana regionalnie (ryc. 23).

Regionalizm jest działaniem społecznym zmierzającym do zachowania miejscowych, swoistych cech kultury danego obszaru lub ich odnowy. Region architektoniczny jest to obszar, na którym w osadnictwie wiejskim wznoszono budynki o jednakowej lub podobnej formie architektonicznej, w tym konstrukcji, materiale i detalu. Regiony powstały w wyniku osiedlania się na danym terenie jednolitych grup etnicznych. Wpływ na formę budynku miało również miejsce jego wznoszenia, tj. ukształtowanie terenu, klimat, środowisko przyrodnicze, stanowiące źródło materiałów budowlanych. Wyróżnia się następujące regiony związane z typami budownictwa ludowego:

- I. **Region karpacki** – typy budynków: łemkowski, sądecki, podhalański, orawski, żywiecki).
- II. **Kotlina karpacka** – typy budynków: rzeszowski, krakowski.
- III. **Pas starych gór i wyżyn** – typy budynków: lubelski, kielecki, opoczyński, śląski (sudecki).
- IV. **Pas nizin środkowych** – typy budynków: podlaski, kurpiowski, łowicki, mazowiecko-nadwiślański, kujawski, wielkopolski, lubuski.
- V. **Pojezierze północne** – typy budynków: mazurski, kaszubski.
- VI. **Nizina nadmorska** – typy budynków: warmiński, kaszubski, zachodniopomorski.

W Polsce od kilkunastu lat obserwuje się ekspansję terytoriów miast (ang. *urban sprawl*) na obszary o mniejszej urbanizacji, takie jak przedmieścia i tereny rolnicze. Zwłaszcza w strefie podmiejskiej pojawia się silnie rozwinięte budownictwo mieszkaniowe, usługowe i produkcyjne. Wzrasta napływ ludności miejskiej oraz natężenie ruchu na drogach dojazdowych do miast. Zmianie ulega struktura użytkowania ziemi, a także funkcje społeczno-gospodarcze terenów rolniczych. Tempo i skala tych zmian powoduje wiele konfliktów przestrzennych, tym samym nieodwracalnym przekształceniom ulega kulturowy krajobraz obszarów wiejskich. Do współczesnych zagrożeń krajobrazu kulturowego wsi zalicza się: deformację historycznego rozplanowania wsi; rozpraszanie i homogenizację zabudowy; lokalizowanie funkcji o terenochłonnym i wielkogabarytowym charakterze oraz obiektów wysokościowych bez uwzględnienia uwarunkowań krajobrazowych; brak ochrony cennych widoków i stref ekspozycji panoram; zawłaszczanie krajobrazu; dewastację detalu architektonicznego (Raszeja 2008, Raszeja i in. 2010, Uruszczak i in. 2015, Szczepańska, Wilkaniec 2017, Kołodziejczak i in. 2018). Ponadto następuje:

- **zanik tradycyjnych formy użytkowania:** scalanie gruntów; tworzenie pól wielkoobszarowych; usuwanie miedz i enklaw zieleni śródpolnej; uprawy monokulturowe; niwelacja terenu i zanik śródpolnych oczek wodnych; zanik tradycyjnych upraw (sady, ogrody warzywne, łąki pastwiska);
- **zanik tradycyjnych zespołów zieleni:** wycinanie zadrzewień śródpolnych; usuwanie drzew wzdłuż ciągów komunikacyjnych; degradacja parków podworskich – brak pielęgnacji i opieki; niewłaściwe sposoby pielęgnacji drzew (ogławianie, podkrzesywanie); ubytek zieleni wysokiej towarzyszącej zabudowie siedliskowej; zanik tradycyjnych form zieleni w przestrzeni osiedla wiejskiego, w sąsiedztwie obiektów sakralnych; nieuzupełnianie ubytków w istniejących nasadzeniach; brak nowych nasadzeń;
- **deformacja i zanik tradycyjnych ogrodów przydomowych:** zmiana użytkowania ogrodu przydomowego (kierunek ozdobny i rekreacyjny); deformacja tradycyjnej kompozycji ogrodu wiejskiego; wprowadzanie gatunków obcego pochodzenia, zwłaszcza zimozielonych; nadmierne stosowanie nawierzchni trawiastych i utwardzonych; kopiowanie i przenoszenie na wieś wzorców form i kompozycji obcych kulturowo (ogrody skalne, japońskie, oczka wodne, kaskady, mała architektura); nadmierne zróżnicowanie kolorystyczne i pokrojowe odmian roślin ozdobnych; odejście od tradycyjnych form i materiałów ogrodzeń na rzecz prefabrykatów.

Istnieją liczne **metody waloryzacji** krajobrazu i dziedzictwa kulturowego. Należy jednak pamiętać, że w zależności od zastanej sytuacji, dostępnych danych i zaangażowania mieszkańców ich dobór może być różny.

Metodą zalecaną przez Europejski Ruch Odnowy Wsi i Małych Miast (ECO-VAST 2006) jest **matryca krajobrazowa**. Badanie jednostki krajobrazowej i przygotowanie opisu, jest dość prostym procesem. Jest to zadanie, które może być realizowane przez jedną osobę lub najlepiej przez mały zespół. Obejmuje ono

Matryca identyfikacji krajobrazowej

Lista decydujących elementów charakterystycznych

- 10 Uczucia i skojarzenia
- 9 Cechy historyczne (np. zamki, klasztory, stanowiska archeologiczne)
- 8 Inne elementy stworzone przez człowieka (np. przemysł, turystyka, infrastruktura)
- 7 Charakterystyczne cechy domów i osiedli
- 6 Charakterystyczne cechy i formy rolnictwa i leśnictwa
- 5 Pokrycie terenu (roślinność, dzika przyroda, siedliska)
- 4 Gleba
- 3 Forma terenu (geomorfologia)
- 2 Klimat (hydrologia, rzeki, jeziora, lodowce)
- 1 Skąły (geologia powierzchni)

Nazwa jednostki krajobrazowej:				
Względne natężenie cech (podziałka 1-4):				
	dominujące	silne	umiarkowane	niskie
10				
9				
8				
7				
6				
5				
4				
3				
2				
1				
(wyjątkowe cechy charakterystyczne należy wpisać pogrubioną czcionką)				

Krótki opis

(dotyczący co najmniej cech dominujących i całościowego wrażenia z krajobrazu):

Ocena

(pierwsza ocena znaczenia krajobrazu):

Dodatkowe komentarze (np. odniesienie do przepisów, zaleceń konserwatorskich lub wymogów):

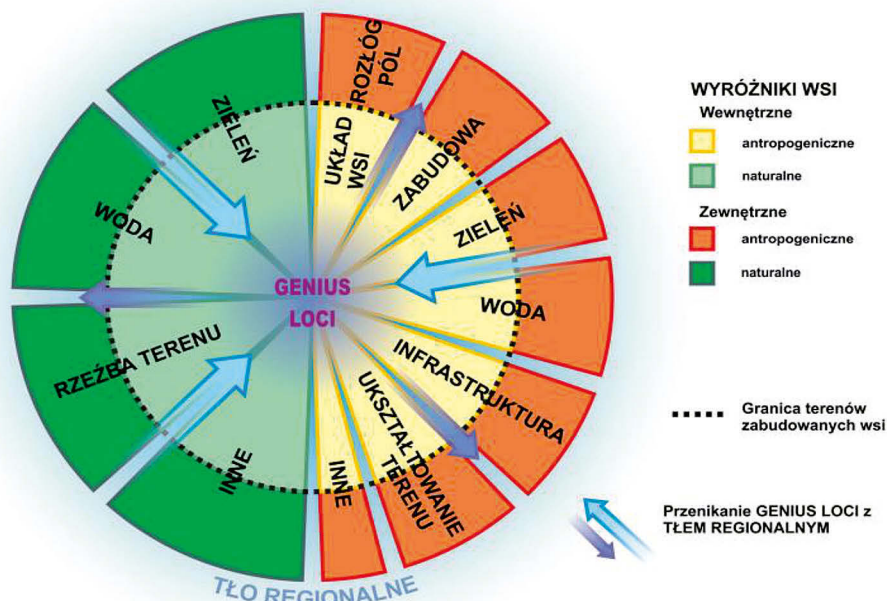
Ryc. 24. Matryca identyfikacji krajobrazowej

Źródło: http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/files/artykuly/5461/GOOD_PRACTICE_pl.pdf (dostęp: 19.12.2018).

4 krótkie etapy: 1. przygotowawczą „pracę domową”; 2. czas przeznaczony na obserwację krajobrazu; 3. przygotowanie opisu; 4. pracę zespołową. Na rycinie 24 przedstawiono pustą listę kontrolną matrycy krajobrazowej, którą można skopiować i wykorzystać do przeprowadzenia własnej analizy krajobrazu. Zawiera ona 10 głównych elementów charakteru krajobrazu.

Pozwala oznaczyć te cechy (w każdej pozycji), które są wyraźnie widoczne w krajobrazie i decydują o jego charakterze oraz względnym natężeniu tych cech. Matryca krajobrazu oferuje również miejsce na dodanie: krótkiego opisu krajobrazu, podsumowującego jego charakter; dodatkowych komentarzy oraz zdjęć (ilustrujących cechy dominujące), a także mapy opisywanego obszaru/krajobrazu (najlepiej w skali 1:100 000 lub 1:50 000), które pozwalają zobaczyć całość jednostki krajobrazowej lub nawet kilka jednostek na jednym arkuszu.

Zasoby dziedzictwa kulturowego można określić metodą **wyróżnika krajobrazowego** (ryc. 25), czyli swoistego rodzaju identyfikatora w rozpatrywanej przestrzeni wiejskiej, służącego do określania zasobów w poszczególnych miejscowościach w celu odróżnienia ich od siebie. Jest on pomocny w działaniach i inwestycjach podporządkowanych całościowej wizji miejscowości uwzględniającej jej specyficzny charakter – ma być inspiracją do tworzenia obiektów nowych



Ryc. 25. Model występowania wyróżników w krajobrazie wsi
Źródło: Niedźwiecka-Filipiak, Wilczyński (2015).

uwzględniających współczesne standardy, jednak spójnych z tym, co zostało już wcześniej stworzone. Każda miejscowość może mieć wiele wyróżników, lecz jeden z nich powinien mieć rangę wiodącą, a pozostałe wspomagającą i uzupełniającą. Dopiero wykorzystanie ich wszystkich przy konstruowaniu opowieści zapewnia jej wysokie walory poznawcze (Niedźwiecka-Filipiak, Wilczyński 2015).

Inną metodą waloryzacji krajobrazu jest **wskaźnik trwałości historycznych układów przestrzennych** (Szczepańska, Wilkaniec 2016), który określa się, konfrontując archiwalne mapy stolikowe (tzw. Messtischblatt z 1940 r.) ze współczesnymi mapami oraz zdjęciami lotniczymi (mapy topograficzne, ortofotomapa). Stan zachowania określano jako: 5 – dobry, 4 – dobry przekształcony, 3 – przekształcony zaniedbany, 2 – przekształcony zdegradowany, 1 – zachowany śladowo, 0 – niezachowany oraz „•” – nie dotyczy. Bada się stan zachowania 5 podstawowych kategorii układów przestrzennych występujących na terenie wsi:

1. **układu przestrzennego siedliska** (m.in. przebieg ulic we wnętrzu wsi, rozmieszczenie budynków, uzupełnienie układu nowymi budowlami, rozmieszczenie nowo powstałych terenów budowlanych, stan zachowania takich obiektów, jak: cmentarze wiejskie, świątynie, elementy zieleni);
2. **założeń rezydencjonalno-parkowych** (m.in. budynków pałacowych, dworów lub domów zarządców, historycznego układu tych założeń oraz towarzyszących im parków);
3. **założeń folwarcznych** (m.in. czytelność układu podwórzy folwarcznych, stan budowli folwarcznych, współcześnie pełnione przez budynki i działki funkcje, istnienie wtórnych podziałów własnościowych, rozmieszczenie budowli będących uzupełnieniem historycznego układu);
4. **układu drogowego i alejowego** (m.in. istnienie poszczególnych odcinków dróg, ich przebieg, zmiany rangi, istnienie wiekowych nasadzeń i ich stan zdrowotny, ale również współcześnie odtwarzanych lub zakładanych, porównanie składu gatunkowego);
5. **pokrycia terenu w rozłogu pól** (m.in. zmiany w zasięgu powierzchni uprawowych i lasów oraz terenów nowo zabudowanych, znajdujących się w dawnym rozłogu pól).

Kolejną metodą jest **Karta Oceny Miejscowości** (zał. 1), opracowana przez Wilczyńskiego (2003) do potrzeb ogólnopolskiego projektu Sieci Najciekawszych Wsi realizowanego w ramach Polskiej Sieci Odnowy i Rozwoju Wsi (PSORW). Oceniając miejscowość należy dokonać analizy w 3 obszarach:

- I. **Zasób miejscowości**, w tym 3 podobszary: ukształtowanie i wizerunek; infrastruktura pobytowa; udostępnienie walorów – łączna maksymalna liczba pkt 70;
- II. **Specyfika wsi** – łączna maksymalna liczba pkt 15;
- III. **Klimat miejsca** – łączna maksymalna liczba pkt 15.

Zasoby dziedzictwa kulturowego można **chronić, stosując następujące formy ochrony**: wpis do rejestru zabytków¹⁰, uznanie za pomnik historii, wpisanie na Listę Światowego Dziedzictwa, utworzenie parku krajobrazowego, kulturowego

¹⁰ Wpis do gminnej ewidencji zabytków nie jest formą ochrony zabytków.

lub parku etnograficznego oraz poprzez ustalenie wymogów ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji lokalizacyjnej.

W myśl ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23 lipca 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568) **zabytek** to nieruchomość (np. pojedynczy budynek, cmentarz, historyczny układ urbanistyczny lub krajobraz kulturowy) albo rzecz ruchoma (np. dzieło sztuki użytkowej, obraz, rzeźba, znalezisko archeologiczne – np. artefakt), ich części lub zespoły rzeczy, które są dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowią świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, a których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na swoją wartość artystyczną, naukową lub historyczną. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, zabytki nieruchome, będące w szczególności:

- a. krajobrazami kulturowymi,
- b. układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi,
- c. dziełami architektury i budownictwa,
- d. dziełami budownictwa obronnego,
- e. obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi,
- f. cmentarzami,
- g. parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni,
- h. miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Ochronie mogą podlegać również nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej (art. 6 ust. 2).

Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID) publikuje wykazy zabytków nieruchomych wpisanych do wojewódzkich rejestrów zabytków¹¹. Na stronie NID dostępna jest również informacja o lokalizacji obszarów chronionych ze względu na wpis do księgi A i C rejestru, opracowana na podstawie decyzji przesłanych do NID przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (WKZ)¹².

Obiekty i obszary wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO stanowią wspólne dobro ludzkości. Wyróżnia je „najwyższa powszechna wartość” uznana w rozumieniu Konwencji UNESCO z 1972 r. Światowe Dziedzictwo ma przedstawiać różnorodność kulturalną i bogactwo natury wszystkich regionów świata. Szczególna opieka, jaką miejscom zaliczonym w poczet Światowego Dziedzictwa mają zapewnić państwa – strony konwencji, ma je chronić przed zniszczeniem i pozwolić na zachowanie ich w możliwie niezmienionej postaci dla przyszłych pokoleń. Konwencja jest umową międzynarodową określającą obowiązki państw-stron i instrumentem współpracy międzynarodowej. Warunkiem wpisu zabytku na Listę Światowego Dziedzictwa jest spełnienie jednego lub kilku kryteriów stanowiących o jego wyjątkowości w skali światowej. Miejsca wpisane na listę muszą odpowiadać wymogom autentyczności i integralności, określonym w „Wytycznych operacyjnych” do Konwencji UNESCO. Obecnie na Liście

¹¹ <https://www.nid.pl> (dostęp: 19.12.2018).

¹² <https://mapy.zabytek.gov.pl/nid/> (dostęp: 19.15.2018).

Światowego Dziedzictwa znajdują się 1073 obiekty w 167 państwach: 832 obiekty kultury, 206 przyrodniczych i 35 o charakterze mieszanym kulturowo-przyrodniczym¹³. Wpisanie na Listę UNESCO jest procedurą wymagającą wcześniejszego objęcia obiektu ochroną konserwatorską, a następnie przedłożenia Prezydento-

Tabela 8. Lista polskich obiektów wpisanych na listę UNESCO w ujęciu wojewódzkim

Województwo	Nazwa obiektu/obszaru	Rok wpisania na listę
Dolnośląskie	Hala Stulecia we Wrocławiu	2006
	Kościół Pokoju w Jaworze i Świdnicy	2001
Kujawsko-pomorskie	Miasto średniowieczne w Toruniu	1997
Lubelskie	Stare miasto w Zamościu	1992
Lubuskie	Muskauer Park/Park Mużakowski	2004
Małopolskie	Auschwitz Birkenau, niemiecki nazistowski obóz koncentracyjny i zagłady (1940–1945)	1979
	Historyczne centrum Krakowa	1978
	Kalwaria Zebrzydowska: zespół architektoniczno-krajobrazowy oraz park pielgrzymkowy	1999
	Kościół drewniany południowej Małopolski	2003
	Królewskie Kopalnie Soli w Wieliczce i Bochni	1978/2013
	Drewniane cerkwie w polskim i ukraińskim regionie Karpat	2013
Mazowieckie	Historyczne centrum Warszawy	1980
Podkarpackie	Drewniane cerkwie w polskim i ukraińskim regionie Karpat	2013
Podlaskie	Belovezhskaya Pushcha/Puszcza Białowieża	1979
Pomorskie	Zamek krzyżacki w Malborku	1997
Śląskie	Kopalnia rud ołowiu, srebra i cynku wraz z systemem gospodarowania wodami podziemnymi w Tarnowskich Górach	2017

Źródło: opracowanie własne.

wi RP wniosku o uznanie za pomnik historii. Na terenie Polski znajduje się 15 obiektów i obszarów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa (tab. 8). Lista ta jest rekomendacją dla biur podróży, ułatwia ubieganie się o środki pomocowe na rozwój turystyki.

Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880) **park krajobrazowy** to wielkoobszarowa forma ochrony przyrody tworzona ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne, kulturowe oraz krajobrazowe w celu ich zachowania i popularyzacji w warunkach rozwoju zrównoważonego. Parki krajobrazowe stanowią obok parków narodowych jeden z podstawowych elementów systemu obszarów chronionych w kraju. W 2018 r. w Polsce istniały 123 parki

¹³ <http://www.unesco.pl> (dostęp: 19.12.2018).

krajobrazowe. Tworzą system dość równomiernie pokrywający cały obszar kraju, obejmując wszystkie krainy geograficzne. Parki krajobrazowe to tereny o ściśle określonych granicach, o powierzchni od kilku do kilkudziesięciu tysięcy hektarów. Największą powierzchnią charakteryzuje się Park Krajobrazowy Dolina Baryczy (84 040 ha), najmniejszą Park Krajobrazowy Stawki (1732 ha). Historia tworzenia parków krajobrazowych sięga 1976 r., kiedy to powołano Suwalski Park Krajobrazowy. Najmłodszy jest Park Krajobrazowy Góry Łosiowe, który powołano w 2018 r. w województwie kujawsko-pomorskim.

W granicach parków krajobrazowych znajdują się tereny o cennym i mało przekształconym krajobrazie oraz o dużej wartości przyrodniczej. Obok obszarów o krajobrazie zbliżonym do naturalnego parki obejmują również krajobrazy kulturowe ukształtowane przez kilkunastowieczną tradycję. Do cennych walorów kulturowych parków krajobrazowych należą zabytki architektury i budownictwa wiejskiego, tradycyjne układy osadnicze i typy zabudowy oraz regionalne formy użytkowania ziemi i innej działalności gospodarczej. Parki krajobrazowe jako obszary o stosunkowo dużej powierzchni obejmują w całości zasoby przyrodnicze, takie jak fragmenty wybrzeża morskiego, pojezierza, doliny rzeczne, torfowiska, kompleksy leśne, wyżyny, pogórza i pasma górskie, a także tereny użytkowane gospodarczo i zajęte przez osadnictwo, służąc kompleksowej ochronie różnorodnych elementów środowiska przyrodniczego i kulturowego, charakterystycznych dla różnych regionów kraju.

Jedną z ważniejszych funkcji, jakie, oprócz ochrony krajobrazu, spełniają parki krajobrazowe są funkcje turystyczne i edukacyjne. W parku krajobrazowym prowadzi się działalność gospodarczą z ograniczeniami wynikającymi z troski o zachowanie środowiska przyrodniczego. W zależności od charakteru i walorów poszczególnych parków można w nich uprawiać różne formy turystyki. W każdym jednak przypadku najbardziej pożądane są na tych obszarach wszelkie formy turystyki poznawczej (zwłaszcza turystyki przyrodniczej i kulturowej) i turystyki aktywnej (pieszej, rowerowej, kajakowej, narciarskiej itp.) oraz agroturystyka. Parki krajobrazowe oferują turyście infrastrukturę turystyczną, zazwyczaj lepiej rozwiniętą niż na terenach sąsiednich, w postaci np. znakowanych szlaków turystycznych, tablic informacyjnych, parkingów, pól biwakowych i zagospodarowanych punktów widokowych. Często na ich terenie wyznacza się specjalne ścieżki przyrodnicze. Działalność edukacyjna polega przede wszystkim na organizowaniu różnego rodzaju form edukacji ekologicznej.

Na mocy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz.U. nr 162 poz. 1568) ustanowiono nową formę ochrony zabytków – **park kulturowy**. Tworzony jest w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Powołanie parku kulturowego należy do kompetencji gminy i wiąże się z opracowaniem planu ochrony parku (zatwierdzanego przez gminę) oraz obliuguje do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru parku. Ustalenia planu ochrony parku muszą być uwzględnione w zasadach ochrony jego terenu, zapisanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Granice

Tabela 9. Wykaz parków kulturowych w Polsce

Województwo	Nazwa parku kulturowego	Rok utworzenia
Dolnośląskie	Forteczny Park Kulturowy w Srebrnej Górze	2002
	Forteczny Park Kulturowy Twierdza Kłodzka	2006
	Park Kulturowy Wietrzychowice	2006
	Park Kulturowy Kotliny Jeleniogórskiej	2008
	Park Kulturowy Stare Miasto we Wrocławiu	2014
	Park Kulturowy „Wzgórze Zamkowe, Dolina Budzówki i Nysy Kłodzkiej” w Kamieńcu Żąbkowickim	2014
Kujawsko-pomorskie	Park Kulturowy Kałwaria Pakoska	2008
	Park Kulturowy „Kościół pw. św. Oswalda” w Płonkowie	2009
	Park Kulturowy Sarnowo	2010
	Park Kulturowy Osieczek w Osieczku	2014
	Park Kulturowy Kościół pw. św. Marii Magdaleny w Łopatkach	2014
Lubelskie	–	–
Lubuskie	Park Kulturowy „Dolina Trzech Młynów” w Bogdańcu	2006
	Park Kulturowy Grodzisko w Wicinie	2013
Łódzkie	Park Kulturowy Miasto Tkaczy w Zgierzu	2007
	Park Kulturowy Wzgórze Zamkowe w Sieradzu	2009
	Park Kulturowy Etnograficznego Podregionu Kutnowskiego Związanego z Poetą Romantycznym Józefem Bohdanem Zaleskim	2015
	Park Kulturowy Ulicy Piotrkowskiej (w Łodzi)	2015
Małopolskie	Park Kulturowy Kotliny Zakopiańskiej	2006
	Park Kulturowy Stare Miasto w Krakowie	2010
	Park Kulturowy Krupówki w Zakopanem	2016
Mazowieckie	Park Kulturowy „Ossów Wrota Bitwy Warszawskiej 1920 Roku”	2009
	Park Kulturowy Stary Radom	2011
	Wilanowski Park Kulturowy	2012
Opolskie	Park Kulturowy „Książęce Miasto Brzeg”	2016
Podkarpackie	Park Kulturowy Zespołu Staromiejskiego oraz Zespołu OO. Dominikanów w Jarosławiu	2009
Podlaskie	–	–
Pomorskie	Park Kulturowy Fortyfikacji Miejskich „Twierdza Gdańsk”	2002
	Park Kulturowy Ośmiu Błogosławieństw we wsi Sierakowice	2006
	Park Kulturowy „Osada Łowców Fok” w Rzucewie	2008
	Park Kulturowy „Klasztorne Stawy”	2009

Województwo	Nazwa parku kulturowego	Rok utworzenia
Śląskie	Park Kulturowy Cmentarz Żydowski w Żorach	2004
	Park Kulturowy „Hałda Popłuczkowa”	2006
	Park Kulturowy dla Obszaru Staromiejskiego w Bieruniu	2016
	Park Kulturowy dla Obszaru Grobli w Bieruniu	2016
Świętokrzyskie	Park Kulturowy Miasta Końskie	2005
Warmińsko-mazurskie	Park Kulturowy Warmińskiej Drogi Krajobrazowej Gietrzwałd–Woryty	2009
Wielkopolskie	Mickiewiczowski Park Kulturowy	2007
Zachodniopomorskie	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.nid.pl> (dostęp: 19.12.2018).

parku muszą być ujawnione na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do 2018 r. powołano 35 parków kulturowych (tab. 9).

Kolejną formą ochrony zasobów materialnych krajobrazu kulturowego oraz promocji wiedzy o nich są **parki etnograficzne** (tzw. muzea na wolnym powietrzu lub skanseny). Za tym określeniem kryje się instytucja, która gromadzi obiekty i prezentuje je w kontekście możliwie najbardziej zbliżonym do tego, z jakiego zostały one wyjęte. Dlatego w muzealnych kościołach odprawiane są msze, w kuźniach nadal kuje się podkowy, a w piecach piecze chleb według przepisów sprzed lat. Taka praktyka to także realizacja współczesnej idei żywego muzeum. Park etnograficzny definiowany jest jako obszar o wybitnych walorach krajobrazowych, na którym zgromadzone są najstarsze i najbardziej oryginalne obiekty, będące przykładem regionalnego budownictwa ludowego, często razem z przedmiotami codziennego użytku. Dla zabytków nieruchomych, etnograficznych, wykonanych w technikach umożliwiających przeniesienie (obiekty drewniane i ryglowe) plan miejscowy może dopuścić możliwość przeniesienia ich do muzeów, przy równoczesnym określeniu zasad zagospodarowania siedliska osieroconego. Plan miejscowy może dopuścić rozbiórkę tradycyjnych obiektów mieszkalnych i gospodarczych pod warunkiem wykonania na koszt wnioskodawcy inwentaryzacji pomiarowej i fotograficznej rozbieranego obiektu (Welc-Jędrzejewska i in. 2011).

Problematyka dotycząca dziedzictwa kulturowego podejmowana jest na poziomie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i powinna obejmować:

- informację o zasobie dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz ich waloryzację,
- analizę kondycji i diagnozę stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków,
- identyfikację problemów i zagrożeń dla zabytków,

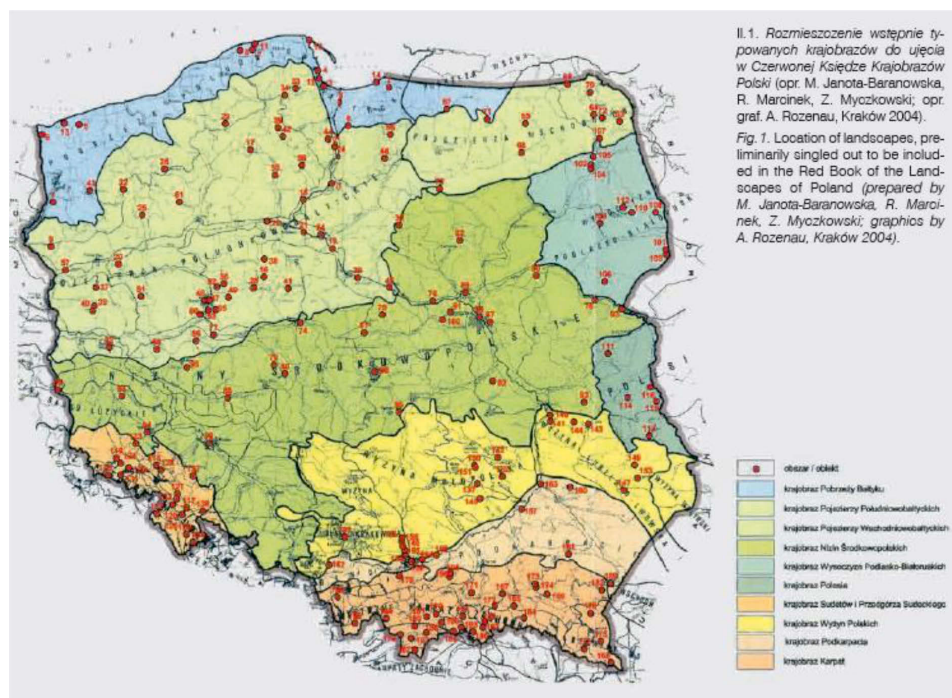
- określenie polityk przestrzennych utrzymania i eksponowania walorów dziedzictwa kulturowego gminy, w tym określenie możliwości ekonomicznego i społecznego wykorzystania dziedzictwa kulturowego i zabytków,
- program działań prowadzących do realizacji polityk, w tym wskazania i ustalenia wiążące dla planów miejscowych.

Plan miejscowy powinien zapewnić:

- zachowanie i eksponowanie zasobu i walorów dziedzictwa kulturowego,
- ochronę i przywracanie do stanu właściwego zasobów i walorów dziedzictwa kulturowego,
- kształtowanie harmonijnego, współczesnego krajobrazu kulturowego z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych i regionalnych.

Szczególnym wsparciem dla projektantów opracowań planistycznych sporządzanych przez samorząd gminny w realizacji obowiązku wprowadzenia do tych opracowań zasad ochrony dziedzictwa i krajobrazu kulturowego oraz zabytków jest poradnik autorstwa Welc-Jędrzejewskiej i in. (2011) opublikowany przez Narodowy Instytut Dziedzictwa.

Ponadto warto zwrócić uwagę na koncepcję „Czerwonej Księgi Krajobrazów Polski” (Baranowska-Janota i in. 2004). Jest to idea opracowania „banku informa-



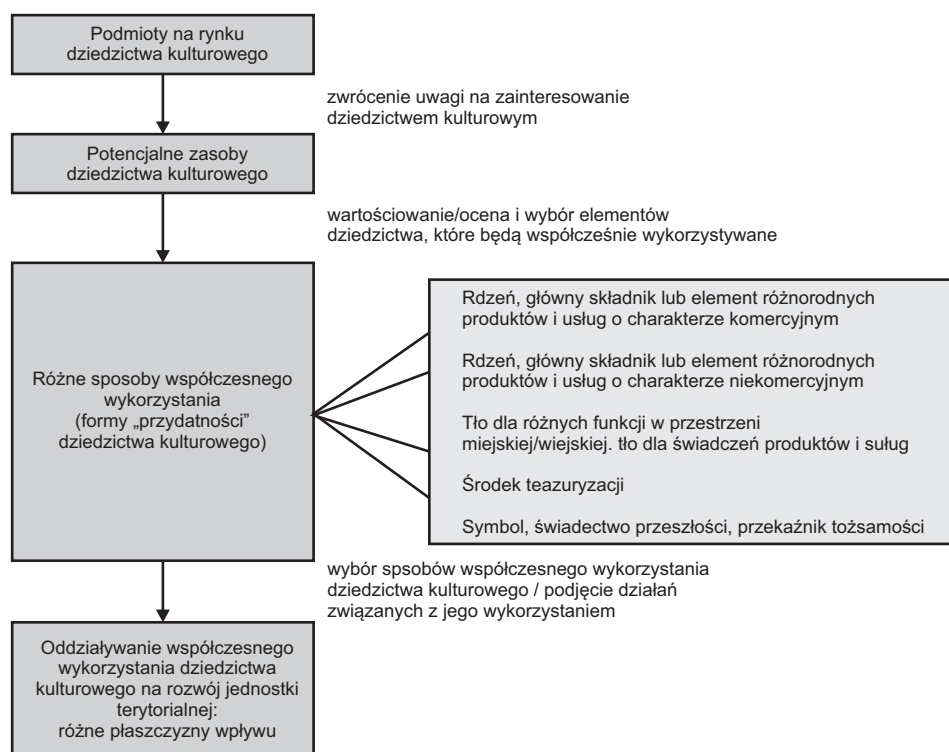
Ryc. 26. Idea „Czerwonej Księgi Krajobrazu Polski”

Źródło: Baranowska-Janota i in. (2004).

cji” o krajobrazach najbardziej reprezentatywnych, unikatowych, zagrożonych,

typowych czy charakterystycznych w skali krajowej, regionalnej czy lokalnej, która w stosownych fragmentach zawierać powinna przesłanki dla zarządzania poszczególnymi typami i rodzajami krajobrazu. Wytypowano i opisano 198 obszarów najcenniejszych krajobrazowo na tle ponad 400 rozpatrywanych (ryc. 26). Ważnym elementem opracowania jest także schemat układu karty krajobrazu i przykład wzorcowego zapisu karty wybranego krajobrazu w księdze.

Podczas rozpatrywania roli i potencjału dziedzictwa kulturowego w kontekście szeroko rozumianego rozwoju lokalnego istotne jest uwzględnienie kilku złożonych kwestii (ryc. 27). Po pierwsze niezbędne jest zdefiniowanie zasobu, który ma być wzięty pod uwagę, a więc szerokiej gamy potencjalnych, materialnych i niematerialnych składników dziedzictwa kulturowego. Po drugie celowe wydaje



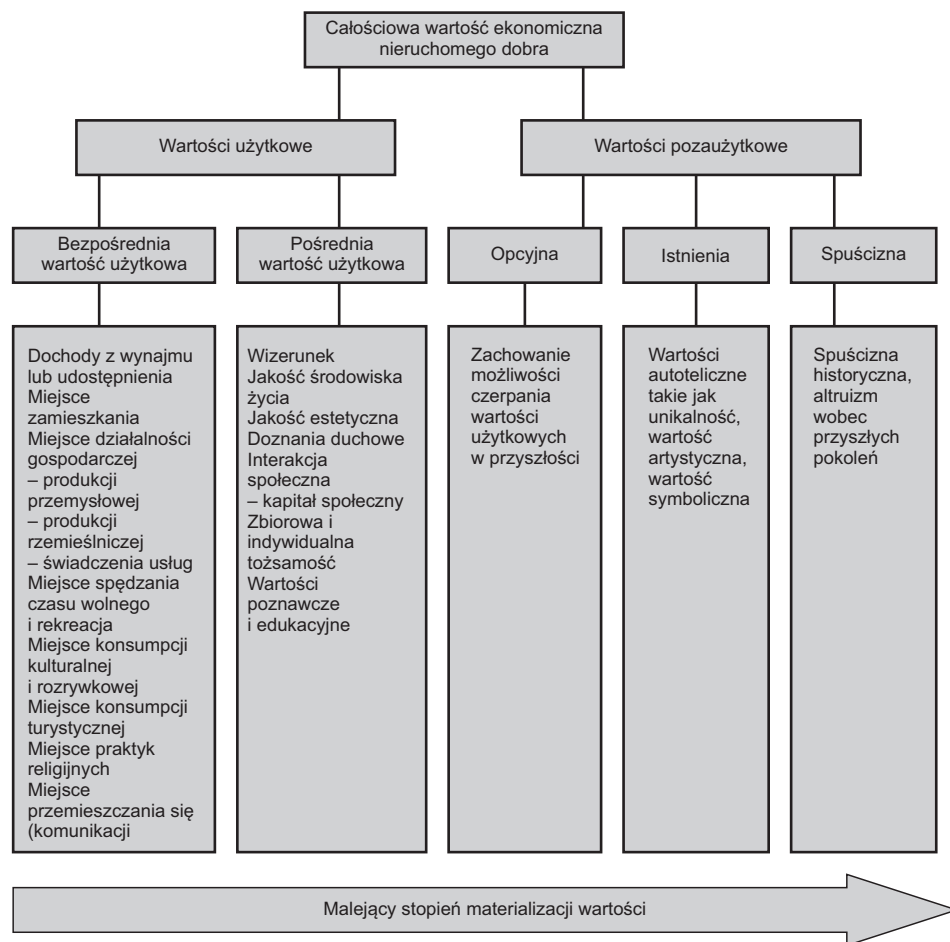
Ryc. 27. Proces przekształcania dziedzictwa kulturowego w zasób rozwojowy
 Źródło: Murzyn-Kupisz (2013).

się rozważyć, kto (tj. jakie podmioty, jednostki czy instytucje) może wyrażać zainteresowanie dziedzictwem kulturowym oraz podejmować działania związane z jego współczesnym wykorzystaniem. Wreszcie, po wskazaniu, kim są interesariusze, należy określić, jaki cel im przyświeca, tj. przez pryzmat jakich wartości

oraz płaszczyzn oddziaływania patrzą oni na dziedzictwo kulturowe (Murzyn-Kupisz 2013).

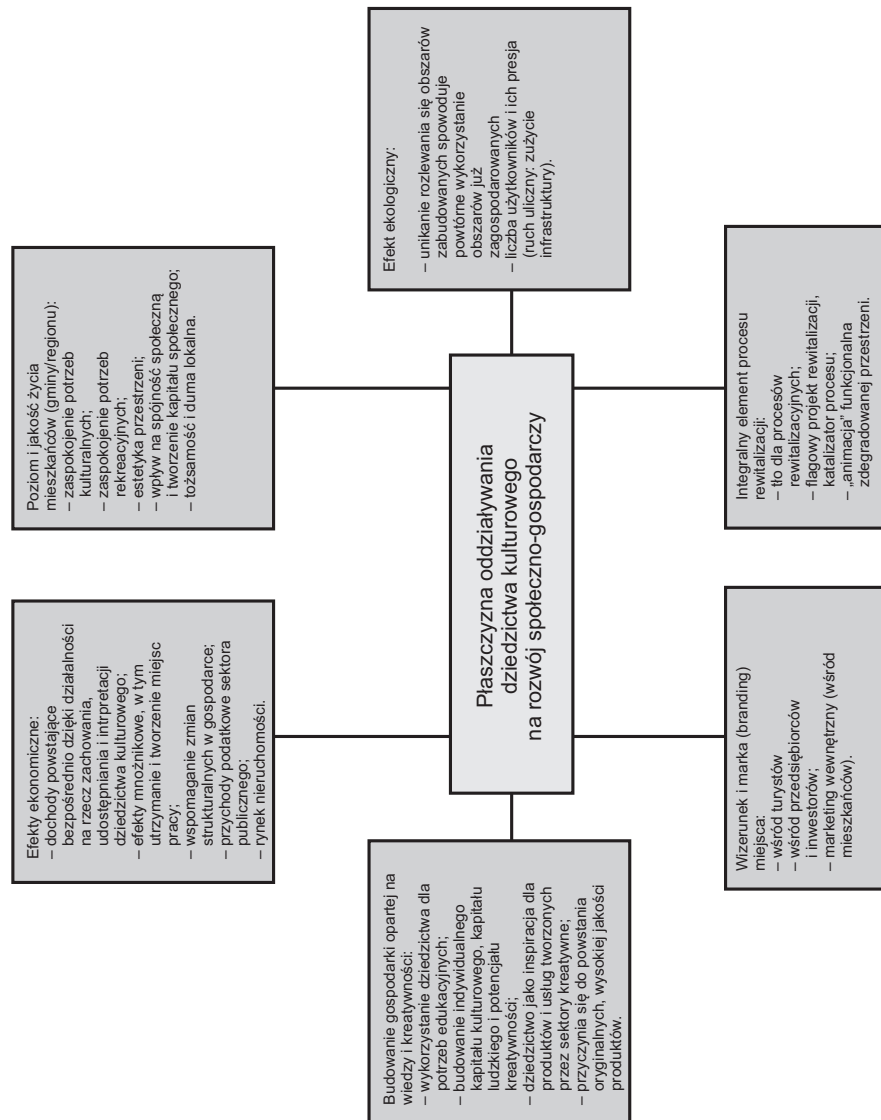
Rozważania nad wkładem dziedzictwa kulturowego w rozwój lokalny prowadzą do pewnych refleksji. Pierwszą z nich jest dostrzeżenie wielości podmiotów działających na rynku dziedzictwa kulturowego, reprezentujących różne podejścia aksjologiczne i wywierających zróżnicowany wpływ na stan zachowania, przekształcenia, sposoby wykorzystania oraz interpretacji spuścizny przeszłości.

