

**Bawaria i jej modelowe rozwiązania
z zakresu gospodarowania przestrzenią
i dziedzictwem kulturowym wsi**

**Bawaria i jej modelowe rozwiązania
z zakresu gospodarowania przestrzenią
i dziedzictwem kulturowym wsi**

Kraków 2019

hořini

Spis treści

Słowo wstępne	7
Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział 1: Akty prawne służące zrównoważonemu rozwojowi wsi bawarskiej	25
1.1 Przestrzeń i pojęcia odnoszące się do urządzania przestrzeni.	32
1.2 Rozwój kraju związkowego (Landesentwicklung).	35
1.3 Rozwój obszarów wiejskich (ländliche Entwicklung)	35
1.4 Dokumenty unijne	36
1.4.1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999	38
1.4.2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013	40
1.5 Akty prawne i dokumenty Republiki Federalnej Niemiec i Bawarii	41
1.5.1 Ustawa o Zadaniu Wspólnotowym (Federalnym): Poprawa Struktury Agrarnej i Ochrona Wybrzeża	42
1.5.2 Ustawa federalna o urządzeniach rolnych.	45
1.5.3 Bawarska ustawa wykonawcza do ustawy federalnej o urządzeniach rolnych	49
1.5.4 Wytoczne prowadzenia odnowy wsi dla realizacji Bawarskiego Programu Odnowy Wsi	52
Rozdział 2: Modelowe rozwiązania w zakresie kompleksowego urządzania przestrzeni wiejskiej w Bawarii.	55
2.1 Struktura administracji i aspekty organizacyjne	55
2.1.1 Urzędy ds. rozwoju obszarów wiejskich	55
2.1.2 Aktywny udział mieszkańców w postępowaniu	58
2.2 Współpraca urzędów ds. rozwoju obszarów wiejskich z ekspertami działającymi na wolnym rynku	65
2.3 Planowanie ekologiczno-krajobrazowe	66
2.4 Odnowa wsi oraz planowanie miejscowości	69
2.5 Urządzenia rolne w rolniczo-leśnej przestrzeni produkcyjnej	72

Rozdział 3: Działania dotyczące odnowy wsi, lokalnej architektury i efekty prac scaleńowych	77
3.1 Metodyka wdrażania programu odnowa wsi.	77
3.2 Analiza urbanistyczna i architektoniczna wsi	79
3.2.1 Cechy charakterystyczne układów osadniczych miejscowości	80
3.2.2 Budynki historyczne	88
3.2.3 Użytkowanie budynków i ich stan	90
3.3 Partycypacja społeczności lokalnej	91
3.4 Postulowane przedsięwzięcia w zakresie realizacji celu odnowa wsi	94
3.4.1 Propozycje projektowe	96
3.4.2 Debaty i negocjacje społeczne	99
Rozdział 4: Działania planistyczne i prace urządzeniowe jako instrumenty przeciwdziałającymarginalizacji	103
4.1 Problematyka marginalizacji społecznej	103
4.2 Marginalizacja społeczna na obszarach wiejskich	106
4.3 Teorie nierówności a czynniki powodujące rozwarstwienie społeczne	109
4.4 Czynniki sprzyjające marginalizacji i instrumenty jej przeciwdziałania.	123
4.5 Główne instrumenty przeciwdziałania marginalizacji na obszarach wiejskich	137
Rozdział 5: Bawarska polityka wobec wsi i rolnictwa charakteryzująca regionalne programy kredytowe, rozbudowany system doradztwa	139
5.1 Bawarskie rolnictwo w ujęciu retrospektywnym	139
5.2 Rolnictwo Bawarii po roku 2000	145
5.3 Wspieranie przemian i rozwoju wsi i rolnictwa poprzez instytucje doradcze	153
5.4 Wspieranie rolnictwa przez regionalne programy kredytowe.	161
Podsumowanie	169
Spis ilustracji	177
Spis tabel	179
Spis wykresów	181
Bibliografia	183

Słowo wstępne

Na przestrzeni ostatnich 50 lat Bawaria dopracowała się własnych, bardzo skutecznych rozwiązań w zakresie zarządzania przestrzenią i dziedzictwem kulturowym wsi. W latach 60-tych i 70-tych XX w. przeciwstawiła się ogólnoniemieckim i europejskim trendom do uprzemysłowienia rolnictwa, przyczyniając się do stworzenia programów rolnośrodowiskowych stanowiących dziś ważny element Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Ponadto dla zapobieżenia wyludniania się peryferyjnych obszarów wiejskich jeszcze przed Dolną Austrią wprowadziła programy odnowy wsi, które dziś również weszły do kanonu WPR.

Dzięki intensywnej współpracy trwającej od 2002 roku Uniwersytet Rolniczy w Krakowie wypracował mocne kontakty – zarówno z Bawarskim Ministerstwem Gospodarki Żywnościowej, Rolnictwa i Leśnictwa – jak i z Uniwersytetem Technicznym w Monachium. Od roku 2014 do współpracy włączyło się Województwo Małopolskie. Współpraca ta obejmowała coroczne konferencje międzynarodowe oraz projekty edukacyjno-badawczo-wdrożeniowe, z których najważniejszym był projekt pn. „Zintegrowane programowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w oparciu o wzorce Bawarii”.

W ramach tego projektu powstało wielokrotnie cytowane w niniejszej monografii opracowanie pt. „Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich włącznie z propozycjami dla prowadzenia przyszłych postępowań” bazujące na pracach pilotażowych przeprowadzonych w małopolskiej wsi Strzelce Wielkie (gm. Szczurowa, pow. brzeski).

Natomiast niniejsza monografia jest owocem projektu pn. „Bawaria i jej modelowe rozwiązania z zakresu gospodarowania przestrzenią i dziedzictwem kulturowym wsi” zrealizowanego przez Instytut Roz-

Słowo wstępne

Aspekty te stanowiły też istotne treści zaprezentowane podczas wyjazdu studyjnego do Bawarii, który odbył się w dniach 8-14 września 2019 roku. Podczas wyjazdu uczestnicy mieli możliwość zapoznania się z licznymi projektami dotyczącymi rozwoju i urządzania obszarów wiejskich, a także zachowania wielowiekowego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego bawarskiej wsi.

*dr hab. inż. Jacek M. Pijanowski, prof. UR
Przewodniczący Rady Naukowej
Instytutu Rozwoju Obszarów Wiejskich*

Wykaz skrótów

AGFlurG	Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes
BBDG	Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft / Federalne Ministerstwo Rolnictwa
BÖLW	Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft
DM	Marka niemiecka
DorfR	Dorferneuerungsrichtlinie zum Vollzug des bayerischen Dorferneuerungsprogramms
EU–SILC	The European Union Statistics on Income and Living Conditions
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
FAS	system doradztwa rolniczego
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GG	Grundgesetz
GR	grupa robocza
GUS	Główny Urząd Statystyczny
LR	Landwirtschaftliche Rentenbank
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz

Wykaz skrótów

MPZP	Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego
NRD	Niemiecka Republika Demokratyczna
ok.	około
ONW	obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania
OW	odnowa wsi
PKB	produkt krajowy brutto
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PROW	program rozwoju obszarów wiejskich
RFN	Republika Federalna Niemiec
StMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities i Threats
UE	Unia Europejska
UR	użytki rolne
UROW	urząd ds. rozwoju obszarów wiejskich
WBG	wojewódzkie biuro geodezji
WBGiTR	wojewódzkie biuro geodezji i terenów rolnych
WDB	wartość dodana brutto
WPR	Wspólna Polityka Rolna
WU	wspólnota uczestników
ZROW	zintegrowany rozwój obszarów wiejskich

Wstęp

Bawaria to niemiecki kraj związkowy, usytuowany w południowej części kraju, pod względem przyrodniczym, jak również w zakresie strukturalnym przypomina on pod pewnymi względami obszar południowej i południowo-wschodniej Polski, a zwłaszcza województwa małopolskiego. Podobieństw takich można doszukać się na różnych poziomach, m.in. w odniesieniu do ukształtowania terenu, jako że zarówno w Bawarii, jak i w Małopolsce rozciągają się pasma górskie o przebiegu równoleżnikowym. Pomimo, że góry wysokie należące zarówno do pasm karpaccich, jak i alpejskich, nie są tam zbyt rozległe i obejmują jedynie południowy kraniec regionów, są niezwykle istotne dla turystyki i rekreacji. Ze względu na charakterystyczne ukształtowanie terenu, można doszukać się tam pewnych podobieństw pomiędzy obydwoma regionami, odnośnie stanu oraz kondycji rolnictwa i kształtu obszarów wiejskich, a także dla dziedzictwa kulturowego wsi. Jest to tym bardziej uzasadnione, że obydwie regiony w ujęciu historycznym przez długi okres czasu były biedne, ze względu na niedostatki wynikające właśnie z mało sprzyjających warunków fizyczno-geograficznych.