Podmioty te dokonują wartościowania dziedzictwa kulturowego pod kątem swych potrzeb oraz osiągniętych bezpośrednich i pośrednich korzyści, przydając mu szeroką gamę wartości ekonomicznych i pozaekonomicznych (ryc. 28). Odzwierciedleniem wielości wartości i współczesnych „zastosowań” dziedzictwa jest jego wielopłaszczyznowy wpływ na rozwój lokalny (ryc. 29). Oddziaływanie



Ryc. 28. Wartości ekonomiczne nieruchomości dobra kultury

Źródło: Murzyn-Kupisz (2013).



Ryc. 29. Potencjalne płaszczyny oddziaływania dziedzictwa kulturowego na rozwój społeczno-gospodarczy
 Źródło: Murzyn-Kupisz (2013).

to powinno być widziane nie tylko poprzez pryzmat bezpośrednich efektów ekonomicznych, takich jak tworzenie miejsc pracy i generowanie dochodów na danym obszarze, przede wszystkim dzięki przyciąganiu do niego turystów, ale także powinno uwzględniać wkład dziedzictwa kulturowego w kształtowanie wizerunku miejsca, tworzenie i wzmacnianie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, jego oddziaływanie na jakość życia i procesy rewitalizacji (Murzyn-Kupisz 2013).

W rozważaniach dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego i rozwoju obszarów wiejskich szczególnie ważne zagadnienie stanowi koncepcja **odnowy wsi** oraz korzyści wynikające z **możliwości usieciowienia** m.in. sieć najciekawszych wsi (por. rozdział 5. Partnerstwo terytorialne jako stymulator rozwoju obszarów wiejskich).

Literatura

- Baranowska-Janota M., Marcinek R., Myczkowski Z., 2004. Czerwona Księga Krajobrazu Polski. Projekt pilotażowy tematu. Opracowanie na zlecenie Ministerstwa Środowiska, Kraków.
- Bogdanowski J., 1976. Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu. Ossolineum, Wrocław, Kraków.
- Chilik P., 2011. Aby na wsi było ładniej. Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa
- Chmielewski T.J., Myga-Piątek U., Solon J. 2015. Typologia aktualnych krajobrazów Polski. *Przegląd Geograficzny*, 87(3): 377–408.
- Duriasz-Bułhak J., Połomski K., Potok A., 2001. Rzecz o dziedzictwie na wsi. Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa.
- Kołodziejczak A., Głębocki B., Kacprzak E., Maćkiewicz B., Szczepańska M., 2018. Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzennego w rolnictwie. *Studia KPZK*, 85(2): 239–279.
- Duriasz-Bułhak J., Połomski K., Potok A., 2001. Rzecz o dziedzictwie na wsi. Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa.
- Konopka M., 2001. Każde miejsce opowiada swoją historię czyli rzecz o dziedzictwie wiejskim. Fundacja Fundusz Współpracy Program AGROLINIA 2000, Poznań.
- Murzyn-Kupisz M., 2013. Dziedzictwo kulturowe w kontekście rozwoju lokalnego. [W:] J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa: 237–263.
- Niedźwiedzka-Filipiak I., Wilczyński R., 2015. Walory miejscowości – tworzywem Sieci Najciekawszych Wsi. Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole (http://www.odnowawsi.eu/docs/walory_miejscowoscix_twor.pdf).
- Raszeja E., 2008. Bariery w zarządzaniu krajobrazem kulturowym na obszarach chronionych w Wielkopolsce. [W:] U. Myga-Piątek, K. Pawłowska (red.), *Zarządzanie krajobrazem kulturowym*. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, 10: 358–367.
- Raszeja E., Wilkaniec A., Mezer E., 2010. Krajobraz i dziedzictwo kulturowe wsi w aglomeracji poznańskiej. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, 3. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

- Szczepańska M., 2014a. Świadomość i aktywność społeczna w zakresie kształtowania i ochrony krajobrazu kulturowego obszarów wiejskich. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 26: 135–148.
- Szczepańska M., 2014b. Zarządzanie zasobami krajobrazu kulturowego obszarów wiejskich w procesie kształtowania przestrzeni i kierunków rozwoju. [W:] A. Jeziarska-Thole, M. Biczkowski (red.), *Zintegrowany rozwój obszarów wiejskich w świetle polityki Unii Europejskiej*. T. II. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich. Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń, s. 209–232.
- Szczepańska M., Wilkaniec A., 2016. Przekształcenia historycznych układów przestrzennych wsi w województwie wielkopolskim. *Studia KPZK*, 167: 123–141.
- Szczepańska M., Wilkaniec A., 2017. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a kształtowanie ładu przestrzennego w obszarach wiejskich – studium przypadku. *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 28: 83–103.
- Uruszczak M., Myga-Piątek U., Pijanowski J., Przegon W., Nita J., Szczepańska M., Kowczyńska B., Dudzińska A., Koziara Z., 2015. Planowanie krajobrazu a rozwój regionalny. *Architektura krajobrazu w polityce rozwoju regionalnego w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego, Kraków.
- Welc-Jędrzejewska J., Kulesza-Szerniewicz E., Makowska B., Stieler E., Jagielska E., 2011. Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. *Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych*. Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa. Strona internetowa: (https://www.nid.pl/pl/Dla_wlascicieli_i_zaradcow/dla-samorzadow/planowanie-przestrzenne/PORADNIK.pdf).
- Wieczorkiewicz W., 1996. *Architektura i planowanie wsi*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Wilczyński R., 2003. *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Fundusz Współpracy – Program Agro-Info, Poznań.
- Wiśniewska W., 2002. *Krajobrazy codzienne*. Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej 903. Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.

Plany, programy, akty prawne

- Ecovast, 2006. Identyfikacja krajobrazu. *Poradnik dobrych praktyk* (http://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/files/artykuly/5461/GOOD_PRACTICE_pl.pdf).
- Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. 2006 nr 14 poz. 98).
- Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880).
- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568).
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony z dnia 24 kwietnia 2015 r. (Dz.U. 2015 poz. 774).

Załącznik 1

KARTA OCENY MIEJSCOWOŚCI (KOM)

Obszary oceny	Podobszary	Elementy składowe	Aspekty	Ocena walorów (elementu / aspektu)					Punkty łącznie				
				Wybil- na	Wysoka	Dobra	Niska	Nieod- powied- nia	Dyskwa- lifiku- jąca	za aspekt	za obszar		
1.	2.	3.	4.	5a.	5b.	5c.	5d.	5e.	6	7.	8.	9.	
Obszary oceny	A Ukształtowanie i wizerunek miejscowości (części udostępnionej)	1. Układ przestrzenny	1.1 Sylweta miejscowości - ekspozycja, atrakcyjność, widoku na wies pkt 1.2 Ogólny wizerunek - atrakcyjność, ład przestrzenny, (spójność, harmonia ukształtowanie);..... pkt 1.3 Centrum /miejsca centralne – jakość i jw.; pkt 1.4 Strefy wejściowe –jw.; pkt 1.5 Wyjątkowe cagi komunikacyjne oraz wiążące do infr. pobytu poza obszarem udostępnienia – stan ich wnętrz krajobrazowy; pkt										
		2. Zabytki, obiekty, formy w przestrzeni o szczególnych walorach	2.1 Historyczny układ ruralistyczny - wartość, stan zachowania i czytelność; pkt 2.2 Obiekty zabytkowe - wartość / unikatowość, stan i liczebność / nasycenie; pkt 2.3 Wyróżniki wsi - wartość, unikatowość, nasycenie; pkt 2.4 Zabudowa zagrodowa i linia o wysokich walorach hist., architekt. (detal, budulec, itp.) – stan i jw. ... pkt 3.1 Stan techniczny, zakres przekształceń - kolorystyka, materiały, wykończenie; pkt 3.2 Otoczenie budynków (podwórza, ogrody, sady) - stan i charakter upraw, zieleni, małej architektury, elementów uatrakcyjniających;..... pkt 3.3 Ogrodzenia – stan, adekwatność (materiały, konstrukcja, kolorystyka) pkt										
I Zasób miejscowości	30 pkt	3. Zabudowa i poseje	4. Przeźren publiczna i jej wyposażenie (np. mała architektura, system informacji wizualnej) – standard, jakość; pkt										
		4. Przeźren publiczna i jej wyposażenie (np. mała architektura, system informacji wizualnej) – standard, jakość; pkt											
70 pkt	4 pkt (1-2 za aspekt)	5. Elementy przyrodnicze, krajobrazowe, obszary i typy zieleni wewnątrz miejscowości – różnorodność, specyficzność, adekwatność; pkt	6.1 Widoczna z wnętrza rama krajobrazowa wsi (panoramy, osie widokowe) – urozmaicenie, atrakcyjność, osłobliwość; pkt 6.2 Punkty widokowe dające widok w otoczenie - dostępność, oznaczenie i urządzenie; pkt 6.3 Cenne elementy przyrodnicze i krajobrazowe w bezpośrednim otoczeniu miejscowości; pkt										
		6.1 Widoczna z wnętrza rama krajobrazowa wsi (panoramy, osie widokowe) – urozmaicenie, atrakcyjność, osłobliwość; pkt 6.2 Punkty widokowe dające widok w otoczenie - dostępność, oznaczenie i urządzenie; pkt 6.3 Cenne elementy przyrodnicze i krajobrazowe w bezpośrednim otoczeniu miejscowości; pkt											

<p>B Infrastruktura pobytowa 20 pkt</p>	<p>1. Baza noclegowa – jakość, usytuowanie obiektów, różnicowanie oferty, informacja, możliwości rezerwacji; 6 pkt 2. Baza gastronomiczna – jakość i usytuowanie obiektów, atrakcyjność oferty / kuchnia regionalna, informacja; 5 pkt 3. Miejsca dedykowane przyjeźdnym (parkowania, postoję i odpoczynku, zakupów, IT i inne) – standard, jakość, wyposażenie, oznaczenie; 4 pkt 4. Obiekty z możliwością aktywnego wypoczynku (boiska, korty tenisowe, kąpieliska, trasy spacer., biegowe, rower, zestawy ćwiczeń fiz., jazda konna, wypożyczalnie sprzętu i inne) – ilość, dostępność, standard jakości 4 pkt 5. Łączność i Internet -dostępność, parametry transmisji, informacja; 1 pkt</p>							
<p>C Udostępnienie walorów (trasa) 20 pkt</p>	<p>1.1. Wytyczenie trasy udostępniającej walory wsi 10 pkt (4-6 za aspekt) 1.2. Wyeksponowanie walorów wsi - dobór miejsc i środków prezentacji; pkt 2. Miejsce lub miejsc początku trasy (parkowanie, informacja) – usytuowanie, dostępność, wyposażenie, jakość; 2 pkt 3. Miejsca spoczynkowe (asyli) dla turystów - usytuowanie i wyposażenie, warunki dla odpoczynku i posiłku, sanitariat, bieżąca woda; itp.; 3 pkt 4. - Przemieszczenie się po trasie – bezpieczeństwo, swoboda, elementy uatrakcyjniające przemierzanie się; 2 pkt 5. System opisu trasy - jakość informacji, charakter nośników, wykorzystanie IT; 2 pkt 6. Powiązanie trasy z innymi istniejącymi trasami i szlakami; 1 pkt</p>							
<p>II Specyfika wsi 15 pkt</p>	<p>1. Zdefiniowanie powodu pobytu – trafność, nośność ujęcia (hasło, slogan lub inne), walory marketingowe; 6 pkt 2.2. Materiały informacyjne, strona www, itp. – adekwatność, jakość, oryginalność; pkt 2.2 Wyróżniki miejsca, system inf. wizualnej i inne – jakość, adekwatność, zakres kształtowania przestrzeni; pkt 2.3 Usługi, produkty, pamiątki – oryginalność, możliwości zakupu; pkt 3.1 Wydarzenia organizowane cyklicznie lub okazjonalnie – atrakcyjność, pomysłowość, specyficzność, możliwości uczestnictwa; pkt 3.2 Działania artystyczne, warsztaty, Gry terenowe – jakość, atrakcyjność, dostępność oferty; pkt 5 pkt (1-4 za aspekt)</p>							
<p>III Klimat miejsca 15 pkt</p>	<p>1. Propagowanie wiejskich wartości - jakość i atrakcyjność miejsc udostępnionych (muzea wiejskie, ekspozycje, zagrody obiekty gospodarskie, miejsca w plenerze, itp.), charakter działań i formy prezentacji; 5 pkt 2. Życie wsi i jej mieszkańców, utrzymywanie tradycji i obyczajów - możliwości obserwacji i partycypacji, zakres możliwego udziału 4 pkt 3. Przerzestren zmysłów (dźwięki, światło, kolory, zapachy, smak, dotyk) – jakość, pomysłowość, zakres oddziaływania; 4 pkt 4. Ponaadokanie oddziaływanie atrakcyjności, imago obszaru – zakres i charakter wykorzystania wpływu; 2 pkt</p>							
<p>* poprawa konieczna, ** poprawa wskazana w ramach Planu Działań</p>								

6. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich

Bartosz Wojtyra

Niezwykle istotnym, a wręcz kluczowym zagadnieniem w kontekście rozwoju obszarów wiejskich jest gospodarowanie przestrzenią i w przestrzeni. Ziemia, jako jej składnik, jest jednym z podstawowych zasobów lokalnych wsi, na bazie którego można i powinno się budować dobrobyt w celu podniesienia jakości życia zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Jest ona materialnym czynnikiem będącym podstawą lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, elementem potencjału wewnętrznego danego obszaru. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że ziemia to element przestrzeni traktowanej jako dobro rzadkie, którego nie można pomnożyć (Domański 1990). Jeżeli z powyższym powiąże się fakt wielkości powierzchni, jaką w skali kraju zajmują obszary wiejskie, oczywista stanie się konieczność racjonalnego gospodarowania ich przestrzenią. Zarządzanie nią powinno odbywać się z poszanowaniem zasad planowania przestrzennego, a przede wszystkim z uwzględnieniem rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego jako jego pryncypiów (Parysek 2006).

Punktem wyjścia dla rozważań nad problematyką **gospodarki przestrzennej**, rozumianej za Domańskim (2006) jako całokształt działań biernych i czynnych dotyczących podmiotów i przedmiotów związanych z organizacją użytkowania przestrzeni, powinno być przywołanie podstawowych terminów związanych z tym zagadnieniem. Pierwszym z nich jest **zagospodarowanie przestrzenne**, będące etapem końcowym gospodarki przestrzennej, jej wynik, rzeczywisty, możliwy do zaobserwowania efekt przestrzenny (Parysek 2006). Na obszarach wiejskich struktura funkcjonalno-przestrzenna, a więc rozmieszczenie składowych (obiektów, elementów) i układ relacji pomiędzy nimi, jest w zdecydowanej większości przypadków odmienna od tej, która znana jest z terenów miast. Zagospodarowanie przestrzenne na obszarach wiejskich (pomijając strefy podmiejskie dużych miast) dotyczy przede wszystkim funkcji rolniczej i typowych dla wsi układów ruralistycznych. Cechuje się ono większym wpływem odległości (mniej zwarta struktura, ekstensywne użytkowanie ziemi, rozproszone osadnictwo), mniejszym zróżnicowaniem (otwarty krajobraz, mniej obiektów), dużym udziałem elementów środowiska przyrodniczego (np. wyższy poziom lesistości). Wreszcie są to obszary o zazwyczaj niskiej gęstości zaludnienia, co oznacza, że przestrzeń możliwa do zagospodarowania, a przypadająca na jedną osobę, jest większa.

Z punktu widzenia działalności praktycznej (osób odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną, np. samorządowców) istotny jest nie tylko efekt, ale

również proces doprowadzania do tego stanu, a więc działania składające się na gospodarowanie przestrzenią, wśród nich zaś przede wszystkim **polityka przestrzenna**. Ma ona szczególną wagę w procesie budowania stanu zagospodarowania przestrzennego odpowiadającego oczekiwaniom społecznym oraz presji inwestycyjnej. Stanowi podstawowy, obok polityki społecznej i gospodarczej, dział prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju. Jej zadaniem jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego gospodarowania przestrzenią i jednocześnie realizacja celów w trzech dziedzinach: gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Dobra i aktywna polityka przestrzenna to zatem taka, której program jest silnie powiązany ze sferą społeczno-gospodarczą oraz dostosowany do zachodzących nieustannie w przestrzeni zmian (monitorowany i ewaluowany). Polityka przestrzenna jest zadaniem i celowym działaniem władz publicznych, które ustalają cele, kierunki i środki racjonalnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego umożliwiającego efektywne funkcjonowanie systemu społeczno-gospodarczego w określonych uwarunkowaniach (Gaczek 2003, Borsa 2008). Wymaga ona umiejętności wykreowania wizji rozwoju przestrzennego i przyszłego stanu zagospodarowania. Polityka przestrzenna powinna pełnić funkcję: regulacyjną, informacyjną, kontrolną, koordynacyjną i kreatywną (Malisz 1984, Feltynowski 2009).

Realizacja celów polityki przestrzennej jest możliwa dzięki instrumentowi, jakim jest **planowanie przestrzenne**, obejmujące wykonanie wcześniej sformułowanych zadań w praktyce. Jest to projektowanie przyszłych zmian w przestrzeni prowadzących do harmonijnego rozwoju i eliminowania konfliktów przestrzennych. To dziedzina organizująca przestrzeń geograficzną zgodnie ze społecznym interesem, czyli programowanie społeczno-gospodarcze (Cymerman 2010). Powinno ono przybierać formę strategicznego planowania przestrzennego, czyli z jednej strony działania prospektywnego, prognostycznego, nastawionego na budowanie przyszłego kształtu przestrzeni, przy uwzględnieniu obecnych ograniczeń i możliwości, a z drugiej silnie powiązanego ze strategią rozwoju społeczno-gospodarczego. Ma ono prowadzić do ukształtowania przestrzeni będącej wysokim jakościowo miejscem do życia. Takie podejście pozwala na rozwiązywanie i ograniczanie problemów przestrzennych, które potrafią przyczyniać się do recesji gospodarczej lub ją pogłębiać. W ten sposób strategiczne planowanie przestrzenne jest wyrazem zintegrowanego planowania rozwoju, w tym obszarów wiejskich. Nie ma bowiem dobrze rozwiniętej gospodarczo wsi przy występujących licznie problemach przestrzennych.

Etapowi kształtowania polityki przestrzennej oraz planowania przestrzennego na obszarach wiejskich powinny przyświecać nadrzędne cele, wśród których najczęściej wymieniane są dwa podstawowe. Pierwszy z nich odnosi się do **rozwoju zrównoważonego** (szerzej omówiony w podrozdz. 3.3) rozumianego na wiele sposobów m.in. jako model opracowywania koncepcji zagospodarowania, proces dochodzenia do rozwoju, strategia, wreszcie paradygmat dla teorii rozwoju (Parysek 2006). Przede wszystkim jest to gospodarowanie przestrzenią, które odbywa się w zgodzie z ideą poszanowania zasobów, tak aby miały one szansę służyć także przyszłym pokoleniom w stanie niepogorszonym. Planowanie

przestrzenne wpisujące się w koncepcję rozwoju zrównoważonego waży interesy społeczne i koszty środowiskowe decyzji.

Ład przestrzenny z kolei to pożądaný efekt planowania przestrzennego, harmonijna przestrzeń, w której współgrają ze sobą w sposób uporządkowany różne elementy zagospodarowania. Ład przestrzenny stanowić powinien jednocześnie cel działań planistycznych oraz podstawowe kryterium oceny stanu zagospodarowania przestrzennego. Uwzględniane są w nim uwarunkowania i wymagania wchodzące w skład kategorii funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych czy kompozycyjno-estetycznych. Cechami ładu przestrzennego są m.in.: logika przestrzenna jako funkcjonalność i optymalność rozmieszczenia elementów zagospodarowania oraz funkcji terenów (ich sąsiedztwa i dostępności), czytelność układów, kompozycji, struktury przestrzennej (np. użytkowania i władania gruntów, odpowiedni kształt i wielkość działek, rozłogu), zachowanie proporcji, walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, budowanie pozytywnego odbioru estetycznego (m.in. Gorzym-Wilkowski 2006). Wykształcony racjonalnie układ przestrzenny, w którym poszczególne elementy zagospodarowania współgrają ze sobą zgodnie z zasadami ładu, jest podstawą trwałego rozwoju zrównoważonego jednostki terytorialnej (Szaja 2016).

6.1. Uwarunkowania prawne systemu planowania przestrzennego w Polsce

Podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce system planowania przestrzennego jest **ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1945, ze zm.)¹⁴. Zgodnie z art. 1 określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przy założeniu że przywołane już ład przestrzenny i rozwój zrównoważony stanowić mają podstawę tych działań. Generalnie można przyjąć, że system planowania przestrzennego w Polsce nie rozgranicza zasad dla obszarów wiejskich i miejskich, co w praktyce oznacza, że ogólne regulacje na poszczególnych szczeblach traktują przestrzeń kompleksowo.

Zgodnie z intencją ustawodawcy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatem również obszarów wiejskich, uwzględniać należy przede wszystkim:

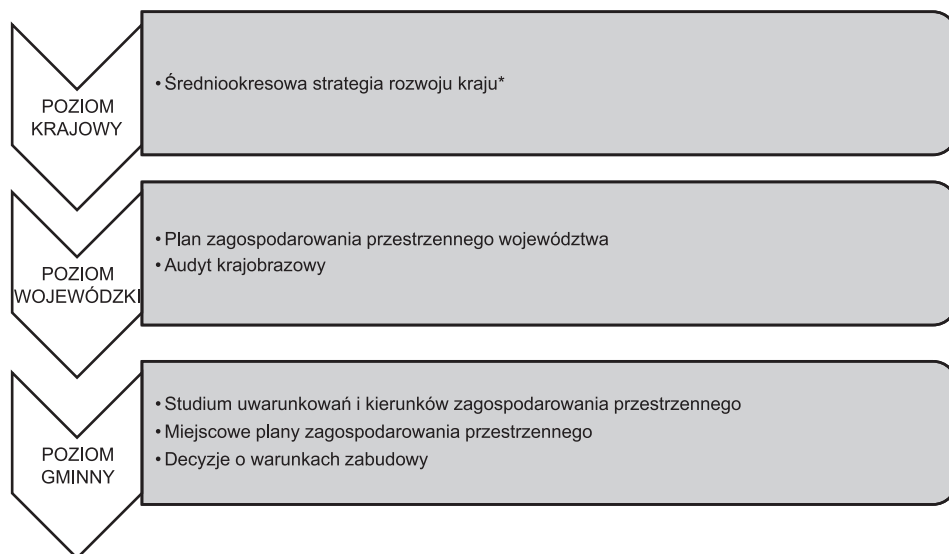
- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury – na obszarach wiejskich szczególną uwagę należy zwrócić na układy ruralistyczne wymagające ochrony jako wartość;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe – np. wiejski krajobraz otwarty;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych – przede wszystkim ochronę gruntów ornych najwyższych klas bonitacyjnych;

¹⁴ W rozdziale przedstawiono stan prawny na dzień 10 maja 2021 r.

- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej – utrzymanie w stanie nie pogorszonym dóbr materialnych, np. w postaci tradycyjnej zabudowy wiejskiej;
- 5) walory ekonomiczne przestrzeni, np. poprzez racjonalne kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej minimalizującej potencjalne konflikty przestrzenne, deprecjację wartości nieruchomości i przestrzeni wiejskiej;
- 6) prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego – szukanie kompromisu pomiędzy tym, co wspólne, a tym, co prywatne, oraz zapewnienie partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym;
- 7) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej – racjonalne dostosowywanie przestrzeni obszarów wiejskich do zmieniających się uwarunkowań, ciągłego rozwoju społeczno-gospodarczego, wspieranego rozwojem technologii.

Ponadto pod uwagę należy wziąć wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa czy potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności (art. 2 ustawy).

System planowania przestrzennego w Polsce ma kilka poziomów odpowiadających częściowo szczeblom podziału administracyjnego (krajowy, wojewódzki i gminny, z pominięciem powiatowego) i układ hierarchiczny, zgodnie z którym dokumenty niższego rzędu muszą uwzględniać postanowienia zawarte w opracowaniach wyższego rzędu (ryc. 30).



* W grudniu 2020 r. w związku ze zmianami w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Średniookresowa strategia rozwoju kraju zastąpiła Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

Ryc. 30. Szczeble systemu planowania przestrzennego w Polsce
Źródło: opracowanie własne.

„**Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**” przyjęta w grudniu 2011 r. przez Radę Ministrów, była najważniejszym dokumentem strategicznym odnoszącym się do zagospodarowania przestrzennego kraju do listopada 2020 r. Od grudnia 2020 r., w związku z nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, podstawowym dokumentem łączącym aspekty społeczne, gospodarcze i przestrzenne na szczeblu krajowym stała się średnio-okresowa strategia rozwoju kraju.

Na poziomie wojewódzkim tworzone są przez administrację samorządową **plany zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW)**, w których uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w **audycie krajobrazowym**, określa się m.in. podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk, a także dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym czy granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym.

W ramach kompleksowej charakterystyki struktury przestrzennej oraz wskazania głównych kierunków rozwoju w PZPW wyznacza się często strefy zróżnicowanej polityki przestrzennej, i tak np. w „Planie zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego” (2010), mając na uwadze znaczenie obszarów wiejskich, wskazano na strefę intensywnej gospodarki rolnej, wielofunkcyjnego rozwoju terenów otwartych czy strefy rolno-leśne.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności art. 3 pkt 1, oraz ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), w szczególności art. 7 pkt 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 5, władztwo planistyczne (samodzielność planistyczną), a tym samym odpowiedzialność za kreowanie polityki przestrzennej deleguje na samorząd gminny. Na tym szczeblu systemu planowania przestrzennego opracowywane są dwa podstawowe dokumenty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: SUIKZP) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP), a także wydawana jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Pierwszy z dokumentów, tj. **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** jest opracowaniem obligatoryjnym, sporządzanym dla całego obszaru gminy w granicach administracyjnych (dopuszczalne są fragmentaryczne zmiany). Stanowi wyraz lokalnej polityki przestrzennej oraz w sposób ogólny definiuje kierunki i zasady zagospodarowania przestrzennego. Wskazuje, które tereny w przyszłości miałyby pełnić funkcję np. rolniczą, leśną, zabudowy mieszkaniowej czy zagrodowej. Zakres oraz wymogi dotyczące sporządzania projektu SUIKZP zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233). Dokument powinien składać się z dwóch części: tekstowej i graficznej, podzielonej na dwie osobne kategorie, mianowicie: uwarunkowania

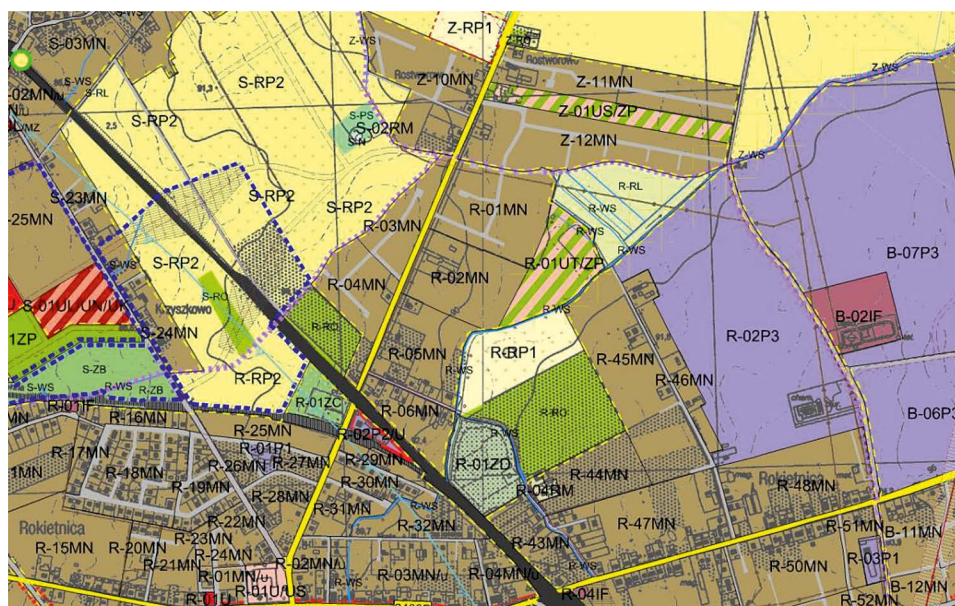
i kierunki (tab. 10). Część graficzną sporządza się na kopii mapy topograficznej, zazwyczaj w skali 1:10 000 (ryc. 31).

Tabela 10. Zakres studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Uwarunkowania	Kierunki
<ul style="list-style-type: none"> – dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrowienie terenu – stan ładu przestrzennego i wymogi jego ochrony – stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkość i jakość zasobów wodnych oraz wymogi ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego – stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej – rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym lub określenie granic krajobrazów priorytetowych – warunki i jakość życia mieszkańców, w tym ochrona ich zdrowia – zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia – potrzeby i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, – bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę – stan prawny gruntów – występowanie obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych – występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych – występowanie udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla 	<ul style="list-style-type: none"> – kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, – kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy – obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk – obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej – kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym – obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym – obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej – obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne – kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej – obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych – obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny

Uwarunkowania	Kierunki
<ul style="list-style-type: none"> - występowanie terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych - stan systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami - zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych - wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej. 	<ul style="list-style-type: none"> - obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 2015 poz. 2120) - obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji - obszary zdegradowane - granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych - obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



Ryc. 31. Fragment części graficznej („Kierunki”) „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rokitnica” (2011)

Źródło: „Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Rokitnica”; poszczególne funkcje terenów oznaczono zarówno kolorami, jak i kodami ułatwiającymi poruszanie się po tekście SUIKZP, zastosowane barwy nawiązują do tych używanych podczas sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Obowiązek sporządzenia SUIKZP spoczywa na wójcie, prezydencie bądź burmistrzu. Gotowy projekt dokumentu jest poddawany licznym opiniom i uzgodnieniom, m.in. regionalnego dyrektora ochrony środowiska, organów właściwych odpowiedzialnych za ochronę zabytków, gospodarkę wodną, geologię itp., samorządów sąsiednich i innych instytucji, które wskazano w przepisach.

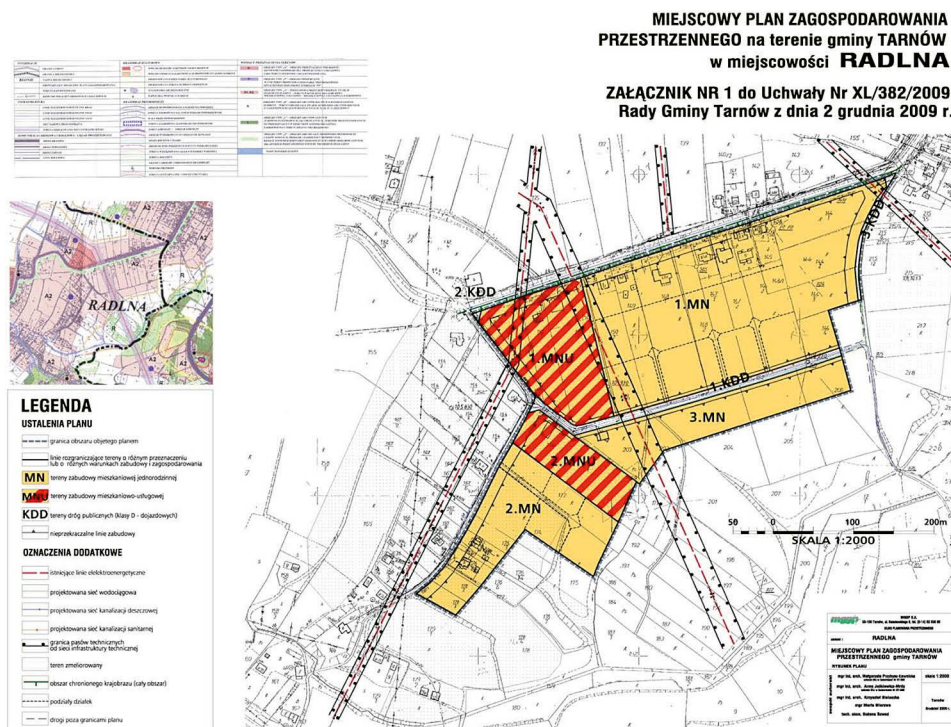
Chociaż każda jednostka samorządu terytorialnego najniższego rzędu (gmina, miasto na prawach powiatu) ma obowiązek sporządzenia SUIKZP, opracowanie to nie ma statusu aktu prawa miejscowego, co oznacza, że nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących na danym terenie i nie może być podstawą do wydania decyzji administracyjnych. Ma raczej charakter obligatoryjnego aktu kierownictwa wewnętrznego obowiązującego organy gminy. Co bardzo ważne, jest podstawą sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które nie mogą być z nim sprzeczne.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostało wprowadzone ustawą z 2003 r., natomiast od tego czasu wciąż nie nabrało w praktyce należytego znaczenia. Z uwagi na fakt, że nie może ono stanowić podstawy wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jego ranga jest niewystarczająca. Wydaje się, że istota tego dokumentu została wypaczona. Powinno to być opracowanie programowe w zakresie realizacji polityki przestrzennej gminy, wskazujące na bilans terenów przeznaczonych jako inwestycyjne w skali danej jednostki, wprowadzające ogólne zasady i warunki kształtowania zabudowy. Studium, chociaż nie rodzi bezpośrednich konsekwencji w przestrzeni, jest podstawą kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej, na którą składają się powiązane ze sobą relacjami poszczególne elementy zagospodarowania przestrzennego. W rzeczywistości jest to dokument traktowany bez należytej mu uwagi, czego pośrednie efekty można obserwować m.in. w przestrzeni obszarów wiejskich.

Istotą SUIKZP jest podjęcie decyzji co do przyszłych funkcji zagospodarowania terenu, a więc w praktyce podzielenie terenów na inwestycyjne (związane z zabudową) i nieinwestycyjne. Strategiczne planowanie przestrzenne, a w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. 2021 poz. 485) również przepisy wymagają, aby tego typu rozważania inicjować na etapie, gdy są dobrze rozpoznane uwarunkowania danego obszaru, dokonane wstępne prognozy demograficzne, bilanse terenów i ich chłonności, przeprowadzone szczegółowe analizy społeczne, środowiskowe, demograficzne czy finansowe. Racjonalnie i rzetelnie zaprojektowane rozmieszczenie poszczególnych funkcji terenów w SUIKZP stanowi z jednej strony wartościową informację na temat planów samorządu i wizji przestrzennej gminy, z drugiej ma charakter prewencyjny, bowiem chroni np. przed nadmierną antropopresją obszary cenne przyrodniczo już na etapie wstępu do planowania przestrzennego.

Drugim dokumentem, kluczowym w systemie planowania przestrzennego w Polsce, jest **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**. W przeciwieństwie do SUIKZP jest to zawsze akt prawa miejscowego, będący podstawą działań z zakresu planowania przestrzennego w gminie. Ustanawia przepisy dotyczące zagospodarowania i powszechnie obowiązujące na danym terenie. Może

być podstawą wydawania decyzji administracyjnych, np. pozwolenia na budowę. Przyjmowany jest w formie uchwały rady gminy/miasta. Szczegółowy zakres oraz zasady sporządzania zostały omówione w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587). Opracowania te składają się z części tekstowej (uchwała ws. MPZP wraz załącznikami) oraz graficznej (rysunek MPZP) i z innymi aktami prawnymi kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a także określają przeznaczenie, warunki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Ich część graficzną sporządza się zazwyczaj w skali 1:1000 (z odstępstwami) na kopii mapy zasadniczej bądź katastralnej (ryc. 32). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie mogą być sprzeczne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co stanowi jedną z podstawowych zasad w systemie planowania przestrzennego w Polsce.



Ryc. 32. Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Tarnów w miejscowości Radlna (2009)
Źródło: „Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Tarnów”.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo:

1. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
2. zasady:
 - a. ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
 - b. ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
 - c. kształtowania krajobrazu;
 - d. ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
 - e. kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
 - f. scalania i podziału nieruchomości;
 - g. modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
3. wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
4. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
5. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
6. sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
7. stawki procentowe renty planistycznej, czyli opłaty na rzecz gminy z tytułu zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu miejscowego.

Ponadto w zależności od potrzeb określa się inne elementy istotne z punktu widzenia projektowanego planu, np. granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości czy granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych. W MPZP zatem w sposób jednoznaczny wskazuje się na rozmieszczenie przyszłych form zagospodarowania terenu. W ten sposób wstępnie określone funkcje poszczególnych obszarów w SUIKZP znajdują swój ostateczny wyraz w akcie prawa miejscowego.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są jednak fakultatywne i finansowane z budżetu danej JST, co w rezultacie wpływa negatywnie na ich liczbę. Koszty sporządzania planów w przeliczeniu na 1 ha dokumentu sięgają w miastach nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych, a tylko w gminach wiejskich spadają (nie zawsze) poniżej 1 tys. zł. Problemem jest także długi czas sporządzania planów, w jednej trzeciej przypadków dłuższy niż 3 lata. Plany miejscowe

uchwalane są dla coraz mniejszych powierzchni i coraz wolniej (Śleszyński 2018). Na koniec 2017 r. obowiązywało w Polsce nieco ponad 50 tys. MPZP, które obejmowały sumarycznie tylko około 30% powierzchni Polski¹⁵.

Zarówno w przypadku procedury uchwalenia SUiKZP, jak MPZP bardzo ważnym punktem jest udział społeczeństwa. Władze jednostki samorządu terytorialnego powinny, a w zasadzie mają obowiązek, umożliwić czynną partycypację w rozwoju, pamiętając o tym, że rozwój lokalny w dużej mierze zależy od społeczności zamieszkującej dany teren, w szczególności od poziomu jej kreatywności, chęci i zaangażowania. Udział osób zainteresowanych kształtem projektowanych dokumentów może zostać odnotowany poprzez złożenie wniosków na początku procedury oraz uwag do wyłożonych do publicznego wglądu projektów dokumentów. Społeczeństwo ma również prawo do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych, w czasie których odbywa się dyskusja nad przyjętymi w danym opracowaniu rozwiązaniami.