Udokumentowana historia dla obszaru Bawarii sięga VI w., skąd pochodzą pierwsze wzmianki o tych terenach, funkcjonujących wówczas jako państwo plemienne. Z czasem zostało ono przekształcone w księstwo, które w latach 788-907 podlegało państwu Franków, aby następnie przejść pod władanie Świętego Cesarstwa Rzymskiego. Od 1070 r. na tym terenie panowali królowie niemieccy, a pierwszą dynastią byli Welfowie, którzy utrzymywali się u władzy do 1180 r. Następnie kontrolę nad terytorium przejęli Wittelsbachowie, którzy panowali tam w długim przedziale czasowym przypadającym lata 1180-1918 r. Za panowania tej drugiej dynastii, w 1806 r. Bawaria zyskała status

królestwa. Od 1871 r. obszar ten wchodził w skład Cesarstwa Niemieckiego, a zatem monarchii konstytucyjnej dla której aktem prawnym podstawowej rangi była Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 1871 r.¹ Do jej powstania doprowadził ówczesny kanclerz Niemiec, Otto von Bismarck. Cesarstwo stanowiło federację czterech królestw, z których najsilniejsze było Królestwo Prus, sześciu wielkich księstw, 12 księstw oraz trzech wolnych miast. Po zakończeniu I Wojny Światowej Bawaria utraciła status królestwa, stało się to wraz z utworzeniem Republiki Weimarskiej. Wówczas też stała się krajem związkowym, a zatem częścią federacji Niemiec. Powstanie niemieckich landów po raz pierwszy zostało przewidziane w Konstytucji z 1919 r., zwanej Konstytucją Weimarską².

W późniejszym okresie, po zakończeniu II Wojny Światowej zostały utworzone dwa oddzielne państwa niemieckie, przedzielone żelazną kurtyną. W tamtym czasie Bawaria była najsłabszym gospodarczo landem zachodnich Niemiec, ze względu na jej rolniczy charakter oraz znaczące rozdrobnienie rolnictwa, które nie przynosiło większych dochodów. Jednocześnie w 1947 r. zatrudnionych w przemyśle było zaledwie ok. 14,4% osób czynnych zawodowo³. W 1990 r., po zakończeniu „zimnej wojny”, nastąpiło zjednoczenie Niemiec, które z prawnego punktu widzenia wiązało się z przystąpieniem Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) do Republiki Federalnej Niemiec (RFN). W ten sposób 3 października 1990 r., Niemcy Wschodnie przestały istnieć i oficjalnie zostały „wchłonięte” przez wcześniejsze Niemcy Zachodnie. Bawaria była już wówczas obszarem cechującym się dobrze rozwiniętym przemysłem oraz nowoczesnym i wydajnym rolnictwem. Współczesna Bawaria jest według danych statystycznych najbogatszym niemieckim landem. Jej gospodarka opiera się na: przemyśle elektronicznym (Siemens), rafineryjnym oraz samochodowym (Audi, BMW, MAN). Siłą Bawarii jest dzisiaj także rolnictwo, które od lat 50-tych XX w. przeszło swoistą rewolucję. Obecną pozycję i stopień rozwoju zawdzięcza ona konsekwentnie prowadzonej polityce rolnej w Niemczech,

¹ Bismarcksche Reichsverfassung vom 16. April 1871 (Verfassung des Deutschen Bundes vom 1. Januar 1971).

² Die Verfassung des Deutschen Reichs – „Weimarer Verfassung” – vom 11. August 1919, RGBl. 1919, S. 1383.

³ O. EMMINGER, *Die bayerische Industrie*, München 1947.

w oparciu o trzy priorytety, które do dzisiaj nie straciły na aktualności. Są to: samowystarczalność żywnościowa państwa, niskie ceny żywności oraz dbałość o wysoki poziom życia rolników⁴. W literaturze przedmiotu podnosi się, że powodem dla którego bawarska wieś wykonała tak spektakularny skok cywilizacyjny jest zmiana sposobu myślenia o terenach rolniczych i tytaniczna praca nad zintegrowanym rozwojem obszarów wiejskich przy użyciu takich instrumentów, jak Flurbereinigung czyli planów urzędzeniowych oraz Dorferneuerung czyli odnowy wsi, której w tym opracowaniu poświęcona będzie szczególna uwaga.

Obecnie Bawaria z obszarem zajmującym ponad 70,5 tys. km² to największy powierzchniowo z 16 krajów związkowych Niemiec. Na jego terenie znajdują się ważne ośrodki miejskie, jak Monachium, które jest zarazem stolicą landu, a także: Norymberga, Würzburg, Augsburg oraz Ratzbona. Bawaria graniczy od północy i zachodu z innymi krajami związkowymi, a zatem z: Badenią-Wirtembergią, Hesją, Turynią i Saksonią. Z kolei granice południowa i wschodnia landu, to jednocześnie granice państwa. Bawaria sąsiaduje bezpośrednio z innymi krajami europejskimi czyli Szwajcarią, Austrią i Czechami. Na tym obszarze znajdują się dorzecza ważnych dla Niemiec rzek jak: Izara, Men i Dunaj. Rozciąga się tam także najwyższe europejskie pasmo górskie, jakim są Alpy. W Bawarii obserwuje się duże wysycenie obszarów wiejskich drobnymi i pozarolniczymi podmiotami gospodarczymi, a strefy przemysłowe zlokalizowane są głównie wokół większych miast, co także stanowi o pewnym podobieństwie tego obszaru do terenu Małopolski. Według statystyk za 2018 r. Bawaria zamieszkiwana była przez ponad 13 milionów ludzi⁵, jednak wskaźnik gęstości zaludnienia wynosił tam zaledwie 174 osoby na 1 km². Stanowiło to najniższą gęstość zaludnienia spośród wszystkich niemieckich landów, przy średniej krajowej wynoszącej wówczas 230 osób na km² ⁶. Jest to związane z faktem, że

⁴ Z. SAWICKA, *Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich. Doświadczenia Bawarii z lat 1945-2005*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” 3 (2015), s. 86.

⁵ https://de.wikipedia.org/wiki/Bayern#cite_note-Metadaten_Einwohnerzahl_DE-BY-1 (dostęp: 3 VIII 2019 r.).

⁶ Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, *Die Landwirtschaft in der Europäischen Union. Zahlen und Fakten im statistischen Vergleich*, München 2013.

na około 85% powierzchni landu przypadają obszary wiejskie. W tym aspekcie jednak dla woj. małopolskiego sytuacja wydaje się przedstawiać odwrotnie, jako że za ten sam okres średnia gęstość zaludnienia w województwie małopolskim wynosiła 223 osób/km², przy średniej krajowej wynoszącej analogicznie 123 osoby⁷.

Wieloletnią tradycją w Bawarii jest prowadzenie prac z zakresu zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich (ZROW). W miarę upływu czasu rozwijane były tam proste zabiegi komasacyjne, uwzględniające coraz większą liczbę przedsięwzięć inwestycyjnych oraz zmieniające się potrzeby lokalnych społeczności. Stały się one narzędziem głębokich zmian strukturalnych na obszarach wiejskich (zob. il. 2). Zintegrowany rozwój obszarów wiejskich zdefiniowany został przez Quadfliega jako: ... *część zagospodarowania przestrzennego, które integruje strategie planowania i rozwoju na obszarach wiejskich [...] obejmuje planowanie, przygotowanie i realizację wszystkich działań, które są właściwe do zachowania i poprawy funkcji mieszkaniowej, gospodarczej i wypoczynkowej [...] ażeby długotrwałe wspierać i poprawiać warunki życia poza obszarami miast*⁸.