Należy także zaznaczyć, że zdanie na temat projektu przedmiotowych opracowań w trakcie procedury ich uchwalenia wyrażają w formie opinii lub uzgodnienia organy administracji rządowej i samorządowej, których zakres wynika z przepisów prawa i jest uzależniony od zadań i kompetencji poszczególnych instytucji. Przykładami organów biorących czynny udział w ocenie projektów czy to SUiKZP, czy MPZP są miejscowo właściwe np. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Powiatowa Inspekcja Sanitarna, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, wojewoda, marszałek województwa, gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna, Państwowa Straż Pożarna, zarządcy dróg itp. Katalog ten jest rozbudowany i zależy od charakteru danego dokumentu (np. jeżeli na terenie projektu MPZP przebiega droga krajowa, konieczne będzie uzgodnienie go z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, jeżeli będzie to droga wojewódzka, organem, który powinien wyrazić swoje zdanie, będzie z kolei właściwy miejscowo zarząd dróg wojewódzkich itd.).

Trzecim i ostatnim elementem systemu planowania przestrzennego w Polsce są **decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (DWZ)**, które można podzielić na decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Są to decyzje administracyjne mające według zamysłu ustawodawcy być elementem uzupełniającym system planowania przestrzennego w Polsce, które jednak w rzeczywistości stały się jego niechlubną podstawą. Wydanie decyzji administracyjnej ma na celu ustalenie warunków zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez budowę obiektu budowlanego lub wykonanie innych robót budowlanych, w sytuacji gdy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawane są dla działań o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar

¹⁵ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL> – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (dostęp: 20.11.2018).

metropolitalny), stanowiących realizację celów, których katalog został zawarty w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1990 ze zm.).

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków, o których mowa w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mianowicie:

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- teren ma dostęp do drogi publicznej;
- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Popularność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wynika z kilku przyczyn. Przede wszystkim jest to efekt niewielkiej powierzchni, jaką w gminach, zwłaszcza słabiej sytuowanych gospodarczo, pokrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ponadto DWZ są zdecydowanie mniej kosztowne (przynajmniej sam proces, ponieważ efekty pośrednie, w tym jej negatywne skutki przestrzenne, generują już wymierne straty), procedura ich wydania jest zdecydowanie bardziej uproszczona i – co się z tym wiąże – także krótsza, zarówno z punktu widzenia inwestora, jak i organów biorących w niej udział. Wreszcie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie musi być zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zatem na jej kształt nie ma wpływu polityka przestrzenna gminy, co jest kolejnym „pozornym” ułatwieniem.

6.2. Problemy przestrzenne na obszarach wiejskich

Obszary wiejskie w Polsce zarówno doświadczają, jak i są generatorem problemów przestrzennych różnej natury (Barełkowski, Wojtyra 2018). Ich przyczyny można podzielić na trzy podstawowe grupy:

- uwarunkowania społeczno-gospodarcze,
- obowiązujący system planowania przestrzennego,
- poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Pierwsza z nich dotyczy tła społeczno-gospodarczego. Różnice w poziomie rozwoju sytuują poszczególne obszary wiejskie w zróżnicowanej kondycji finansowej, co z kolei przekłada się na możliwości zagospodarowania przestrzeni (finansowanie planów miejscowych, rozbudowę infrastruktury technicznej, w tym zaawansowanych układów komunikacyjnych, kreowanie przestrzeni publicznych, terenów zieleni urządzonej, powstawanie budynków użyteczności publicznej

wysokiej jakości, dostępność usług itp.). Teoretycznie im bogatsza gmina, tym szanse na prowadzenie polityki przestrzennej i racjonalnych inwestycji, korzystnie wpływających na ład przestrzenny, są większe. W praktyce jednak gminy o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego borykają się z licznymi problemami przestrzennymi wynikającymi z zupełnie innych przyczyn.

Jednym z takich problemów jest zjawisko suburbanizacji dotyczące terenów położonych w strefie podmiejskiej dużych miast, w aglomeracjach. Jest ono następstwem poszukiwania wyższej jakości życia zwłaszcza wśród młodych osób mieszkających w mieście (próba redukcji kosztów zakupu nieruchomości, mieszkania czy budowy domu, obcowanie z naturą, terenami zieleni, mniejsza gęstość zabudowy; Bielska i in. 2013). W ten sposób **zintegrowane obszary wiejskie** w aglomeracjach poddawane są silnej presji inwestycyjnej z uwagi na swoje atrakcyjne położenie geograficzne (rentę położenia), wyższą dostępność (czasową, transportową itp.) w porównaniu z obszarami peryferyjnymi. Efektem jest intensywny rozwój budownictwa, przede wszystkim mieszkaniowego i usługowego, sporadycznie przemysłowego. O ile bezpośrednie sąsiedztwo z ośrodkiem miejskim zazwyczaj skutkuje czytelnym układem przestrzennym, o tyle tereny bardziej oddalone od rdzenia aglomeracji są narażone na negatywne efekty intensywnej urbanizacji wsi. Obszary wiejskie zostają zagospodarowane poza zwartą strefą. Przestrzeń charakteryzuje się wówczas rozproszoną lokalizacją zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz miejsc pracy, a wskutek tego nadmiernie rozbudowaną i niefunkcjonalną siecią dróg, lub jej całkowitym niedoborem (Feltynowski 2010).

Na obszarach silnie zurbanizowanych traci na znaczeniu rolnictwo, a więc także w krajobrazie mniejszą rolę odgrywają tereny otwarte (użytki rolne), naturalne (lasy, zadrzewienia, zbiorniki wodne). Chęć szybkiego zysku (w postaci podatków od nieruchomości dla samorządu, zwrot z inwestycji dla deweloperów) powoduje, że zachowanie zrównoważonego kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich zostaje zaburzone w efekcie niekontrolowanej, rozlewającej się zabudowy (tzw. *urban sprawl*). Pojawia się nieład przestrzenny w postaci nieorganizowanej przestrzennie zabudowy, bez dostatecznej obsługi komunikacyjnej i infrastrukturalnej. W rezultacie procesów suburbanizacyjnych na zintegrowanych obszarach wiejskich powstaje amorficzna, mozaikowata przestrzeń, w której poszczególne elementy zagospodarowania przestrzennego nie współgrają ze sobą. Wprowadzanie zabudowy mieszkaniowej o charakterze miejskim, w formie rozproszonej i skoncentrowanej (np. osiedla deweloperskie) czy przemysłowej, powoduje, że powstające obiekty sprawiają wrażenie obcych w krajobrazie. Wynika to nie tylko z funkcji tej zabudowy, ale także z gabarytów, materiałów, zajmowanej powierzchni, kształtów budynków, które istotnie oderwane są od istniejącej tkanki ruralistycznej i mają niebagatelny, negatywny wpływ na percepcję krajobrazu wiejskiego. Ponadto obserwowany jest wzrost zagrożeń wynikających z degradacji środowiska przyrodniczego, zwłaszcza obszarów chronionych w sąsiedztwie miast, oraz dezintegracja struktur społecznych. Samorządy gminne, na których spoczywa obowiązek i odpowiedzialność za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, przestają w takiej sytuacji odgrywać główną rolę i stają się, często nieświadomie, podmiotami jedynie zatwierdzającymi rozkład przestrzeni.

Chociaż obecnie dominującym paradygmatem rozwoju obszarów wiejskich jest wielofunkcyjność, która mówi o konieczności zróżnicowania działalności gospodarczej prowadzonej na wsi (por. podrozdz. 3.1), to rolnictwo nadal odgrywa znaczącą rolę w strukturze zatrudnienia mieszkańców wsi. Należy jednak zwrócić uwagę, że utrudnione uwarunkowania funkcjonowania produkcji rolnej, a w zasadzie granice jej opłacalności (zwłaszcza na terenach o przewadze niskich klas bonitacyjnych gleb), powodowały, że wyższą efektywność ekonomiczną można uzyskać z prób przekształcenia nieruchomości w nierolniczą i jej sprzedaży. Przez długi okres po transformacji ustrojowej proces sprzedaży gruntów rolniczych rozwijał się. Dopiero ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1655 ze zm.) ograniczyła znacząco obrót ziemią rolną.

Nie bez znaczenia są w tym kontekście uwarunkowania historyczne. Istotny wpływ na obecny kształt przestrzeni wsi miały lata 1945–1989. Efekty budownictwa tamtego okresu są obserwowane nadal w XXI w. W wielu częściach Polski niezaadaptowane pozostały budynki po dawnych Państwowych Gospodarstwach Rolnych. Tanie budownictwo mieszkaniowe nie wytrzymuje próby czasu. Ponadto istnieją w Polsce obszary, zwłaszcza w części południowo-wschodniej, gdzie struktura podziałów geodezyjnych, wynikająca z wielokrotnego dzielenia nieruchomości na przestrzeni lat, utrudnia planowanie przestrzenne bez wcześniejszej przeprowadzonej procedury scalenia i wymiany gruntów (tzw. urbanistyka łanowa; por. rozdz. 8).

Druga grupa to problemy wynikające z wad systemu planowania przestrzennego w Polsce. Większość dostępnych prac naukowych i raportów odwołujących się do stanu polskiej przestrzeni jako przyczynę chaosu wskazuje mankamenty prawne. Wśród najważniejszych wymienić należy:

- niedoskonałe, tj. płynne, często niejasne, nieprecyzyjne, ale też martwe prawo (luki, problemy z interpretacją, brak kluczowych dla zrozumienia intencji ustawodawcy definicji, takich jak np. chłonność terenów czy obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej);
- problemy systemowe:
 - ustawa Prawo zamówień publicznych, która faworyzuje najtańsze propozycje opracowań urbanistycznych,
 - niska ranga SUIKZP,
 - znaczenie decyzji o warunkach zabudowy jako elementu będącego podstawą systemu planowania przestrzennego, a nie jego uzupełnieniem, dodatkowo umożliwienie wydawania jej w sprzeczności ze SUIKZP;
- brak jednolitych wytycznych co do tworzenia kluczowych opracowań planistycznych, tj. oceny aktualności studium i planów miejscowych (Barełkowski i in. 2016) czy analiz demograficznych, środowiskowych, społecznych i finansowych oraz bilansu terenów inwestycyjnych i ich chłonności na potrzeby SUIKZP, czego rezultatem jest planowanie terenów inwestycyjnych nieoparte realnym zapotrzebowaniem (np. absurdalne prognozy demograficzne), co oznacza w konsekwencji „zamrożenie” obszarów, które mogłyby spełniać inną funkcję, lub niedoszacowanie (znacznie rzadziej), np. nieuwzględnianie użyt-

kowników tymczasowych przestrzeni na obszarach atrakcyjnych turystycznie (Wojtyra, Ciesiółka 2020);

- nieskuteczne mechanizmy, np. ograniczania zabudowy, chronienia obszarów cennych przyrodniczo i rolniczo;
- brak dostatecznie zorganizowanych narzędzi monitoringu i ewaluacji polityki przestrzennej.

Generalnie polskie prawo dotyczące gospodarki przestrzennej nie spełnia funkcji kontrolnych i prewencyjnych. Nie chroni obywatela i społeczeństwa przed działaniami szkodliwymi przestrzennie, przeciwnie – wprowadza liczne przepisy skutkujące pogłębiającym się nieładem przestrzennym.

Trzecia grupa przyczyn tkwi w użytkownikach przestrzeni, a więc społeczeństwie. Wraz z transformacją ustrojową i gospodarczą zmieniło się podejście zarówno społeczeństwa, jak i państwa do własności prywatnej. Szereg swobód implikował jednak nowe problemy, z którymi niedostatecznie poradzono sobie, formułując nowe prawo.

Wydaje się, że główny problem tkwi w formowaniu się społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako zbiorowość składająca się z zaangażowanych obywateli, których łączy wspólnota interesów i odpowiedzialność za dobro ogółu (Bard, Söderqvist 2006). Zwłaszcza na obszarach wiejskich można zaobserwować m.in. niski udział ludności w procedurach planistycznych (Pawlewicz K., Pawlewicz A. 2010). W warunkach polskich proces partycypacji społecznej jest szczególnie skomplikowany. Wieloletnie, charakterystyczne dla okresu komunizmu, odmowy uznania przez państwo własności prywatnej spowodowały, że każda ingerencja w to prawo spotyka się z oporem i nieufnością. Wśród obywateli pokutuje nadal pogląd, że to, co jest własnością, należy do właściciela i nie podlega decyzjom planistycznym władz (Kopeć 2009). W związku z powyższym partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym, tak potrzebna w tworzeniu środowiska życia odpowiadającego potrzebom społeczności lokalnej, albo nie istnieje, albo ma charakter życzeniowy. Jest to złożony problem, na który wpływają m.in.:

- niedostatek wiedzy z zakresu planowania przestrzennego wśród społeczności lokalnych (nieznajomość przepisów, poziom poczucia estetyki przestrzeni oraz stopień wdrażania dobrych praktyk na swojej posiadłości);
- przedkładanie interesu prywatnego nad publiczny;
- przywiązanie do prawa własności i jego nadinterpretacja (nierozdzielanie prawa własności nieruchomości od prawa jej zabudowy i zagospodarowania);
- bariery natury psychologicznej (wspomniany brak zaufania do władz, własne przekonania, uprzedzenia, brak wiary w skuteczność swoich działań);
- niedoceniana rola urbanistów;
- pozorne udostępnianie informacji o organizowanych formach partycypacji społecznej (spełnianie przez urzędy obowiązku ustawowego bez zaangażowania w efekt);
- tworzenie opracowań planistycznych z obowiązku, nie z potrzeby, dodatkowo popartej rzetelną analizą, co wpływa na ich jakość i obserwowane skutki.

Zdiagnozowane problemy przestrzenne na obszarach wiejskich, takie jak suburbanizacja, rozpraszanie zabudowy i związane z tym rosnące koszty

infrastruktury, problemy natury prawnej czy społecznej, wywołują liczne konflikty, pogłębiając niekorzystny stan. Istnieje wyraźna potrzeba zmian, które złagodziłyby trudne do zupełnego wyeliminowania skutki już istniejące w przestrzeni, a także wprowadziły w życie system budujący nowy porządek, w oparciu o słusznie definiowane od lat idee.

Finalnie to od samorządu i społeczności lokalnej powinno zależeć, w jaki sposób rozwija się przestrzeń danej jednostki terytorialnej. Zadaniem władz w teorii jest decyzja o przyjęciu, wskazaniu i przygotowaniu miejsca oraz szczegółowych warunków lokalizacji i funkcjonowania inwestycji w układzie przestrzenno-strukturalnym danej gminy, a więc stworzenie możliwości osiedlenia się, prowadzenia działalności gospodarczej czy wypoczynku, gdy pozostałe wymagania lokalizacyjne są spełnione i satysfakcjonujące dla potencjalnego inwestora (Parysek 2006).

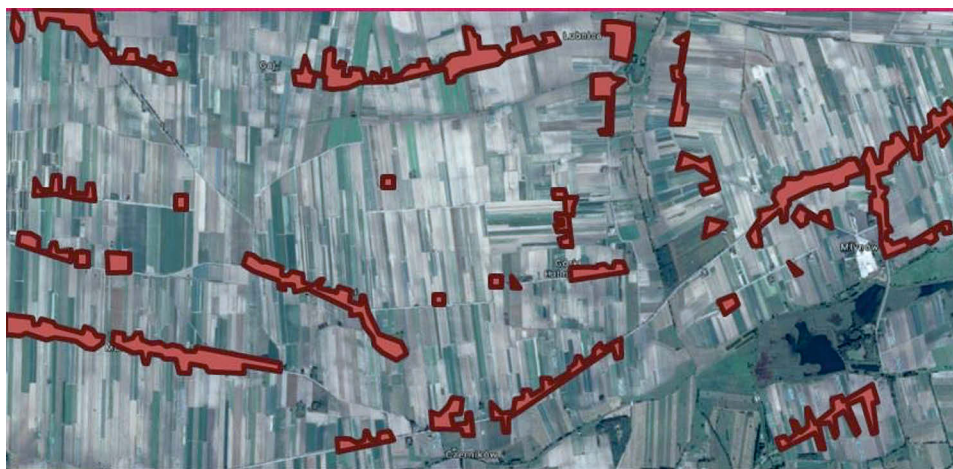
6.3. Kierunki rozwoju przestrzennego obszarów wiejskich

Kierunek rozwoju przestrzennego w dużej mierze zależy od typu obszaru wiejskiego, sklasyfikowanego na podstawie charakterystyki i w oparciu o pewne mierzalne cechy (zmiennie), odnoszące się do przestrzennego zróżnicowania terenów w zakładanej skali. Bański (2014) wskazuje, że zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu występują liczne koncepcje prób taksonomii obszarów wiejskich. Bazują one na ogół na analizie zbioru wybranych wskaźników diagnostycznych (por. rozdz. 2). Z punktu widzenia planowania przestrzennego szczególnie istotne są typologie uwzględniające podstawowe funkcje. Inaczej bowiem rozłożone zostaną akcenty planistyczne w gminie typowo rolniczej, odmienne w turystycznej, a jeszcze inaczej w gminie położonej w strefie podmiejskiej w aglomeracji. Dobre planowanie przestrzenne na wsi powinno łączyć w sobie zaspokajanie podstawowych potrzeb ludzkich: mieszkania, pracy i wypoczynku.

Główną formą zagospodarowania obszarów wiejskich są i w obecnych uwarunkowaniach powinny być użytki rolne lub grunty leśne, te drugie zwłaszcza na terenach o niekorzystnych warunkach przyrodniczych. W rzeczywistości jednak w wielu jednostkach samorządu terytorialnego buduje się koncepcję rozwoju w oparciu o nieuzasadnioną nadpodaż terenów inwestycyjnych. Szczególnie widoczne jest to na etapie projektowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. O ile wskazywanie na funkcje nierolnicze w przestrzeni jest słuszną ideą, mającą na celu dywersyfikację form zagospodarowania, tym samym choćby rynku pracy, o tyle przeznaczanie przeliczanych połączy terenów na np. funkcję mieszkaniową prowadzi w rzeczywistości do rozpraszania zabudowy. Niewielki popyt na tereny mieszkaniowe przy dużej ich podaży daje w rezultacie szerokie pole manewru potencjalnemu inwestorowi co do wyboru ostatecznej lokalizacji. Z punktu widzenia samorządu lokalnego wiązać się to może z potencjalnymi kosztami wynikającymi z konieczności rozbudowy np. systemu komunikacji. W przypadku gmin rolniczych (peryferyjnych) działania planistyczne powinny służyć przede wszystkim poprawie warunków prowadzenia

działalności rolniczej, m.in. poprzez kształtowanie korzystnego rozłogu gospodarstw rolnych, zabezpieczanie terenów pod funkcję rolniczą i leśną, ochronę terenów cennych przyrodniczo.

Projektowanie funkcji pozarolniczych natomiast powinno odbywać się na zasadzie uzupełniania istniejącej zabudowy oraz „dokładania” terenów inwestycyjnych do struktur zwartej zabudowy (np. w centrach poszczególnych miejscowości w gminie) w ramach kształtowania zastanej tkanki ruralistycznej. Takie działania w rezultacie dają możliwość ograniczenia kosztów budowy infrastruktury, pozwalają na integrację społeczności lokalnej, wzrost bezpieczeństwa, stwarzają szanse wytworzenia przestrzeni publicznych czy wreszcie wzmacniają ochronę istniejących układów wsi (ryc. 33).



Ryc. 33. Przykład rozmieszczenia zabudowy we wsiach polskich (okolice Kędzierzyna-Koźła)

Źródło: materiały konferencyjne: „Społeczny wymiar innowacyjności na obszarach wiejskich”, Swoliszewice Małe, 12–13 października 2017 r.; autorzy: Barełkowski, Wojtyra.

Z kolei obszary wiejskie cechujące się wyższą rentą położenia (sąsiedztwo dużych miast, ważniejszych szlaków komunikacyjnych) mają często zdecydowanie odmienne warunki funkcjonowania, a także planowania przestrzennego. Można wyróżnić dwa podstawowe podtypy: tereny w strefie podmiejskiej oraz te z dominującą funkcją nierolniczą, np. gminy przemysłowe czy turystyczne. Należy zdać sobie sprawę, że rolnictwo w tych gminach, ze względu na strukturę użytkowania gruntów podporządkowaną użytkom rolnym, mimo niższego zatrudnienia w tym sektorze, nadal istotnie wpływa na stan zagospodarowania.

Na zintegrowanych obszarach wiejskich kluczowe będzie zachowanie balansu pomiędzy udziałem poszczególnych funkcji inwestycyjnych, terenami rolniczymi, zielonymi a systemem komunikacji. Udział planów miejscowych w kształtowaniu przestrzeni powinien być znaczący, aby samorząd nie stracił nad nim kontroli. Tworzone dokumenty planistyczne budujące politykę przestrzenną gminy powinny być oparte na rzetelnej analizie zasobów i prognozie m.in. demograficznej,

atrakcyjności inwestycyjnej, finansowej itp. Dobrym rozwiązaniem wydaje się planowanie scenariuszowe, które uwzględniałoby ewentualne zmiany uwarunkowań czy wpływ nowych czynników (Wojtyra 2017, Barełkowski, Wojtyra 2018). Ważnym sposobem ochrony przestrzeni będzie ochrona krajobrazu, dlatego gminy powinny dążyć do wprowadzania w życie uchwał krajobrazowych.

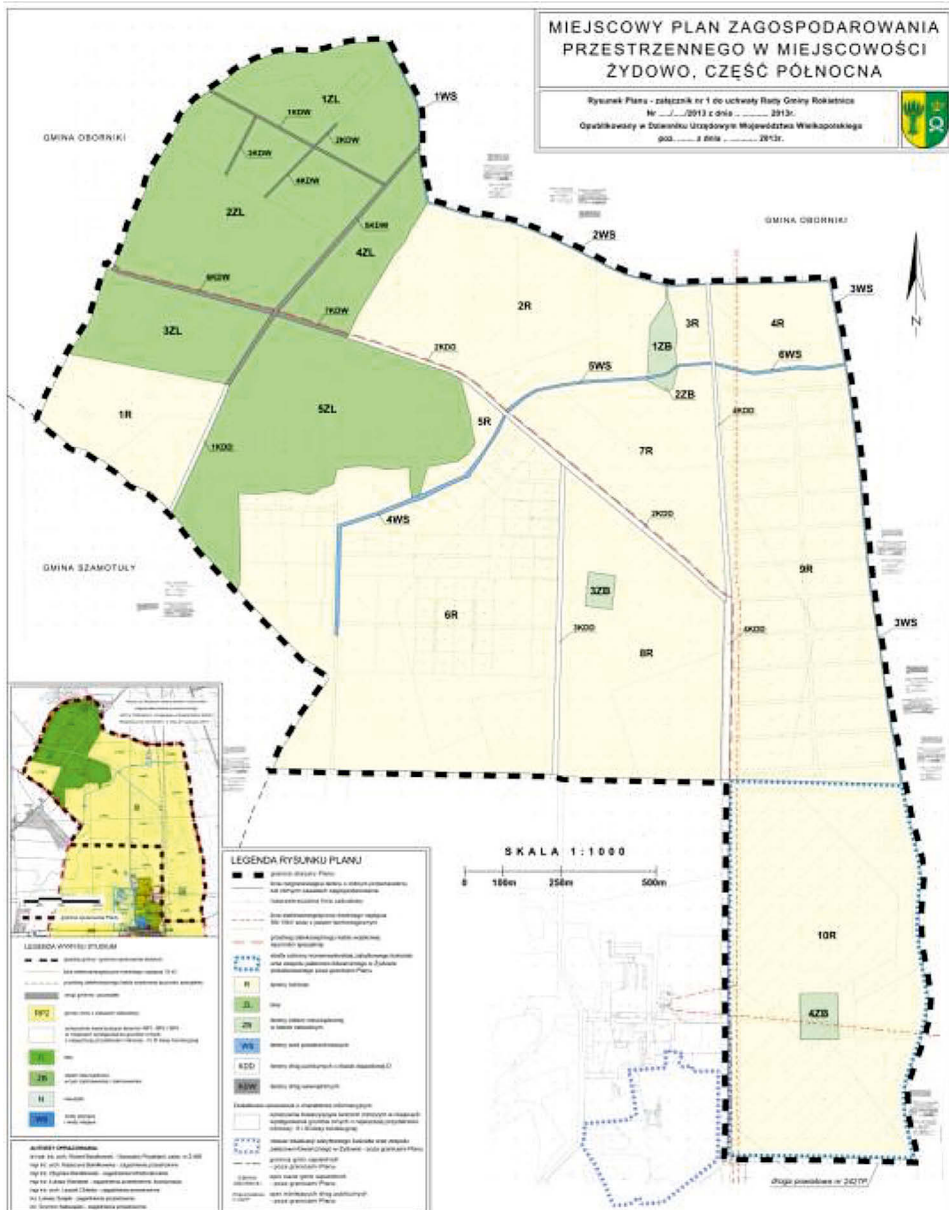
Heffner (2011, s. 23), tocząc dyskusję na temat wielofunkcyjności obszarów wiejskich, wskazuje na kilka zasad, które mają pomóc przeciwdziałać problemom wsi urbanizujących się, m.in. na konieczność:

- „czytelnego określenia celów, priorytetów, cech wizerunku oraz wskaźników jakościowych urbanizujących się obszarów wiejskich;
- upowszechnienia wiedzy na temat sposobów podwyższania jakości zagospodarowania przestrzennego, głównie przez świadome indywidualne decyzje inwestycyjne;
- kształtowania procesów integracyjnych w środowisku wiejskim i tożsamości lokalnej;
- konsekwencji w realizacji założeń planów rozwoju, w tym realizowanie inwestycji;
- dążenia do zapobiegania rozproszeniu zabudowy i osiągnięcia czytelności układów morfologicznych wsi”.

Przykładem działania na rzecz zrównoważonego kształtowania przestrzeni obszarów wiejskich w strefie podmiejskiej może być wykorzystanie tzw. planu ochronnego (Barełkowski i in. 2013; ryc. 34). Różni się on od typowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim tym, że reguluje restrykcje (zakaz zabudowy), których celem jest z jednej strony zapobieganie lokalizacji niechcianych form użytkowania i dalszemu rozpraszaniu zabudowy, a z drugiej strony utrzymanie obszarów ważnych czy to przyrodniczo, czy też rolniczo.

Plan ochronny odgrywa szczególną rolę na obszarach wiejskich poddanych silnej presji inwestycyjnej, gdy ustawowa ochrona gruntów rolnych (klas bonitacyjnych I–III) i leśnych okazuje się niewystarczająca. Przykładem zrealizowanego planu tego typu może być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Żydowo, część północna. Jest to teren położony w gminie Rokietnica, w powiecie poznańskim. Presja inwestycyjna na tym obszarze włączonym do aglomeracji poznańskiej jest bardzo wyraźna. Liczba ludności gminy rośnie od połowy lat 90. XX w. w szybkim tempie. Konieczne wobec zaistniałych uwarunkowań było więc chronienie obszarów wiejskich przed nadmierną, niekontrolowaną suburbanizacją. Tereny w północnej części gminy przeznaczone zostały w planie miejscowym zgodnie z aktualnym stanem zagospodarowania na cele rolnicze i leśne, tym samym prewencyjnie obroniono przestrzeń cenną zarówno z punktu widzenia przyrodniczego, jak i rolniczego przed zabudową, która zrealizowałaby się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Na mapie dla przedmiotowego obszaru zaobserwować można liczne nowe podziały geodezyjne wskazujące na chęć realizacji inwestycji budowlanych (mieszkaniowych, usługowych).

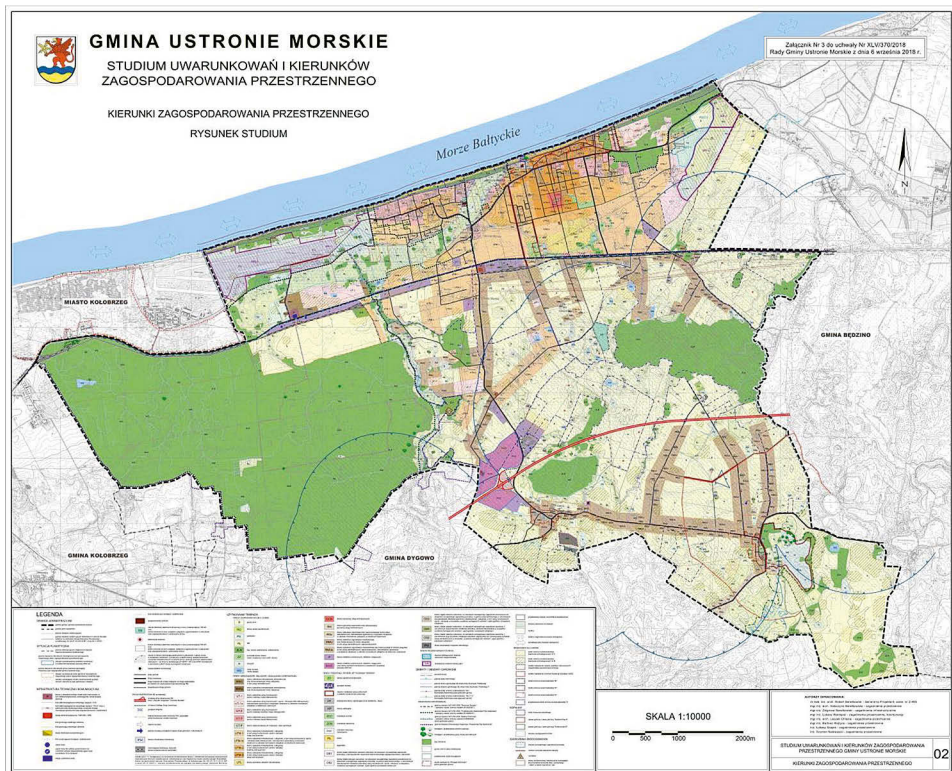
W gminach o wysokich walorach turystycznych ważne będzie uwzględnianie w strategicznym planowaniu przestrzennym udziału tymczasowych użytkowników przestrzeni, a więc np. turystów. Oparcie się jedynie na prognozach



Ryc. 34. Przykład miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów rolniczych (plan ochrony) – gmina Rokietnica (powiat poznański)
 Źródło: „Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Rokietnica”.

demograficznych, które dla większości jednostek samorządu terytorialnego w kraju (zwłaszcza dla peryferyjnych obszarów wiejskich) są niekorzystne, będzie wpływało na fałszywy ogląd rzeczywistości i błędy projektowe, już na etapie

tworzenia SUIKZP. Jednocześnie planowanie przeznaczenia terenów inwestycyjnych powinno w pierwszej kolejności dotyczyć terenów do tego najlepiej predysponowanych, a więc nieobjętych ochroną (położonych poza granicami obszarów chronionych) czy wyłączonych spod zabudowy (np. obszary szczególnego zagrożenia powodzią; ryc. 35).



Ryc. 35. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ustronie Morskie” (2018)
 Źródło: „Biuletyn Informacji Publicznej Gminy Ustronie Morskie”.

Studium przypadku obrazującym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy turystycznej może stanowić Ustronie Morskie. W części drugiej SUIKZP wyznaczono liczne tereny usługowe, związane z obsługą ruchu turystycznego przede wszystkim w części północnej gminy, z wyłączeniem terenów o ograniczonej zabudowie ze względu na ochronę środowiska. Część południowa to wyraźne zachowanie charakteru wiejskiego gminy. Pozostawienie znacznych powierzchni terenów leśnych i rolniczych, a także wyznaczenie przestrzeni dla ewentualnej nowej zabudowy skoncentrowanej w najważniejszych sołectwach (m.in. przy głównych szlakach komunikacyjnych) oraz centrach wsi.

Jako osobną kategorię można potraktować obszary wiejskie, na których rozwija się funkcja przemysłowa. Szczególnym problemem w tym przypadku jest

wkomponowywanie w przestrzeń obiektów, które kolidują z otaczającym krajobrazem. Zabudowa przemysłowa będzie sprawiała wrażenie obcej, nieprzystającej w stosunku do istniejącego stanu zagospodarowania. Wynika to nie tylko z funkcji przeznaczenia terenu, ale również z gabarytów tych obiektów, materiałów używanych do ich budowy, zajmowanej powierzchni itp., które istotnie odrywane są od najczęściej występującego charakteru tkanki ruralistycznej. Często wygrywa jednak perspektywa pozyskania dużego inwestora przez gminę, poparta np. próbą ratowania lokalnego rynku pracy. Z powyższym wiąże się inne ryzyko, a mianowicie poddawanie się presji inwestora i przeznaczanie pod zabudowę przemysłową terenów podyktowanych wyłącznie jego warunkami. Względy ekonomiczne „uzasadniają” wówczas powstawanie konfliktów przestrzennych czy fragmentację zabudowy. O ile takie działanie może wydać się jeszcze racjonalne, o tyle próba bezrefleksyjnego przekształcania terenów np. rolniczych w strefy przemysłowe, nieoparta na rzetelnej analizie szans pojawienia się inwestora oraz wyraźnym zapotrzebowaniu, prowadzi w konsekwencji niejednokrotnie do „zamrożenia” obszarów, które mogłyby spełniać inną funkcję.

Według Heffnera (2015) społeczeństwo staje się coraz bardziej wymagające w stosunku do miejsca zamieszkania. W niedalekiej przyszłości obszary wiejskie będą rozwijały formy zagospodarowania przyczyniające się do wzrostu gospodarczego, ale także podniesienia atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania.

Strategiczne, racjonalnie prowadzone planowanie przestrzenne pozwoli nie tylko uporać się z problemami przestrzennymi, ale również szeregiem pozostałych niekorzystnych zjawisk obserwowanych na wsi, takich jak: wyludnianie się i inne problemy demograficzne, niższa niż pożądana dostępność komunikacyjna (zwłaszcza na obszarach peryferyjnych), rozdrobnienie gospodarstw rolnych i ich niska produktywność, niski poziom dywersyfikacji rynku pracy czy wykształcenia.

Konieczna wydaje się zarówno edukacja społeczeństwa oraz samorządowców w zakresie gospodarowania przestrzenią, jak i gruntowna przebudowa systemu planowania przestrzennego. Istnieje potrzeba wyższego stopnia integracji działań związanych z planowaniem przestrzennym podejmowanych na różnych szczeblach. Niezwykle ważna jest walka z patologiami obecnego systemu oraz wynikającymi z nich procederami. Kluczowe będzie na pewno wprowadzenie oraz zrozumienie znaczenia stałego i rzetelnego monitoringu oraz podejścia strategicznego do przedsięwzięć podejmowanych w ramach polityki przestrzennej obszarów wiejskich. Olbrzymie nadzieje należy wiązać również z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, rozumiejącego swoje potrzeby i nieignorującego ograniczeń.

Literatura

- Bard A., Söderqvist J., 2006. Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Bański J., Stola W., 2002. Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 3: 1–62.

- Barełkowski R., Barełkowska K., Chlasta, L., Wardęski Ł., 2013. Plany ochronne – narzędzie zachowania walorów krajobrazowych. [W:] R. Barełkowski (red.), Harmonizowanie przestrzeni. Perspektywy, studia, interwencje. Wydawnictwo Exemplum, Poznań: 137–147.
- Barełkowski R., Wardęski Ł., Wojtyra B., 2016. Metodologiczne i praktyczne aspekty oceny aktualności stadium i planów miejscowych na rzecz kreacji polityki przestrzennej. *Przeźrenie i Forma*, 28: 143–164.
- Barełkowski B., Wojtyra B., 2018. Programowanie sanacji przestrzeni wiejskiej. Autorskie mechanizmy planistyczne na rzecz zrównoważonego kształtowania obszarów wiejskich. *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 32: 31–49.
- Bielska A., Barcikowska P., Witkowska M., 2013. Scalenie i podział nieruchomości jako proces wspomagający planowanie przestrzenne na przykładzie wybranych obszarów. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 2(3): 17–26.
- Borsa M., 2008. Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej. [W:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 174–196.
- Cymerman R. (red.), 2010. *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Domański R., 1990. *Gospodarka przestrzenna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Domański R., 2006. *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gaczek W., 2003. *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań.
- Gorzym-Wilkowski W.A., 2006. *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*. Wyd. UMCS, Lublin.
- Heffner K., 2011. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w Polsce – rzeczywistość czy mit? Ewolucja zagospodarowania przestrzeni wiejskiej. *Studia KPZK PAN*, 133: 8–26.
- Heffner K., Klemens B., 2015. Wiejskie obszary funkcjonalne w kontekście dostępu do usług publicznych (na przykładzie województwa opolskiego). *Studia Obszarów Wiejskich*, 37: 51–70.
- Feltynowski M., 2009. Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju. CeDeWu, Warszawa.
- Feltynowski M., 2010. Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego a problem rozprzestrzeniania się miast. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 13: 11–121.
- Kopeć A., 2009. Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna. [W:] E. Klima (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*. *Space–Society–Economy*, 9: 35–42.
- Malisz B., 1984. *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.
- Parysek J.J., 2006. *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Pawlewicz K., Pawlewicz A., 2010. Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego*, 83: 71–80.
- Stanny M., 2008. Zróżnicowanie poziomu rozwoju funkcji gospodarczych obszarów wiejskich w Polsce – ujęcie typologiczne. *Więś i Rolnictwo*, 3: 116–129.

- Szaja M., 2016. Polityka przestrzenna w zakresie kreowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018. Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- Wojtyra B., 2017. Zasoby lokalne w planowaniu przestrzennym centrum wsi – studium przypadku Rokietnicy. *Studia Obszarów Wiejskich*, 45: 125–140.
- Wojtyra, B., Ciesiołka, P., 2020. Problemy rozwoju obszarów wiejskich a analizy i bilanse na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. [W:] A. Kołodziejczak, L. Kaczmarek (red.) *Gospodarowanie gruntami na obszarach wiejskich*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 11–30.

Plany, programy, ekspertyzy, akty prawne

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, 2010.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego, 2010.
- Rural Developments, 1997. CAP 2000. Working Document, European Commission.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2021 poz. 741).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020 poz. 1990, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2020 poz. 1655, ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2021 poz. 485).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020 poz. 713, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587).

7. Plany urządzeniowo-rolne

Anna Kołodziejczak

Kształtowanie przestrzeni na obszarach wiejskich ma na celu dążenie do zrównoważonego, wielofunkcyjnego ich rozwoju, m.in. przez zmiany strukturalne. W szczególności obejmują one: strukturę użytkowania ziemi, krajobraz, system zabudowy wsi, strukturę agrarną i ukształtowanie rozłogów gruntów, zagadnienia demograficzne, stan uzbrojenia w infrastrukturę komunalną. Tak pojęte kształtowanie przestrzeni na obszarach wiejskich jest realizowane w procesie planowania przestrzennego, a coraz częściej w urządzaniu terenów rolnych, które rozumiane jest jako zespół planowanych zabiegów (technicznych i organizacyjnych) uwzględniających uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne, prawne i społeczne, mających na celu dostosowanie struktury przestrzennej obszaru do potrzeb racjonalnej organizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (Pijanowski i in. 2017, s. 21). Woch (2008) stwierdził, że „... urządzenie obszarów wiejskich można zdefiniować jako zespół przedsięwzięć zmierzających do zmiany obecnego stanu obszarów wiejskich na nowy – lepszy”. Urządzenie obszarów wiejskich obejmuje scalenia, budowę i modernizację sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych oraz innych urządzeń infrastruktury technicznej, rekultywację i użyźnianie użytków rolnych, zapobieganie zjawiskom erozji gleb.

Celem urządzania obszarów wiejskich jest dążenie do poprawy: warunków życia i pracy ludności wiejskiej, potencjału ekonomicznego obszarów wiejskich, dochodów ludności wiejskiej, stanu środowiska przyrodniczego, krajobrazu i stanu środowiska kulturowego (Woch 2007).

Podmiotem w procesie urządzania obszarów wiejskich jest społeczność lokalna. To ona powinna decydować o ustaleniu celów, ich hierarchii oraz kolejności i sposobie realizacji. Do głównych prac urządzeniowo-rolnych zaliczyć należy (Bielska, Kupidura 2013):

- scalanie i wymianę gruntów,
- wyznaczenie i budowę nowej racjonalnej sieci urządzeń infrastruktury technicznej, w tym dróg dojazdowych do gruntów rolnych,
- zabiegi melioracyjne i budowę zbiorników małej retencji,
- rekultywację gruntów rolnych zdewastowanych,
- zmianę sposobu użytkowania gruntów,
- zalesianie gruntów rolnych.

Zakres prac w procesie przemian urządzeniowo-rolniczych może być różny i zależny od wielu czynników, głównie uwarunkowań lokalnych, tj. rozłogu pól, układu funkcjonalno-strukturalnego wsi. Możliwe są trzy zakresy prac urządzeniowych (tab. 11): scalania gruntów, kompleksowego scalania gruntów oraz

kompleksowo prowadzonego urządzania obszaru wiejskiego. Wszystkie zakresy prac urządzeniowych prowadzą do rozwoju obszarów wiejskich.

Tabela 11. Porównanie zakresu prac wykonywanych dla różnego zakresu realizacji prac urządzeniowych

Wyszczególnienie zakresu prac	Scalanie gruntów	Kom-pleksowe scalanie gruntów	Urządza-nie obszaru wiejskie-go	Rozwój obszaru wiejskie-go
Scalanie gruntów	++	++	++	++
Rozmieszczenie dróg rolniczych	++	++	++	++
Utwardzanie dróg osiedlowych		+	++	++
Korekty granicy rolno-leśnej		++	++	++
Melioracje wodne z rekonstrukcją luster wody		+	++	++
Melioracje przeciwerozyjne i rekultywacja terenu	+	++	++	++
Rozmieszczenie terenów budowlanych		++	++	++
Zaopatrzenie gospodarstw w wodę			++	++
Kanalizowanie i oczyszczanie ścieków			++	++
Utylizacja nieczystości stałych			++	++
Gazyfikacja instytucji i gospodarstw			++	++
Rozwój lokalnego przemysłu przetwórczego			++	++
Turystyka i wypoczynek			++	++
Ochrona środowiska przyrodniczego		+	++	++
Renowacja zabytków			+	++
Odnowienie wsi				++

++ zadania realizowane w pełnym zakresie; + zadania realizowane częściowo.

Źródło: Woch (2001).

Podstawowa definicja i cel scalania są zawarte w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2013 poz. 1157), gdzie scalenie zostało zdefiniowane jako „zabieg urządzeniowo-rolny, zmierzający do przekształcenia układu przestrzennego gruntów położonych na obszarach wiejskich, w taki sposób, aby stworzyć korzystniejsze warunki gospodarowania poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów oraz dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu”.

W celu lepszego zrozumienia istoty scaleń gruntów należy wyjaśnić pojęcie szachownicy gruntów. Jest to nieprawidłowy układ gruntów, polegający na rozrzuconiu na dużym obszarze działek ewidencyjnych należących do jednego gospodarstwa rolnego między działkami innych gospodarstw (Bielska, Kupidura 2013). Stąd w terminologii urządzeniowo-rolnej występują pojęcia:

- różniczanie, czyli rolnicy posiadający część swoich gruntów w innych obrębach geodezyjnych,
- grunty różniczan – szachownica gruntów międzywioskowa, tzw. zewnętrzna. Z nadmiernego rozdrobnienia gruntów wynikają ujemne skutki w procesie produkcji rolnej:
 - utrudnienia i niemożliwość wykorzystania siły roboczej (oddalenie–transport),
 - utrudnienia w racjonalnym prowadzeniu nawożenia (zmniejszenie wydajności ziemi),
 - stosowanie właściwej struktury zasiewów,
 - brak bezpośredniego dostępu do pól (występują służebności gruntowe dojazdów; Noga 2001).

W Polsce pojęciem scalenia gruntów posługujemy się przy określaniu zabiegu zbliżonego do tradycyjnej komasacji tj. likwidującego szachownice gruntów.

Kompleksowe scalanie gruntów jest rozszerzeniem tradycyjnych scaleń gruntów o zagadnienia utwardzania niektórych dróg, korektę granicy rolno-leśnej, korektę terenów pod budownictwo. Taki zakres prac w procesie scaleniowym odpowiada szerszemu zapotrzebowaniu społecznemu.

Urządzenia rolne są pojęciem znacznie szerszym i oprócz prac scaleniowych obejmują takie zabiegi, jak: utwardzanie dróg, melioracje wodne, korekta granicy rolno-leśnej, wodociągowanie, kanalizacja, gazyfikacja gospodarstw itd.

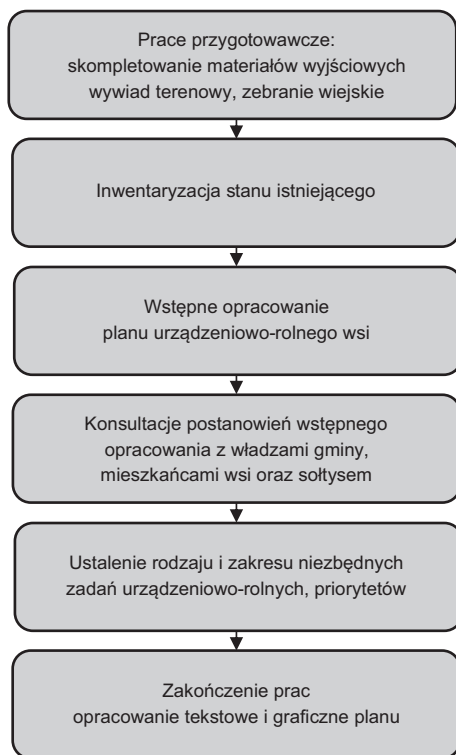
7.1. Schemat opracowania planu urządzeniowo-rolnego

Przygotowanie i realizacja planu urządzeniowo-rolnego jest procesem długotrwałym i złożonym, który składa się z prac w terenie i planistycznych (ryc. 36).

Na bazie wieloletnich doświadczeń i badań naukowych przygotowano wytyczne techniczne do opracowania planów urządzeniowo-rolnych gmin (Woch 2008). Zakładają one, że aby sporządzić plan urządzeniowo-rolny, należy dokonać oceny istniejącego stanu analizowanej gminy i diagnozy, w której należy uwzględnić następujące charakterystyki: ogólną gminy, środowiska przyrodniczego gminy, rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz ocenę warunków produkcji rolnej. Schemat przebiegu postępowania urządzeniowo-rolnego przedstawiono na rycinie 37.

Prace przygotowawcze powinny rozpocząć się po uzyskaniu decyzji odpowiedniego urzędu marszałkowskiego zlecającej wojewódzkiemu biuro geodezji i terenów rolnych opracowanie planu urządzeniowego danej gminy. W ramach prac przygotowawczych należy:

1. nawiązać współpracę z urzędem gminy, sołtysami i społeczeństwem na odbytych zebraniach wiejskich;
2. pozyskać materiały źródłowe (strategię rozwoju gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), inne opracowania tematyczne dotyczące analizowanej gminy i opracowania map (Bielska, Kupidura 2013).



Ryc. 36. Etapy realizacji planu urządzeniowo-rolnego wsi
Źródło: opracowanie własne.

Potrzebne są też następujące informacje: o zasobach złóż kopalnych, o obiektach zabytkowych i obszarach chronionych, z rejestru gruntów (ewidencja gruntów i budynków) oraz z map ewidencyjnych, dane demograficzne oraz dotyczące zatrudnienia, wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną czy też inne dane wynikające z uwarunkowań lokalnych i potrzeb (granica rolno-leśna, stan zabudowy, przedsiębiorczość, turystyka wiejska itp.).

W dalszej kolejności należy przeprowadzić analizę i ocenę istniejącego stanu (inwentaryzacja) gminy oraz konsultacje społeczne, aby zebrać sugestie mieszkańców i władz gminy co do ich zasadności i realności wykonania. Prace przygotowawcze oraz konsultacje powinny dać pogląd na schemat opracowania planu prac urządzeniowych. Problemem natury prawnej i organizacyjnej jest brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w znacznej większości gmin wiejskich.

Kolejnym krokiem postępowania jest ustalenie programu prac urządzeniowych, który uwzględnia wszystkie elementy z części diagnostycznej. Zdaniem Bielskiej i Kupidury (2013) powinny być poruszone następujące tematy:

1. kierunki zmian wykorzystania rolniczej przestrzeni produkcyjnej niezbędnej dla rozwoju;

UPROSZCZONY SCHEMAT PRZEBIEGU POSTĘPOWANIA URZĄDZENIOWO-ROLNEGO



Ryc. 37. Schemat przebiegu postępowania urządzeniowo-rolnego

Źródło: Warsztaty Naukowe – wpływ współczesnej polityki rolnej na możliwości rozwoju obszarów wiejskich, Puławy 11–12 września 2013 r. (<http://www.trow.pl/pliki/prezentacje/05.pdf>; dostęp: 16.02.2019).

2. kierunki zmian systemu osadniczego;
3. zagadnienia gospodarki wodnej (wody stojące i płynące, melioracje wodne);
4. poprawa struktury agrarnej i rozłogu gruntów gospodarstw rolnych (przez scalenie, wymianę gruntów);
5. kształtowanie krajobrazu;
6. kierunki zmian produkcji rolniczej;
7. zestawienie zaplanowanych prac urządzeniowych z uwzględnieniem ich lokalizacji w poszczególnych wsiach;
8. harmonogram prac urządzeniowych (kolejność ich wykonania);
9. ustalenie szacunkowych kosztów i źródeł ich finansowania.

Następnie odbywają się konsultacje społeczne nad projektem prac urządzeniowych, które mogą być dokonywane na spotkaniach wiejskich, drogą internetową, obiegową pisemną, zawierające zestaw pytań w ankietach, a także przez zebranie propozycji, sugestii czy uwag przedstawionych rozwiązań. Każda z nich powinna mieć odzwierciedlenie w formie zapisu wraz z podaniem stanowiska zespołu projektowego oraz przedstawicieli gminy w postaci protokołów z zebrań czy rozpatrywania propozycji jako efektu konsultacji.

Każde zadanie w ramach planu urządzeniowego powinno być oszacowane finansowo. Ocena kosztów pozwala na: 1. realizację całości zadań przewidywanych lub tylko ich części; 2. ustalenie dla poszczególnych kierunków działań zadań priorytetowych oraz mniej istotnych; 3. szacunkowe ustalenie zakresu potrzeb finansowych w układzie administracyjnym gmina/powiat/województwo/kraj w przeliczeniu na jednostkę powierzchni gminy czy dla poszczególnego zadania; 4. ocenę efektywności danego przedsięwzięcia lub zestawu zadań przed ich realizacją (*ex ante*) i po realizacji (*ex post*), co jest wymagane prawnie w odniesieniu do zadań realizowanych za środki unijne.

Mając ustalony zakres zadań oraz szacunkową ocenę kosztów i możliwości finansowych niezbędnych na prace wykonawcze, należy podjąć decyzję dotyczącą harmonogramu czasu i kolejności wykonania poszczególnych zadań (Bielska, Kupidura 2013).

7.2. Schemat postępowania scaleniowego i wymiany gruntów

Celem scalenia gruntów na podstawie art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2003 nr 178 poz. 1749 z późn. zm.) jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Scalenie gruntów cechują rozwiązania mające charakter techniczny. Stanowi ono zabieg urządzeniowo-rolny przy opracowaniu projektu, którego organy administracyjne korzystają z pewnej swobody. Scalanie gruntów jest zabiegiem przekształcającym na określonym obszarze układ powierzchniowy gruntów rozdrobnionych i rozmieszczonych w szachownicy lub nadmiernie wydłużonych w możliwie duże regularnie ukształtowane działki odpowiadające wymaganiom racjonalnego użytkowania. Następuje przy tym równoczesne zlikwidowanie enklaw i półenklaw, wyprostowanie granic, wydzielenie gruntów pod zabudowę, zaprojektowanie funkcjonalnego układu komunikacyjnego oraz prawidłowe ukształtowanie rozłogów gruntów z jednoczesnym w miarę możliwości powiększeniem obszaru gospodarstw.

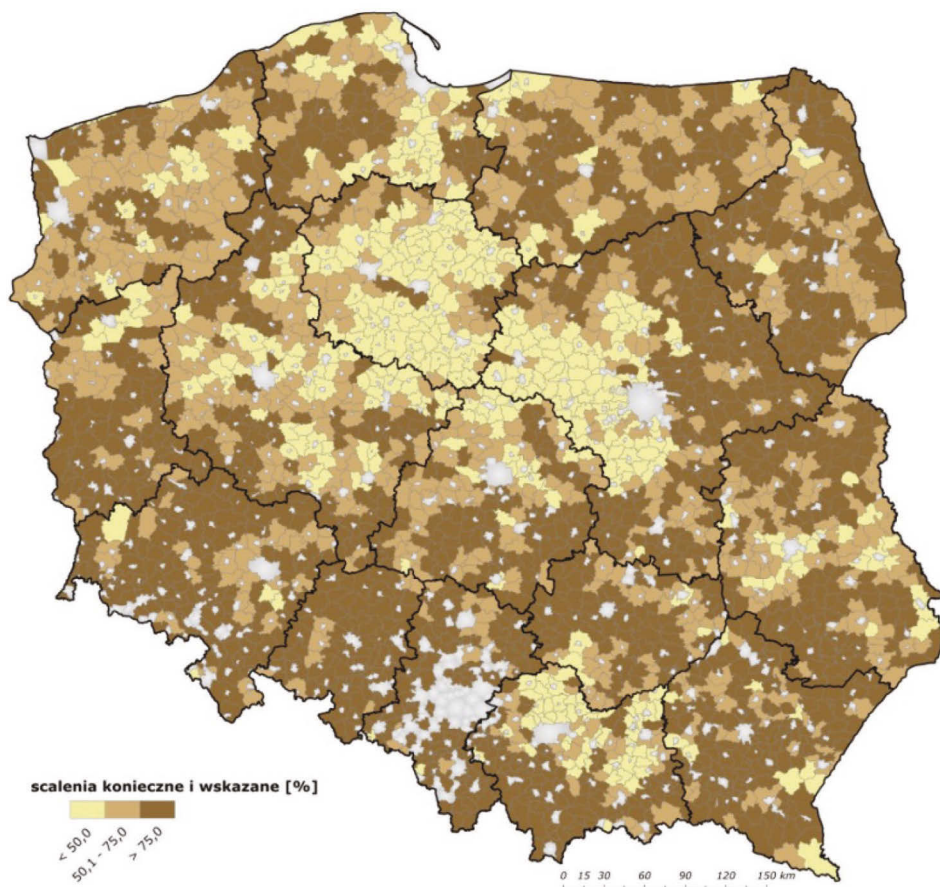
Tabela 12. Kryteria typowania gruntów do prac scaleniowych w Polsce

Kryteria typowania	Stopień pilności scaleń		
	scalenia konieczne	scalenia wskazane	scalenia niekonieczne
Liczba działek w gospodarstwie	powyżej 8	8–6	mniej niż 6
Średnia powierzchnia działki (w ha)	do 0,30	0,30–0,60	powyżej 0,60
Oddalenie gruntów od zagrody – odległość rzeczywista (km)	powyżej 3	3–1	mniej niż 1

Źródło: Woch (2007, s. 119).

Scalania gruntów powinny być tak wykonane, aby stwarzały możliwość prawidłowej organizacji gospodarstw rolnych z zachowaniem środowiska przyrodniczego oraz stanowiły jeden z podstawowych zabiegów składających się na kompleksowe zagospodarowanie przestrzenne danej wsi wynikające z realizacji ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego gminy (tab. 12).

Zdaniem Wocha (2012) scalanie gruntów jest konieczne na tych obszarach wiejskich (wsie), gdzie rolnicy z powodu niekorzystnego rozłogu gruntów tracą co najmniej 20% swoich dochodów, a wskazane scalanie gruntów ma miejsce, jeśli tracą co najmniej 15% swoich dochodów (ryc. 38).



Ryc. 38. Zapotrzebowanie na procedury scalenia koniecznego i wskazanego gruntów według gmin w Polsce
Źródło: Jędrejek i in. (2014, s. 1122).

Zakres prac scaleniowych obejmuje:

- ustalenie granic i powierzchni obszaru scalenia wraz z listą uczestników,
- propozycje dotyczące zmiany granic wsi lub gminy,

- określenie obszaru gruntów wyłączonych ze scalenia,
- propozycje zmian w strukturze użytków rolnych i określenie terenów przewidzianych do zalesienia, do utworzenia pasów wiatrochlónnych, zabezpieczeń przeciwerozyjnych,
- wymogi w zakresie utrzymania zadrzewień śródpólnych, zadrzewień i zakrzewień, będących biologiczną odbudową cieków, wąwozów, jarów, wysokich miedz – przeciwdziałających zjawiskom erozji,
- korektę przebiegu istniejących kanałów i rowów melioracyjnych wymagających renowacji oraz projekt rowów melioracyjnych na obszarach wymagających odwodnień,
- propozycje co do zasięgu i terminu rekultywacji,
- potrzeby w zakresie zmian w układzie komunikacyjnym z uwzględnieniem ciągów pieszych i przejść,
- propozycje co do lokalizacji gospodarstw wielkoobszarowych, mienia gminnego, wspólnot gruntowych,
- propozycje dotyczące urządzenia dróg transportu rolnego,
- propozycje usytuowania terenów budowlanych i określenia ich powierzchni z uwzględnieniem w miarę potrzeby i możliwości przeznaczenia gruntów Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na ten cel oraz inne elementy charakterystyczne dla danego terenu (Bielska, Kupidura 2013).

Celem wymiany gruntów jest racjonalne ukształtowanie gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Przy czym w przypadku wymiany gruntów z zabudowaniami wartość budynków określa się według wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami, chyba że strony uzgodnią inne zasady rozliczeń. Grunty zabudowane mogą być scalane tylko na wniosek właściciela i pod warunkiem rozbiórki lub przeniesienia przez niego zabudowań w oznaczonym terminie, albo wyrażenia zgody na dokonanie rozliczenia wartości zabudowań w gotówce bądź w innej formie. Grunty pod zabudowaniami nie mogą być objęte scalaniem bez zgody właściciela.

Scaleni nie podlegają grunty:

- na których znajdują się zakłady górnicze i przemysłowe oraz prowadzona jest eksploatacja kopalni,
- na których znajdują się zabytki historyczne, architektoniczne oraz rezerwaty przyrody,
- użytkowane na cele gospodarki rybackiej,
- przeznaczone na cele specjalne,
- obszary Natura 2000 i inne obszary chronione w przypadku uniemożliwienia pełnienia przez nie dotychczasowej lub planowanej funkcji.

Procedury administracyjne przy postępowaniu scaleniowym można podzielić na trzy zasadnicze etapy (tab. 13). Poszczególne etapy scalenia są rozdzielone rozstrzygnięciami administracyjnymi, takimi jak: postanowienie o wszczęciu postępowania administracyjnego i decyzja ostateczna o scaleniu gruntów.

Założenia do projektu scalenia gruntów są obligatoryjnym opracowaniem, które należy wykonać w przypadku ubiegania się o dofinansowanie tych prac

Tabela 13. Etapy postępowania scaleniowego

Etapy postępowania scaleniowego	Zadania
<p>Etap 1 Prace przygotowawcze</p>	<p>– wniosek uczestników scalenia lub wszczęcie postępowania z urzędu</p> <p>– wykonanie założeń do projektu scalenia</p> <p>– wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach</p> <p>– wniosek o pomoc w finansowaniu prac scaleniowych</p> <p>– zawarcie umowy o zapewnieniu pomocy i warunków jej realizacji</p>
Postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego	
<p>Etap 2 Administrowanie prac scaleniowych</p>	<p>– przesłanie wniosków do ksiąg wieczystych o uczynieniu wzmianki o wszczęciu postępowania scaleniowego</p> <p>– wstrzymanie wycinki drzew na terenach objętych scaleniem</p> <p>– powołanie rady uczestników scalenia</p> <p>– powołanie geodety-projektanta do spraw scalenia oraz komisji do spraw szacunku gruntów</p> <p>– nadzór nad prawidłowym wykonaniem zasad szacunku gruntu</p>
Ostateczna decyzja o scaleniu gruntów	
<p>Etap 3 Zagospodarowanie poscaleniowe</p>	<p>– przekazanie uczestnikom scalenia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie</p> <p>– prace związane z rekultywacją gruntów</p> <p>– modernizacja i wykonanie nowo zaprojektowanych dróg</p> <p>– prace związane z poprawą stosunków wodnych w zakresie retencji wodnej</p> <p>– rozliczenie projektu</p>

Źródło: Pijanowski i in. (2017, s. 55).

ze środków UE. Składa się ono z części opisowej i graficznej. Obydwie części zawierają zarówno treści dotyczące prac geodezyjnych, jak i zagospodarowania poscaleniowego. Opracowania te obejmują analizy stanu istniejącego oraz podają kierunki proponowanych zmian w zakresie:

- poprawy struktury obszarowej scalanych gospodarstw,
- przebiegu istniejących i projektowanych dróg i urządzeń melioracyjnych (rowy, przepusty),
- usytuowania gruntów przeznaczonych na cele miejscowej użyteczności publicznej,
- poprawy stosunków wodnych – retencji wodnej,
- terenów przeznaczonych na cele inne niż rolne w MPZP.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z 1982 r. postępowanie scaleniowe może być wszczęte na wniosek większości właścicieli gospodarstw rolnych położonych na projektowanym obszarze scalenia lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia. Pozytywna weryfikacja wniosku skutkuje wszczęciem postępowania scaleniowego. Negatywna zaś weryfikacja wniosku jest podstawą do wydania decyzji odmownej. Niektóre postępowania scaleniowe mogą być wszczęte z urzędu, np. dotyczące terenów wokół autostrad czy dróg krajowych.

Postępowanie scaleniowe przeprowadza i wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Wszczęcie postępowania może nastąpić na wniosek uczestników lub z urzędu. Wszczęcie scalenia prowadzonego z urzędu opisano w art. 4 ustawy (1982), jest ono możliwe, jeżeli:

- na gruntach stanowiących zasoby własności rolnej skarbu państwa nie ma możliwości racjonalnego zagospodarowania bez scalenia, jeżeli łączna powierzchnia tych gruntów przekracza 10% projektowanego obszaru scalenia,
- na obszarach przeznaczonych pod działalność przemysłową, przebieg istniejących lub budowanych dróg publicznych, kolei, rurociągów naziemnych oraz zbiorników wodnych lub urządzeń melioracji wodnych spowoduje znaczne pogorszenie ukształtowania rozłogów gruntów,
- wystąpi z wnioskiem osoba, której grunty wymagają poprawienia rozłogu, a jednocześnie scalenie to nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom postępowania,
- o scalenie wystąpi organ właściwy w zakresie ochrony przyrody, w przypadku gdy korzystanie z gruntów, na których ochronie podlegają zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt lub siedliska przyrody, stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Opis zasad definiujących wszczęcie postępowania scaleniowego zawarto w art. 7 ustawy o scaleniu i wymianie gruntów (1982). Postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego lub wymiennego powinno w szczególności zawierać: określenie granic i powierzchni obszaru scalenia lub wymiany gruntów, wykaz uczestników scalenia lub wymiany gruntów oraz przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych lub wymiennych. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania scaleniowego odbywa się poprzez odczytanie postanowienia na zebraniu uczestników scalenia. Zebranie zwoływane jest przez starostę, a ponadto wywiesza się informację o nim na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone grunty objęte scaleniem oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach, których grunty tworzą obszar scalenia. W postępowaniach scaleniowych, w których przypadku liczba uczestników przekracza 10 osób, powoływana jest rada uczestników scalenia w składzie 3–12 osób. Powołanie rady następuje na zebraniu zwołanym przez starostę.

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów (Ustawa... 1982) nie wskazuje jednoznacznie na obowiązek przeprowadzania klasyfikacji gruntów na obszarze objętym scaleniem. Jedynie z treści art. 20 tej ustawy można pośrednio wywnioskować, że należy przeprowadzić tego typu prace. Stanowi ona, że „... powierzchnie użytków i klasy gruntów określa się według danych ewidencji gruntów i budynków”. Z kolei ustawa z 1989 r. jednoznacznie określa, że dane ewidencyjne (zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami) winny być systematycznie aktualizowane, a więc w zakresie użytków gruntowych i klas bonitacyjnych powinny odpowiadać stanowi faktycznemu gruntu. Pomimo braku w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów z 1982 r. formalnego obowiązku aktualizacji klasyfikacji gruntów w przypadku prowadzenia postępowania scaleniowego, czynności takie towarzyszyły większości prac tego typu, realizowanych w okresie

obowiązania ustawy, co należy wiązać z koniecznością posiadania aktualnych danych niezbędnych do realizacji szacunku porównawczego gruntów. Obowiązujące od niedawna nowe rozporządzenie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Rozporządzenie... 2012), jak również poprzedzające je rozporządzenie z 1956 r. jednoznacznie określa wymóg aktualizacji operatu klasyfikacji gruntów. § 4 pkt 3 wspomnianego rozporządzenia czytamy: „Z urzędu klasyfikację przeprowadza się na gruntach objętych postępowaniem scaleniowym”. W świetle powyższego starosta obowiązany jest do wszczęcia postępowania w sprawie klasyfikacji gruntów w formie zawiadomienia, po wcześniejszym wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania scaleniowego.

Grunty objęte scaleniem podlegają oszacowaniu. Projekt scalenia opracowuje upoważniony przez starostę geodeta-projektant, przy udziale powołanej przez ten organ komisji pełniącej funkcje doradcze (art. 10, ust. 1, Ustawa 1982). Projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia MPZP. Podstawą opracowania projektu jest projekt ogólny oraz zebrane życzenia od uczestników scalenia.

Opracowany projekt scalenia lub wymiany zostaje wyznaczony na gruncie i okazany do wglądu uczestnikom. W trakcie wyłożenia zbierane są uwagi i zastrzeżenia do projektu scalenia. W terminie 14 dni od dnia okazania uczestnicy mogą zgłaszać uwagi do projektu scalenia. Uwagi są zgłaszane staroście w formie pisemnej.

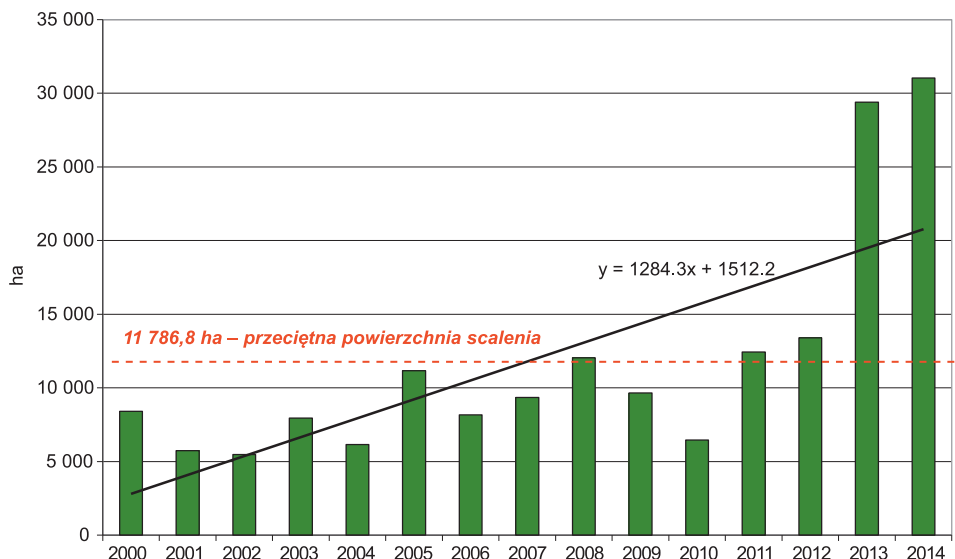
Po rozpatrzeniu i zaopiniowaniu przez starostę i komisję scaleniową zastrzeżeń uczestników scalenia projekt podlega zatwierdzeniu. Może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu wszystkie uwagi wniesione przez uczestników scalenia do tego projektu zostały rozstrzygnięte w sposób niebudzący kolejnych zastrzeżeń, a większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń.

W przypadku gdy nie wpłynęły odwołania od decyzji w sprawie scalenia lub wymiany gruntów w terminie określonym przez Kodeks postępowania administracyjnego decyzja staje się ostateczna. Po uprawomocnieniu się decyzji starosta zwołuje zebranie celem objęcia przez uczestników scalenia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie.

Ostateczna decyzja jest podstawą do rozpoczęcia prac związanych z zagospodarowaniem poscaleniowym. Starosta jako organ realizujący te zadania ogłasza przetargi oraz nadzoruje wykonanie prac. Szczegóły postępowania scaleniowego omówiono w rozdziale 5.3. Procedury administracyjne w postępowaniu scaleniowym publikacji Pijanowskiego i in. (2017, s. 55–64).

Poziom prowadzonych w Polsce prac scaleniowych¹⁶ i wymiany gruntów rolnych nie jest zadowalający. W latach 2000–2014 działaniami tego typu objęto 185,3 tys. ha. Dominują scalenia, które wykonano na 176,8 tys. ha (95,4%). Nie wielkie znaczenie ma wymiana gruntów – jedynie 4,6% (8,5 tys. ha). Tempo scalania gruntów rolnych było niskie (ryc. 39).

¹⁶ Zgodnie z Polską Normą (Gospodarka ziemią w rolnictwie, Terminologia – PrPN-R-04151 z 1997 r.) scalenie gruntów to: „Zespół działań projektowych i technicznych, których celem jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, racjonalne kształtowanie rozłogu gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu”.



Ryc. 39. Powierzchnia scaleni w Polsce w latach 2000–2014

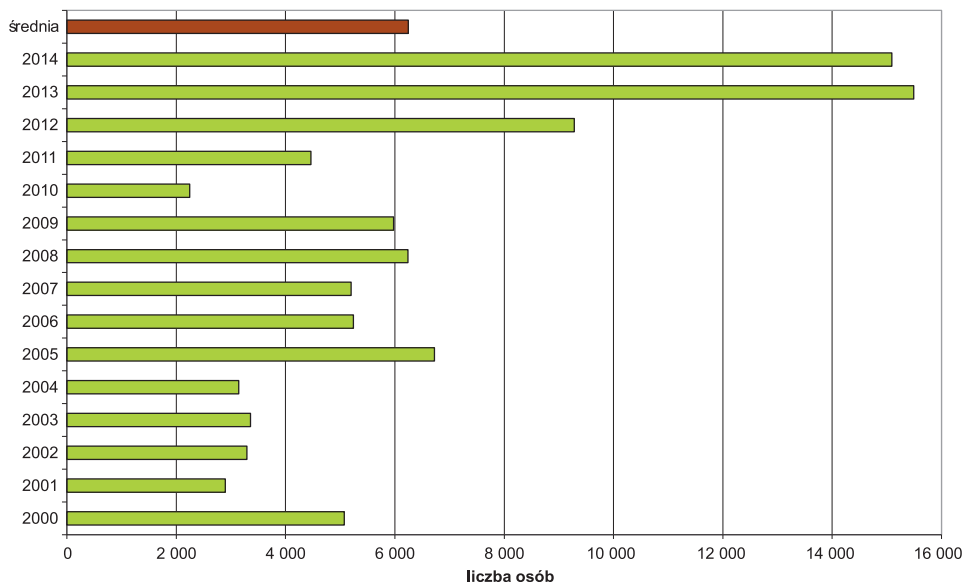
Źródło: Kołodziejczak i in. (2018, s. 255).

Wprawdzie widoczna jest tendencja wzrostowa lecz wyznaczony trend wskazuje na średnioroczny wzrost na poziomie zaledwie 1284,2 ha. Ten powolny proces poprawy rozłogu gruntów rolnych jest powszechnie negatywnie oceniany (m.in. Woch 2001, 2007, 2012, Siuta, Żukowski 2011). Obserwowany wzrost scalonej powierzchni w latach 2013 i 2014 to efekt wsparcia unijnego. Liczba uczestników scaleni w analizowanym okresie była silnie zróżnicowana i wahała się od 2,3 tys. osób w 2010 r. do blisko 15,5 tys. osób w 2013 r. Średnio w scaleniu uczestniczyło 6,3 tys. osób (ryc. 40). Dość duże różnice odnotowano także w przypadku przeciętnej powierzchni przypadającej na uczestnika scalenia. W 2010 r. wskaźnik ten był najwyższy i wynosił 2,87 ha, zaś w 2012 r. spadł do poziomu 1,44 ha.

Poziom zrealizowanych prac scaleniowych i wymiany gruntów był silnie zróżnicowany przestrzennie. Zdecydowanie najintensywniej procesy te przebiegały w województwie lubelskim, gdzie scaleniami objęto niemal 45 tys. ha, a wymianą 2,4 tys. ha (ryc. 41). Pozytywnie wyróżniały się pod względem scalonej powierzchni również województwa podkarpackie, podlaskie i małopolskie. Są to regiony, gdzie potrzeby scaleni są ogromne i tego typu działania są niezbędne, aby doprowadzić do poprawy rozłogu i stworzyć lepsze warunki do gospodarowania. W przypadku wymiany gruntów do grupy liderów należały, poza wspomnianym województwem lubelskim, opolskie (1,4 tys. ha), warmińsko-mazurskie (1,1 tys. ha), podlaskie (1,4 tys. ha).

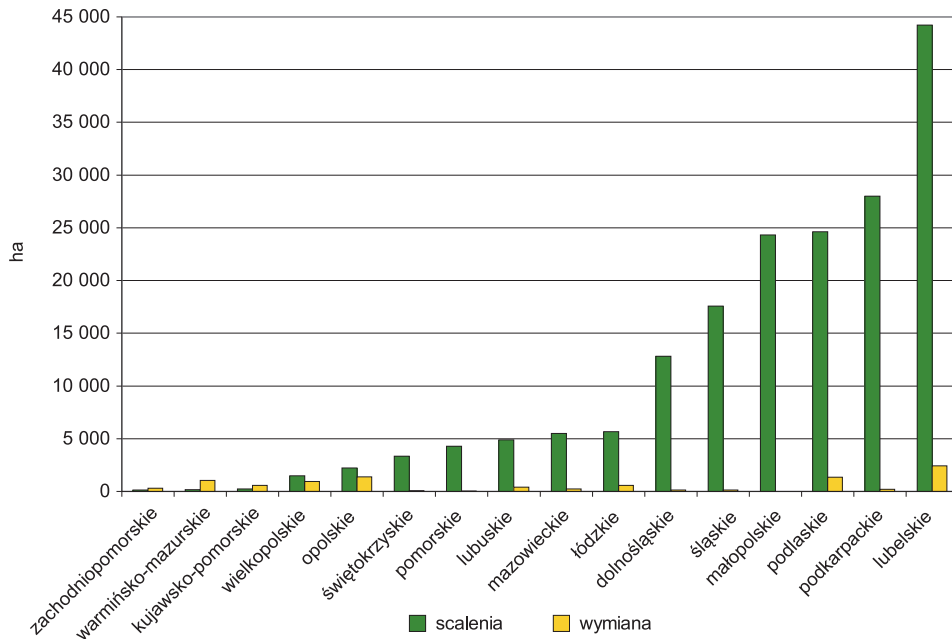
Finansowanie scalenia i wymiany gruntów może być dokonywane z następujących źródeł:

- w latach 2007–2013 działanie „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalenie gruntów”,



Ryc. 40. Liczba uczestników scaleń w Polsce w latach 2000–2014

Źródło: A. Kołodziejczak i in. (2018, s. 255).



Ryc. 41. Scalenia i wymiana gruntów według województw w Polsce w latach 1999–2014

Źródło: Kołodziejczak i in. (2018, s. 256).

- publiczne środki wspólnotowe w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o narodowym planie rozwoju,
- środki państwowych funduszy celowych oraz środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jeśli jest to zgodne odpowiednio z ich regulaminami bądź właściwością,
- środki uczestników objętych postępowaniem na zasadach ustalonych przez starostę w projekcie scalenia gruntów.

Proces scalania gruntów był i jest nadal wspierany przez środki pochodzące z UE. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013 realizowane było działanie 125 „Poprawienie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalenie gruntów”¹⁷. Poziom wykorzystania środków finansowych UE na poprawę rozłogu gruntów jest silnie zróżnicowany regionalnie. Zrealizowano 109 scaleń, a powierzchnia gruntów objętych tego typu pracami wyniosła niemal 90 tys. ha. Najwięcej scaleń (39; 27,3 tys. ha) wykonano w województwie lubelskim. Średnia powierzchnia scalenia w Polsce kształtowała się na poziomie 823,7 ha, a jego koszt wyniósł 4363,2 zł. W efekcie scalenie 1 ha gruntów rolnych kosztowało 5,3 tys. zł (tab. 14).

Tabela 14. Działanie 125 „Scalenie gruntów” w ramach PROW 2007–2013 (stan na 31 grudnia 2015 r.)

Wyszczególnienie	Liczba scaleń	Powierzchnia użytków objętych scalaniem w ha		Kwota zrealizowanych operacji w tys. zł		
		ogółem	na 1 scalenie	ogółem	na 1 operację	na 1 ha
Dolnośląskie	11	9668,8	879,0	58775,1	5343,2	6,1
Kujawsko-pomorskie	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lubelskie	39	27280,2	699,5	133398,2	3420,5	4,9
Lubuskie	5	3683,7	736,7	14280,9	2856,2	3,9
Łódzkie	4	1589,3	397,3	8506,4	2126,6	5,4
Małopolskie	8	3763,4	470,4	26452,0	3306,5	7,0
Mazowieckie	1	413,0	413,0	1602,7	1602,7	3,9
Opolskie	2	1794,2	897,1	5141,9	2570,9	2,9
Podkarpackie	13	8568,0	659,1	61494,5	4730,4	7,2
Podlaskie	5	13462,2	2692,4	68376,3	13675,3	5,1
Pomorskie	6	2946,7	491,1	8997,4	1499,6	3,1
Śląskie	9	12377,5	1375,3	63049,5	7005,5	5,1
Świętokrzyskie	4	3413,7	853,4	20579,7	5144,9	6,0
Warmińsko-mazurskie	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wielkopolskie	2	824,6	412,3	4932,5	2466,3	6,0
Zachodniopomorskie	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polska	109	89785,3	823,7	475587,0	4363,2	5,3

Źródło: Kacprzak, Głębocki (2017).

¹⁷ Szczegółowy opis zasad działania znajduje się m.in. na stronie internetowej <http://www.arimr.gov.pl/>.

Na scalenia gruntów w ramach PROW 2014–2020 pieniądze będzie można uzyskać w ramach działania „Inwestycje w środki trwałe”. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o poprawę struktury obszarowej gospodarstw i konkurencyjności polskiego rolnictwa. Beneficjentami są starostowie. Przewidziany budżet na scalenia wynosi 140 mln euro. Wysokość pomocy na opracowanie projektu scalenia nie może przekroczyć kwoty 800 euro na 1 ha gruntów objętych postępowaniem scaleniowym w województwach: dolnośląskim, lubelskim, małopolskim, podkarpackim, śląskim i świętokrzyskim oraz 650 euro w województwach pozostałych. Są to koszty poniesione na opracowanie projektów. W tych samych województwach można uzyskać 2000 euro na 1 ha scalanych gruntów na wykonanie zagospodarowania poscaleniowego, a w pozostałych 1900 euro. O przyznaniu pomocy będzie decydować liczba uzyskanych punktów obliczanych według przyjętych kryteriów, na przykład: procent właścicieli gospodarstw rolnych położonych na obszarze scalenia, którzy złożyli wniosek na jego przeprowadzenie, albo procent gruntów położonych na obszarze scalenia. Punktowany jest też wpływ prac scaleniowych na środowisko i poprawę warunków krajobrazowych (Rozporządzenia... 2015).