Ustawa federalna o urządzeniach rolnych⁹ stanowiąca najważniejszy akt prawny dotyczący zarządzania obszarów wiejskich w Republice Federalnej Niemiec w § 37 definiuje w sposób następujący zadania administracji poszczególnych landów realizujących zintegrowany rozwój obszarów wiejskich¹⁰: ... *należy stworzyć urzędnia służące wspólnocie uczestników, do których zalicza się głównie drogi transportu rolnego i urzędnia wodno-melioracyjne wraz z urządzeniami dodatkowymi; należy realizować przedsięwzięcia na rzecz ochrony i poprawy stanu gruntów oraz kształtowania krajobrazu, jak również wszelkie inne przedsięwzięcia, dzięki którym zmniejszy się nakład pracy i ułatwi go-*

⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Tabele demograficzne, województwo małopolskie, stan z 31 XII 2014 r.*

⁸ F. QUADFLIEG, *Recht der Flurbereinigung. Loseblattkommentar 1977-198*, Köln 1989, tłum. J.M. PIJANOWSKI i J. ZEDLER.

⁹ Flurbereingungsgesetz (FlurbG) vom 16. März 1976 (BGBl. I s. 546).

¹⁰ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich włącznie z propozycjami dla prowadzenia przyszłych postępowania / Konzept eines integrierten ländlichen Entwicklungsverfahrens einschließlich Empfehlungen für künftige Verfahrensdurchführungen*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, Kraków 2015.

spodarowanie; można realizować przedsięwzięcia z zakresu odnowy wsi; należy poprawić stosunki własnościowe.

Zatem landy RFN i ich administracje realizujące zintegrowany rozwój obszarów wiejskich, obok zobowiązania do przekształcenia stosunków własnościowych, otrzymały także kompetencje i zadania samodzielnego planowania i realizacji przedsięwzięć na rzecz krajobrazu i odnowy wsi. Tym samym pierwotne postępowanie scaleniowe, odnoszące się do komasacji, która miała jedynie cele rolniczo-gospodarcze, stało się postępowaniem dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich¹¹. To co szczególne dla Bawarii, koncepcje takiego rozwoju sporządzane są przy bardzo wydatnym udziale społeczności lokalnych, które współprowadzą prace planistyczne przy udziale pracowników administracji ds. zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich dla różnych merytorycznie pól działania, wraz z określeniem przedsięwzięć krótko, średnio i długoterminowych. Wynikający z niego plan wykonawczy winien zapewnić, że poszczególne działania różnych aktorów regionalnych będą służyć wspólnie zdefiniowanym celom. Proces opracowania koncepcji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich inicjowany jest w ramach zebrań wiejskich. Merytorycznie obejmują one aspekty planowania regionalnego, infrastruktury, rolnictwa, odnowy wsi, przyrody, wypoczynku, zmian demograficznych i innych właściwych lokalnie problemów i aspektów istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

W Bawarii koncepcje zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich rozwinęły się z uwagi na panującą tu strukturę stosunkowo małych, politycznie samodzielnych gmin¹², do instrumentu ponadgminnego. W ten sposób sąsiadujące gminy łączą swoje siły, wykorzystując efekty synergii i wspólnie aktywizują potencjał całego regionu. Klasyczne trzy pola zintegrowanego rozwoju to wspomniane już urzędnia rolne, sprowadzające się do scalania gruntów i odnowa wsi, jak również ochrona i kształtowanie krajobrazu. Postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich w Bawarii jako podstawę planowania traktują możliwości wynikające z urzędzeń rolnych, dzięki którym pogodzone

¹¹ Tamże.

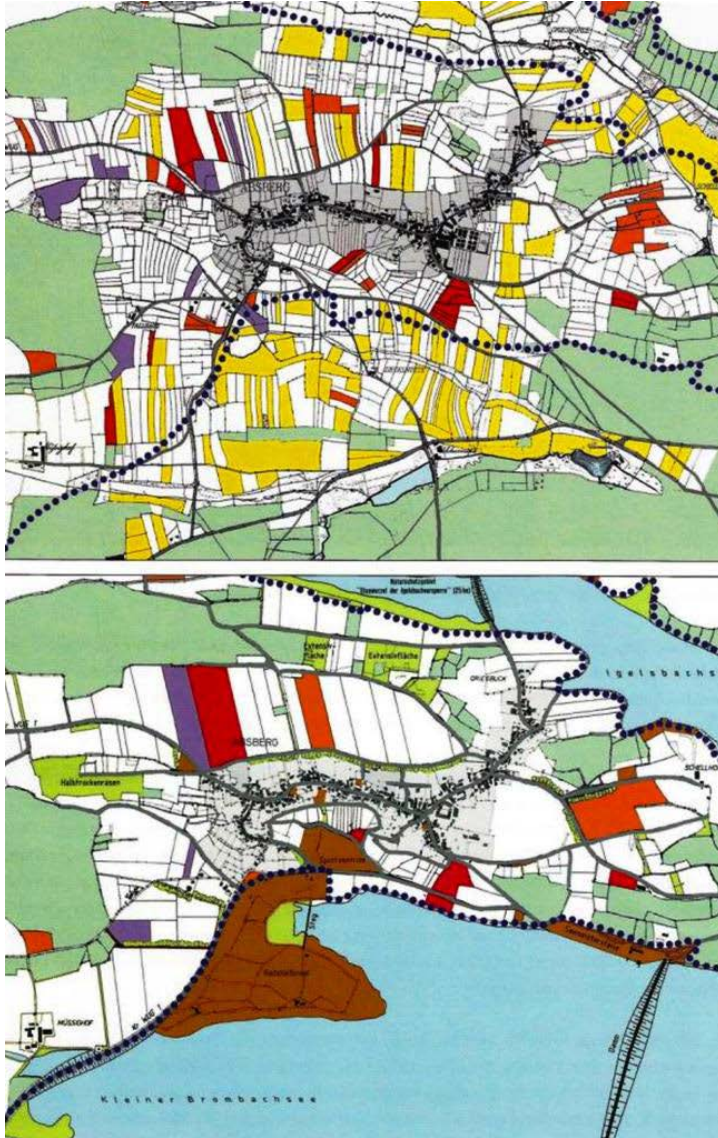
¹² Bawarskie gminy porównywalne są wielkością do sołectw Polsce (wraz z przysiółkami, czy tzw. koloniami).

mogą być oczekiwania uczestników takiego rozwoju, względem wykorzystania danych terenów. Dzięki tak rozumianej roli scaleń gruntów, odgrywają one kluczową rolę w poprawie warunków produkcji i pracy w rolnictwie i leśnictwie, ale przede wszystkim w gospodarce przestrzennej, w tym w realizacji ustaleń planów miejscowych (zob. il. 2).

Ustawodawstwo federalne i krajowe Niemiec posiada własne rozwiązania prawne, jakie znajdują zastosowanie w procesie planowania zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, których celem jest zrównoważony rozwój wsi bawarskiej. Definicja pojęcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich ujęta została w nadrzędnej Ustawie o Zadaniu Federalnym: Poprawa Struktury Agrarnej i Ochrony Wybrzeża¹³ w punkcie 2.1. „Podstawy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich”. Ustawa ta stwierdza, iż należy opracowywać koncepcje zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jako planowanie wstępne. Z czasem stało się to fundamentalnym narzędziem koordynacji i wdrażania zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich w RFN, w tym także w Bawarii. Są one sporządzane na podstawie klasycznej analizy SWOT przy szczególnym uwzględnieniu zmian demograficznych i konieczności oszczędnego gospodarowania przestrzenią. W szczególności istotna jest tutaj szczegółowa identyfikacja wspomnianego pojęcia Flurberreinigung czyli planu urządzeniowego, jako jednego z instrumentów umożliwiających realizację tegoż planu.

Z uwagi na to, że Niemcy są państwem federalnym, a zadanie tworzenia prawa powierzone zostało przez konstytucję niemiecką zarówno organom federalnym jak i krajowym, odwołano się do sposobu tworzenia prawa niemieckiego odnoszącego się do modelowych rozwiązań z zakresu urządzania przestrzeni i zachowania dziedzictwa kulturowego wsi. Na tej podstawie wymienione i zdefiniowane zostały pojęcia podstawowe dla poruszanej w monografii problematyki, które pojawiają się w aktach prawnych dotyczących takich zagadnień. Przedstawiony został także katalog aktów prawnych, jakie znajdują zastosowanie w procesie kompleksowego urządzania terenów wiejskich a w szczególności planu urządzeniowego.

¹³ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” (GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. i s. 1055).



Ilustracja 2. Przykład zastosowania postępowania scaleniowego dla poprawy struktury gospodarstw rolnych oraz realizacji celów planistycznych i interesów ponadlokalnych¹⁴

¹⁴ Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (StMLF), *Ländliche Entwicklung in Bayern. Informationskompendium*, München 2006.