Literatura

- Bielska A., Kupidura A., 2013. Kształtowanie przestrzeni na obszarach wiejskich. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Jędrejek A., Szymański L., Woch F., 2014. Evaluation of the plot size (farm land) of family agricultural holdings and the needs for land consolidation in Poland. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 4/I: 1111–1125.
- Kacprzak E., Głębocki B., 2017. Organizacja przestrzenna gruntów w województwie wielkopolskim a możliwości wykorzystania środków UE na jej poprawę na przykładzie wsi Brudzewek. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 28: 105–130.
- Kołodziejczak A., Głębocki B., Kacprzak E., Maćkiewicz B., Szczepańska M. 2018. Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzennego w rolnictwie. *Studia KPZK PAN*, 183: 239–279.
- Noga K., 2001. Metodyka programowania i realizacji prac scalenia i wymiary gruntów w ujęciu kompleksowym. Wydawnictwo AR, Kraków.
- Pijanowski J.M., Przegon W., Szewczyk R. 2017. Podstawy zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego, Kraków.
- Siuta J., Żukowski B., 2011. Ekologiczno-gospodarcze znaczenie melioracji i scalania gruntów – stan i niezbędne działania. Cz. II. Scalanie gruntów w modernizacji rolnictwa. *Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych*, 47: 93–103.
- Woch F., 2001. Optymalne parametry rozłogu gruntów gospodarstw rodzinnych dla wyższych terenów Polski. *Pamiętnik Puławski*, 127. IUNG, Puławy.
- Woch F., 2007. Organizacja przestrzenna gospodarstw rolnych oraz jej wpływ na efektywność gospodarowania. *Studia i Raporty IUNG-PIB*, 7: 116–137.
- Woch F., 2008. Wytyczne do opracowania programów urządzeniowo-rolnych gmin. *Instrukcja upowszechnieniowa IUNiG-PIB*, 150. Puławy.
- Woch F., 2012. Ocena efektywności scaleń gruntów realizowanych w Polsce w ramach

Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 2/III: 101–112.

Plany, programy, akty prawne

Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Scalanie 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. poz. 2180).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. 2012 poz. 1246).

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2013 poz. 1157).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2015 poz. 520).

8. Planowanie infrastruktury społecznej

Urszula Kaczmarek

Ważnym elementem funkcjonowania i rozwoju obszarów wiejskich jest infrastruktura, którą najogólniej określa się jako urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działów gospodarki. Infrastrukturę tworzą materialne obiekty oraz działalność instytucji usługowych o charakterze niematerialnym. Zatem nazwanie czegoś infrastrukturą ma na celu podkreślenie, że chodzi o obiekty, urządzenia, czy też inne zjawiska, które postrzegane są jako fundament, bez którego istnienia nie jest możliwe tworzenie, rozwój czy prawidłowe funkcjonowanie jakiegoś fragmentu systemu społecznego lub tego systemu jako całości (Ratajczak 1999).

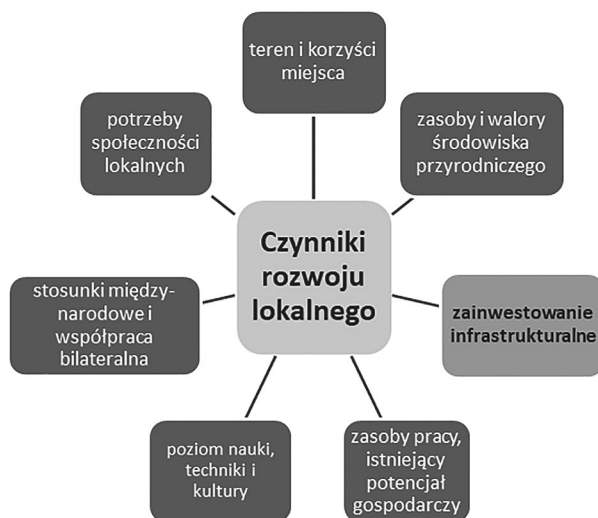
Najczęściej wyróżnia się 3 rodzaje infrastruktury: gospodarczą, techniczną i społeczną. Do infrastruktury gospodarczej należą: handel, gastronomia,

Pojęcie **infrastruktura** pochodzi od łac. *infra-* (w dolnej części) + łac. *structura* (układ, budowa), co oznacza inaczej bazę, podstawę, wyposażenie, instalację i początkowo stosowano je w odniesieniu do działań militarnych. Infrastruktura w literaturze pojawia się w wielu kontekstach. Możemy się spotkać z określeniami, które zwiększają zasięg definiowania infrastruktury lub dotyczą nowych kierunków jej funkcjonowania. Przykłady, które oczywiście nie wyczerpują listy stosowanych określeń, to np.: **błękitna infrastruktura** – związana z gospodarką wodną, i **zielona infrastruktura**, związana z terenami zielonymi, które odpowiednio planowane i zarządzane pozwalają na osiągnięcie celów ekologicznego rozwoju, **krytyczna infrastruktura** – obejmująca podstawowe urządzenia niezbędne do zapewnienia funkcjonowania społeczeństwa w sytuacji zagrożenia naturalnego lub militarne, **infrastruktura logistyczna** (drogowa, magazynowa, komunikacyjna), **infrastruktura komunalna** – najczęściej odnosząca się do infrastruktury obsługiwanej przez gminy, **infrastruktura dla innowacji** – infrastruktura badawczo-rozwojowa, **infrastruktura turystyczna** (baza noclegowa, gastronomiczna, sportowa, rekreacyjna, kulturalno-rozrywkowa), **infrastruktura towarzysząca** (np. w budownictwie mieszkaniowym czy turystyce – umożliwiająca życie codzienne w miejscu zamieszkania lub podróżowanie, a zatem realizację głównych celów danego miejsca), **mała infrastruktura** (najczęściej rekreacyjno-sportowa, drogowa, ekologiczna, stanowiąca dodatkowe wyposażenie), **infrastruktura rolnicza** – związana z urządzeniami i instytucjami obsługi rolnictwa.

rzemiosło, finanse, usługi dla rolnictwa (punkty skupu, weterynaryjne, agrotechniczne), usługi dla biznesu. Infrastrukturę techniczną tworzą: gospodarka wodno-ściekowa, komunikacja, łączność i energetyka, zaś infrastrukturę społeczną – ochrona zdrowia, kultura, oświata i wychowanie, pomoc społeczna, prawo i bezpieczeństwo, rekreacja, organizacje społeczne, budownictwo komunalne.

Sam rozwój infrastruktury, choć jest warunkiem koniecznym sprawnego funkcjonowania podmiotów gospodarczych i społecznych, to jednak nie jest warunkiem wystarczającym do wywołania istotnych i trwałych zmian rozwojowych. Potencjał rozwoju obszarów tworzą bowiem różnorodne zasoby lokalne, którymi obok wymienionej już infrastruktury jako elementu zagospodarowania przestrzeni są zasoby: środowiska przyrodniczego, gospodarcze i społeczne (ryc. 42).

Mimo dużego i wzrastającego znaczenia innych czynników rozwojowych to infrastruktura pozostaje ważnym **potencjałem endogenicznego rozwoju**, oddaje bowiem specyfikę danego obszaru. Stanowi główny czynnik przyciągający inwestorów a jej rozwój pozwala na osiągnięcie długofalowych celów i owocuje w przyszłości. W tym kontekście rozpatrywana infrastruktura może być nazwana **infrastrukturą wzrostu**, przyczyniającą się do zwiększenia zamożności gmin, ich konkurencyjności oraz poprawy warunków życia ich mieszkańców (Kołodziejczyk 2014).



Ryc. 42. Czynniki rozwoju lokalnego o charakterze ogólnym
Źródło: opracowanie na podstawie Parysek (2001).

Tereny wiejskie mają w porównaniu z obszarami miejskimi kilka atutów, np. niższe koszty budownictwa, tańszą ziemię czy niższe koszty związane z zatrudnieniem. Nie są to jednak czynniki, które są w stanie zrekompensować braki w wyposażeniu infrastrukturalnym i zwiększyć poziom inwestycji z zewnątrz. Na obszarach wiejskich słabo rozwiniętych gospodarczo infrastruktura może

stanowią istotny impuls przyczyniający się do „pchnięcia” ich na ścieżkę rozwoju, ale po przekroczeniu pewnego poziomu tzw. minimum infrastrukturalnego dalszy wzrost nakładów na inwestycje infrastrukturalne może być ekonomicznie nieuzasadniony, a nawet stać się barierą rozwoju.

W planowaniu infrastruktury obszarów wiejskich trzeba pamiętać o traktowaniu jej nie tylko jako czynnika rozwoju lokalnego, ale także jako trwałego elementu zagospodarowania przestrzennego. **Infrastruktura (materialna)** stanowi element zagospodarowania przestrzeni, decydujący o strukturze przestrzenno-funkcjonalnej jednostki osadniczej.

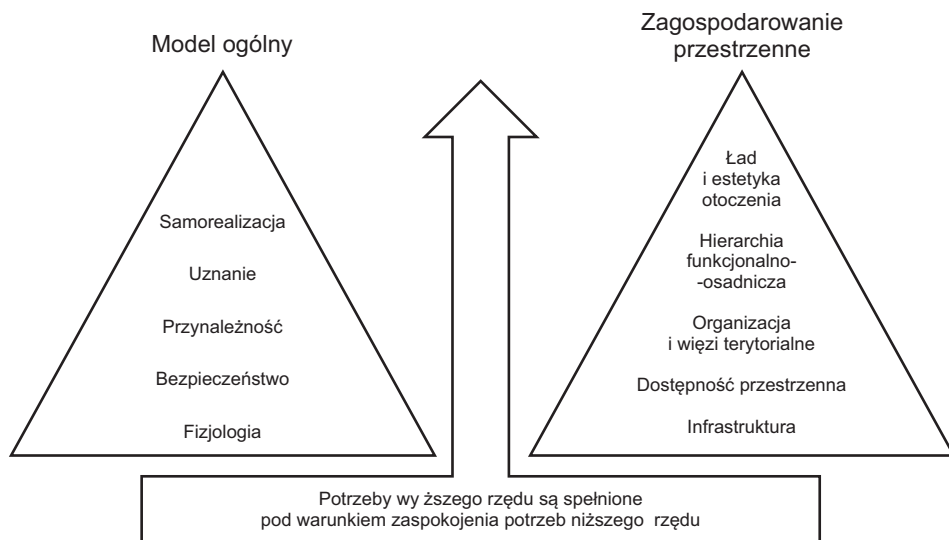
Infrastruktura materialna występuje w postaci punktowej lub liniowej i stąd wydziela się **infrastrukturę kubaturową** (budynki i obiekty ogólnego przeznaczenia) i **liniową** (sieci: energetyczne, wodne, kanalizacyjne, drogowe). W odniesieniu do infrastruktury materialnej jako elementu wyposażenia przestrzeni używa się także określenia **uzbrojenie terenu**. Ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne definiuje uzbrojenie terenu jako wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, które w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej nie są budynkami. Uzbrojenie terenu tworzą zatem sieciowe nośniki energii, wody, informacji, czyli tzw. **mediów**.

Znaczenie infrastruktury w kształtowaniu przestrzeni jako podstawowego elementu w zaspokajaniu potrzeb obszaru przedstawiono na rycinie 43.

W nawiązaniu do hierarchii potrzeb Masłowa można określić miejsce infrastruktury wśród potrzeb niższego rzędu, związanych z istnieniem. Oznacza to, że minimalne wyposażenie infrastrukturalne jest absolutnie niezbędne do tego, by możliwe było wykorzystanie jakiegoś obszaru. Dopiero po realizacji potrzeb niższego rzędu uświadamiane są i realizowane potrzeby wyższego rzędu, tzw. rozwojowe.

W odniesieniu do roli, jaką pełni infrastruktura w procesach rozwojowych danego obszaru, wyróżnia się 7 podstawowych jej funkcji:

1. lokacyjną – umożliwia powstanie i rozwój osadnictwa;
2. lokalizacyjną – pełni rolę ważnego czynnika lokalizacji; wyposażenie w infrastrukturę wpływa na koszty prowadzenia działalności gospodarczej; obszary dysponujące bogatym sieciowym i punktowym systemem infrastrukturalnym są postrzegane przez potencjalnych inwestorów jako miejsca korzystne dla lokalizacji działalności gospodarczej; brak rozwiniętego systemu infrastrukturalnego może stanowić podstawową przyczynę peryferyzacji i zacofania obszaru;
3. przestrzenną – kształtuje układy przestrzenne gospodarki i osadnictwa;
4. aktywizacyjną (akceleracyjną) – aktywizuje rozwój lokalny i regionalny, dobre wyposażenie infrastrukturalne jest nieodzownym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego wsi;



Ryc. 43. Adaptacja koncepcji hierarchii potrzeb Masłowa do zagospodarowania przestrzennego
Źródło: Śleszyński (2015).

5. transportową (transferową) – umożliwia pokonywanie odległości, stwarza warunki przepływu w przestrzeni dóbr, energii oraz ludzi i informacji;
6. usługową – zaspokajają popyt na usługi zgłaszany poprzez sferę produkcyjną oraz konsumpcyjną;
7. integracyjną – tworzy niezbędne powiązania przestrzenne i kształtuje więzi społeczne, ekonomiczne i informacyjne; przesądza o spójności danego systemu terytorialnego, np. gminy lub regionu (Siemiński 1992).

Fundamentalne znaczenie infrastruktury w rozwoju społeczno-gospodarczym obszarów wiejskich, we wzmocnienie poziomu i warunków życia ich mieszkańców oraz w kształtowaniu ładu przestrzennego wsi i realizacji założeń rozwoju zrównoważonego stwarza potrzebę prowadzenia polityki inwestycyjnej nakierowanej na infrastrukturę. Świadomość kosztów społecznych, gospodarczych, środowiskowych i przestrzennych jej rozwoju sprawia jednak, że rozwój infrastruktury powinien być kształtowany *ex ante* jako tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi określonych rodzajów działalności, odpowiadających potrzebom i możliwościom inwestycyjnym gmin (ryc. 44).

Infrastruktura ma swoje cechy charakterystyczne, które pozwalają zrozumieć jej specyfikę jako przedmiotu planowania rozwoju. Należą do nich przede wszystkim: służebny charakter, długowieczność (długi cykl inwestycyjny, ale i stosunkowo długie użytkowanie), immobilność (silny i trwały związek z konkretnym miejscem, „nieprzesuwalność” sieci urządzeń), wysoka kapitałochłonność, niska rentowność, powszechna dostępność. To decyduje o tym, że budowa obiektów infrastrukturalnych wymaga analiz i elastycznego dostosowywania do zmian społeczno-demograficznych i popytu na ich usługi.



Ryc. 44. Konteksty ujęcia infrastruktury w planowaniu rozwoju lokalnego
Źródło: opracowanie własne.

Z uwagi na typowe dla obszarów wiejskich cechy systemu osadniczego i gospodarczego, tj. małą gęstość zaludnienia i znaczne odległości między jednostkami osadniczymi, również infrastruktura odnosząca się do wsi i rolnictwa ma swoją specyfikę. W porównaniu z infrastrukturą miast jest ona rozproszona, nieciągła przestrzennie, słabo zintegrowana, cząstkowa, mało intensywna czy wręcz ekstensywna. Ze względu na sezonowość zapotrzebowania w rolnictwie może mieć charakter zmienny, a z uwagi na duże odległości ma mniejszą rentowność i większe koszty utrzymania. Ważną rzeczą w infrastrukturze jest nie tylko jej ilość, ale również jakość świadczonych usług oraz jej dostępność w czasie i przestrzeni.

8.1. Rodzaje infrastruktury społecznej

Infrastruktura społeczna coraz częściej w opracowaniach planistycznych określana jest jako infrastruktura usług społecznych czy usługi społeczne. Ogólnie usługi społeczne to grupa usług związanych z tak zwanymi „miękkimi” dziedzinami życia. Poprzez usługi społeczne rozumieć należy działania nastawione bezpośrednio na zaspokajanie potrzeb człowieka, których efekt ma charakter niematerialny. Dostarczanie usług społecznych zaspokaja potrzeby dotyczące wiedzy, kwalifikacji zawodowych, informacji, doznań, zdrowia, samopoczucia, satysfakcji, poczucia bezpieczeństwa itp., czyli niematerialnych komponentów jakości życia.

Infrastruktura społeczna nie ma jednoznacznie wyznaczonego definicyjnego zakresu. Najczęściej przyjmuje się, że obejmuje ona urządzenia i instytucje świadczące w sposób zorganizowany usługi jednostkowe w zakresie oświaty i wychowania, upowszechniania kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz

kultury fizycznej i turystyki. Tak określana wymaga wskazania jej dwóch form, tj. materialnej i instytucjonalnej. Pojęcie infrastruktury społecznej nie jest bowiem ograniczone tylko do samych urzędzeń, placówek i obiektów (**infrastruktura materialna**), ale składa się także z instytucji świadczących usługi, zatrudnionych w nich pracowników, stosowanych rozwiązań organizacyjnych i obowiązujących uregulowań prawnych ich działalności (**infrastruktura instytucjonalna**).

Do infrastruktury społecznej należą takie placówki i instytucje, jak: szkoły, przedszkola, żłobki, ośrodki zdrowia, apteki i punkty apteczne, domy kultury, biblioteki, muzea itp. Trudno sobie wyobrazić życie mieszkańców bez istnienia i należytego funkcjonowania tych placówek. Jednak trzeba pamiętać, że nie tylko liczba takich obiektów decyduje o rozwoju społecznym i zaspokojeniu potrzeb mieszkańców. Wszelkim działaniom z zakresu infrastruktury i usług społecznych na wsi towarzyszy cel, jakim jest zwiększenie dostępności usług. Składa się na to nie tylko duża liczba placówek społecznych, ale także odpowiednie rozmieszczenie, możliwość dojścia czy dojazdu, odpowiednia „pojemność” w sensie dostępności dla każdego w danej chwili i jakość świadczonych usług.

Infrastruktura społeczna wchodzi w skład **usług publicznych**. Kategorią usług publicznych są usługi społeczne w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury czy rekreacji. Stąd w ramach usług społecznych wyróżnia się usługi edukacyjne, zdrowotne, socjalne (pomoc społeczna), sportowo-rekreacyjne, kulturalne (usługi czasu wolnego) itp. W wielu opracowaniach spotkać się można z bardzo wąskim rozumieniem usług społecznych, ograniczającym je tylko do ochrony zdrowia i pomocy społecznej. W ramach szerokiego ujęcia usługi społeczne obejmują obok edukacji, zdrowia, pomocy społecznej, sportu, kultury także bezpieczeństwo, mieszkalnictwo, a nawet handel, usługi rzemieślnicze i naprawcze (fryzjer, krawiec, szewc itp.).

Art. 7 ustawy samorządowej ustala, że do zadań własnych gminy należy bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W odniesieniu do infrastruktury społecznej zadania gminy dotyczą ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury i kultury fizycznej.

Jednostki pomocnicze, którymi na obszarach wiejskich są sołectwa, wykonują zadania w zakresie usług publicznych zlecone im przez gminę. To najczęściej przeprowadzanie drobnych remontów, odpowiedzialność za utrzymanie tzw. małej infrastruktury: parków, placów zabaw, zieleni miejskiej, a także organizowanie imprez kulturalnych, sportowych, inicjatyw dla lokalnej społeczności.

Zadania publiczne związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców realizują obok gmin także powiaty. Zadania powiatu zostały określone w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Obejmują one usługi społeczne

o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, kultury fizycznej i turystyki. W kompetencjach powiatu jest zatem ponadpodstawowa infrastruktura społeczna, w tym edukacja publiczna wychodząca poza obowiązek szkolny oraz ponadstandardowa opieka zdrowotna i pomoc społeczna (prowadzenie szpitali i domów opieki społecznej), działalność organizatorska zmierzająca do rozwiązania lokalnych problemów, w tym przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrony konsumenta, wspieranie osób niepełnosprawnych (tab. 15). Zarówno gminy, jak i powiaty obok zadań własnych realizują na swoim terenie zadania zlecone z zakresu usług społecznych wynikających z polityki społecznej rządu (np. wypłata świadczeń 500+, budowa boisk tzw. „orlików”, usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi).

Tabela 15. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury usług społecznych

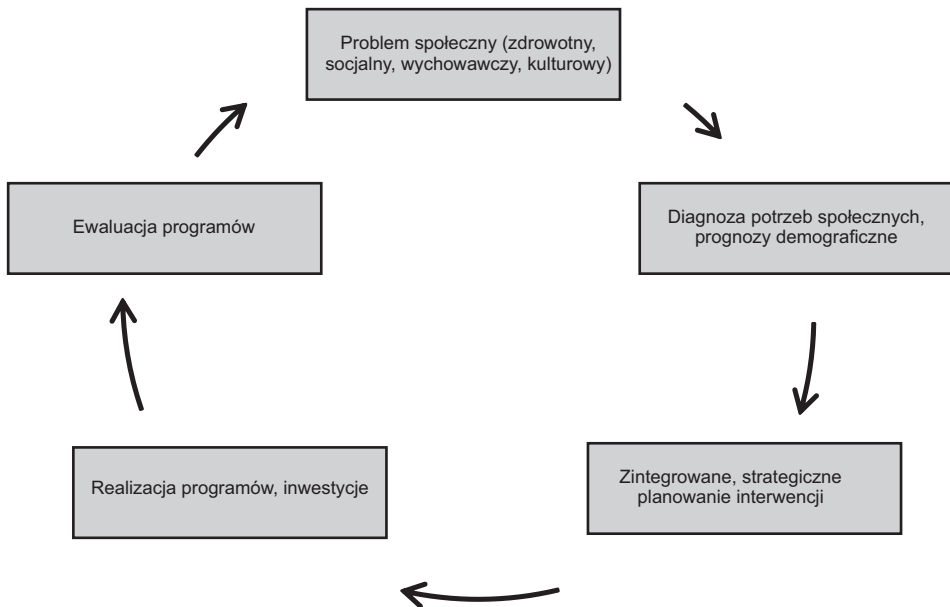
Zadania	Gmina	Powiat	Województwo
Oświata i wychowanie	Żłobki Przedszkola Szkoły podstawowe	Szkoły średnie Szkoły specjalne i artystyczne, szkoły dla dorosłych	Wyższe szkoły zawodowe
Ochrona zdrowia	Zabezpieczenie dostępności do podstawowej opieki lekarskiej, położnictwa i ginekologii oraz stomatologii, ambulatoria	Szpitale Powiatowa Inspekcja Sanitarna	Szpitale specjalistyczne
Pomoc społeczna	Gminne ośrodki pomocy społecznej (przyznawanie i wypłacanie świadczeń społecznych)	Powiatowe centra pomocy rodzinie, domy pomocy społecznej, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, rodziny zastępcze, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze	Regionalne ośrodki pomocy społecznej
Sport i rekreacja	Place zabaw, boiska, siłownie zewnętrzne, sale sportowe, baseny, zapewnienie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych	Placówki, obiekty i urządzenia o zasięgu ponadgminnym	Wsparcie działalności placówek i instytucji sportowych i rekreacyjnych o zasięgu regionalnym
Kultura	Biblioteki lokalne Gminne ośrodki kultury	Powiatowe ośrodki kultury	Regionalne instytucje kultury

Źródło: opracowanie własne.

Kompetencje władz lokalnych i regionalnych dotyczą tworzenia i realizacji lokalnej polityki społecznej, której program powinien być spójny z innymi programami rozwoju gminy, powiatu lub kraju. Dokumenty lokalne (gminne) to np.: strategia rozwoju gminy, gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, plan rozwoju lokalnego, program współpracy z organizacjami pozarządowymi, wieloletnia prognoza finansowa, lokalny program rewitalizacji.

W przypadku powiatu najważniejsze dokumenty to: strategia rozwoju powiatu, powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych, program działań na rzecz osób niepełnosprawnych, program współpracy z organizacjami pozarządowymi, powiatowy program na rzecz zatrudnienia i spójności społecznej, powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

Cykl realizacji usług społecznych (ryc. 45) tworzą kolejne działania: od rozpoznania problemów społecznych, diagnozy potrzeb społecznych, ustalenia strategicznych programów realizacji polityki społecznej, przez inwestycje (budowa, rozbudowa, remonty, modernizacja, utrzymanie obiektów i ich wyposażenie, zatrudnienie kadry pracowników instytucji społecznych, finansowanie działalności organizacji społecznych i sportowych) po ewaluację (ocenę skuteczności podjętych działań).



Ryc. 45. Proces planowania infrastruktury i usług społecznych
Źródło: opracowanie własne.

Z uwagi na złożony charakter zjawisk społecznych i wielorakość ich uwarunkowań diagnoza problemów społecznych musi mieć szeroki zakres. Kluczowe elementy uwzględniane zatem w tej diagnozie to demografia (włącznie z prognozą

demograficzną biologiczną i pomigracyjną), rodzina, edukacja, sytuacja materialna, integracja społeczna, zdrowie, bezpieczeństwo publiczne, mieszkalnictwo, kultura, sport i rekreacja, zatrudnienie, aktywność społeczna, środowisko naturalne. W diagnozie należy zwrócić szczególną uwagę na wydzielenie grup społecznych, dla których określa się zakres usług istotnych dla kształtowania jakości ich życia. Dotyczy to np. grup wiekowych/pokoleniowych lub grup specjalnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym (ryc. 46).

Grupy pokoleniowe

RODZAJ USŁUGI	EDUKACJA					ZAGOSPODAROWANIE WOLNEGO CZASU				OPIEKA MEDYCZNA I DZIENNA				INFRASTRUKTURA SPORTOWA		USŁUGI ADMINISTRACYJNE		
	opieka żłobkowa	edukacja przedszkolna	szkoły podstawowe	szkoły gimnazjalne	szkoły ponadgimnazjalne	szkoły dla dorosłych	plac zabaw	zagospodarowane tereny zieleni służące rekreacji	placówki kultury (domy kultury, świetlice wiejskie)	biblioteki publiczne	lekarze pediatry	lekarze POZ	lekarze specjaliści	ośrodki opieki dziennej	boiska i hale sportowe	siłownie zewnętrzne	poradnie psychologiczno-pedagogiczne	urzędy administracji publicznej
dzieci w wieku żłobkowym	■									■								
dzieci przedszkolne		■						■		■				■			■	■
dzieci szkolne			■					■		■				■	■		■	■
młodzież gimnazjalna				■				■		■				■	■		■	■
młodzież ponadgimnazjalna					■			■		■				■	■		■	■
osoby dorosłe (do ok. 50 r.ż.)						■		■		■				■	■		■	■
osoby dorosłe (50 - 75 r.ż.)							■	■		■				■	■		■	■
seniorzy								■		■				■	■		■	■

Ryc. 46. Infrastruktura społeczna dedykowana poszczególnym grupom pokoleniowym
 Źródło: „Ocena stanu przygotowania... (2017).

Już na etapie sporządzania diagnozy w proces planowania muszą być włączone różnorodne instytucje działające na rzecz społeczności gminy. Głównymi podmiotami, które na obszarach wiejskich znacząco wpływają na jakość życia ich mieszkańców i znają potrzeby lokalne, są obok władz lokalnych, instytucji samorządowych i administracji rządowej i specjalnej (np. policja, wojsko) kościoł, media lokalne, organizacje społeczne, a wśród nich ochotnicze straże pożarne i koła gospodyń wiejskich. Opracowana diagnoza powinna umożliwić nie tylko określenie celów i kierunków działań projektowanego programu rozwoju usług społecznych, lecz także zidentyfikowanie jego potencjalnych realizatorów oraz określenie wskaźników umożliwiających monitorowanie realizacji programu i ocenę efektów odnoszących się do głównych problemów i potrzeb społecznych.

Raporty o stanie wsi i rolnictwa w Polsce podkreślają wysoką dynamikę zmian w kierunku poprawy warunków życia i wyrównywania różnic między miastem

a wsią. Dzięki unijnym funduszom i polityce rozwoju wieś zrobiła kolosalny krok do przodu w każdym wymiarze: kapitału ludzkiego (podniósł się poziom wykształcenia), zmian infrastrukturalnych, wzorów zachowań społecznych i życiowych postaw.

Polska wieś jest jednak bardzo głęboko zróżnicowana. Te różnice rozkładają się zgodnie z odległością od dużych miast. Dodatkowo wciąż widać różnice pomiędzy dawnymi zaborami dostrzegalne na mapach zróżnicowania edukacyjnego, gospodarczego, kapitału społecznego itp. Wieś dotykają podobne problemy demograficzne jak w mieście: starzenie się ludności, niski przyrost naturalny, migracje zarobkowe, brak miejsc pracy. W związku z tym rządowa i regionalna polityka rozwoju nie powinna być adresowana do wsi ogółem, tylko szczególnie do wsi „depupulacyjnych” (wyludniających się i starzejących), popegeerowskich (z problemami społecznymi i gospodarczymi) oraz podmiejskich (związane z suburbanizacją problemy przestrzenne, z zarządzaniem usługami publicznymi). Współczesna wieś w Polsce potrzebuje aktywizacji społecznej i ciągłego inwestowania w kapitał ludzki i społeczny, bo, jak często akcentuje się w debacie publicznej, drogi i inwestycje nie zastąpią ludzi, którzy są najważniejsi.

8.2. Dostępność infrastruktury społecznej

Miarą poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych jest dostępność usług społecznych. Brak placówek, kadry czy urządzeń infrastruktury społecznej w pobliżu miejsca zamieszkania wpływa na obniżenie liczby świadczonych usług, co w konsekwencji powoduje niezaspokojenie potrzeb czy nawet utratę zdrowia i życia (np. w odniesieniu do usług zdrowotnych). Dostępność oceniana jest przez „obiektywne” wskaźniki nakładów lub efektów realizacji usług społecznych (np. liczba lekarzy na 10 tys. mieszkańców, odsetek dzieci objętych opieką żłobkową, średnia liczba dzieci w klasie) oraz „subiektywne” wskaźniki oceny dostępności usług społecznych wyrażane przez samych mieszkańców w postaci ankiety. Te oceny określane jako stopień akceptowalności są wyrazem związku pomiędzy oczekiwaniami w stosunku do określonych usług społecznych a rzeczywistym poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych. W analizach dostępności uwzględnia się po pierwsze **dostępność przestrzenną**, którą definiuje się jako łatwość osiągnięcia miejsca realizacji usługi z innego miejsca wyrażoną dystansem do pokonania (w km), kosztem transportu (w zł) lub czasem podróży (w min). Tak określona dostępność wskazuje na poziom koncentracji lub rozproszenia infrastruktury usług społecznych. Na obszarach wiejskich, peryferyjnych, mało zagęszczonych i o niskiej liczbie mieszkańców rozwiązaniem słabej dostępności do infrastruktury społecznej może być wprowadzenie mobilnych usług publicznych (np. mobilnych sklepów, bibliotek, urzędów, usług zdrowotnych czy edukacyjnych) oraz upowszechnienie i wzrost dostępności e-usług.

W powstających obecnie programach rozwoju coraz częściej zwraca się uwagę na tzw. **dostępność społeczną**, oznaczającą równość w dostępie do usług. Dostęp bowiem nie zawsze jest równy dla wszystkich zamieszkujących w danym

Dostępność może być zapewniona głównie dzięki zastosowaniu dla nowych inwestycji **uniwersalnego projektowania**, którego celem jest ułatwienie życia wszystkim członkom społeczeństwa, w tym osobom z niepełnosprawnościami. Dostępność to także usuwanie istniejących barier poprzez racjonalne usprawnienia, w tym nowoczesne technologie. Większość rozwiązań technologicznych czy architektonicznych, z których wszyscy chętnie dziś korzystają, pierwotnie tworzona była z myślą o osobach ze szczególnymi potrzebami, na przykład autobusy niskopodłogowe, regulowane meble, antypoślizgowe powierzchnie, informacja głosowa.

miejsu, gdyż ludzie nie dość, że są silnie zróżnicowani pod względem cech społeczno-zawodowych (płci, wieku, dochodów, światopoglądu i religii, sprawności fizycznej), to na różnych etapach życia mają różne potrzeby i różne możliwości. Dostępność do usług i dóbr jest dla wielu osób warunkiem prowadzenia niezależnego życia i uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym kraju, społeczności lokalnej, szkoły czy miejsca pracy. Oznacza to stworzenie warunków, które przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu i określone jest zasadą równości szans i niedyskryminacji oraz dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

8.3. Infrastruktura usług wychowawczo-opiekuńczych i oświatowych

Zadania z zakresu oświaty i wychowania to najbardziej obciążające budżety gminy ze wszystkich działań społecznych. I chociaż samorządy wiejskie otrzymują zwiększoną subwencję oświatową, to i tak muszą dopłacać do niej ze środków własnych, robi tak ponad 95% samorządów wiejskich. Infrastrukturę usług wychowawczych tworzą żłobki i przedszkola, usług oświatowych – szkoły podstawowe (do 2017 r. także gimnazja).

Żłobki to najrzadziej występująca placówka opiekuńczo-wychowawcza na obszarach wiejskich. Do 2012 r., kiedy to w życie weszła tzw. „ustawa żłobkowa”, a wraz z nią finansowe wsparcie opieki nad najmłodszymi dziećmi, nie funkcjonował na wsi ani jeden żłobek. Od tego czasu liczba żłobków wzrosła do 682, dysponują one ponad 20 000 miejsc (GUS 2020). Według norm Unii Europejskiej opieką instytucjonalną powinno być objętych co najmniej 30% dzieci poniżej 3 roku życia. W Polsce wskaźnik ten wynosi zaledwie 3,7% dla wsi, przy przeciętnej dla miast 18,4%. Prawie 77% żłobków i klubów dziecięcych na wsi jest prywatnych, pozostałe należą do samorządów gminnych lub powiatowych.

Na wsi małe dzieci są najczęściej pozbawione towarzystwa rówieśników, stąd bardzo ważną rolę socjalizującą odgrywają tam **przedszkola**. Stanowią one także dla całej społeczności wsi miejsce integracji międzypokoleniowej. Dostępność przedszkoli na wsi jest w znacznym stopniu ograniczona, mimo że w ostatnich latach gminy coraz chętniej korzystają ze środków unijnych i otwierają np. punkty i oddziały przedszkolne przy szkołach. Ogólnie połowa wszystkich placówek przedszkolnych w Polsce zlokalizowana jest na obszarach wiejskich. Są to jednak

placówki małe, stąd dysponują one zaledwie 25% wszystkich miejsc i obejmują opieką 33% ogólnej liczby przedszkolaków. Jak zatem widać, mimo funkcjonowania dużej liczby placówek na wsi nie przekłada się to na większą powszechność wychowania przedszkolnego. Wyraża się to wartością wskaźnika odsetka dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego w ogólnej liczbie dzieci w wieku 3–5 lat, który w miastach wynosi 99,3%, a na wsi zaledwie 64,5% (GUS 2017).

W 2019 r. na wsi w Polsce funkcjonowały 8583 **szkoły podstawowe**. Zatem średnio na gminę przypadają 4 szkoły. Od 1998 r. do 2019 r. liczba szkół zmniejszyła się o 4,6 tys. Konieczność ich likwidacji spowodowana jest niżem demograficznym. W Polsce w wyniku reformy szkolnictwa w 1999 r., wprowadzającej m.in. dodatkowy szczebel edukacji podstawowej (tj. **gimnazja**), oświata przeszła całkowicie w gestię władz lokalnych. Oznaczało to nie tylko przekazanie zadań edukacyjnych jednostkom samorządowym, ale i pojawienie się szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty, głównie organizacje społeczne. Ta opcja jest szczególnie ważna dla obszarów wiejskich, gdzie wydatki na edukację stanowią ponad połowę dochodów własnych gminy. Taka sytuacja finansowania oświaty skłania rady gmin do tego, by przekazać lokalnym stowarzyszeniom prowadzenie szkół podstawowych znajdujących się na terenach gminnych. Dodatkowym argumentem za takim rozwiązaniem jest perspektywa konieczności likwidacji mniejszych szkół wiejskich z powodu malejącej liczby dzieci w wieku szkolnym. Cechy szkół wiejskich: są tzw. „małymi szkołami”, gdzie uczy się nie więcej niż 100 uczniów, małe klasy, które według wskaźnika dla wsi w Polsce liczą przeciętnie 15 uczniów (przy 21 w miastach), często prowadzone są klasy łączone, wysokie koszty utrzymania szkoły. Jednak utrzymanie szkół na wsi daje szansę nie tylko na lepszą dostępność miejsc nauki dla dzieci, ale dodatkowo na funkcjonowanie placówki jako **miejsca kulturotwórczego**. Duży jest bowiem potencjał małych wiejskich szkół – z biblioteką, przedszkolem, świetlicą, kawiarenką internetową itp. – które przekształcają się w ośrodki edukacji powszechnej całej społeczności, centra kultury, wzajemnej pomocy i rozwoju gospodarczego, prowadzone są w nich zajęcia profilaktyczne i wyrównawcze dla dzieci, szkolenia dla młodzieży i dorosłych. W budynku szkolnym są organizowane imprezy okolicznościowe integrujące społeczność lokalną (dni dziecka, matki, babci itp.), zebrania wiejskie, wesela i przyjęcia. W ich organizacji bierze udział cała społeczność wsi: także Koła Gospodyń Wiejskich, straż pożarna, parafia. W sytuacji zaniku wielu instytucji kultury, oświaty, zdrowia rola szkoły na wsi staje się szczególnie – niejednokrotnie placówka ta jest jedyną instytucją życia publicznego zlokalizowaną w danej miejscowości, jedyną, z którą może identyfikować się niekiedy liczna, kilkutysięczna społeczność.

Ważną rolę w aktywizacji i ustawicznej edukacji osób starszych pełnią **uniwersytety trzeciego wieku**. Ich główne cele to: umożliwianie osobom w wieku poprodukcyjnym (tzw. trzecim wieku) zdobywania i aktualizowania wiedzy oraz poprawa jakości życia. Przyczyniają się do zaspokajania takich potrzeb seniorów, jak: samokształcenie, poszerzanie wiedzy i nabywanie nowych umiejętności, działania na rzecz społeczności lokalnej, bycie pomocnym innym (np. poprzez wolontariat), wypełnienie wolnego czasu, utrzymywanie więzi towarzyskich,

Różnice w poziomie wykształcenia mieszkańców miast i wsi w Polsce wciąż pozostają bardzo duże, ale wyraźnie się zmniejszają. Programy rozwojowe dla wsi zwracają uwagę na konieczność poprawy warunków kształcenia na wsi poprzez m.in. intensyfikację poprawy jakości kształcenia na obszarach wiejskich, wyrównanie szans edukacyjnych społeczeństwa zamieszkującego obszary wiejskie, podniesienie poziomu edukacji na wsi poprzez upowszechnienie wykształcenia średniego i wyższego oraz wprowadzenie **mobilnych usług publicznych** na obszarach peryferyjnych słabo zagęszczonych i o niskiej liczbie mieszkańców (np. mobilnych sklepów, bibliotek, urzędów, usług zdrowotnych czy edukacyjnych).

stymulacja psychiczna i fizyczna, a czasem nawet możliwość realizacji młodszych marzeń. Na wsi funkcjonuje tylko 11% wszystkich tego typu instytucji. Działają one na zasadach uniwersytetów ludowych. Uniwersytety trzeciego wieku najczęściej nie mają swoich siedzib, a zajęcia odbywają się w wynajmowanych salach, domach kultury, bibliotekach. Zajęcia praktyczne prowadzone są także w muzeach i w plenerze.

8.4. Infrastruktura usług zdrowotnych i socjalnych

Infrastrukturę ochrony zdrowia tworzą tzw. **placówki dzienne** (przychodnie i gabinety lekarskie, ambulatoryjne ośrodki specjalistyczne) oraz **stacjonarne** (szpitale, sanatoria, hospicja). Większą bazę infrastruktury zdrowotnej stanowią **przychodnie zdrowia**, które wraz z ambulatoriami i poradniami zalicza się do tzw. **lecnictwa otwartego**. Według GUS w 2019 r. na wsi w Polsce działało ich prawie 5 tys. Liczba przychodni rosła w ostatnich latach. Obecnie na 10 tys. mieszkańców wsi przypadają 3 przychodnie, co oznacza, że 1 przychodnia obsługuje średnio około 3000 osób. Trzeba jednak zauważyć, że wskaźnik ten jest ponad 2-krotnie niższy aniżeli w mieście, a przychodnie wiejskie stanowią zaledwie 20% liczby wszystkich przychodni w kraju. Uruchomienie ośrodków zdrowia i zapewnienie podstawowej opieki zdrowotnej ludności należy do zadań własnych gminy. Ciągle jednak 10% gmin wiejskich w Polsce nie ma przychodni zdrowia, a następne 30% ma tylko jedną. Placówki tzw. ambulatoryjnej opieki zdrowotnej są wspierane przez **prywatne praktyki lekarskie**. Na obszarach wiejskich funkcjonuje 1145 takich gabinetów, które zwłaszcza w gminach, gdzie brak jest przychodni, zabezpieczają dostępność do usług leczniczych. Wskaźnik poziomu usług zdrowotnych na wsi liczony liczbą porad lekarskich przypadających na mieszkańca w 2019 r. wynosił 2,8. Wartość ta dla wsi nie zmienia się mimo upływu lat i jest znacznie mniejsza niż średnio dla miast (10,5). Świadczy to zatem o nierównej dostępności podstawowych usług zdrowotnych dla mieszkańców wsi.

Obraz infrastruktury zdrowia na wsi uzupełniają **apteki i punkty apteczne**. Wskaźnik liczby mieszkańców obsługiwanych przez 1 aptekę na wsi w Polsce w 2019 r. wynosił 7709 osób i przez ostatnie lata systematycznie malał, co

świadczą o coraz lepszej dostępności aptek nie tylko w miastach, ale i na wsi. Ponad połowa gmin wiejskich ma na swoim terenie 1 aptekę oraz 1 punkt apteczny. Na 10 tys. ludności wsi przypada średnio 2,2 apteki i jest to ciągle ponad 2-krotnie mniej niż w miastach.

Dzisiejsze inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia dotyczą w większym stopniu modernizacji istniejących ośrodków poprzez dostosowanie ich do potrzeb osób starszych i z niepełnosprawnościami, aniżeli budowy nowych obiektów. Coraz częściej podejmowane są bowiem decyzje o likwidacji ośrodków podstawowej opieki zdrowotnej (z uwagi na wysokie koszty utrzymania, przy malejącej liczbie osób z nich korzystających). Wobec zauważalnego także na wsi zjawiska podwójnego starzenia się ludności (wzrost udziału osób starszych i sędziwych) konieczne staje się rozwijanie usług zdrowotnych i likwidacja barier dostępu do infrastruktury zdrowia dla tej grupy mieszkańców. Pomocne w sprostaniu tym wyzwaniom mogą być nowe technologie w zakresie **usług telemedycznych i telekonsultacji**.

Ustawowe zadania publiczne dotyczące ochrony zdrowia obejmują obok **leczenia chorób i rehabilitacji profilaktykę zdrowia**, czyli zapobieganie chorobom poprzez ich wczesne wykrycie i leczenie, oraz **promocję zdrowia** – edukację zdrowotną i realizację prozdrowotnej polityki społecznej. Promocja zdrowia obejmuje wszystkich, nie tylko osoby chore lub zagrożone chorobą. Prowadzone są programy zdrowotne uświadamiające istnienie czynników wpływających na zdrowie. Zalicza się do nich: 1) styl życia (53%), czyli sposób odżywiania się, aktywność fizyczną, umiejętność radzenia sobie ze stresem, stosowanie używek (alkohol, nikotyna, środki psychoaktywne), 2) środowisko fizyczne (21%), czyli czystość powietrza, nieskażone wody, walkę z degradacją środowiska naturalnego i jego ochrona, 3) czynniki genetyczne (16%), 4) opiekę zdrowotną (10%) – jej struktura i funkcjonowanie, a także dostępność do świadczeń medycznych oraz ich jakość.

Stan zdrowia mieszkańców wsi w kilku aspektach różni się od stanu zdrowia mieszkańców miast. Większy na wsi niż w miastach jest odsetek zgonów z powodu chorób układu krążenia. Większy jest też poziom zgonów z powodów zewnętrznych (wypadków i samobójstw). Może to być spowodowane mniejszym poczuciem świadomości zachowań prozdrowotnych wśród mieszkańców wsi i gorszym dostępem do świadczeń opieki zdrowotnej, szczególnie do profilaktyki oraz promocji zdrowia. Szczególną uwagę podczas kreowania polityki zdrowotnej należy zwrócić na dzieci i młodzież z terenów wiejskich.

Z uwagi na duże znaczenie środowiska przyrodniczego wśród czynników wpływających pozytywnie na stan zdrowia, wskaźniki zdrowia mieszkańców obszarów wiejskich są zbliżone do miast, mimo słabszego wyposażenia wsi w infrastrukturę podstawowych usług zdrowotnych. Jednym z pozytywnych wskaźników

zdrowia jest **przeciętne trwanie życia**. Dla mężczyzn średnia życia na wsi wzrosła z 66 lat w 1990 r. do 73 lat w 2019 r., dla kobiet z 76 do 82 lat i wartości te są zbliżone do średnich dla miast.

Do zadań własnych gminy należą także usługi z zakresu **pomocy społecznej**, nazywane **usługami socjalnymi**. Podstawową działalnością gminnych ośrodków pomocy społecznej jest wypłata świadczeń oraz zapewnienie usług opiekuńczych, czyli tzw. środowiskowa pomoc społeczna. Ustawa o pomocy społecznej z 2004 r. określiła powody, dla których możliwe jest przyznanie świadczeń mieszkańcom i ich rodzinom. Są to m.in.: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, przemoc w rodzinie, wielodzietność, uchodźstwo, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna. W Polsce z pomocy społecznej w 2019 r. korzystało 825 tys. gospodarstw domowych. Zasięg tej pomocy jest większy na wsi niż w mieście. Prawie 10% gospodarstw domowych na wsi jest beneficjentem pomocy społecznej (w mieście zaledwie 5,6%). Głównym powodem przyznania świadczeń pomocowych jest ubóstwo, bezrobocie i przewlekła lub ciężka choroba. Trzeba jednak pamiętać, że bieda jest zjawiskiem wieloprzyczynowym i trudno jest dokładnie określić skalę problemów społecznych na wsi na podstawie głównych powodów przyznania pomocy. Największy udział beneficjentów systemu pomocy społecznej charakteryzuje obszary wiejskie województw północnych, które ponoszą społeczne koszty upadku rolnictwa państwowego, mimo że od tego czasu minęło ponad 30 lat. Najniższy stopień zagrożenia wykluczeniem społecznym i biedą na obszarach wiejskich wykazują regiony południowej i centralnej Polski (wysoki stopień urbanizacji, wysoko produktywne rolnictwo).

Infrastruktura usług socjalnych tworzona jest dla zapewnienia tzw. **stacjonarnej pomocy społecznej**, która jest zadaniem własnym powiatu. **Domy pomocy społecznej** stanowią ważny element budowanego systemu pomocy społecznej i funkcjonują w zakresie organizowania opieki adresowanej do ludzi, którzy bez pomocy osób trzecich nie byłoby w stanie samodzielnie funkcjonować w miejscu zamieszkania. Wobec procesu demograficznego starzenia się wzrasta zapotrzebowanie na tego typu placówki. W Polsce w 2019 r. działało 871 domów pomocy społecznej, z czego 45% na obszarach wiejskich; dysponowały one ponad 45 tys. miejsc. Nieznaczna jest liczba innych placówek pomocy społecznej na wsi. Należą do nich: środowiskowe domy samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, noclegownie i schroniska dla bezdomnych. Naprzeciw potrzebom starzejącego się społeczeństwa wychodzą różnego rodzaju **dzienne usługi opiekuńcze**, realizowane w obiektach zlokalizowanych na obszarach wiejskich w postaci działań grup integracyjnych, warsztatów terapii zajęciowej itp.

8.5. Infrastruktura rekreacyjna i kulturalna

Ustawa o samorządzie gminnym określa katalog zadań, za które odpowiada gmina i wśród nich jest także **kultura**. Ustawa zadanie to precyzuje w sposób następujący (art. 7): „zadania własne obejmują sprawy: ...9) kultury, w tym

bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”.

Najbardziej rozpowszechnionymi instytucjami zapewniającymi dostęp mieszkańcom terenów wiejskich do kultury są **biblioteki publiczne**. Mimo że od lat 90. XX w. liczba bibliotek wraz z filiami sukcesywnie maleje, to wciąż jest ich dwukrotnie więcej niż domów kultury. Można więc stwierdzić, że stanowią one podstawową instytucję kultury na polskiej wsi. W 2019 r. na obszarach wiejskich funkcjonowały 5132 biblioteki i filie biblioteczne. Zatem na 1 bibliotekę wiejską przypadało średnio 2757 osób. Maleje również poziom czytelnictwa, zarówno na wsi, jak i w mieście. Jak podają dane GUS, zaledwie 10% ludności wiejskiej korzysta z zasobów czytelniczych bibliotek wiejskich (przy prawie 20% w miastach). Funkcje bibliotek publicznych na wsi nie ograniczają się jednak tylko do usług kulturalnych. W szerokiej gamie usług tych placówek znajdują się ponadto: działalności o charakterze edukacyjnym, informacyjnym, rekreacyjnym (gry planszowe, konkursy), społecznym. Placówka biblioteczna jako centrum społeczne pełni przede wszystkim funkcje integracyjne. Biblioteka to miejsce spotkań mieszkańców wsi, gdzie można podyskutować, podjąć decyzje dotyczące lokalnych spraw i problemów. Współcześnie szczególnie ważna staje się funkcja bibliotek, które walczą z **wykluczeniem cyfrowym** społeczności wiejskich. W 2019 r. w bibliotekach wiejskich znajdowało się 20 tys. **komputerów**, z których 65% było podłączonych do **Internetu** dostępnego dla czytelników. Biblioteki najczęściej pełnią również funkcję lokalnego muzeum, izby pamięci, gdzie przekazywana jest tradycja, przechowywane źródła historyczne dotyczące regionu. Tu także prezentowane są osiągnięcia artystyczne i rękodzielnicze lokalnych twórców. Upowszechniają tradycje kultury wiejskiej i zapewniają dostęp do współczesnych wzorców kultury masowej.

Podobnie wielofunkcyjny charakter mają **domy, ośrodki i centra kultury oraz kluby i świetlice**, które tworzą drugą pod względem liczebności (po bibliotekach) grupę instytucji kultury w Polsce. W 2019 r. na polskiej wsi działało ich 2503, stanowiąc 62% ogólnej liczby instytucji kultury w Polsce. Przeciętnie na gminę wiejską przypada 1 placówka kulturalna. W ostatnich latach liczba obiektów kulturalnych rośnie i zwiększa się ich dostępność. W 2019 r. na taką placówkę na wsi przypadało średnio 5700 mieszkańców. Ponad 111 tys. osób należało do różnego rodzaju **grup artystycznych** działających przy domach kultury na wsi, a ponad 190 tys. do pozostałych klubów (seniorów, uniwersytety III wieku, rzemiosło).

Wielofunkcyjne zadania integrujące spełniają placówki różnych **organizacji społecznych działających na wsi**. Jednakże najważniejszą i najpowszechniejszą z nich jest **ochotnicza straż pożarna**, najstarsza i największa organizacja, zrzeszająca prawie 700 tys. osób. W 2019 r. w Polsce działało około 16 tys. jednostek, z czego aż 91% ma lokalizację wiejską. Stanowią one zabezpieczenie terenów wiejskich położonych w znacznej odległości od jednostek państwowej straży pożarnej. Przeciętnie w jednej gminie wiejskiej i miejsko-wiejskiej znajduje się 7 jednostek OSP, można więc powiedzieć o ich powszechnym występowaniu. OSP średnio mają do swojej dyspozycji lokal o powierzchni 240 m². W całym kraju

funkcjonuje ponad 15 tys. **remiz strażackich**. Żadna inna organizacja społeczna nie dysponuje taką ilością własnych lokali, co sprawia, że są one powszechnym elementem wyposażenia większości wsi w Polsce. Przy OSP i remizie toczy się życie społeczne wsi, nie tylko związane bezpośrednio z bezpieczeństwem, ale także sportowe, edukacyjne, rekreacyjne i rozrywkowe oraz kulturalne. OSP, których korzenie sięgają drugiej połowy XIX w., były i są miejscem kultywowania tradycji, kultury i sztuki. W ich ramach działa 755 orkiestr, 102 grupy taneczne, 383 zespoły artystyczne oraz 1620 izb tradycji, istnieje 7390 kronik OSP i około 700 Internetowych Centrów Edukacyjno-Oświatowych i Wiosek Internetowych.

Dane GUS na 2018 r. podają liczbę prawie 15 000 **klubów sportowych** działających w Polsce, z czego 6207 na obszarach wiejskich. Zrzeszają one ponad 1 mln członków, z których 32% to osoby ćwiczące na wsi. Spośród zarejestrowanych w Polsce 67 organizacji sportowych, największą, posiadającą 5000 klubów i ponad 230 tys. członków jest **LZS, czyli Ludowe Zespoły Sportowe**. To kluby LZS odgrywają główną rolę w upowszechnianiu sportu, rekreacji i turystyki na wsi i w małych miastach.

Ludowe Zespoły Sportowe działają od 1946 r. i organizują corocznie w całym kraju ponad 140 tys. imprez sportowych i turystycznych, w których uczestniczy blisko 6 mln osób. LZS działają nie tylko w ramach sportu powszechnego (masowego), ale także wyczynowego. Sportowcy Zrzeszenia LZS występowali w mistrzostwach Europy i świata oraz w igrzyskach olimpijskich, w tych ostatnich zawsze stanowili od 10 do 12% polskiej reprezentacji. A największe sukcesy odnosili w podnoszeniu ciężarów, łucznictwie, zapasach, jeździectwie, narciarstwie (np. Adam Małysz – LKS Wisła Ustronianska, Kamil Stoch – LKS Ząb), badmintonie, lekkiej atletyce i kolarstwie (Rafał Majka – WLKS Kraków Swoszowice i Michał Kwiatkowski – Pacific Toruń).

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej na polskiej wsi zaczyna rozwijać się rekreacja. Dzięki różnym programom finansowym powstało wiele ogólnodostępnych **placów zabaw, boisk i urzędzeń rekreacyjno-sportowych**. Np. program „Moje boisko – Orlik 2012” zaowocował powstaniem funkcjonalnych boisk (również tzw. „białych orlików”, które zimą zamieniane są na lodowiska), jednak nie zaspokoił wszystkich potrzeb. Szczególnie ważną rolę w krzewieniu kultury fizycznej na wsi pełnią sale gimnastyczne przy wiejskich szkołach. Zdecydowana większość średnich i małych wsi nie ma jednak żadnej infrastruktury sportowej. Brak oferty spędzania wolnego czasu sprzyja rozwojowi zachowań patologicznych, zwłaszcza wśród młodzieży. Jeśli wieś chce być atrakcyjna dla swoich mieszkańców, musi niezwłocznie nadrobić ogromne zaniedbania w sferze sportu i rekreacji – takie działania mogą wpływać na zahamowanie procesu wyludnienia się polskiej wsi.

Literatura

- Kołodziejczyk D., 2014. Infrastruktura w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin w Polsce. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 360.
- Parysek J., 2001. Podstawy gospodarki lokalnej. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Ratajczak M., 1999. Infrastruktura w gospodarce rynkowej. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Siemiński J., 1992. Zróżnicowania infrastruktury obszarów wiejskich. IRWiR PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., 2015. Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy. Problemy Ekologii Krajobrazu, 40: 27–44.
- Witkowski K., Starościc D., 2008. System infrastruktury społecznej w gminie. Studia Lubuskie, 4: 177–194.

Plany, programy, akty prawne

- Ocena stanu przygotowania infrastruktury społecznej województwa kujawsko-pomorskiego dla potrzeb wszystkich pokoleń, ze szczególnym uwzględnieniem usług kierowanych do osób starszych, 2017. Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.

9. Planowanie infrastruktury technicznej – wybrane zagadnienia

Radosław Bul, Anna Sieniecka

Infrastruktura techniczna, rozumiana jako zespół urządzeń, sieci i obiektów oraz podmiotów świadczących usługi, jest nieodzowna dla funkcjonowania gospodarki oraz społeczeństwa. Prawidłowo zaplanowane i realizowane inwestycje w infrastrukturę techniczną sprzyjają właściwemu rozwojowi niemal wszystkich dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Zrównoważone, zintegrowane i skoordynowane planowanie infrastruktury technicznej, m.in. w zakresie systemu sieci elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, telekomunikacyjnych, gazowych czy transportowych, jest zadaniem niełatwym. Inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich mają swoją specyfikę, jednak są ściśle powiązane z infrastrukturą miast, stąd należy je rozpatrywać łącznie. Ważne w kontekście umożliwienia rozwoju obszarów wiejskich jest zapewnienie dobrej dostępności infrastruktury technicznej, przede wszystkim elektroenergetycznej i telekomunikacyjnej, wodno-kanalizacyjnej czy drogowej. Istotne jest też właściwe kształtowanie sieci transportu publicznego i zapewnienie połączeń komunikacyjnych łączących obszary wiejskie z ośrodkami usługowo-przemysłowymi rangi gminnej i powiatowej.

Prawidłowo zaplanowana i zarządzana infrastruktura sprzyja właściwemu rozwojowi niemal wszystkich dziedzin życia gospodarczego i społecznego oraz przyczynia się do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej danego terenu.

9.1. Definicje i stosowane oznaczenia

Zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018 poz. 2204) przez **budowę urządzeń infrastruktury technicznej** rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. W kontekście wymienionej ustawy **infrastruktura techniczna** może być rozumiana jako całość sieci przesyłowych, urządzeń i obiektów zapewniających usługi w zakresie: transportu, dostarczenia wody, odbioru ścieków i odpadów, zaopatrzenia w ciepło, dostarczenia prądu, dostarczenia gazu oraz telekomunikacji i innych.

Infrastruktura techniczna powstaje dla danej jednostki przestrzenno-gospodarczej w celu zapewnienia jej prawidłowego i sprawnego funkcjonowania. Borch

(2000) podkreśla, że infrastruktura techniczna jest nieodzownie potrzebna dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działań gospodarki. Konieczność ujęcia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej została określona w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obok m.in. wymagania ładu przestrzennego, uwzględnienia walorów architektonicznych i krajobrazowych czy wymagań ochrony środowiska. Zaopatrzenie nieruchomości w zakresie infrastruktury technicznej ma na celu zaspokojenie bieżących potrzeb społeczeństwa, a elementy infrastruktury są ze sobą ściśle powiązane i mają na siebie nieustanny wpływ. Właściciele nieruchomości dążą do podłączenia istniejących czy projektowanych obiektów budowlanych do sieci infrastruktury technicznej przebiegających w pobliżu nieruchomości.

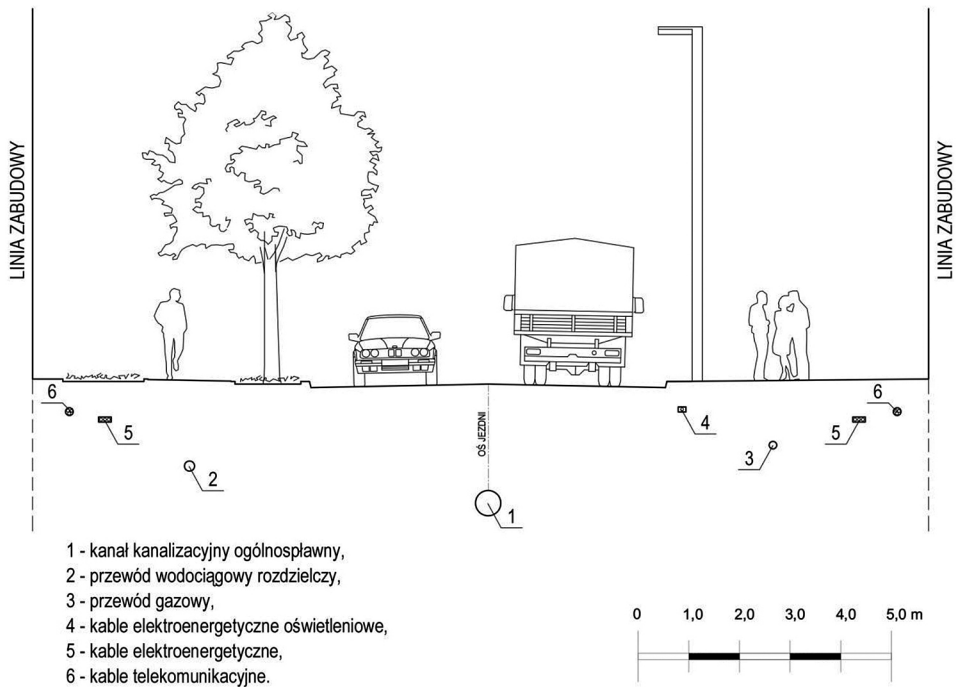
W celu interpretacji zasobów oraz planowania elementów infrastruktury technicznej konieczna jest znajomość oznaczeń wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej. Rozporządzenie określa m.in. wykaz znaków kartograficznych dla obiektów stanowiących treść mapy zasadniczej, w tym elementów infrastruktury technicznej wraz z wykazem skrótów i oznaczeń z przyjętymi kolorami wyrażonymi w wartości barw RGB. W uproszczeniu wykaz przedstawiono w tabeli 16.

Tabela 16. Oznaczenia przewodów sieci uzbrojenia terenu

Nazwa oznaczenia przewodu; rodzaj sieci	Skrót	Kolor	Typ sieci	Skrót	Wartość RGB
Wodociągowy	w	niebieski	ogólny lokalny	o l	0, 0, 255
Kanalizacyjny	k	brązowy	ogólnospławny sanitarny deszczowy przemysłowy lokalny	o s d p l	128, 51, 0
Ciepłowniczy	c	fioletowy	niskich parametrów wysokich parametrów	n w	210, 0, 210
Elektroenergetyczny	e	czerwony	niskiego napięcia średniego napięcia wysokiego napięcia	N S W	255, 0, 0
Gazowy	g	żółty	niskiego ciśnienia średniego ciśnienia wysokiego ciśnienia	n s w	191, 191, 0
Telekomunikacyjny	t	pomarańczowy	tranzytowy miejscowy	t m	255, 145, 0

Źródło: opracowanie własne w oparciu o rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej.

sieci wydaje inwestorowi warunki przyłączeniowe, na podstawie których uprawniony projektant wykonuje projekt budowlany, zgodnie z przeznaczeniem terenu określonym np. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Projekt sporządza się na kopii aktualnej mapy zasadniczej do celów projektowych lub mapy jednostkowej będącej załącznikiem do opinii wydanej przez Zespół Uzgodnienia Dokumentacji Projektowej (ZUDP). Projektowanie urządzeń infrastruktury powinno odbywać się z zachowaniem minimalizacji ingerencji w nieruchomości oraz nieograniczaniem możliwości inwestycyjnych w przyszłości. Tradycyjny model rozmieszczenia sieci infrastruktury zakłada prowadzenie ich pod ziemią w pasie ulicznym (np. ryc. 48). Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, rozmieszczenie infrastruktury w ulicy powinno uwzględniać planowaną docelową realizację ulicy. Nowa infrastruktura podziemna nie powinna być usytuowana pod jezdnią istniejącą i docelową.



Ryc. 48. Przykładowe rozmieszczenie przewodów podziemnych w pasie ulicznym
 Źródło: opracowanie własne na podstawie wytycznych technicznych G-4.4.

Infrastrukturę techniczną można podzielić ze względu na występowanie w przestrzeni na: podziemną, naziemną oraz nadziemną. Do podziemnej infrastruktury technicznej należy zaliczyć m.in. sieci wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłownicze, naftowe, elektroenergetyczne i telekomunikacyjne.

Jednocześnie sieć ciepłownicza oraz gazowa może być zaprojektowana w postaci naziemnej.

Typowym przykładem infrastruktury nadziemnej są sieci elektroenergetyczne, szczególnie na obszarach wiejskich, oraz telekomunikacyjne. W miastach praktykuje się także przebudowę istniejących albo budowę nowo projektowanych sieci infrastruktury i umieszczanie ich w podziemnych tunelach wieloprzewodowych, budowlach o zróżnicowanych przekrojach poprzecznych, najczęściej prostokątnych lub kołowych, we wnętrzu których umieszczane są na półkach lub podporach przewody i kable różnego typu (Kuliczkowski 2010). Niezależnie od sposobu poprowadzenia sieci, utrzymanie ich we właściwym stanie technicznym (przeгляdy, naprawy awarii, rozbudowa i poprawa parametrów, itd.) może przysporzyć wiele trudności i być dużym wyzwaniem.

Ze względu na zasięg przestrzenny oraz dostępność według Dąbek i in. (2013) wyróżnić można **infrastrukturę techniczną o znaczeniu:**

- **lokalnym** – głównie przesyłowe i dystrybucyjne wodociągi, gazociągi podwyższonego, średniego oraz niskiego ciśnienia, sieci kanalizacyjne, linie energetyczne wysokiego, średniego oraz niskiego napięcia, linie telekomunikacyjne i światłowodowe,
- **krajowym** – przeważnie wyższe parametry i charakter tranzytowy, sieci przesyłowe elektroenergetyczne najwyższych napięć, telekomunikacyjne i teleinformatyczne wchodzące w skład publicznej sieci telekomunikacyjnej, gazociągi wysokiego ciśnienia oraz rurociągi dalekosieżne do transportu ropy naftowej i paliw.

Sajnóg (2014) zwraca uwagę na pasy terenu towarzyszące inwestycjom związanym z infrastrukturą techniczną liniową, która ma dominujący charakter: pas budowy, pas technologiczny, obszar oddziaływania i pas służebności przesyłu.

Świadomość prawidłowego wyznaczenia powierzchni inwestycji na etapie projektu, budowy i eksploracji jest jednym z wielu elementów koniecznych do uwzględnienia w procesie inwestycyjnym.

Istotnym czynnikiem zagospodarowania przestrzennego wyznaczającym poziom rozwoju danego obszaru jest jakość infrastruktury transportowej. **Infrastruktura transportu** (wg Kristiansena) obejmuje środki i warunki wymagane w celu umożliwienia fizycznego przepływu osób i towarów, przez co jej funkcją jest zapewnienie ogólnych warunków produkcji i usług. W szczególności stanowi ona zespół uwarunkowań usług transportu, dzielonych na techniczne oraz instytucjonalne. Infrastruktura dobrej jakości umożliwia sprawne przemieszczanie się po całym analizowanym obszarze, jest również jednym z głównych wskaźników poziomu życia mieszkańców. Dotyczy to zarówno obszarów wysoko zurbanizowanych, jak i terenów wiejskich.

Do podstawowych **cech infrastruktury transportowej** należy zaliczyć:

- niepodzielność techniczną (rozumianą jako istnienie pewnej minimalnej wielkości inwestycji infrastrukturalnych lub konieczność stworzenia minimalnej liczby różnych urządzeń infrastrukturalnych, które warunkują ich użyteczność),
- długi okres żywotności,

- długi okres realizacji,
- odroczenie efektów inwestycji w czasie,
- duży udział prac budowlanych,
- stałe powiązanie z gruntem,
- wysoką kapitałochłonność,
- ingerencję w środowisko naturalne,
- korzyści skali.

Infrastruktura transportowa pod względem przestrzennym dzieli się na infrastrukturę punktową i liniową. **Infrastrukturę punktową** tworzą pojedyncze wyodrębnione przestrzennie obiekty (np. dworce kolejowe, punkty przeładunkowe, punkty obsługi podróżnych, porty morskie), wykorzystywane do stacjonarnej obsługi pasażerów i ładunków. **Infrastruktura liniowa** definiowana jest z kolei najczęściej jako zespół elementów infrastrukturalnych zlokalizowany na wydzielonym pasie terenu, przeznaczony do ruchu lub postoju środków transportu wraz z leżącymi w jego ciągu obiektami inżynierskimi. Do infrastruktury liniowej zaliczamy istniejącą na danym obszarze sieć: dróg samochodowych, linii kolejowych, dróg wodnych oraz linii lotniczych wraz z leżącymi w ich ciągu obiektami technicznymi.

9.2. Uwarunkowania rozwoju infrastruktury

Organizacja przestrzeni wiejskiej w sposób zrównoważony nie należy do zadań łatwych i wiąże się z interdyscyplinarnym oraz zintegrowanym podejściem do planowania. Rozwój sieci infrastruktury technicznej przekłada się na rozwój przestrzenny miast i wsi. Z kolei właściwe wyposażenie terenu wiejskiego w sieci infrastruktury technicznej ma wpływ na poprawę warunków życia ludności i wzrost produkcji rolniczej. Przesył i dystrybucja mediów oraz zapewnienie infrastruktury transportowej to zadania służące celom publicznym. Jednocześnie elementy infrastruktury technicznej mogą mieć negatywny wpływ na środowisko i przyczynić się np. do dezintegracji przestrzeni, przzerwania układów przyrodniczo-krajobrazowych. W procesie planowania infrastruktury technicznej niezbędne jest uwzględnienie możliwości wystąpienia sytuacji konfliktowych i konieczności pogodzenia sprzecznych interesów.

Zasadniczą kwestią przy omawianiu zagadnienia planowania infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich jest prawidłowe rozpoznanie **uwarunkowań rozwoju infrastruktury**. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- aktualny stan zagospodarowania przestrzennego,
- potencjał demograficzny,
- potencjał gospodarczy,
- stan środowiska przyrodniczego,
- uwarunkowania planistyczne,
- uwarunkowania techniczne,
- uwarunkowania ekonomiczne.

Niewątpliwie możliwości rozwoju infrastruktury technicznej są determinowane istniejącym **stanem zagospodarowania przestrzennego**. Jak wskazuje Rychlewski (2012), przy projektowaniu infrastruktury należy pamiętać, że planuje się ją w określonej, często ukształtowanej już przestrzeni geograficznej, której możliwości zagospodarowania są w znacznym stopniu ograniczone. Na obszarach wiejskich z uwagi na niższy stopień zagospodarowania przestrzennego czynnik ten odgrywa zdecydowanie mniejszą rolę, aniżeli ma to miejsce w przypadku obszarów zurbanizowanych. Trzeba jednakże wspomnieć o konieczności projektowania sieci infrastruktury w sposób spójny z istniejącymi sieciami (maksymalizując ich wykorzystanie) oraz z uwzględnieniem innych form zagospodarowania, takich jak chociażby zabudowania mieszkalne czy produkcyjne. Należy w tym miejscu także unikać kolizji z obszarami cennymi przyrodniczo oraz zajętych przez istniejące już inne obiekty infrastrukturalne.

Ważnym czynnikiem warunkującym kształt i parametry techniczne infrastruktury technicznej jest **potencjał demograficzny** danej lokalizacji. Tereny rolnicze cechują się najczęściej niską gęstością zaludnienia, na obszarach wiejskich dominuje przede wszystkim zabudowa jednorodzinna, nierzadko o charakterze siedliskowym, tworząca niejednokrotnie mniejsze lub większe miejscowości. Na tego typu obszarach sieci infrastruktury należy kształtować w taki sposób, aby zapewnić przynajmniej w minimalnym stopniu spójność całego systemu. Istotna jest kwestia dostępności do sieci, trzeba planować infrastrukturę tak, aby zapewnić dostępność do sieci infrastruktury, m.in. elektroenergetycznej, wodociągowej oraz drogowej o znaczeniu co najmniej gminnym, dla jak największej liczby mieszkańców. Ważne jest też prowadzenie działań planistycznych, których celem będzie tworzenie w miarę zwartych terenów zabudowanych. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia możliwości prowadzenia sprawnej obsługi komunikacyjnej obszarów wiejskich. Przestrzeń ukształtowana w ten sposób umożliwi obsługę terenów przy wykorzystaniu transportu publicznego.

Przy projektowaniu sieci infrastruktury należy także uwzględnić **potencjał gospodarczy** danej lokalizacji. Im większy potencjał danej miejscowości, tym lepsza technicznie infrastruktura powinna miejscowość obsługiwać. Dotyczy to zwłaszcza miejsc, w których zlokalizowano rynki zbytu produktów rolniczych, należy zadbać o dobrą jakość infrastruktury, która umożliwi rozwój podmiotów gospodarczych i przewożenie towarów rolnych do klienta. Warto również podkreślić konieczność planowania obiektów gospodarczych i przemysłowych w powiązaniu z dobrą jakością infrastrukturą techniczną. Jednostka, planując lokalizację dużego podmiotu gospodarczego stanowiącego znaczący generator ruchu (zakład przemysłowy, miejsca pracy), musi uwzględnić konieczność zaplanowania infrastruktury transportowej, która umożliwi sprawną obsługę transportową obszaru zarówno w kontekście przewozu osób, jak i towarów oraz zaopatrzenie w media o odpowiednich parametrach.

Istotną rolę w kontekście możliwości rozwoju infrastruktury technicznej odgrywają **uwarunkowania przyrodnicze i środowiskowe**. Niewątpliwie należy zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego dążyć do jak najmniejszej ingerencji w istniejące zasoby, zwłaszcza cenne z punktu widzenia środowiskowego

i przyrodniczego. W tym względzie szczególnie duże znacznie mają zapisy aktów normatywnych regulujących kwestię możliwości budowy infrastruktury na obszarach cennych przyrodniczo. Trzeba w tym miejscu wspomnieć o zapisach ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o ochronie przyrody czy też ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie z tymi aktami prawnymi należy unikać planowania infrastruktury na terenach cennych przyrodniczo, w tym w szczególności w parkach narodowych, rezerwach przyrody, parkach krajobrazowych, na obszarach Natura 2000, obszarach chronionego krajobrazu oraz innych elementach osnowy przyrodniczej. Trzeba wspomnieć, że zgodnie z art. 174 ustawy Prawo ochrony przyrody budowa i eksploatacja infrastruktury technicznej nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Powyższe ograniczenia mogą uniemożliwić wytrasowanie danego szlaku lub wymusić zmianę jego parametrów technicznych, nawet jeżeli dany ciąg jest ważny z punktu widzenia spójności sieci.

W kontekście **uwarunkowań środowiskowych** i planowania infrastruktury technicznej na obszarach rolniczych warto także wspomnieć o konieczności prowadzenia szlaków w sposób nieograniczający zasobu gleb o wysokim stopniu bonitacji. Należy pamiętać, że niezwykle ważne jest z jednej strony zapewnienie dostępu do tych gleb, z drugiej natomiast konieczne są działania mające na celu ich ochronę i wykorzystanie w kontekście działalności rolniczej. Na konieczność uwzględnienia warunków przyrodniczych przy projektowaniu dróg oraz potrzebę dążenia do ograniczenia negatywnego wpływu szlaków transportowych na przyrodę, krajobraz, grunty rolne i leśne w jej otoczeniu wskazują zapisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Istotne znaczenie w planowaniu infrastruktury technicznej mają istniejące **uwarunkowania planistyczne**. Potrzebę rozbudowy i poprawy jakości funkcjonowania infrastruktury technicznej podkreśla się w wielu dokumentach strategicznych i planistycznych rangi krajowej, regionalnej i lokalnej m.in. strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju transportu, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa czy też studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Realizacja infrastruktury na danym obszarze, w tym na terenach rolniczych, musi być zgodna z zapisami wymienionych dokumentów, nie może stać w sprzeczności z nimi. Kluczowe w tym względzie są zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym określa się dokładny przebieg sieci infrastruktury technicznej, w tym ciągów transportowych. W kontekście tych planów należy dążyć do uzyskania jak największego stopnia spójności sieci, co pozwoli na optymalizację także z punktu widzenia ekonomicznego. Trzeba w tym miejscu wskazać również na konieczność uwzględnienia podstawowych aktów normatywnych odnoszących się do kwestii planowania przestrzennego. Zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy przyjąć ład przestrzenny i zrównoważony rozwój jako podstawowe koncepcje w trakcie ustalania zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele

oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Szczególnie istotny jest art. 1, który wskazuje, że kwestie dotyczące lokalizacji zabudowy, uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni są rozwiązywane poprzez:

- 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
- 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
- 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
- 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Powyższe zapisy wskazują na konieczność planowania i realizacji infrastruktury technicznej w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju. Dotyczy to zarówno obszarów zurbanizowanych, jak i terenów wiejskich.

Kluczowe z punktu widzenia możliwości realizacji infrastruktury technicznej na obszarach rolniczych jest rozpoznanie **uwarunkowań technicznych** budowy infrastruktury. Konieczność realizacji infrastruktury o określonych parametrach technicznych wynika z potrzeby uwzględnienia szeregu aktów normatywnych, w tym przede wszystkim dla infrastruktury transportowej ustawy o drogach publicznych, ustawy o transporcie kolejowym oraz pozostałych dokumentów, w tym rozporządzeń, m.in. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. W dokumentach zaprezentowano podstawowe definicje oraz parametry, jakie powinny cechować szlaki transportowe

Z punktu widzenia możliwości planowania infrastruktury transportowej na obszarach wiejskich istotne jest przede wszystkim umożliwienie przemieszczania się wszystkich typów pojazdów, w tym maszyn rolniczych, które cechują się znacznymi gabarytami. Istotne jest ponadto zapewnienie dobrej jakości i trwałości infrastruktury (poprzez dostosowanie jej do znacznych obciążeń), a także komfortu przemieszczania się. Należy pamiętać o wytycznych wskazanych w wymienionych aktach prawnych, projektowane nowe szlaki komunikacyjne muszą spełniać określone normy techniczne. Dotyczy to zarówno projektów drogowych (np. odległości między węzłami, długości odcinków prostych czy promieni łuków), jak i szynowych. Niewątpliwie uwarunkowania techniczne wpływają często na kształt danej linii, ponadto konieczność spełnienia określonych norm technicznych podnosi nierzadko koszt całego przedsięwzięcia.

Warto też wskazać na znaczenie **czynnika ekonomicznego** przy okazji realizacji infrastruktury transportowej na obszarach zurbanizowanych i wiejskich. Bardzo często planuje się infrastrukturę w formie, która ma zapewnić wysoki

poziom racjonalności ekonomicznej całego przedsięwzięcia. Czynnikiem ekonomicznym (koszt) wpływa na kształt, parametry techniczne, a ostatecznie także jakość planowanego obiektu. Podstawową przyczyną zmiany przebiegu szlaku z teoretycznie najkorzystniejszego na inny, mniej korzystny z punktu widzenia dostępności i spójności sieci, jest występowanie kolizji z inną istniejącą już (lub planowaną) infrastrukturą. Ponieważ na terenach wiejskich liczba obiektów infrastrukturalnych jest mniejsza niż na obszarach zurbanizowanych, analizowany problem występuje rzadziej. Z uwagi jednakże na mniejszy potencjał demograficzny i gospodarczy, również infrastruktura transportowa występuje rzadziej, co wiąże się z obniżeniem konkurencyjności transportu na obszarach wiejskich.