Wspomniana koncepcja odnowy wsi obecna w krajach zachodniej Europy, w tym w Niemczech, od lat 70-tych i 80-tych XX w., stopniowo przekształcała się w ważny instrument rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. W jej ramach, oprócz regionalnie budowanego poczucia odpowiedzialności za życie małych ojczyzn, duże znaczenie ma wykorzystanie miejscowych zasobów gospodarczych, przyrodniczych i kulturowych, jak też czynników rozwoju o charakterze niematerialnym. Odnowa wsi ma też na celu poprawę integracji społeczności wiejskich, dzięki których zaangażowaniu może zostać wdrażana, będąc jednocześnie wspieraną przez gminę i region. Oprócz czynnego włączania mieszkańców miejscowości objętych programem, istotną rolę odgrywają również samorządy lokalne, różne instytucje, organizacje oraz stowarzyszenia¹⁵. Także w ujęciu zadań samorządu poszczególnych województw w Polsce, odnowa wsi stała się w ostatnim czasie istotnym narzędziem realizacji polityki rozwoju regionalnego. Wpłynął na to fakt, że jest ona nośnikiem wielu działań i inwestycji stymulujących rozwój społeczno-gospodarczy, które dodatkowo wspomagają oddolne procesy i inicjatywy, przez co wzmacniają społeczność lokalną. Koncepcja odnowy wsi ma również potencjał do rozwijania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, poprzez łączenie różnorodnych aspektów odnoszących się do takich terenów, łącząc podejście gospodarcze, ekologiczne oraz społeczne. Ma to na celu poprawę jakości życia i wzmacnianie przywiązania do małych ojczyzn¹⁶. Koncepcja ta jako element rozwoju obszarów wiejskich zakłada rozwój oparty na specyfice i walorach danej miejscowości. Bazując na jej zasobach i atutach powinien zostać osiągnięty stan, w którym mieszkańcy będą utożsamiać się z miejscem swojego zamieszkania, skutecznie wykorzystywać nabytą wiedzę a co za tym idzie umiejętnie pozyskiwać środki finansowe na realizację zaplanowanych wcześniej projektów.

Jak potwierdza przykład Bawarii odnowa wsi może pozytywnie wpływać może na rozwiązanie lub zmniejszenie problemu margina-

¹⁵ Bavarian Ministry of Food, Agriculture and Forestry, *Rural Development in Bavaria*, München 2006.

¹⁶ Tamże.

lizacji społecznych w obszarach wiejskich. Objawiają się one nierównościami w obrębie danej wspólnoty, co ma złożone podłoże i oparte jest z reguły na wielu czynnikach, m.in.: historycznych, politycznych i ustrojowych, jak również ekonomicznych i społecznych danego państwa. Najszerzej pojęcie marginalizacji można określić jako brak uczestnictwa jednostek wspólnoty lokalnej w jej życiu. Nierówności społeczne mogą dotyczyć istotnych problemów, wpływając na status ludzi oraz ich miejsce w lokalnych społecznościach. Ich natężenie zależne może być także od ogólnego stanu świadomości danego społeczeństwa, wyznawanych wartości, poziomu życia, potrzeb oraz dążeń ludzkich. Najczęściej zauważalne są nierówności regionalne, dochodowe, dotyczące zatrudnienia, edukacji i ochrony zdrowia. To właśnie te czynniki najwyraźniej wpływają na rozwarstwianie się społeczeństwa. W związku z tym podejmowane są różne działania planistyczne i prace urzędzeniowe przeciwdziałające temu niekorzystnemu zjawisku. Problem ten można minimalizować np. poprzez decentralizację Państwa i przekazywanie kompetencji wraz z odpowiednimi narzędziami samorządom regionalnym. Obecnie dla obszaru Bawarii wydaje się, że problem ten został rozwiązany, pomimo że jeszcze w latach 50-tych XX w. sytuacja ludzi na terenach wiejskich była ciężka i wymagała gruntownych zmian. W tym wymiarze na sukces bawarskiej wsi wpłynęły podejmowane prace urzędzeniowe, związane z realizacją celów zintegrowanego rozwoju, jak i koncepcja odnowy wsi. To m.in. dzięki takim propozycjom ZROW może być realizowany, co z kolei pozytywnie wpływa na zmniejszanie się zjawiska marginalizacji na obszarach wiejskich oraz jest czynnikiem warunkującym sukces gospodarczy tego kraju związkowego. Bawaria może zatem stanowić pewnego rodzaju inspirację w tym zakresie m.in. dla woj. małopolskiego, gdzie także podejmowane są pewne działania mające wpłynąć na redukcję marginalizacji, jako niekorzystnego społecznie zjawiska.

Pomimo przeciwstawnych trendów demograficznych w obydwu obszarach oraz licznych różnic gospodarczych czy społecznych, bawarskie rolnictwo wykazuje liczne podobieństwa do rolnictwa z obszaru woj. małopolskiego. Chociaż pod wieloma względami współczesna Małopolska mogłaby zostać przyrównana do Bawarii z końca lat

50-tych XX w.¹⁷, istnieją tam także podobieństwa do Bawarii współczesnej. Przez ostatnie kilkadziesiąt lat rolnictwo w tym landzie znajdowało się bowiem w podobnym regresie, wycofując się z obszarów o niskich walorach produkcyjnych i położonych marginalnie, na rzecz leśnictwa, jak również rozwoju drobnej przedsiębiorczości i usług turystycznych. Obydwa regiony charakteryzują się także rozdrobnioną, na tle innych części obydwu państw strukturą agrarną, niewielkim arealem pojedynczych działek rolnych oraz mozaikowością pól. Bawaria jednak w przeciwieństwie do Małopolski w ciągu ostatnich kilkadziesiąt lat poczyniła w tym zakresie olbrzymie postępy, zwiększając kilkakrotnie średnią powierzchnię ziemi rolniczej w poszczególnych gospodarstwach. Odbywało się to na drodze konsekwentnego scalania i porządkowania przestrzeni produkcyjnej, przeznaczonej na cele rolnicze, w czym ważną rolę odegrał wspomniany zintegrowany rozwój obszarów wiejskich. Jednak faktem pozostaje nadal, że bawarska wieś, podobnie jak i wieś małopolska są wysoce wielofunkcyjne. Gospodarstwa prowadzące produkcję rolniczą o charakterze towarowym stanowią niewielki odsetek gospodarstw domowych, a obszary wiejskie są w praktyce miejscem zamieszkania dla ludzi żyjących z dochodów pozarolniczych, w tym różnych transferów budżetowych, jak np. emeryci.

Na obszarze Bawarii znajduje się 3,2 miliona ha użytków rolnych, a średnia wielkość gospodarstwa w 2018 r. wynosiła 34,2 ha¹⁸. Rolnictwo w dużej mierze oparte jest tam na produkcji i przetwórstwie produktów mlecznych¹⁹. Z drugiej strony, pomimo wspomnianego scalania i porządkowania przestrzeni produkcyjnej, ten kraj związkowy od lat stoi w obliczu postępującej dezagraryzacji społecznej i gospodarczej, wobec której jednak są odgórnie czynione działania, mające powstrzymać takie niekorzystne procesy i utrzymać rolniczy krajobraz i żywotność obszarów wiejskich Bawarii²⁰. Poprawa miejscowych warunków rozwoju rolnictwa powinna się zatem odbywać w ramach

¹⁷ Z. SAWICKA, *Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich*. s. 83-94.

¹⁸ P. ASENSIO, *The Bavarian Farm Advisory System*, 2018.

¹⁹ I. TOCZYDŁOWSKA, *Krajobraz i zabudowa wsi bawarskiej w okolicach Norymbergi*, „Architecturae at Artibus” 4 (2012), s. 43-53.

²⁰ Z. SAWICKA, *Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich*.

koncepcji odnowy wsi. W tym aspekcie ważna wydaje się idea zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do obszarów wiejskich, która zakłada jednoczesne dążenie do poprawy warunków życia ludności, prowadzenia działalności gospodarczej, przy nienaruszaniu przy tym specyficznych zasobów wsi takich jak środowisko naturalne, krajobraz wsi oraz dziedzictwo kulturowe²¹. 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 ekonomii²². Jego realizacja możliwa jest dzięki przyjęciu w działaniach gospodarczych takiego kierunku rozwoju, który jest dostosowany do istniejących uwarunkowań przyrodniczych, a zatem do potrzeb i woli lokalnych społeczności oraz norm ekologicznych²³. Realizowane jest to m.in. poprzez sprawnie funkcjonujące doradztwo rolnicze, jak również wspieranie rolnictwa oraz obszarów wiejskich przez regionalne programy kredytowe.