9.3. Infrastruktura techniczna na obszarach wiejskich

Infrastruktura techniczna z powodu swego liniowego charakteru oraz zakresu oddziaływania stanowi jeden z podstawowych elementów zagospodarowania przestrzennego, który z zasady powinien być planowany w sposób zintegrowany, w oderwaniu od istniejącego podziału administracyjnego, zwłaszcza w kontekście infrastruktury transportowej (Rychlewski i in. 2016). Dotyczy to zarówno infrastruktury technicznej na obszarach wielkomiejskich, jak i infrastruktury na terenach o dominującej funkcji rolniczej. Szczególnie ważnym zagadnieniem badawczym jest planowanie infrastruktury technicznej na tzw. obszarach wiejskich cechujących się niższą gęstością zaludnienia. Pod względem prawnym planowanie na tego typu obszarach nie różni się od planowania infrastruktury na terenach zurbanizowanych, procedury techniczne czy prawne są niemal identyczne. Podstawowa różnica polega na wadze poszczególnych czynników i warunków, które decydują o takim, a nie innym rozmieszczeniu sieci oraz szlaków transportowych. Obszary wiejskie w Polsce charakteryzuje znaczne rozproszenie sieci osadniczej, co przekłada się na niski poziom wskaźników infrastrukturalnych. Rozdrobnienie sieci osadniczej oraz niski wskaźnik liczby mieszkańców wpływają znacząco na wzrost kosztów budowy sieci infrastruktury technicznej oraz wysokie koszty eksploatacji tych sieci. Istotnym czynnikiem w kształtowaniu systemów infrastruktury technicznej jest także struktura własności. Jeśli zasoby mienia gminy są niewielkie oraz rozproszone, efektywne i skoordynowane prowadzenie inwestycji liniowych, zwłaszcza dróg, jest utrudnione, a nawet niemożliwe.

Podjęwszy się planowania infrastruktury na obszarach wiejskich, należy zwrócić uwagę na konieczność kształtowania układów infrastrukturalnych w oparciu o **zasadę rozwoju zrównoważonego**. W kontekście infrastruktury rozwój zrównoważony rozumiany jest jako wykorzystanie zróżnicowanych środków oraz źródeł i równomierny rozwój przestrzenny całego obszaru. Rozwój zrównoważony to koncepcja, która integruje cele ekologiczne, społeczne i gospodarcze rozpatrywane z perspektywy zarówno polityki rządów poszczególnych państw, jak i całej Unii Europejskiej.

Celem planowania infrastruktury na obszarze wiejskim (podobnie jak na innych obszarach) jest uzyskanie jak najlepszego poziomu **dostępności do**

infrastruktury, która utożsamiana jest najczęściej z możliwością osiągnięcia szeroko pojętego rozwoju. Infrastruktura techniczna ma znaczący wpływ na wzrost konkurencyjności i efektywności w zakresie działalności zarówno rolniczej, jak i pozarolniczej. Infrastruktura jako czynnik aktywizacji postępu społeczno-gospodarczego stanowi jeden z ważniejszych wyznaczników życia na wsi (Krakowiak-Bal 2004).

9.3.1. Sieć transportowa

Dostępność transportowa utożsamiana jest najczęściej z możliwością osiągnięcia celu podróży wybranym środkiem transportu w określonym czasie. Dostępność danego miejsca to również jeden z podstawowych czynników lokalizacji, który określa dostępność rynku pracy, rynku zbytu i powiązania produkcyjno-osobowe (Rychlewski, Bul 2012). Dostępność transportowa uznawana jest za istotny element organizacji przestrzeni znajdujący odzwierciedlenie w zróżnicowaniu atrakcyjności poszczególnych miejsc (Guzik 2011), wpływa ona także na koszty funkcjonowania gospodarki, stan środowiska przyrodniczego i jakość życia mieszkańców (Bul 2014). Z tego też względu należy dążyć do poprawy dostępności transportowej zarówno na obszarach zurbanizowanych, jak i poza nimi. Jak wskazuje Guzik (2016), kwestia dostępności jest szczególnie istotna w obszarach peryferyjnych, o niskiej gęstości zaludnienia i słabej sieci transportowej – wszystkie te cechy najmocniej splatają się na obszarach wiejskich (Moseley 1979, Nutley 1998). To właśnie tam wykluczenie transportowe stanowi główny czynnik wykluczenia społecznego (Cullinane, Stokes 1998), a niski i rozproszony popyt na usługi transportowe bardzo utrudnia racjonalną i dogodną organizację transportu publicznego (White 2009).

System transportowy zgodny z zasadą rozwoju zrównoważonego zdaniem Komisji Europejskiej to taki, który:

- zapewnia dostępność celów komunikacyjnych w sposób bezpieczny, niezagrażający zdrowiu ludzi i środowisku, równy dla obecnej i następnych generacji,
- pozwala funkcjonować efektywnie, oferować możliwość wyboru środka transportowego i podtrzymać gospodarkę oraz rozwój regionalny,
- ogranicza emisje i odpady w ramach możliwości zaabsorbowania ich przez ziemię, zużywa odnawialne zasoby w ilościach możliwych do ich odtworzenia, zużywa nieodnawialne zasoby w ilościach możliwych do ich zastąpienia przez odnawialne substytuty, przy minimalizowaniu zajęcia terenu i źródła hałasu.

Warto podkreślić, że dobry system transportowy na obszarach wiejskich powinien spełniać wiele funkcji. Najważniejsze z nich to (za: Rychlewski 2012):

- możliwość szybkiego i w miarę możliwości komfortowego przemieszczania się,
- sprawny przejazd dla mieszkańców, w szczególności w podróżach obligatoryjnych,
- dostępność lokalnych rynków pracy i zbytu,
- ograniczenie społecznego wykluczenia,
- spełnianie zasad rozwoju zrównoważonego, w tym ograniczenie emisji,

- możliwość transportu i przechowywania towarów, w tym przede wszystkim produktów rolnych.

Bardzo istotnym zagadnieniem jest kwestia planowania infrastruktury transportu zbiorowego na obszarach wiejskich. **Sprawnie funkcjonujący transport publiczny umożliwia dostęp do lokalnych rynków, sprzyja także ograniczeniu społecznego wykluczenia.** Niewątpliwie w ostatnich latach poziom dostępności i konkurencyjności transportu na obszarach wiejskich (nie licząc gmin podmiejskich) uległ pogorszeniu. Jak wskazują Wolański i in. (2007), niedostateczny rozwój publicznego transportu zbiorowego na terenach wiejskich jest wynikiem z jednej strony braku środków finansowych na jego organizację, a z drugiej, występującej obecnie tendencji do centralizacji niektórych usług publicznych. Badacze zajmujący się kwestiami transportu publicznego wskazują na silną zależność pomiędzy gęstością zaludnienia a potrzebami rozwojowymi komunikacji zbiorowej. Rozwojowi publicznego transportu zbiorowego sprzyja koncentracja ludności, współwystępująca z wielofunkcyjnością gmin o największej gęstości zaludnienia (Komorowski, Stanny 2017).

Głównymi **aktami prawnymi** regulującymi funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na poziomie lokalnym są ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.) oraz ustawa o publicznym transporcie zbiorowym (u.p.t.z.). Zgodnie z ustawową definicją, **publiczny transport zbiorowy** (zwany dalej PTZ) jest „powszechnie dostępnym regularnym przewozem osób wykonywanym w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej”. W jego ramach świadczone są przewozy o charakterze użyteczności publicznej, w których definicji w sposób szczególnie podkreślono zbiorowego odbiorcę tej usługi, wskazując na jej ogólnospołeczny charakter. Komunikacja zbiorowa powinna zatem być jednocześnie usługą powszechnie dostępną oraz dopasowaną do panującej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Obie cechy zostały silnie zaakcentowane w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak również w licznych opracowaniach naukowych (Gorzym-Wilkowski i in. 1999, Wyszomirski 2002).

Zgodnie z art. 7 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy lokalnego transportu zbiorowego. Z kolei zapis art. 4 u.p.t.z. wskazuje, że organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Zgodnie z art. 8 u.p.t.z. do zadań organizatora należy m.in. planowanie rozwoju transportu.

Istotne w kontekście planowania infrastruktury transportu publicznego są wspomniane wcześniej zapisy wskazujące na **konieczność realizacji polityki rozwoju zrównoważonego i rozwoju zrównoważonego transportu**. Na terenach wiejskich jest to zadanie szczególnie utrudnione, gdyż z uwagi na rozproszenie zabudowy bardzo często zasadność ekonomiczna budowy rozległej sieci transportu jest niewielka. Wiele jednostek gminnych nie jest w stanie finansowo udźwignąć ciężaru zapewnienia sprawnej obsługi poprzez PTZ. W rezultacie to samochód jest dominującym środkiem transportu w przemieszczeniach na

obszarach wiejskich. Z tego też względu na tego typu terenach należy prowadzić działania mające na celu poprawę dostępności i konkurencyjności transportu zbiorowego (przede wszystkim autobusowego i kolejowego).

Wskazuje się, że wiele dokumentów strategicznych i planistycznych rangi lokalnej i krajowej podkreśla konieczność poprawy funkcjonowania transportu publicznego na obszarach wiejskich. Warto wspomnieć w tym miejscu chociażby zapisy „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020”, zgodnie z którą realizacja dokumentu ma się przyczynić m.in. do zmniejszenia trudności w dostępie do usług transportu publicznego oraz poprawy stanu dróg. Wydaje się, że podstawowym działaniem mającym na celu poprawę dostępności PTZ na obszarach wiejskich jest prowadzenie polityki przestrzennej mającej na celu ograniczenie rozproszenia zabudowy.

Niewątpliwie z uwagi na duże koszty zadanie finansowania publicznego transportu zbiorowego przerasta możliwości statystycznej gminy wiejskiej. Dlatego budowa sieci transportu publicznego wymaga podjęcia szerokiej współpracy pomiędzy podmiotami administracji samorządowej na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Na szczeblu lokalnym należałoby w pierwszej kolejności dążyć do przyjęcia określonych zapisów w dokumentach planistycznych poprzez zapewnienie rezerwy terenu pod przyszłe inwestycje w transport (pętle autobusowe, węzły przesiadkowe, parkingi Park & Ride, Bike & Ride itd.) oraz zapisanie w gminnych dokumentach strategicznych czy też w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, preferencji dla inwestycji w transport publiczny oraz konieczności jego integracji, w tym z transportem indywidualnym.

Sieć transportu publicznego na obszarach wiejskich powinna zaspokoić potrzeby mieszkańców w kontekście dostępu do lokalnych (gminnych) rynków zbytu i pracy. Niezwykle istotną sprawą w odniesieniu do możliwości korzystania z usług administracyjnych jest potrzeba realizacji połączeń komunikacyjnych do miasta powiatowego. Publiczny transport zbiorowy powinien umożliwiać częste przemieszczenia przynajmniej w godzinach szczytu komunikacyjnego. Podstawowe znaczenie w kontekście przemieszczeń transportem zbiorowym na obszarach wiejskich mają sieci połączeń autobusowych i kolejowych. Pierwsze z nich mają na celu zapewnienie dostępności ośrodków lokalnych. Rola kolei polega przede wszystkim na umożliwieniu dojazdu do miast subregionalnych i regionalnych. Zakłada się, że w optymalnym przypadku dojazd z dowolnej miejscowości w gminie do ośrodka regionalnego powinien być możliwy przy wykorzystaniu maksymalnie jednej przesiadki. Omawiane połączenie musi także cechować się wysokim stopniem konkurencyjności (czasowej i ekonomicznej) i dostępności (przestrzennej i czasowej).

9.3.2. Sieć elektroenergetyczna

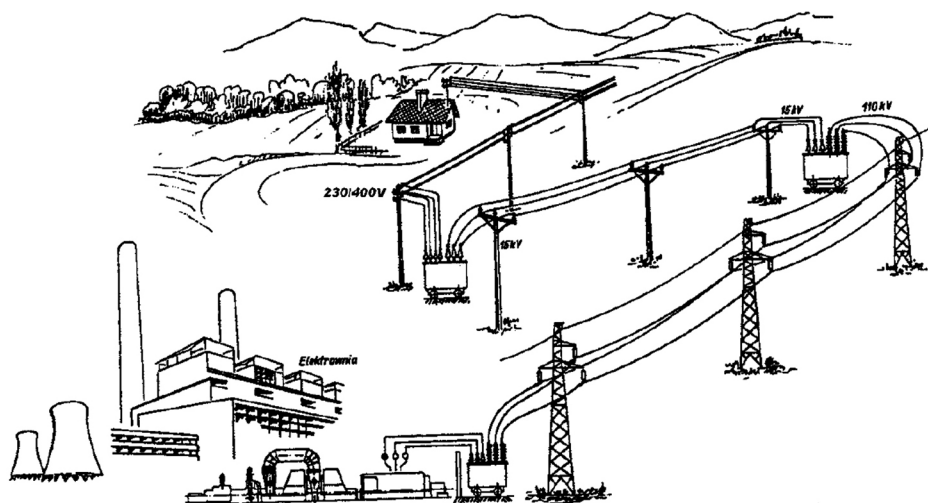
Infrastruktura elektroenergetyczna odgrywa kluczową rolę w rozwoju przestrzennym, stąd niezwykle istotne jest zapewnienie m.in. ciągłości dostaw energii. Aby dostawy energii przebiegały w sposób niezakłócony, potrzebna jest dobrze zaprojektowana i funkcjonująca sieć elektroenergetyczna oparta na pewnych źródłach

wytwórczych. Energia elektryczna jest dostarczana do odbiorców posiadających różne preferencje. Obecna struktura polskich sieci o różnych poziomach napięć stwarza niejednokrotnie problemy w dostarczeniu energii do odbiorcy (Niewiedział, Niewiedział 2012), szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie przeważnie układ przestrzenny ma charakter rozproszony i składa się z drobnych odbiorców, co generuje wyższe koszty dystrybucji.

Energię elektryczną charakteryzuje wiele pozytywnych cech według Krakowiak-Wiśniowskiej (2006):

- jest łatwo podzielna,
- może być przesyłana na duże odległości bez znacznych strat,
- może być przetworzona na inną użyteczną formę energii, np. ciepło, światło, energię mechaniczną, ultradźwięki, fale radiowe, promieniowanie podczerwone itd.,
- prawidłowo zaprojektowana, nie stwarza zagrożenia dla użytkowników i ich mienia oraz nie emituje zanieczyszczeń do środowiska,
- umożliwia automatyzowanie urządzeń.

Ze względu na wiele zalet, stale rośnie zapotrzebowanie na tę formę energii oraz następuje powszechny rozwój jej zastosowań, również w rolnictwie i wiejskich gospodarstwach domowych. Na obszarach wiejskich podstawowe rozwiązania (zgodnie z ryc. 49) oparte są na sieci przewodów izolowanych na słupach (przy odbiorcach rozproszonych) oraz na sieci kabli ziemnych albo sieci mieszanek kabli ziemnych i izolowanych zawieszanych na słupach (dla zabudowy zwartej). Linie napowietrzne charakteryzuje łatwość dostępu w zakresie przyłączy i serwisu a zarazem duża podatność na awarie, szczególnie powodowane warunkami atmosferycznymi.



Ryc. 49. System elektroenergetyczny przesyłu i rozdziału energii elektrycznej od elektrowni do odbiorcy zlokalizowanego na obszarze wiejskim

Źródło: Krakowiak-Wiśniowska (2006, s. 11).

Należy wspomnieć o pojęciu Terenowych Sieci Elektroenergetycznych (TSE) rozumianych jako sieci rozdzielcze zasilające m.in. wsie i niewielkie zakłady przemysłowe zlokalizowane poza terenami miejskimi. Na TSE składają się sieci średniego napięcia (eS), niskiego napięcia (eN) oraz sieci 110 kV. W kwestii infrastruktury elektroenergetycznej w kontekście obszarów wiejskich można spotkać się także z pojęciem Wiejskich Sieci Elektroenergetycznych (WSE), rozumianych jako sieci eS i eN zasilające wyłącznie obszary wiejskie. Dostęp do energii elektrycznej na terenach wiejskich nie stanowi obecnie znaczącego problemu, jak warunki mocy przyłączenia. Aby móc poprawnie działać, urządzenia wymagają często dużej mocy, która związana jest z instalacją trójfazową. Pomocnym narzędziem w zakresie monitorowania zapotrzebowania na energię elektryczną o odpowiednich parametrach technicznych w kontekście prowadzonej działalności mogą być analizy wyników spisów rolniczych.

Warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego zostały określone m.in. w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego.

W odniesieniu do infrastruktury energetycznej należy wspomnieć o odnawialnych źródłach energii (OZE). Problematykę budowy instalacji odnawialnych źródeł energii w kontekście planowania przestrzennego porusza m.in. Nawrot (2017).

9.3.3. Sieć wodociągowa i kanalizacyjna

Jednym z podstawowych i nieodzownych elementów warunkujących rozwój wsi jest zaopatrzenie w wodę. Dostarczenie wody o odpowiednich parametrach przyczynia się do wzrostu jakości i efektywności pracy na wsi oraz zapewnia dobrą jakość życia i wpływa na ochronę środowiska (Chudy 2011).

Dostarczanie wody oraz usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych należy do zadań własnych gmin. Podstawowym problemem w realizacji tego typu zadań infrastrukturalnych są koszty inwestycji, które stanowią duże obciążenie finansowe szczególnie dla społeczności wiejskich.

Zgodnie z raportem o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym opublikowanym przez Ministerstwo Rozwoju w 2016 r., pomimo wyraźnej poprawy, nadal istnieją obszary niewystarczającej dostępności do sieci infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Najslabiej w tym kontekście prezentują się tereny wiejskie pod względem zaopatrzenia w infrastrukturę kanalizacyjną. Do tego dochodzi kwestia zbyt małej liczby oczyszczalni ścieków, co przyczynia się do problemów w zakresie ochrony środowiska.

Kolejnym, niemniej istotnym czynnikiem, warunkującym rozwój wsi i rolnictwa zrównoważonego, jest infrastruktura wodno-melioracyjna, która powinna zapewniać prawidłowe relacje wodno-powietrzne w glebie i chronić ją przed erozją (Bruszevska i in. 2013).

9.3.4. Sieć telekomunikacyjna

Sieć telekomunikacyjną można interpretować jako systemy transmisyjne oraz urządzenia komutacyjne lub przekierowujące, a także inne zasoby umożliwiające nadawanie, odbiór lub transmisję informacji za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną (Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne). Kwestie techniczne dotyczące parametrów i usytuowania telekomunikacyjnych obiektów budowlanych zostały podane m. in. w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie.

Sieci telekomunikacyjne składają się z płaszczyzn sterowania, użytkowania oraz zarządzania danymi, a w ramach tych sieci można wyróżnić m.in.: komputerową, Internet i telefoniczną,

Według Pięcek (2001) powszechny dostęp do zasobów informacji oraz umiejętność wykorzystania ich odgrywają podstawową rolę w rozwoju ekonomicznym regionu, gminy czy pojedynczego gospodarstwa. Pomimo rosnącej dostępności sieci telekomunikacyjnych w gospodarstwach domowych (na podstawie badań Europejskiego Urzędu Statystycznego), Polska słabo prezentuje się na tle wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Dysproporcje widoczne są w zakresie dostępu do szerokopasmowego Internetu, a także dostępu do sieci telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich. Problem dostępności tej sieci właśnie na obszarach wiejskich jest szczególnym wyzwaniem. Do podstawowych barier rozwojowych można zaliczyć rozproszenie przestrzenne abonentów. Pomimo dużego postępu technologicznego i stopniowego zmniejszania się różnic w zakresie obszarów miejskich i wiejskich, zaopatrzenie polskiej wsi w niezawodną sieć telekomunikacyjną o wysokich parametrach nadal stanowi problem. W tym kontekście mówi się o zjawisku wykluczenia cyfrowego wsi.

9.3.5. Podsumowanie

Właściwe zaopatrzenie obszarów wiejskich w infrastrukturę techniczną przyczynia się do ich rozwoju i ochrony bioróżnorodności. Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna obszarów wiejskich stwarza barierę rozwoju i wpływa niekorzystnie na warunki życia i pracy na wsi oraz obniża atrakcyjność tych terenów dla potencjalnych inwestorów (Berkowska i in. 2010). Niedostateczny stopień wyposażenia terenu w infrastrukturę techniczną albo jej niewłaściwe zaplanowanie i eksploatacja mogą stanowić zagrożenie dla środowiska przyrodniczego i powodować jego degradację. Sanek (2012) opisuje także proces ubytku terenów rolniczych w związku z inwestycjami realizowanymi w ramach infrastruktury technicznej. Planowanie infrastruktury technicznej jest procesem złożonym w czasie i przestrzeni oraz wymaga od projektantów refleksyjnego, racjonalnego podejścia do procesu planowania i przeanalizowania odmiennych uwarunkowań. W procesie planowania infrastruktury technicznej na danym terenie nie można przyjmować uniwersalnych rozwiązań projektowych za pewnik i ich kopiować.

W kontekście planowania infrastruktury technicznej należy zwrócić uwagę na odnawialne źródła energii (OZE), które powinny stanowić priorytet w zakresie polityki przestrzenno-gospodarczej kraju.

Literatura

- Berkowska E., Rasz H., Stankiewicz D., 2010. Infrastruktura techniczna wsi. *Studia BAS*, 4(24): 179–215.
- Bruszevska I., Eymontt A., Wierzbiński K., 2013. Obecny stan infrastruktury technicznej melioracyjnej i kierunki rozwoju. *Problemy Inżynierii Rolniczej*, 3: 137–148.
- Borczyński Z., 2000. Infrastruktura terenów wiejskich. Wydawnictwo Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Wrocław.
- Bul R., 2014. Powiązania transportowe Poznania. [W:] T. Kaczmarek (red.), *Delimitacja Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego*, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, 26: 45–58.
- Chudy W., 2011. Rozwój infrastruktury obszarów wiejskich. *Infrastruktura i Ekologia Obszarów Wiejskich*, 10: 97–106.
- Cullinane S., Stokes G., 1998. *Rural Transport Policy*. Pergamon Press, Oxford.
- Dąbek J., Nowakowska M., Zamroch P., 2013. Wybrane zagadnienia wyceny nieruchomości a problematyka prawna, ekonomiczna i przestrzenna związana z infrastrukturą techniczną. *Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych*, Warszawa.
- Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 1999. *Zarys ekonomiki gminy*. Norbertinum, Lublin.
- Guzik R., 2011. Dostępność komunikacyjna wybranych miast małopolski 2011–2020. Ekspertyza zrealizowana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Guzik R., 2016. Transport publiczny a dostępność na obszarach wiejskich Szwajcarii. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 19(4): 49–61.
- Komorowski Ł., Stanny M., 2017. Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wnioski z badań. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 3(XIX): 129–136.
- Krakowiak-Bal A., 2004. Infrastruktura techniczna wiejskich gmin górskich w aspekcie ich wielofunkcyjnego rozwoju. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* 3: 3–94.
- Krakowiak-Wiśniowska I., 2006. Instalacje elektryczne na terenach wiejskich. *Biblioteka Elektryka Wiejskiego, Ośrodek Rzeczoznawstwa w Warszawie Izby Rzeczoznawców Stowarzyszenia Elektryków Polskich*, Warszawa.
- Kuliczkowski A., 2010. Współczesne tunele wieloprzewodowe budowane metodami bezwykopowymi. *Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne I–II*: 34–35.
- Moseley M., 1979. *Accessibility: The Rural Challenge*. Methuen, London.
- Nawrot F., 2017. Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne. *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, 1: 71–89.
- Niewiedział E., Niewiedział R., 2012. Sieć elektroenergetyczna na terenach wiejskich. *Potrzeby rozwojowe i modernizacja*. *Wiadomości Elektrotechniczne*, R. 80, 8: 3–10.
- Nutley S., 1998. Rural areas: the accessibility problem. [W:] B. Hoyle, R. Knowles (red.), *Modern Transport Geography*. Wiley, Chichester, s. 185–215.
- Pięćek B., 2001. Infrastruktura telekomunikacyjna a rozwój obszarów wiejskich. *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne*, 3–3: 66–76.

- Rychlewski J., 2012. Kolej jako czynnik metropolizacji aglomeracji poznańskiej. Materiały II Ogólnopolskiej Konferencji „Rewitalizacja linii kolejowych i włączenie ich do obsługi aglomeracji”. SITK, Poznań.
- Rychlewski J., Bul R., 2012. Kolej aglomeracyjna jako podstawowy element systemu transportu publicznego w aglomeracji poznańskiej. [W:] M. Szymczak (red.), Transport publiczny w aglomeracji poznańskiej – propozycje usprawnień. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej Poznań: 35–49.
- Rychlewski J., Bul R., Gadziński J., 2016. Kierunki i standardy planowania metropolitalnego systemu transportu. [W:] Integracja planowania przestrzennego w Metropolii Poznań – problemy, metody, osiągnięcia, Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej 27.
- Sanek A., 2012. Sieci uzbrojenia terenu a rolnicza przestrzeń produkcyjna. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 1/III: 117–127.
- Sajnóg N., 2014. Infrastruktura techniczna związana z przesyłem i dystrybucją mediów oraz towarzyszące jej pasy terenu. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, II/2: 467–480.
- White P. R., 2009. Public Transport. Its planning, management and operation. Routledge, London–New York.
- Wolański M., Mrozowski W., Pieróg M., 2017. Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje. Zarządzanie Publiczne, 38: 62–77.
- Wyszomirski O. (red.), 2002. Gospodarowanie w komunikacji miejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Plany, programy, akty prawne

- Commission Expert Group on Transport and Environment – WORKING GROUP I: Defining an environmentally sustainable transport system, 2000. Komisja Europejska, Luksemburg.
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz.U. 2015 poz.2028)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz.U. 2007 nr 93 poz. 623).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. 2005 nr 219 poz. 1964).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. 1999 nr 43 poz. 430).
- Uchwała Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020.
- Ustawa 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 (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13, ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2004 nr 171 poz. 1800, ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 1989 nr 30 poz. 163, ze zm.).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo Ochrony Środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717, ze zm.).

Wytyczne techniczne G-4.4. 1987. Główny Geodeta Kraju, Warszawa.

10. Planowanie rozwoju gospodarczego

Bartosz Wojtyra

Efektem transformacji gospodarczej i ustrojowej w Polsce zapoczątkowanej w 1989 r. było utworzenie samorządów terytorialnych m.in. na poziomie gminy. Ich podstawową działalnością jest reprezentowanie ogółu mieszkańców oraz podejmowanie decyzji, mających w skutkach zaspokajać potrzeby wspólnoty lokalnej. Zakres tzw. **zadań własnych gminy** został określony w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2018 poz. 994). Należą do nich przede wszystkim sprawy publiczne, takie jak: zapewnienie ładu przestrzennego, działania z obszaru gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej i odpadami, ochrony zdrowia, edukacji publicznej, pomocy społecznej, utrzymanie gminnego systemu komunikacji (drogi, mosty, ulice itp.) oraz sieciowej infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja), ponadto zapatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, rozwój gminnego budownictwa mieszkaniowego, obiektów sportowych i kulturalnych, innych użyteczności publicznej, terenów zieleni itp.

Z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego wiąże się także szereg innych zadań o charakterze gospodarczym, m.in. uchwalanie budżetu gminy oraz programów i planów, pobór podatków, wydawanie decyzji, pozwoleń i koncesji. Wszystkie te działania prowadzone na najniższym szczeblu administracji samorządowej, które mają na celu polepszanie jakości życia mieszkańców, przy optymalnym wykorzystaniu zasobów lokalnych (rozwój endogeniczny) oraz zrozumieniu i uwzględnieniu ograniczeń, można określić mianem **gospodarki lokalnej** (m.in. Brol 1998, Parysek 2001). Jest to zatem zbiór przedsięwzięć wykonywanych na rzecz stymulacji rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki (np. gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej), z kolei ich rezultat może być określany mianem **rozwoju lokalnego** (rozumianego jako kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego). Terminy te wiążą się też z pojęciami, takimi jak: lokalność, lokalizm czy władza i społeczność lokalna (Wojtasiewicz 1996).

O rozwoju społeczno-gospodarczym możemy natomiast mówić w momencie zaobserwowania pozytywnej zmiany wzrostu ilościowego i, zgodnie z nową ekonomią, postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych (m.in. Hryniewicz 2000, Parysek 2001, Markowski 2008). Jest to ciąg ukierunkowanych i nieodwracalnych zmian struktury obiektu (tu: jednostek samorządu terytorialnego), przy czym zmianę należy traktować jako przejście z jednego stanu obiektu do drugiego. Strukturę tworzy zaś układ relacji przestrzennych budujących dany obiekt (Chojnicki 1999).

Na daną jednostkę samorządu prowadzącą gospodarkę lokalną można w związku z powyższym spojrzeć również jak na **lokalny terytorialny system społeczny**, w którym współdziałają: władze, społeczność lokalna oraz podmioty zewnętrzne (gospodarcze) lokalne i ponadlokalne. Zgodnie z tą koncepcją Chojnickiego (1988) gmina w aspekcie systemowym ma skład (podmioty budujące), otoczenie (środowisko funkcjonowania) i strukturę (relacje pomiędzy elementami składowymi). Jednostka samorządu terytorialnego to pewna zbiorowość, która w sposób trwały zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar, czyli swoje terytorium. Jest układem społeczno-gospodarczym, którego stopień samodzielności zależy od potencjału, uwarunkowań i poziomu rozwoju, charakteru gospodarki oraz miejsca w strukturze przestrzennej, tzn. w szerszym układzie terytorialnym (Parysek 2001).

Ponieważ znaczenie rolnictwa w gospodarce spada, przestaje ono być postrzegane jako jedyny i podstawowy atrybut wsi. Obszary wiejskie stają się miejscem rozwoju funkcji nierolniczych. Pojawiają się nowe formy użytkowania przestrzeni wiejskiej, a społeczności lokalne szukają pozarolniczych źródeł utrzymania. Z uwagi na to podstawowy cel działań podejmowanych na poziomie lokalnym na obszarach wiejskich w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego (rozwoju lokalnego), czyli przede wszystkim **poprawy poziomu i jakości życia mieszkańców**, musi uwzględniać nowe wymagania stawiane rolnictwu oraz wiejskiej gospodarce.

Priorytet ten powinien być realizowany z jednej strony m.in. poprzez poprawę struktury agrarnej (wzrost przeciętnego areалу gospodarstw, towarowości, konkurencyjności w rolnictwie, liczby zatrudnionych bezpośrednio w produkcji rolnej i unowocześnianie rolnictwa), a także dbałość o walory środowiska przyrodniczego, z drugiej zaś poprzez rozwój budownictwa, w tym tworzenie przestrzeni publicznych, poprawę wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej i społecznej, aktywizację społeczną mieszkańców, eliminację patologii i wykluczenia oraz aktywność gospodarczą (przyciąganie inwestycji) na rzecz rozwoju rynku pracy.

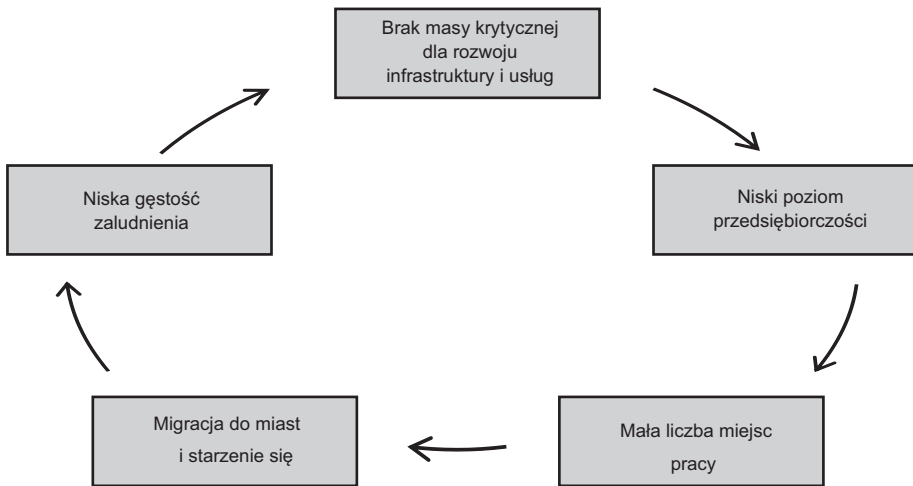
Obszary wiejskie mogą zatem w przyszłości pełnić dalej funkcję zaopatrzeniową, opartą na rolnictwie, i rekreacyjną, bazującą na jakości środowiska przyrodniczego, pod warunkiem że zachowają swój specyficzny charakter (np. krajobraz wiejski), a dodatkowo rozwijać się będzie infrastruktura techniczna i społeczna oraz pozarolnicza działalność gospodarcza (Kołodziejczak 2013).

Na zasadnicze znaczenie dywersyfikacji rynku pracy, a przede wszystkim pobudzanie przedsiębiorczości wiejskiej, wskazuje wielu autorów (m.in. Duczkowska-Małysz 1993, Kłodziński 1999, Kamińska 2006, Bański 2016). Podkreślono to także w modelu określonym degradacją cywilizacyjnej wsi. Niski poziom przedsiębiorczości na obszarach wiejskich to niedostateczna liczba miejsc pracy, co skutkuje odpływem ludności do miast. W rezultacie spadek gęstości zaludnienia oznacza również brak masy krytycznej dla rozwoju infrastruktury i usług, co w konsekwencji prowadzi dalej do niskiego poziomu przedsiębiorczości (ryc. 50).

Wśród pozostałych szczegółowych celów rozwoju lokalnego obszarów wiejskich można wymienić m.in.:

- maksymalizację dochodów ludności i samorządu,
- zapewnienie bezpieczeństwa, odpowiednich warunków do pracy i wypoczynku,

- zapewnienie ładu przestrzennego,
- poprawę dostępności czasowej, transportowej wsi,
- poprawę dostępności usług niższego i wyższego rzędu,
- wprowadzanie innowacji, nowych technologii i transfer wiedzy, m.in. w rolnictwie,
- podnoszenie kwalifikacji miejscowej siły roboczej,
- tworzenie instytucji oraz wsparcie grup działania, inicjatyw związanych z rozwojem lokalnym,
- wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gmin, w tym m.in. promocja.



Ryc. 50. Model okólny degradacji cywilizacyjnej wsi

Źródło: opracowanie własne na podstawie „The New Rural Paradigm...” (2006, s. 32, za: Grose, Hardt, 2010, s. 16).

Procesem, który ma doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów, jest **planowanie rozwoju gospodarczego**. Biorą w nim udział wszystkie podmioty lokalnego terytorialnego systemu społecznego obszarów wiejskich, koncentrujące się na stworzeniu lepszych warunków (środowiska przyjaznego) dla gospodarczego wzrostu i tym samym tworzenia miejsc zatrudnienia ludności wiejskiej. Planowanie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie, jak w dobie globalizacji i powszechnej konkurencji zaktualizować wiejską gospodarkę lokalną i jaka w związku z tym powinna być polityka gmin, aby tworzyła ona warunki sprzyjające ożywieniu gospodarczemu.

Wykonywanie zaplanowanych zadań w sposób odpowiedzialny i konsekwentny, w oparciu o strategię, przy sprzyjających uwarunkowaniach zewnętrznych może dać w efekcie awans gospodarczy danej jednostki terytorialnej i przyczynić się do powstania tzw. wiejskiego obszaru sukcesu gospodarczego (Bański, Czapiewski 2008). Warto zaznaczyć, że rozwój lokalny powinien odbywać się równocześnie i harmonijnie we wszystkich kluczowych sferach, tj. społecznej, gospodarczej, przestrzennej, przyrodniczej i kulturalnej (Ziółkowski 2015).

10.1. Uwarunkowania i czynniki rozwoju obszarów wiejskich

Źródłem zmiany, o której mowa przy okazji przytaczania definicji rozwoju społeczno-gospodarczego, są uwarunkowania oraz czynniki rozwoju. Uwarunkowania mają charakter zastany, bierny i słabo sterowalny w krótkich okresach (Chojnicki 1998). Stwarzają korzystne okoliczności dla działań prorozwojowych, szanse, które wieś powinna wykorzystać, lub zagrożenia, tzn. niesprzyjające warunki, które bez podjętych działań zapobiegawczych mogą hamować rozwój wsi. Uwarunkowania zewnętrzne kształtowane są przez trendy rozwojowe, znaczące zjawiska i procesy wpływające na gospodarkę w decydujący sposób. Wśród głównych współczesnych przemian determinujących kierunek i tempo procesów rozwoju społeczno-gospodarczego wymienić należy procesy transformacji, integracji gospodarczej oraz megatrendy globalizacji i postmodernizacji (Churski 2017).

W kontekście rozwoju obszarów wiejskich będzie to przede wszystkim wielofunkcyjność wsi i rolnictwa, na którą wpływają uwarunkowania:

- demograficzne, w tym przede wszystkim tendencje i zjawiska związane z liczbą ludności, migracjami, ruchem naturalnym strukturą demograficzną oraz procesami demograficznymi,
- ekonomiczne, np. kształtowanie się siły nabywczej ludności, stopień jej zadłużenia, wzrost gospodarczy, zjawiska finansowe (np. inflacja, podatki), ogólna kondycja ekonomiczna gospodarki i poszczególnych jej podmiotów,
- techniczne, tj. trendy związane z wprowadzaniem nowych technologii, systemów wytwarzania, przetwarzania i przekazywania informacji,
- prawno-instytucjonalne, tzn. takie, które odnoszą się do regulacji prawnych (przepisów), ram działania systemu gospodarczego,
- kulturowo-społeczne, odnoszące się do przemian modelu życia, kształtowania się systemu wartości, procesów i zjawisk o charakterze socjologicznym,
- ekologiczne, związane z racjonalnym wykorzystaniem zasobów, ich alokacją (występowanie na określonym obszarze), ochroną i gospodarowaniem nimi, ekologią (Szczurowska i in. 2005).

Heffner (2007) wskazuje na dwa rodzaje „warunków egzogenicznych”, tj. uwarunkowania związane z położeniem w przestrzeni geograficznej oraz z położeniem w strukturach ekonomicznych. Z kolei do grupy uwarunkowań endogenicznych wprowadza elementy, które mogą być rozumiane jako wewnętrzne czynniki rozwoju wynikające z zasobów.

Czynniki rozwoju lokalnego są pewną sterowalną własnością, bezpośrednią przyczyną, o określonym natężeniu, która istotnie wpływa na właściwości danego obszaru, kształtuje jego przemianę (Czyż 2013). Jedną z podstawowych ich klasyfikacji jest podział na dwie grupy: czynniki endogeniczne (wewnętrzne) oraz czynniki egzogeniczne (zewnętrzne; m.in. Domański 2007). Do pierwszej należą elementy wynikające z jakości i ilości zasobów lokalnych (np. poziom infrastruktury technicznej, dostępność usług itp.), drugie natomiast z otoczenia (np. instytucjonalne, fiskalne).

Wieloaspektowość czynników rozwoju podkreśla obejmująca je liczba wymiarów. Klasik i Kuźnik (1998) wyróżniają pięć podstawowych, wśród których wymienić można liczne dziedziny (tab. 16).