Można by doszukać się tu zapewne wielu dalszych podobieństw pomiędzy obydwoma regionami, wiele jest także różnic, w tym takich które można ocenić zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Istotne jest aby zwrócić uwagę na te elementy czy wyróżniki w rozwoju regionu Bawarii, które mogą służyć za wzorzec lub inspirację dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w południowej części Polski. Jest tak ponieważ Bawaria jest regionem nieporównywalnie bogatszym niż Małopolska, ma także stabilne i uporządkowane struktury instytucjonalne, które w sposób transparentny służą rozwojowi obszarów wiejskich. Dzięki temu wyeliminowane zostały różne problemy związane

²¹ D. ŻMIJA, *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, „Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu” 166 (2014), s. 150-151.

²² K. MUSIAŁ, W. MUSIAŁ, *Konkurencja w naturze a natura konkurencyjności w gospodarce – wybrane przykłady analogii dla świata zwierząt i ekonomii*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 103/3 (2016).

²³ S. URBAN, *Rola ziemi w rolnictwie zrównoważonym a aktualne jej zasoby w Polsce*, „Acta Agraria et Silvestria”, 40 (2003), s. 25-36.

m.in. z urządzaniem przestrzeni wiejskiej, podtrzymaniem dziedzictwa kulturowego wsi oraz rolnictwa w obszarach problemowych, jak również rozwiązaniem kwestii wykluczenia społecznego.

* * *

Celem opracowania było przeglądowe, syntetyczne i wielowątkowe przedstawienie rozwoju wsi w Bawarii obejmujące odrębne, lecz wzajemnie uzupełniające się obszary tematyczne jakimi są: geodezja rolna (urządzenia rolne), odnowa wsi i architektura krajobrazu, prawo, socjologia, dziedzictwo kulturowe, ekonomia oraz rolnictwo (oraz odpowiadające im dyscypliny naukowe: inżynieria lądowa i transport, inżynieria środowiska, górnictwo i energetyka, architektura i urbanistyka, nauki prawne, nauki socjologiczne, ekonomia i finanse, rolnictwo i ogrodnictwo oraz zootechnika i rybactwo). Odnosiła się ona do problematyki całościowego, zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności do skoordynowanego zastosowania urządzeń rolnych i odnowy wsi.

Przedmiotem opracowania były także identyfikacja i ocena rozwoju oraz przemian w obrębie zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, jakie zaszły i nadal zachodzą w Bawarii. Rozpatrywano je w odniesieniu do istniejących aktów prawnych, jak również ustosunkowano się do problematyki marginalizacji społecznej w obszarach wiejskich oraz do bawarskiej polityki wobec wsi i rolnictwa. Mogą one stanowić punkt wyjściowy do dyskusji w zakresie odnowy wsi a poprzez to zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich także w Małopolsce. Jest to uzasadnione ze względu na istniejące pomiędzy tymi regionami podobieństwa.

Metodą badawczą przyjętą dla opracowania były: metoda opisowa oraz analiza przyczynowo-skutkowa w ujęciu statycznym i dynamicznym. Oznacza to, że ocena taka odnosi się zarówno do procesów zachodzących w Bawarii obecnie, jak przebiegających na przestrzeni lat.

Opracowanie powstało w oparciu o materiał wtórny, a zatem o literaturę przedmiotu, federalne i bawarskie akty prawne oraz dane statystyczne dla Polski i Republiki Federalnej Niemiec.

Rozdział 1:

Akty prawne służące zrównoważonemu rozwojowi wsi bawarskiej

Republika Federalna Niemiec składa się od 3 października 1990 r. z szesnastu krajów związkowych. Jednym z nich jest Bawaria. Jak już wspomniano, pierwsze historycznie udokumentowane wiadomości o Bawarii pochodzą z VI w. Początkowo było to państwo plemienne, następnie od roku 788 księstwo, a od 1806 r. królestwo. Od roku 1871 Bawaria była częścią Cesarstwa Niemieckiego dla którego aktem prawnym najwyższej rangi była Konstytucja Rzeszy Niemieckiej²⁴.

Po I Wojnie Światowej Bawaria jako kraj związkowy weszła w skład Republiki Weimarskiej, zaś po zakończeniu II stała się częścią Niemiec Zachodnich.

Kraje związkowe są niczym innym, jak jednostką podziału administracyjnego. Po raz pierwszy przewidziane zostały one w Konstytucji z 1919 r. zwaną Konstytucją Weimarską²⁵. Zastąpiła ona wspomnianą już Konstytucję Rzeszy Niemieckiej z 1871 r. i zakładała, że Rzesza Niemiecka począwszy od 1919 r. staje się republiką, w której suwerenem jest naród i na którą składać się będzie 21 krajów związkowych. Jednym z nich była Bawaria. Konstytucja ta obowiązywała do uchwalenia Ustawy Zasadniczej w 1949 r.²⁶ (Grundgesetz, GG). Konstytucja Weimarska obowiązywała zatem w czasach, gdy władzę w Niemczech stopniowo przejmowała partia narodowych socjalistów (NSDAP czyli Narodowosocjalistycznej Niemieckiej Partii Robotników), podczas

²⁴ Bismarcksche Reichsverfassung.

²⁵ Weimarer Verfassung.

²⁶ Grundgesetz (GG) vom 23. Mai 1949, (RGBl 1949, s. 1).

II Wojny Światowej oraz w okresie po 1945 r., gdy Niemcy znajdowały się pod okupacją Aliantów (Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Francji i Związku Radzieckiego). Jednocześnie podnieść należy, że w 1933 r. część istotnych przepisów Konstytucji Weimarskiej straciła moc z uwagi na wejście w tym roku w życie trzech aktów prawnych: Zarządzenia Prezydenta Rzeszy o ochronie narodu i państwa, które ograniczyło prawa obywatelskie, oraz Zarządzenia Prezydenta Rzeszy o ochronie narodu niemieckiego i Ustawy upoważniającej, które pozwoliły na formalne przejście władzy nad państwem przez nazistów.

Wspomniana już Ustawa Zasadnicza z 1949 r. jest aktualnie obowiązującą konstytucją Republiki Federalnej Niemiec. Po kapitulacji, czyli od maja 1945 r. Niemcy znajdowały się pod okupacją aliantów i to właśnie z ich strony pojawiły się głosy, że Niemcy powinni na nowo przemyśleć, jaki będzie wyglądał powojenny ustrój ich państwa. Jednym z ważnych punktów była decyzja co do pozostania przez Niemcy państwem federalnym. Kwestia ta była sporna między najsilniejszymi niemieckimi partiami politycznymi. SPD opowiadała się za ustanowieniem państwa centralistycznego. Z kolei ze strony CDU/CSU, która dominowała w landach, w których tradycja państwa federalistycznego była bardzo silnie zakorzeniona, a mianowicie w: Bawarii, Wirtembergii i Badenii (wówczas były to jeszcze oddzielne landy), płynęły głosy za utrzymaniem federalnego charakteru państwa. Jak podają źródła literaturowe termin Republika Federalna Niemiec po raz pierwszy pojawił się wśród urzędników francuskiej strefy okupacyjnej. Szczegóły dotyczące treści nowej konstytucji omówiono w 1948 r. w czasie serii spotkań aliantów, które odbyły się w Londynie, ale w których nie wziął już udział Związek Radziecki. O ile Stany Zjednoczone i Wielka Brytania były za w miarę szybkim przekazaniem władzy Niemcom, o tyle zainteresowana osłabieniem Niemiec Francja przekonywała do wydłużenia okresu okupacji. Ostatecznie pokonano opór Francji i w tzw. Dokumentach Frankfurckich zapowiedziano ustanowienie Statutu okupacyjnego oraz zapowiedziano, że Niemcy mają rozpocząć tworzenie nowej konstytucji. Niemcy przyjęli Dokumenty Frankfurckie poprzez tzw. Uchwały w Koblencji oraz dyskusje prowadzone na Konwencji Konstytucyjnym w Herrenchiemsee. Ostateczna zgoda aliantów na uchwalenie nowej konstytucji

zapadła w maju 1949 r. Nowa ustawa zasadnicza miała określić przyszły ustrój republiki z uwzględnieniem zasady federalizmu, zasady demokracji, zasady państwa socjalnego, zasady państwa prawa i gwarancji dla praw podstawowych praw jednostek i obywateli²⁷. Warto podkreślić, że uchwalona w 1949 r. konstytucja nie obowiązuje w takim brzmieniu do dzisiaj, ale była wielokrotnie zmieniana i uzupełniana, a niektóre przepisy po prostu traciły moc. Początkowo obowiązywała ona na terenie Niemiec Zachodnich (od 1957 r. landów było 11, problematyczny był przypadek Berlina Zachodniego, zwanych często starymi landami czyli alte Bundesländer), a od roku 1990 również na terenie Niemiec Wschodnich, które zostały wchłonięte przez RFN (było ich 6 i tu też można wspomnieć o skomplikowanym Statusie Berlina Wschodniego)²⁸.

Niemiecka konstytucja rozpoczyna się od rozdziału zawierającego katalog praw podstawowych jednostek i obywateli. W ten sposób niemiecki ustrojodawca chciał dać wyraz swego stosunku do czasów niemieckiego państwa totalitarnego. Konstytucja przewiduje także możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej w razie naruszenia któregośkolwiek z praw podstawowych jednostki lub obywatela przez którykolwiek z organów władzy państwowej. W dalszej kolejności ustawa zasadnicza reguluje kwestię organizacji państwa, zakładając klasyczny podział władz na legislatywę, egzekutywę i sądownictwo.

Z punktu widzenia tego opracowania szczególną rolę pełni przyjęta w konstytucji zasada, mówiąca o tym, że Niemcy są państwem federalnym, w którym zadania państwa podzielone są między kraj (Bund) i kraje związkowe czyli landy (Länder). Krajowi przysługuje całkowita władza zwierzchnia, zaś władza zwierzchnia landów ograniczona jest do pewnych określonych w konstytucji zagadnień²⁹. Konstytucyjnymi federalnymi organami państwowymi są obie izby parla-

²⁷ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Planungsbegriffe in Europa, Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe*, Hannover-Bern 2008, s. 3.

²⁸ CH. DEGENHART, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, 2018.

²⁹ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Planungsbegriffe in Europa*, s. 4.

mentu czyli wybierany w wyborach powszechnych Bundestag³⁰ i składający się z przedstawicieli rządów landów Bundesrat³¹, wybierany przez obie izby parlamentu (Bundesversammlung) prezydent państwa (Bundespräsident)³², wskazywany przez partię, która zwyciężyła wybory do Bundestagu, kanclerz (Bundeskanzler), który stoi na czele rządu federalnego (Bundesregierung)³³ oraz Związkowy Sąd Konstytucyjny (Bundesverfassungsgericht)³⁴³⁵.

Obie izby parlamentu biorą udział w uchwalaniu ustaw związkowych (Bundesgesetz). Jednocześnie ustawa zasadnicza wyraźnie wskazuje, w jakich przypadkach względem ustawy uchwalonej przez Bundestag, Bundesrat musi wyrazić swą zgodę na jej wejście w życie (Zustimmungsbedürftiges Gesetz) lub nie musi tego czynić (Einspruchsgesetz)³⁶.

Zgodnie z Konstytucją każdy z landów ma swój własny parlament (Landtag) oraz rząd (Landesregierung). Landy mogą również uchylać swoje własne konstytucje i ustawy, ale zasadniczo ich podstawowym zadaniem jest wykonywanie zadań z zakresu administracji³⁷. Kraje związkowe wykonują zadania administracyjne czyli realizują własną politykę w celu realizacji zadań własnych (landeseigene Verwaltung) lub zadań powierzonych im na mocy konstytucji przez związek (Bundesauftragverwaltung)³⁸.

Jest to bardzo ważna kwestia ustrojowa, która jest istotna również z punktu widzenia tego opracowania. Niemiecka konstytucja rozróżnia bowiem kompetencję ustawodawczą związku i landów. Termin, którym posługuje się sama Konstytucja w art. 70 ust. 2, to ustawodawstwo wyłączne i ustawodawstwo konkurujące, przy czym chodzi

³⁰ Tamże, s. 5.

³¹ Tamże, s. 6.

³² Tamże, s. 7, J. IPSEN, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, 2019.

³³ Tamże, s. 7.

³⁴ Tamże, s. 8.

³⁵ CH. DEGENHART, *Staatsrecht I*.

³⁶ J. IPSEN, *Staatsrecht I*.

³⁷ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Planungsbegriffe in Europa*, s. 4, s. 10.

³⁸ Tamże, s. 10.

o wyłączną właściwość ustawodawczą związku lub konkurującą właściwość związku i landów, co zostanie wyjaśnione poniżej³⁹.

W roku 2006 weszła w życie kolejna ustawa zmieniająca konstytucję. Wówczas usunięty został art. 75 GG, czyli tzw. ustawy ramowe (Rahmengesetzgebung). Ich istota polegała na tym, że związek określał w uchwalanej przez siebie ustawie jedynie podstawowe kwestie, jakie regulować miała przyszła ustawa, zaś szczegółowe regulacje oddawał w ręce landów. Jest to o tyle ciekawe, że kwestie, jakie regulować miały ustawy ramowe dotyczyły mogły kwestii istotnych z punktu widzenia tego opracowania, a konkretnie: planowania przestrzennego, ochrony przyrody, ochrony walorów krajobrazowych środowiska jak też gospodarki wodnej⁴⁰. Jak wspomniano powyżej takie ustawy nie są już uchwalane⁴¹.

Okoliczności zastrzeżone do wyłącznej kompetencji związku wymienione zostały w art. 73 ust. 1 GG. Ustrojodawca chciał, by pewne tematy były jednolicie uregulowane w całych Niemczech i dlatego zdecydował się na takie rozwiązanie. Wyłącznie ustawą federalną można uregulować kwestie dotyczące m. in. spraw obronnych, spraw granic zewnętrznych państwa, spraw zagranicznych czy energii atomowej.

W myśl art. 71 GG tematy zarezerwowane do wyłącznej kompetencji ustawodawczej związku mogą być powierzane do regulacji landom, jedynie wówczas, gdy zostanie im powierzona stosowna kompetencja w specjalnie uchwalonej ustawie szczególnej⁴².

Zgodnie z art. 70 ust. 1 GG landy mają prawo stanowienia ustaw, o ile konstytucja nie powierza tego uprawnienia związkowi.

Art. 72 ust. 1 GG dotyczy ustawodawstwa konkurującego. Landy nie mogą uchylać ustaw tak długo i o ile uczynił to wcześniej związek. Jeżeli związek prawa nie stanowi, to mogą to uczynić landy. Jednocześnie art. 72 ust 3 GG stanowi, że nawet jeżeli związek wypowiedział się w drodze ustawy w jednej z wymienionych w tym przepisie kwestii, to landy są władne ustanowić własne, odbiegające od

³⁹ Tamże, s. 6.

⁴⁰ Tamże, s. 6.

⁴¹ CH. DEGENHART, *Staatsrecht I*.

⁴² Tamże.

tej regulacji prawo (Abweichungsgesetzgebung). Lista tematów, które należą do kategorii ustawodawstwa konkurującego, obejmuje przykładowo prawo cywilne, prawo karne, prawo pracy, zaś poszerzyła ją wspomniana już reforma konstytucji z roku 2006. Przykładami tych „dodanych” okoliczności są: ochrona przyrody i ochrona walorów krajobrazowych środowiska (art. 72 ust. 3 pkt 2 GG), podział gruntów (art. 72 ust. 3 pkt 3 GG) oraz planowanie przestrzenne (art. 72 ust. 3 pkt 4) GG.

Okoliczności wskazane jako okoliczności ustawodawstwa konkurencyjnego dotyczy art. 74 GG. Ustrojodawca wymienia tutaj m. in. ochronę przyrody i ochronę walorów krajobrazowych środowiska (art. 74 ust 1 pkt 29 GG) podział gruntów (art. 74 ust 1 pkt 30 GG) i planowanie przestrzenne (art. 74 ust 1 pkt 31 GG), w tym miejscu warto zaznaczyć, że w art. 74 ust. 1 pkt 17 GG, który dotyczy wspierania produkcji rolnej i leśnej, bezpieczeństwa żywnościowego, sprowadzania i eksportu produktów rolnych i leśnych, rybactwa oraz ochrony wybrzeża, ustrojodawca wprost wyłączył z kategorii ustawodawstwa konkurencyjnego problematykę Flurbereinigung.