Tabela 16. Wymiary rozwoju lokalnego

Wymiar	Dziedziny
Społeczno-kulturowy	ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności lokalnej, warunki życia, instytucje i usługi społeczne
Środowiskowy	komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna
Infratechniczny	infrastruktura techniczna o zasięgu lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym, organizacja sektorów infrastruktury, luka infrastrukturalna, rezerwy i inwestycje infrastrukturalne
Gospodarczy	zasoby gospodarcze, działalności gospodarcze według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne, baza ekonomiczna miast, korzyści zewnętrzne, koszty społeczne, dobra wspólne, konkurencyjność
Przestrzenny	zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, wartość przestrzeni

Źródło: Klasik, Kuźnik (1998, s. 396).

Podział czynników rozwoju lokalnego z punktu widzenia tradycyjnego oraz nowoczesnego zaprezentowany został w pracach Blakely'ego (1989, 2002; tab. 17). Skupiono się w nim na zaobserwowanej zmianie, jaka dokonała się na przestrzeni lat w obrębie zjawisk wpływających na rozwój w poszczególnych dziedzinach, tj. zatrudnieniu, bazie rozwojowej, korzyściach miejsca i zasobach lokalnych. W poglądzie tym dominuje wpływ przedsiębiorstw na rozwój lokalny i zmiana wynikająca z warunków podyktowanych przejściem do gospodarki opartej na wiedzy.

Tabela 17. Czynniki rozwoju lokalnego

Czynniki	Punkt widzenia	
	tradycyjny	nowoczesny
Zatrudnienie	więcej firm to więcej nowych miejsc pracy	firmy tworzące nowe miejsca pracy „dopasowują się” do kwalifikacji mieszkańców
Baza rozwojowa	rozwój różnych istniejących sektorów gospodarki	tworzenie nowych instytucji gospodarczych
Korzyści miejsca	korzyści komparatywne bazujące na aktywach	korzyści komparatywne bazujące na jakości środowiska
Zasoby wiedzy	dostępna wiedza miejscowej siły roboczej	wiedza jako generator rozwoju społeczno-gospodarczego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Blakely (1989), Blakely i Bradshaw (2002).

Parysek (2001) również wymienia istotne z punktu widzenia gospodarki lokalnej czynniki, takie jak:

- potrzeby społeczności lokalnych,
- stan i jakość środowiska przyrodniczego,
- zasoby pracy,
- zainwestowanie infrastrukturalne,
- potencjał gospodarczy,
- rynek lokalny i zewnętrzny,
- kapitał inwestycyjny i zasoby finansowe,
- poziom nauki i kultury,
- technologie i innowacje,
- korzyści miejsca (czynniki lokalizacyjne),
- współpraca międzynarodowa.

Czynniki prorozwojowe, kluczowe dla przemiany polskiej wsi, według jednej z klasyfikacji można podzielić na te związane bezpośrednio z rolnictwem oraz te, które decydują o rozwoju wielofunkcyjnym obszarów wiejskich. Do pierwszej grupy zaliczyć można m.in. rozbudowę sieci instytucji łańcucha żywnościowego, umocnienie instytucji finansowych i wsparcia oraz ułatwienie dostępu do nich, dostęp do rynku zbytu, działania marketingowe i promocyjne. W drugiej grupie znajdują się np. kapitał ludzki, korzystne zmiany demograficzne (rosnąca liczba ludności), wysoka aktywność gospodarcza zarówno samorządu, jak i inwestorów, przedsiębiorczość mieszkańców, sprawność i efektywność władz lokalnych w decyzjach gospodarczych, występowanie nowoczesnych czynników lokalizacyjnych (klimat inwestycyjny), korzystna ilość, dostępność i jakość zasobów naturalnych, wysokie walory turystyczne i cenne dziedzictwo kulturowe, walory przyrodnicze (stan środowiska naturalnego), dostateczne wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną, jakość i dostępność usług publicznych, technik teleinformatycznych, skuteczność pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych itd.

Przeciwnościem czynników prorozwojowych będą ograniczenia. Poniżej wymieniono tylko niektóre z barier:

- niedostatki w rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej,
- niekorzystne położenie geograficzne,
- trudna sytuacja demograficzna (niska liczba ludności, starzejące się społeczeństwo),
- niska jakość kapitału ludzkiego (niewielka dywersyfikacja kwalifikacji zawodowych mieszkańców, sytuacja na rynku pracy) i społecznego (niechęć do zmian, nastawienie do pracy, brak tradycji przedsiębiorczości),
- niski popyt lokalny i siła nabywcza,
- problemy z modernizacją rolnictwa,
- mała aktywność i efektywność w pozyskiwaniu środków finansowych ze źródeł zewnętrznych,
- niekorzystny klimat inwestycyjny w gminie.

Ich przezwyciężenie oczywiście jest możliwe i powinno odbywać się przy wykorzystaniu istniejących sił napędowych obszarów wiejskich objawiających się w takiej postaci, jak:

- nowoczesne, zmodernizowane, innowacyjne wielofunkcyjne rolnictwo odpowiadające na potrzeby rynkowe, rozwijające się w korzystnej strukturze agrarnej (Wilkin 2010),
- zapotrzebowanie na rekreację (niezwykle ważne w dobie poszukiwania balansu pomiędzy pracą a wypoczynkiem), z której będzie korzystać ludność przebywająca na terenach wiejskich czasowo, często pochodząca z miast, szczególnej szansy należy upatrywać w rozwoju agroturystyki, nowoczesnych form aktywnego wypoczynku, dla których wieś wydaje się idealnym miejscem,
- zapotrzebowanie ludności wiejskiej na szeroko pojęte usługi drobne; pobudzenie, a następnie zaspokojenie tego popytu przyczynia się do podniesienia stopy życiowej ludności miejscowej oraz powstrzymania odpływu ludności ze wsi, powoduje ponadto dywersyfikację lokalnego rynku pracy,
- industrializacja obszarów wiejskich oparta na istniejących lub potencjalnych zasobach lokalnych (ziemia, przestrzeń, surowce, siła robocza) lub na zasobach wprowadzonych z zewnątrz (kapitał), jest wsparciem rozwoju wielofunkcyjnego, może odbywać się przy wykorzystaniu instytucjonalnych czynników lokalizacji, takich jak: strefy aktywności gospodarczej (Wojtyra 2016, 2019),
- urbanizacja wsi, zwłaszcza podmiejskich o specyficznej lokalizacji, prowadząca do pogłębiania związków między miastem a wsią, powstawania nowych relacji np. przestrzennych (dojazdy do pracy), widoczne jest również rozszerzenie funkcji miasta w zakresie obsługi społecznej, konsumpcyjnej, produkcyjnej obszarów wiejskich i odwrotnie,
- wykorzystanie potencjału małych miast (Heffner 2002, 2003, 2005, Rydz 2006).

Należy podkreślić, że indeks czynników rozwoju społeczno-gospodarczego jest bardzo rozbudowany i zależy od przyjętego punktu widzenia, a ważność poszczególnych czynników zmienia się na różnych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego. Współcześnie ilościowe kryteria są zastępowane kryteriami jakościowymi. Rośnie znaczenie jakości kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, kapitału wiedzy, usług otoczenia biznesu. Jak zauważa Parysek (2001), bez względu na przyjętą klasyfikację pewne jest, że o faktycznym, efektywnym i znaczącym rozwoju decyduje zespół czynników pozostających ze sobą w dynamicznej interakcji. Głównym problemem staje się natomiast zainicjowanie procesów umożliwiających rozwój, przełamanie pogłębiania się peryferyjności i problemów gospodarczych poprzez zbudowanie masy krytycznej uruchamiającej trwałe procesy rozwoju. Jedną z odpowiedzi wsi powinno być poszukiwanie autorskiej strategii rozwoju będącej wyrazem odpowiedzialnego planowania rozwoju gospodarczego.

10.2. Gminna strategia jako instrument sterowania rozwojem gospodarczym obszarów wiejskich

W XXI w. dominuje pogląd, że samorządy lokalne nie mogą ograniczać się do wykonywania jedynie zadań własnych, ale powinny rywalizować także w kategorii poziomu rozwoju. Coraz częściej władze samorządowe konkurują między

sobą o rozwój zarządzanych przez nie gmin, np. poprzez walkę o inwestorów. Z formalnego punktu widzenia gminy nie mają obowiązku realizowania takich działań, wymusza je jedynie sytuacja rynkowa. W tym celu samorządy terytorialne wykorzystują dostępne zasoby oraz prawne instrumentarium, aby zwiększać kapitał. Nowa inwestycja to potencjalne, korzystne efekty na obszarach wiejskich, np. wzrost dochodów samorządu z tytułu podatków, wzrost dochodów mieszkańców oraz szanse rozwoju zawodowego w wyniku zatrudnienia, dywersyfikacja lokalnego rynku pracy w myśl koncepcji rozwoju wielofunkcyjnego (por. podrozdz. 3.1), zmiany w infrastrukturze społecznej i technicznej czy rewitalizacja terenów zdegradowanych. Rozwój przedsiębiorczości ma szanse doprowadzić do lokalnego ożywienia gospodarczego. W tej sytuacji tworzenie warunków do inwestowania stało się jednym z priorytetów w kreowaniu polityki rozwoju lokalnego.

Współcześnie gmina w tzw. nowym zarządzaniu publicznym (ang. *new governance*) traktowana jest jak przedsiębiorstwo (m.in. Drucker 2000, John 2001, Ziółkowski 2005). W związku z tym bierze udział we współzawodnictwie rynkowym z innymi jednostkami (Budner 2007, Jarczewski 2007). Samorządy terytorialne, podobnie jak podmioty gospodarcze, są organizacjami działającymi na zasadach systemu (jak wskazano wyżej), a zatem proces zarządzania i planowania strategicznego funkcjonuje w obu przypadkach na podobnych zasadach (Miszczuk i in. 2007). Jest to w rzeczywistości proces nastawiony na formułowanie i wyznaczanie kierunków rozwojowych oraz metod ich osiągnięcia za pomocą strategii, która zapewnić ma optymalne dostosowywanie się danej organizacji (czyli gminy) do otoczenia i osiągnięcie zamierzonych celów. Innymi słowy, zarządzanie strategiczne prowadzi do wykształcenia pewnego docelowego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Gminy to złożone i trudne do zarządzania organizacje, działające w szybko zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach otoczenia. Wyłącznie poprzez świadome i profesjonalne decyzje powiązane z planem można zwiększyć ich zdolność adaptacyjną do zewnętrznych uwarunkowań oraz szanse optymalnego wykorzystania zasobów lokalnych. Niezbędne jest także całościowe i zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów rozwojowych gminy (Ziółkowski 2015).

Kluczem do osiągnięcia docelowego poziomu rozwoju lub dążenie do jego stopniowej poprawy jest sformułowanie **strategii rozwoju** jako dokumentu będącego instrumentem zarządzania zmianą i wyrazem zintegrowanego planowania rozwoju, tj. połączenia wizji społeczno-gospodarczej z przestrzenną. Opracowania te są ważnym elementem wdrażania koncepcji zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi przy założeniu wielofunkcyjności i wsparciu poprzez Wspólną Politykę Rolną UE, narzędzia interwencjonizmu czy wreszcie nakłady na infrastrukturę społeczną i techniczną (Kołodziejczak 2013).

Strategia rozwoju gminy to fakultatywne (w aktualnym stanie prawnym) opracowanie sformułowane jako plan, „scenariusz rozwoju gminy”, zawierające określenie krótko- i długofalowych celów samorządu terytorialnego. Zawiera zbiór zasad determinujących proces podejmowania rozstrzygających decyzji dla rozwoju gminy. Strategia rozumiana jako koncepcja rozwoju lokalnego pełni wiele zasadniczych funkcji, m.in.:

- jest źródłem informacji o procesach społeczno-gospodarczych na danym terenie,
- umożliwia bardziej efektywne zagospodarowanie miejscowych zasobów ludzkich i kapitałowych, wskazując na mocne strony i szanse gminy,
- wskazuje na słabe strony gminy i identyfikuje zagrożenia rozwoju lokalnego,
- powinna zapewniać stabilny kierunek rozwoju JST niezależny od opcji politycznej zmieniających się władz lokalnych,
- jest argumentem podczas starania się o dodatkowe środki wsparcia ze źródeł zewnętrznych,
- łagodzi konflikty i harmonizuje działania różnych grup społecznych – udział mieszkańców w tworzeniu (Wołowicz, Reško 2012).

Strategia rozwoju gminy standardowo składa się z kilku podstawowych elementów. Zgodnie z nowelizacją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (która wprowadziła zmiany do ustawy o samorządzie gminnym) strategia zawiera wnioski z diagnozy przygotowanej na jej potrzeby oraz określa w szczególności:

- cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;
- ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie;
- obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań;
- obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań;
- system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych;
- ramy finansowe i źródła finansowania.

Pierwszym z elementów strategii jest perspektywna diagnoza, czyli określenie uwarunkowań i czynników społeczno-gospodarczych, w których funkcjonuje dana jednostka samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia planowania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich określenie zasobów jest etapem fundamentalnym. Strategia powinna opierać się na rzetelnych i aktualnych danych i informacjach, zanalizowanych w ujęciu dynamicznym i statycznym. Nie może zostać zrehabilitowana w formie „suchej” inwentaryzacji, pozbawionej wniosków. Każdy obszar ma określone możliwości rozwoju, niekiedy ukryte, które na tym wstępnym etapie należy zwymiarować (zdiagnozować), ocenić, a w dalszej kolejności umiejętnie wykorzystać.

Ocenie wartości czynników rozwojowych służy analiza porównawcza z podobnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz analiza strategiczna. Przykładem może być SWOT/TOWS, która podsumowuje pierwszy etap budowania strategii, wskazuje na słabe i mocne strony gminy (wnętrze) oraz szanse i zagrożenia (otoczenie zewnętrzne), a także odpowiada na pytanie o ich wagę i znaczenie

relacji pomiędzy poszczególnymi czynnikami (m.in. Dutkowski 2003). Dobrze przeprowadzona analiza SWOT pozwala na wyprowadzenie jednego z czterech rodzajów strategii w zależności od potencjału:

- ofensywnej/agresywnej (maxi-maxi), oznaczającej maksymalne wykorzystanie efektu synergii między mocnymi stronami i szansami w otoczeniu,
- konserwatywnej (maxi-mini), opierającej się na minimalizowaniu negatywnego wpływu otoczenia przez maksymalne wykorzystanie mocnych stron,
- konkurencyjnej (mini-maxi), czyli eliminowania słabych stron i budowania konkurencyjnej siły gminy przez wykorzystanie szans w otoczeniu,
- defensywnej (mini-mini), w której kluczem jest minimalizowanie wewnętrznych słabości i zagrożeń z otoczenia (Dziemianowicz i in. 2012).

Kluczowy z punktu widzenia budowania strategii rozwoju jest etap formułowania wizji, misji i celów strategicznych, operacyjnych oraz przedsięwzięć (szczegółowych zadań realizujących cel). Elementy te są odpowiedzią na wnioski płynące z wcześniejszych prac nad dokumentem. Cele powinny charakteryzować się: wewnętrzną zgodnością, zrozumiałością, jednoznacznością, ujęciem w ramach czasowych, mierzalnością (Kot 2003). Ważne, aby były ambitne, ale wykonalne. Zrealizowanie celów będzie możliwe tylko przy zaplanowaniu budżetu, struktury zarządzania oraz harmonogramu prac wdrożeniowych. Ażeby mieć kontrolę nad procesem budowania i wprowadzania w życie założeń, należy przeprowadzać monitoring i kontrolę postępów na każdym etapie.

Strategię rozwoju gminy sporządza się w formie tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści, tj.:

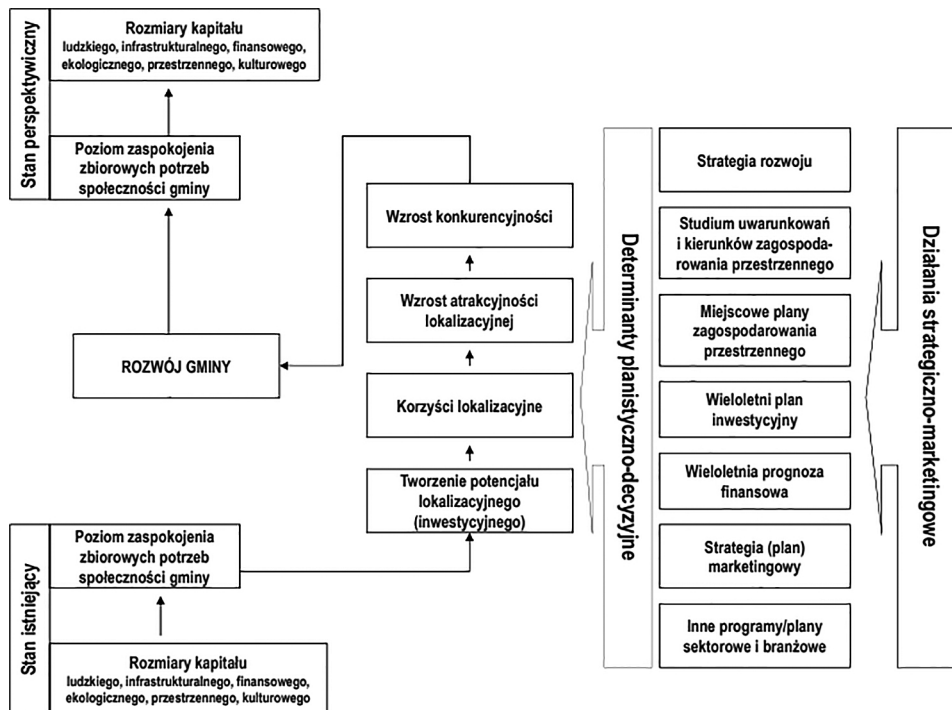
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy;
- obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa wraz z zakresem planowanych działań;
- obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań.

W procesie planowania rozwoju bardzo ważne są aspekty marketingu terytorialnego, a konkretnie działania, które zwiększają szanse na zbudowanie potencjału ekonomicznego np. poprzez promocję (ryc. 51).

Podsumowując, na proces budowania potencjału gminy (obszaru wiejskiego) składają się:

- szczegółowa i rzetelna ocena zasobów lokalnych, potencjału wejściowego, diagnoza głównych problemów wynikających z wnętrza danego obszaru oraz silnych stron, na których można oprzeć planowanie rozwoju,
- diagnoza uwarunkowań zewnętrznych, wyciąganie wniosków z obserwacji dotychczasowych i aktualnych trendów gospodarczych i społecznych oraz oparcie na prognozach,
- budowa planu działania w formie strategii rozwoju gospodarczego z nakreślonymi celami i przedsięwzięciami mającymi je wcielić w życie, wskazanie profilu strategicznego,
- budowa marki i atrakcyjności gminy jako miejsca zamieszkania i inwestowania, promocja w oparciu o aktualne i potencjalne zasoby,

- integracja wizji w dokumentach planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczego,
- ciągły monitoring oraz ewaluacja (*ex-ante*, *on-going* i *ex-post*) podejmowanych działań.

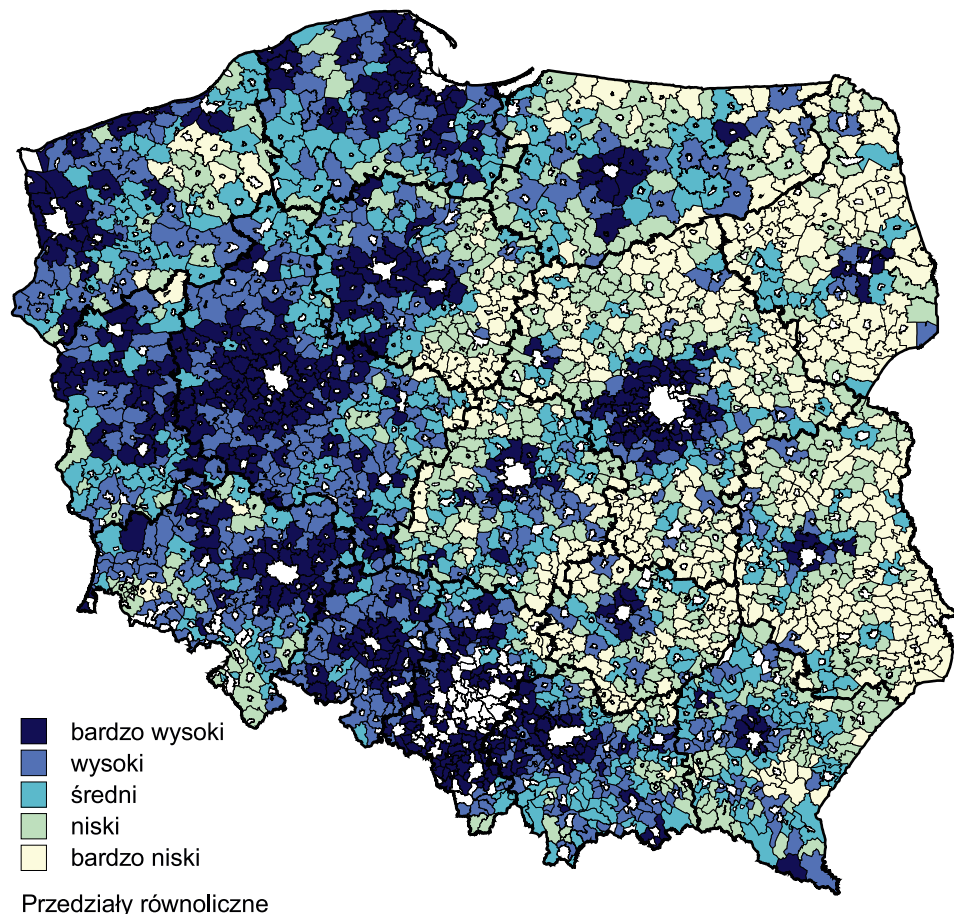


Ryc. 51. Działania strategiczno-marketingowe na rzecz rozwoju gminy
Źródło: Ziółkowski (2015).

10.3. Kierunki polityki rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich

Model rozwoju lokalnego (podobnie jak polityki przestrzennej; por. rozdz. 7) determinowany jest poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i odwrotnie, efektami poszczególnych kierunków rozwoju są wyniki gospodarcze. Obszary wiejskie w Polsce są silnie zróżnicowane pod tym względem (ryc. 52).

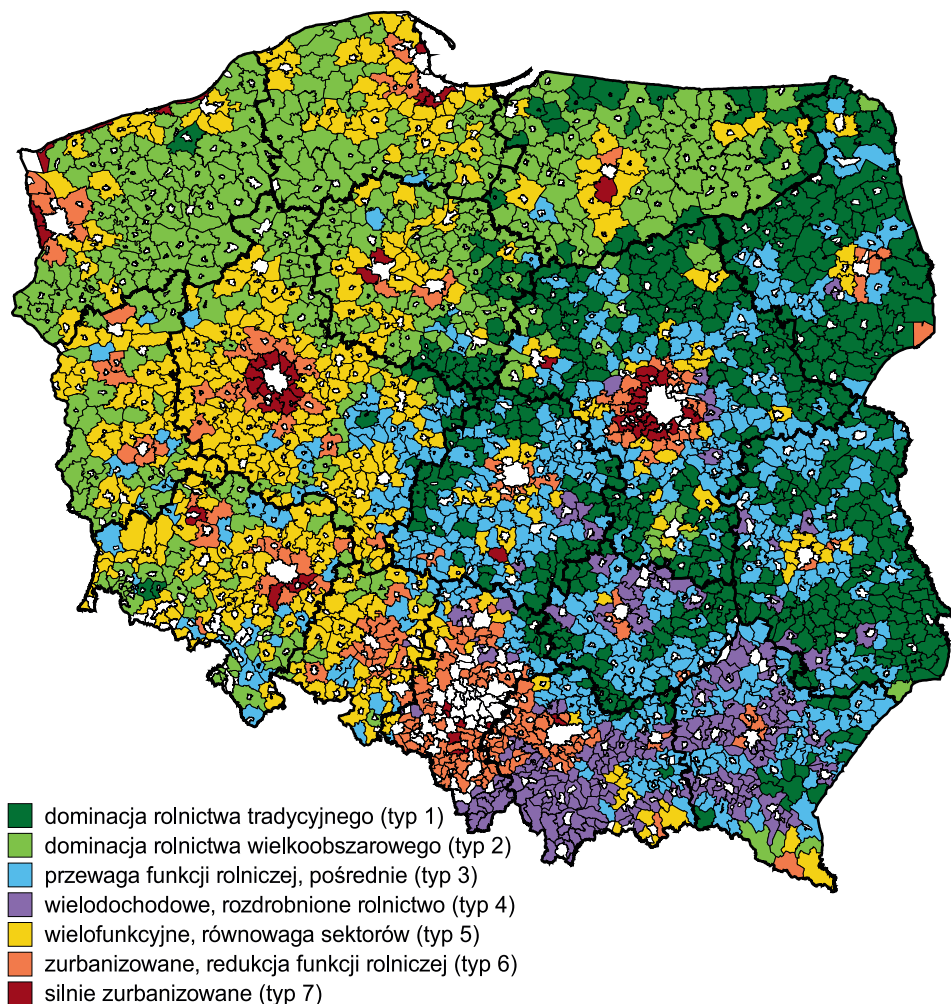
Wyraźny jest podział kraju na część zachodnią (lepiej rozwiniętą) i wschodnią (o zauważalnie niższych wskaźnikach). Układ gmin o najbardziej niepokojącym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pokrywa się z rejonami monofunkcyjnymi rolniczo, charakteryzującymi się niskim poziomem gospodarki rolnej, problemami demograficznymi (depopulacja, emigracja), społecznymi (starzejące się społeczeństwo, feminizacja) i niskim poziomem inwestycji na wsi (Stanny 2013, Rosner, Stanny 2014).



Ryc. 52. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce
 Źródło: Rosner i Stany (2014, s. 217).

Na terenie Polski występują różnorodne modele planowania rozwoju obszarów wiejskich. Podstawowe powinny być oczywiście teoretyczne podejścia, m.in. koncepcja wielofunkcyjności wsi i rolnictwa, rozwoju zrównoważonego czy też zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi. Pod względem funkcji dominujących w wiejskiej gospodarce, można wymienić kilka typów obszarów, w których model oparty jest w znacznej mierze na jednej z nich. Punktem wyjścia do tych analiz mogą być liczne klasyfikacje obszarów wiejskich, które różnicują je pod względem dominującego kierunku (m.in. Komornicki, Śleszyński 2009, Stanny 2013, Bański 2014).

W większości przypadków modele te są podyktowane występowaniem na danym obszarze uwarunkowań i czynników determinujących profil rozwoju. Najliczniejszą grupę tworzą gminy, których charakter można zdefiniować jako rolniczy różnych typów (ryc. 53; Rosner, Stanny 2014). Ma on zdecydowanie



Ryc. 53. Rozkład przestrzenny typów rozwoju obszarów wiejskich
 Źródło: Rosner i Stanny (2014, s. 226).

szansę powodzenia, w przypadku gdy dany obszar wiejski cechuje się bardzo korzystnymi uwarunkowaniami przyrodniczymi i pozaprzyrodniczymi rozwoju rolnictwa, których poziom w Polsce jest zróżnicowany przestrzennie (Głębocki 2012). Na uwarunkowania przyrodnicze składają się takie elementy, jak: jakość gleb, warunki hydrograficzne, rzeźba terenu i klimat (m.in. Bański 2007). Są one waloryzowane i ujmowane syntetycznie we wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej (Waloryzacja... 1981, za: Kulikowski 2007). W Polsce bardzo korzystne warunki przyrodnicze do rozwoju rolnictwa występują na Dolnym Śląsku. Ich wysoki poziom, dodatkowo wsparty czynnikami pozaprzyrodniczymi z zakresu struktury agrarnej, mechanizacji i chemizacji, potencjału ludności

rolniczej oraz warunkami prowadzonej przez państwo polityki rolnej, daje obraz potencjału rolnictwa jako filaru rozwoju lokalnego. Naturalnie nie może on być jednak oderwany od rozwoju pozostałych składowych gospodarki lokalnej.

Na drugim biegunie znajdują się obszary wiejskie położone w strefach podmiejskich dużych miast, silnie zurbanizowane, co stanowi główną determinantę ich rozwoju podkreślaną przez wielu autorów (m.in. Bański 2008, Kaczmarek 2008, Kołodziejczak 2008). Charakteryzują się dużą dywersyfikacją funkcji, od mieszkaniowych, przez przemysłowo-usługowe, do zanikających rolniczych. Nierzadko obszary wiejskie aglomeracji pełnią funkcję swoistej „sypialni” ośrodków miejskich, co wiąże się z problemem nadmiernego, często chaotycznego rozwoju budownictwa. Warunki rozwoju społeczno-gospodarczego na tych terenach są korzystne. Obszary te cechuje wysoka liczba ludności i korzystna struktura demograficzna według wieku, niskie bezrobocie, wysoki poziom kapitału ludzkiego (wykwalifikowana siła robocza) oraz społecznego, ponadto wysoki poziom dezagraryzacji, ożywiona przedsiębiorczość oraz dywersyfikacja rynku pracy. Infrastruktura społeczna i techniczna jest najwyższa w kraju, a dostępność transportowa i czasowa ośrodków miejskich stale rosnąca. Tereny te pozostają w silnej konkurencji z podobnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Model rozwoju polega na podnoszeniu konkurencyjności, utrzymaniu aktualnej tendencji bądź stałym wzroście gospodarczym. W Polsce są to obszary np. aglomeracji warszawskiej, poznańskiej czy wrocławskiej.

Dobrym przykładem pobudzania przedsiębiorczości i ożywienia gospodarczego były od początku transformacji ustrojowej władze gminy wiejskiej Tarnowo Podgórne pod Poznaniem. Gmina jest rozpoznawalna jako atrakcyjne miejsce do prowadzenia działalności gospodarczej. Urząd od początku lat 90. XX w. oferował ulgi podatkowe i zachęty dla potencjalnych inwestorów, ponadto zapewniał dostęp do podstawowej infrastruktury, budując korzystny klimat inwestycyjny, oparty na dogodnym położeniu geograficznym. Inwestycje napływały do Tarnowa Podgórnego bez interwencji zewnętrznych na poziomie krajowym czy regionalnym (Kłodziński 2006, Płoszaj 2016).

W gminach o wysokiej rencie położenia, rozumianej za Ossowską (2012) jako odległość od wybranych elementów układu lokalnego lub regionalnego, których obecność może stanowić premię lokalizacyjną, często rozwija się z powodzeniem funkcja przemysłowa, techniczno-produkcyjna, produkcyjno-usługowa. Bogata oferta terenów inwestycyjnych zarówno typu *greenfield*, jak i *brownfield* o konkurencyjnych cenach i przygotowaniu planistycznym, infrastrukturalnym i fiskalnym (ulgi podatkowe), np. w formie lokalnych stref aktywności gospodarczej, sprzyja powstawaniu dużych przedsiębiorstw, które mają szansę zdywersyfikować wiejski rynek pracy (Wojtyra 2015). Przykładem gminy, w której z powodzeniem na obszarze wiejskim rozwijają się funkcje przemysłowo-usługowe, może być gmina Września w województwie wielkopolskim, gdzie zlokalizowano m.in. jedną z największych bezpośrednich inwestycji zagranicznych z Polsce, tj. fabrykę firmy Volkswagen. Zapotrzebowanie na pracowników znacznie przewyższa możliwości danej gminy, a pozytywne efekty społeczne i ekonomiczne obserwowane na obszarze wiejskim daleko wykraczają poza rynek pracy.

W tym miejscu należy przywołać również obszary wiejskie, na których terenie rozwija się przemysł związany z przymusem lokalizacyjnym, np. wydobywczy. Jedną z najbogatszych gmin w Polsce, tj. Bełchatów, zawdzięcza sukces gospodarczy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego. Abstrahując od negatywnych aspektów takiej formy rozwoju, konieczne jest jej wskazanie.

Istnieją obszary wiejskie o wyraźnych predyspozycjach do rozwoju funkcji turystycznej, i to na nim głównie opierają swoje dążenia do zaspokojenia potrzeb wspólnoty lokalnej. Zyski przynoszą efekty poniesionych nakładów na promocję i utrzymanie ruchu turystycznego. Problem stanowi popularność tego modelu, tzn. wiele gmin opiera strategię rozwoju na celach związanych z turystyką i rekreacją, nie mając ku temu podstaw. W rezultacie szanse powodzenia są nikłe. Wynika to ze swego rodzaju atrakcyjności tej potencjalnej drogi rozwoju oraz błędnego przekonania władz samorządowych, że jest ona łatwa i uniwersalna. Niewiele gmin w Polsce charakteryzuje się wybitnymi walorami turystycznymi (przyrodniczymi, dziedzictwem kulturowym), przez co nie może skutecznie obrać tego kierunku rozwoju. Dla większości będzie to jedynie funkcja uzupełniająca, stanowiąca dodatkowe źródło dochodów ludności i samorządu. Gminy opierające się w dużej mierze na turystyce położone są bezpośrednio nad Morzem Bałtyckim, w Sudetach i Karpatach oraz na Warmii i Mazurach. Dodatkowo należy podkreślić sezonowość ruchu turystycznego oraz pozostałe zmienne, które istotnie wpływają na osiągnięte w danym czasie wyniki.

Planowanie rozwoju gospodarczego nie może być uzależnione w żadnym przypadku od jednej dominującej funkcji. Ewentualny kryzys, wyczerpanie możliwości w zakresie jednego kierunku może spowodować wyraźną recesję, stąd najbardziej pożądanymi kierunkami są te łączące w sobie różnorodne profile działalności, wzajemnie się uzupełniające, pozwalające na szerokie pole manewru w czasie formułowania strategii czy też podejmowania decyzji gospodarczych.

Literatura

- Bański J., 2008. Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego. *Przegląd Geograficzny*, 80(2): 199–222.
- Bański J., 2014. Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych. *Przegląd Geograficzny*, 86(4): 441–470.
- Bański J., 2016. Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich – diagnoza i wyzwania. *Studia KPZK PAN*, 167: 274–284.
- Bański J., Czapiewski K.Ł., 2008. Ekspertyza. Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Blakely E.J., 1989. *Planning local economic development. Theory and practice*. Sage Library and Social Research, London.
- Blakely E.J., Bradshaw T.K., 2002. *Planning local economic development. Theory and practice*. Third ed. Sage Publications, Thousand Oaks, New Delhi, London.
- Brol R., 1998. *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Budner W., 2007. Czynniki lokalizacji inwestycji a możliwości rozwoju ekonomicznego gmin w Polsce. *Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum*, 6(3): 43–58.

- Chojnicki Z., 1988. Koncepcja terytorialnego systemu społecznego. *Przegląd Geograficzny*, 60, 4: 491–510.
- Chojnicki Z., 1998. Uwarunkowania rozwoju regionu nadgranicznego – koncepcje i założenia teoretyczne. [W:] B. Gruchman, J.J. Parysek (red.), *Studia rozwoju i zagospodarowania przestrzennego*. T. 2. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, s. 11–48.
- Chojnicki Z., 1999. Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii. *Bogucki Wydawnictwo Naukowe*, Poznań.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2017. Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-gospodarczych – dyskurs teoretyczny. Working Paper of FORSED Project. Zakład Analizy Regionalnej Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Poznań.
- Czyż T., 2013. Współczesne uwarunkowania rozwoju regionów społeczno-ekonomicznych. *Zarys. Biuletyn Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 21: 5–20.
- Domański R., 2007. *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Drucker P.F., 2000. *Zarządzanie w XXI w.* Wydawnictwo Muza, Warszawa.
- Duczkowska-Małysz K., 1993. *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Dutkowski M., 2003. Analiza SWOT w badaniach lokalnych i regionalnych – problemy stosowania i główne błędy interpretacji. [W:] H. Rogacki (red.), *Problemy interpretacji wyników metod badawczych stosowanych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 43–49.
- Dziemianowicz W., Szmigielska-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012. *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Głębocki B. (red.), 2014. *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa. Powszechny Spis Rolny 2010*. GUS, Warszawa.
- Grose T.G., Hardt Ł., 2010. *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*. Pro Oeconomia Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa.
- Heffner K., 2002. Rola małych miasteczek w rozwoju terenów wiejskich. [W:] M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska (red.), *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*. PAN, Warszawa, s. 74–100.
- Heffner K., 2003. Małe miasta a rozwój obszarów wiejskich. [W:] A. Stasiak (red.), *Problemy zagospodarowania terenów wiejskich w Polsce*. *Biuletyn KPZK PAN*, 207: 227–246.
- Heffner K., 2005. Czynniki rozwoju obszarów wiejskich – rola małych miast. [W:] A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*. IRWiR PAN, Warszawa, s. 299–330.
- Hryniewicz J.T., 2000. Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(2): 53–77.
- Jarczewski W., 2007. *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kaczmarek T., 1998. Funkcje gospodarcze obszarów wiejskich w Polsce. [W:] B. Głębocki (red.), *Przestrzenna transformacja struktury agrarnej a wielofunkcyjny rozwój wsi w Polsce*, Poznań, s. 71–101.
- Kamińska W., 2006. *Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988–2003*. Prace Geograficzne. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Klasik A., Kuźnik F., 1998. *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*. [W:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*. T. 2. Uniwersytet Opolski, Opole, s. 396–397.

- Kłodziński M., 1999. Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich. IRWiR PAN, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, Warszawa.
- Kłodziński M., 2006. Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin i małych miast. IRWiR PAN, Warszawa.
- Kołodziejczak A., 2008. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego strefy podmiejskiej Poznania. *Studia Obszarów Wiejskich*, 13: 49–58.
- Kołodziejczak A., 2013. Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi w świetle badań geograficznych. *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 13: 59–69.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2009. Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto–wieś. [W:] J. Bański (red.), *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*. *Studia Obszarów Wiejskich*, 16: 9–31.
- Kot J., 2003. Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kulikowski R., 2007. Wpływ warunków przyrodniczych na zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa w Polsce. *Studia Obszarów Wiejskich*, 12: 19–31.
- Markowski T., 2008. Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego. [W:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 13–28.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007. *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ossowska L., 2012. Renta położenia jako determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J.J., 2001. *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Płoszaj A., 2016. Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna – studium przypadku: Tarnowo Podgórne. [W:] G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*. Euroreg, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 300–316.
- Rosner A., Stanny M., 2014. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I*. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rydz E. (red.), 2006. *Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich*. *Studia Obszarów Wiejskich*, 11.
- The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, 2006. OECD, Paris.
- Stanny M., 2013. *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Szczurowska M., Podawca K., Gworek B., 2005. Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich szansą dla wsi. *Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych*, 28: 49–61.
- Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin, 1981. IUNG, Puławy.
- Wilkin J., 2010. Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wojtasiewicz L., 1996. Planowanie rozwoju lokalnego. [W:] J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 99–112.
- Wojtyra B., 2015. Wpływ renty położenia na lokalizację stref aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 32: 121–134.
- Wojtyra B., 2016. Lokalne strefy aktywności gospodarczej w planowaniu przestrzennym obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego. *Studia KPZK PAN*, 167: 142–153.

- Wojtyra B., (2019). Lokalne strefy aktywności gospodarczej w procesie rozwoju obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Wołowicz T., Reško D., 2012. Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą. Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Ekonomia, 5(2): 61–89.
- Ziółkowski M., 2005. Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. [W:] A. Zalewski (red.), Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Ziółkowski M., 2015. Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 77, 1: 145–163.

Plany, programy, akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020 poz. 713 ze zm.).

Bogucki
WYDAWNICTWO
NAUKOWE

ISBN 978-83-7986-334-1