Odnosząc się jeszcze do administracji wspomnieć należy o podziale kompetencji między kraje związkowe (Länder) oraz wchodzące w skład samorządu gminnego okręgi (Kreise)⁴³ i gminy (Gemeinde)⁴⁴.

Dla porównania warto w tym miejscu wspomnieć o tym, że Rzeczpospolita Polska jest państwem centralistycznym. W państwie centralistycznym nie ma podziału kompetencji ustawodawczych i wszystkie problemy, które muszą być rozwiązywane w akcie prawnym o randze ustawy, realizuje dwuizbowy parlament czyli Sejm i Senat, zaś wejście ustawy w życie poprzedza podpis prezydenta i ewentualne obowiązkowe lub nie vacatio legis. W odniesieniu do administracji obowiązuje model, w którym część zadań realizuje administracja rządowa (ministrowie i wojewodowie), a część samorządowa (samorząd województwa, powiatu i gminy, ten ostatni ewentualnie wspomagany przez osiedla i sołectwa).

⁴³ Tamże, s. 12.

⁴⁴ Tamże, s. 11.

W związku z powyższym proces legislacyjny, jaki odbywa się w Polsce oraz w każdym innym państwie centralistycznym, jawić się powinien jako okoliczność nieskomplikowana. Dodatkowo w każdym miejscu naszego kraju obowiązują ustawy takiej samej treści. W przeciwieństwie do tego proces legislacyjny przebiegający w Niemczech uznać należy za bardziej skomplikowany z dwóch powodów. Z jednej strony wymaga się oczywiście zawsze zgodności z art. 70-74 GG, z drugiej zaś możliwe jest, że w dwóch różnych miejscach Niemiec obowiązywać będą różne rozwiązania ustawowe czyli zastosowanie znajdzie inna dekodowana z pojedynczych przepisów prawa norma prawna. W odniesieniu do organizacji administracji państwowej można powiedzieć, że w obydwu państwach zadania podzielono między organy administracyjne różnych szczebli.

Prawo jest zbiorem norm prawnych, czyli dekodowanych z przepisów prawa reguł, które mogą znosić, kreować lub zmieniać elementy infrastruktury prawnej, a poprzez to wpływać na otaczającą nas rzeczywistość. Tworzenie prawa (na poziomie narodowym lub międzynarodowym) połączone jest współcześnie ze światem polityki. Rządząca z woli suwerena w danym miejscu i w danym czasie reprezentacja polityczna wpływa na rzeczywistość poprzez stanowienie przepisów prawnych o treści dostosowanej z reguły do jej programu politycznego. Podsumowując stwierdzić można jednak, że prawo jest jednym z instrumentów za pomocą których zmieniać można rzeczywistość.

Język przepisów prawa i dekodowanych z nich norm prawnych zwany jest językiem prawnym (odróżniać go należy od języka prawniczego czyli języka, w jakim ludzie wypowiadają się o prawie). Język prawny opiera się oczywiście na języku etnicznym, jednak ze względu na swoją specyficzną składnię i reguły logiki, którymi się rządzi, nie jest łatwo zrozumiały dla każdego podmiotu, który się nim posługuje. Niejednokrotnie konkretne pojęcia języka prawnego mają inne znaczenie w języku potocznym. Dlatego zrozumienie pojęć języka prawnego zdecydowanie ułatwiają definicje tych pojęć zawarte bezpośrednio w aktach prawnych. Noszą one miano definicji legalnych. Gdy takiej definicji brak, to treść instytucji odczytuje się z pojedynczych przepisów. Proces ten nazywamy wykładnią prawa. Stosuje się

różne metody wykładni prawa. Najpopularniejszą metodą jest metoda wykładni językowej (czyli w oparciu o reguły języka w którym są wyrażone), a innymi metody niejęzykowe, takie jak wykładnia historyczna (gdzie badany jest proces powstawania przepisu, sięgając czasami nawet do stenogramów prac organów tworzących prawo), wykładnia celowościowa (zwana też teleologiczną w której najważniejsze jest ustalenie celu, w jakim stworzono przepisy), wykładnia systemowa (tutaj kluczowe znaczenie ma ustalenie miejsca położenia przepisu w samym systemie prawa), wykładnia funkcjonalna (mająca na względzie funkcję przepisu) czy wykładnia prounijna (czyli dokonywana na korzyść prawa unijnego, przed powstaniem Unii Europejskiej zwana prowsópnotową).

Jednym z trudniejszych zadań, jakie mogą stanąć przed prawnikiem, jest konieczność skonfrontowania prawa własnego z prawem obcym. Natrafia się tutaj bowiem na podwójną barierę, a mianowicie barierę obcego języka etnicznego oraz barierę obcego języka prawnego. Aby zatem móc dokonać porównania prawa własnego z prawem obcym należy rozumieć obydwa języki etniczne oraz rozumieć kształt instytucji prawnej, której dotyczy porównanie w obu porządkach prawnych.

Poniżej zaprezentowany zostanie katalog istotnych z punktu widzenia tego opracowania podstawowych instytucji prawa niemieckiego, które pojawiają się w ustawodawstwie i literaturze przedmiotu w kontekście rozwoju obszarów wiejskich, czy planowania lub urządzania przestrzeni.

1.1 Przestrzeń i pojęcia odnoszące się do urządzania przestrzeni

Na wstępie warto zdefiniować samą przestrzeń, czym ona jest jako fragment świata fizycznego, której dotyczyć będą wszystkie poniższe rozważania. Przestrzeń jest z pewnością pojęciem odnoszącym się do różnych dziedzin nauki. Jedną z nich jest geografia, dla której przestrzeń to powierzchnia ziemi, którą charakteryzuje pewien kształt fizyczny (nieorganiczny) oraz warunki przyrodnicze (organiczne). Tam,

gdzie to tylko możliwe, człowiek stara się zapanować nad przestrzenią, a to po to by polepszyć warunki życia ludzi tam żyjących, zadbać o ich bezpieczeństwo, umożliwić rozwój gospodarczy danego terenu a przez to wzrost poziomu życia społeczeństwa, lub po to by zniwelować zastane procesy, które mogą negatywnie oddziaływać na życie człowieka. Drogą do tego jest tworzenie strategii, a potem planów na poziomie całego kraju, a w dalszej perspektywie w odniesieniu do regionów (jak np. landy w Niemczech, czy województwa w Polsce). Natomiast na najniższym poziomie dotyczy to gmin (zarówno gmin miejskich, czyli terenów zurbanizowanych, jak też gmin wiejskich, a zatem terenów rolniczych lub przeznaczonych na cele wspomagające rolnictwo w przypadku terenów o słabych walorach rolniczych). Jak wspomniano poprzez planowanie przestrzenne następować może ożywienie gospodarcze terenów nim objętych. Wpływa to z reguły korzystnie na podwyższenie poziomu rozwoju i życia zamieszkujących je mieszkańców, przeciwdziałając w ten sposób procesowi zastanej lub postępującej marginalizacji, która prowadzić może do wykluczenia społecznego, o czym będzie jeszcze mowa w innym rozdziale niniejszej monografii.

Pojęcia kluczowe dla terminologii niemieckiej dotyczącej urządzania przestrzeni pojawiają się przede wszystkim w literaturze przedmiotu. Oczywiście są one owocem wieloletnich poszukiwań skutecznych instrumentów oddziaływania na przestrzeń. Niektóre z nich doczekały się definicji legalnych bądź szerszych omówień w piśmiennictwie prawniczym (w szczególności w komentarzach do ustaw), stąd ich znaczenie nie budzi wątpliwości. Jest jednak kilka pojęć, których definicji nie odnajdziemy w aktach prawnych. W związku z tym znaczenie niektórych pojęć nie jest ostre a niejednokrotnie pokrywa się, tudzież nachodzi na znaczenie innego pojęcia i dlatego ciężko jest ustalić jego treść. Problematyczny jest również brak konsekwencji stosowania pewnych pojęć przez praktykę. W odniesieniu omawianego tutaj zagadnienia urządzania przestrzeni odnaleźć można w niemieckiej literaturze przedmiotu próby ujednoczenia znaczenia najważniejszych terminów. I tak przykładowo zostały one opisane i dookreślone w publikacjach Joachima Thomasa. Autor ten posługuje się pojęciem

„cebuli” rozwoju obszarów wiejskich, na którą składają się następujące warstwy czy też pola⁴⁵:

- rozwój kraju związkowego (Landesentwicklung),
- rozwój obszarów wiejskich (ländliche Entwicklung),
- kompleksowe urządzenie terenów wiejskich (Landentwicklung),
- zarządzanie obszarami wiejskimi (Landmanagement),
- plan urządzeniowo-rolny (Flurbereinigung),
- gospodarka gruntami (hoheitliche Bodenordnung).

U innych autorów kolejność pojęć rozwój obszarów wiejskich i kompleksowe urządzenie obszarów wiejskich bywa zamieniana, prawdopodobnie ze względu na bardziej szczegółowy charakter tego drugiego pojęcia, zaś zarządzanie obszarami wiejskimi traktowane jest jako zjawisko innego rodzaju niewpasowujące się w cały schemat⁴⁶. O części z powyższych pojęć traktował będzie Rozdział 2 i Rozdział 3.

Wspomniana „cebula” to nic innego jak katalog pojęć (warstw / pól) powiązanych z rozwojem i ułożonych w kolejności od najbardziej ogólnego, obejmującego bardzo duży obszar i szerokie spektrum zjawisk (Landesentwicklung) do najbardziej szczegółowego i dotyczącego niewielkiego obszaru fizycznego (Bodenordnung). Każda z warstw „cebuli” to inne pole działania, które zawiera się w kolejnym. Sam J. Thomas w przywołanej publikacji podnosi jednocześnie, że niekonsekwencja w stosowaniu pewnych pojęć w sensie ich zamiennejgo stosowania widoczna jest zarówno w literaturze przedmiotu jak i wśród praktyków, a jako jej usprawiedliwienie podaje właśnie ich nieostry charakter, a przez to brak jasno zarysowanych konturów. Jako inny powód można podać sam charakter dyskursu naukowego, który w swej istocie polega na ścieraniu się różnych poglądów. Na pewno jednym z zabiegów, który może przynieść pozytywne efekty w przypadku nagromadzenia pojęć, w postaci nadania im konkretnej treści, jest włączenie danego pojęcia do aktu prawnego i nadanie mu sztywnej definicji.

⁴⁵ J. THOMAS, *Land Development – International*, „Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement” 5 (2006), s. 282.

⁴⁶ H. MAGEL, *Where is the rural territorial development going? Reflection on the theory and practice*, *Geomatics*, „Landmanagement and Landscape” 1 (2015), s. 56.

1.2 Rozwój kraju związkowego (Landesentwicklung)

Wracając do podanego powyżej wyliczenia stwierdzić należy, że wymienionym tam polem najszerszym, ponieważ obejmującym konkretną część państwa, jest rozwój kraju związkowego (Landesentwicklung). Plan rozwoju landu rozpościera się na każdy rodzaj terenu czyli zarówno tereny zurbanizowane, gdzie infrastruktura dopasowana jest do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, tereny wiejskie, przeznaczone głównie pod działalność wytwórczą w rolnictwie oraz usługi około rolnicze, jak i tereny o charakterze mieszanym⁴⁷. w Niemczech, w przeciwieństwie do innych krajów europejskich, tworzenie takich planów jest nadal zadaniem instytucji państwowych. Biorąc pod uwagę to, co zostało powiedziane wcześniej, a mianowicie, że kolejne pola są coraz bardziej wyspecjalizowane, na tym poziomie nie tworzy się szczegółowych planów dla terenów wiejskich. Na tym polu obserwuje się natomiast potrzeby mieszkańców regionów o charakterze ogólnym. W odniesieniu do obszarów wiejskich można wytyczać cele i planować realizacje dotyczące systemu kształcenia (zgodnie z konstytucją jest to zadaniem landów), opieki zdrowotnej, sieci dróg gwarantujących komunikację wewnątrz kraju związkowego i kultury⁴⁸.

1.3 Rozwój obszarów wiejskich (ländliche Entwicklung)

Kolejne pole to rozwój obszarów wiejskich (ländliche Entwicklung). W literaturze podnosi się, że termin ten jest znany na starym kontynencie relatywnie niedługo, na pewno krócej, niż w innych częściach świata i nie zawsze pojawia się w aktach prawnych⁴⁹. Jak sama nazwa wskazuje chodzi tutaj o tereny położone poza granicami miast, dlatego zakres regulacyjny w obrębie tego pola będzie węższy, niż w przypadku poprzedniego pojęcia. Pole to charakteryzuje szerokie spojrzenie na tereny wiejskie i uwzględnienie przy tworzeniu planów różnych aspektów,

⁴⁷ Tamże, s. 58.

⁴⁸ J. THOMAS, *Land Development*, s. 282.

⁴⁹ H. MAGEL, *Where is the rural territorial development going?*, s. 57.

jakie mogą łączyć się z ich rozwojem. Konkretnie chodzi tutaj zarówno o rozwój aspektów dotyczących wsi jako takiej, ale też rozwój dziedzin połączonych rolnictwem, w szczególności usług powiązanych z rolnictwem. Kompetencja do tworzenia takich planów należy do samych landów⁵⁰. Jednocześnie podkreślić należy, że brak tutaj spójnego dla całych Niemiec rozwiązania co do właściwego dla tego organu administracji. Dlatego każdy land sam wskazuje urząd właściwy do realizacji zadań tego pola.

W kolejnych podrozdziałach omówione zostaną podstawowe akty prawne, determinujące zintegrowany rozwój obszarów wiejskich w Bawarii oraz konkretne rozwiązania prawne poświęcone merytorycznie urządzeniu przestrzeni i umożliwiające wprowadzanie w życie wspomnianych już planów kompleksowego rozwoju terenów wiejskich. Z racji tego, że problematyka urządzenia przestrzeni pozostaje w zainteresowaniu instytucji i organizacji ponadnarodowych rozważania muszą zostać podzielone na rozważania dotyczące źródeł prawa o charakterze międzynarodowym jak i narodowym.

1.4 Dokumenty unijne

Podobnie jak rolnictwo tereny wiejskie pozostają w zainteresowaniu Unii Europejskiej. Zanim powstała Unia Europejska, co formalnie stało się 1 listopada 1993 r., zadanie to przysługiwało wspólnotom, a konkretnie najpierw Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (jako datę założenia EWG przyjmuje się 1 stycznia 1958 r.), a od roku 1992 na mocy Traktatu z Maastricht jej następczyni czyli Wspólnocie Europejskiej, która istniała do 30 listopada 2009 r. To właśnie w art. 32 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej po raz pierwszy znalazły się zapisy odnoszące się do rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich. Treści tego przepisu odpowiada współcześnie artykułowi 39 Trakta-

⁵⁰ J. THOMAS, *Land Development*, Zeitschrift s. 282.

tu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵¹. Zgodnie z art. 39 ust. 1 TFUE *Celami wspólnej polityki rolnej są:*

a) zwiększenie wydajności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;

b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie; (...).

Z kolei zgodnie z art. 39 ust. 2 TFUE *Przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się: a) szczególnych charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi; (...).*

Oczywiście przywołane powyżej dokumenty i zawarte w nich normy zawierały regulacje o charakterze bardzo ogólnym i wymagały dopracowania, aby zawarte w nich zadania programowe mogły być wcielone w życie. Jedno nie ulega wątpliwości, to właśnie przywołane powyżej przepisy stanowią podstawę prawną dla ingerencji Unii Europejskiej w kwestie dochodowości i struktury społecznej rolnictwa oraz podejmowania środków zmierzających do wyrównywania tych różnic między poszczególnymi regionami czy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Wspólna Polityka Rolna funkcjonuje od 1962 r., zaś środki na jej realizację pochodziły początkowo z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Koszty Wspólnej Polityki Rolnej ustawicznie rosły i dlatego od roku 1988 wprowadzono zasadę, że dyspozycja środków na rolnictwo będzie się odbywała w oparciu o wytyczne obejmujące kilka lat. Kolejne perspektywy finansowe obejmowały lata 1993-1999, 2000-2006, 2007-2013 i 2014-2020.

W odniesieniu do problematyki rozwoju obszarów wiejskich kluczowego znaczenia nabrały rozporządzenia Rady dotyczące wsparcia rozwoju terenów wiejskich ze środków zgromadzonych we wspomnianym już Europejskim Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR),

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (dostęp: 12 VIII 2019).

przemianowanym 1 stycznia 2007 r. w dwa nowe Fundusze czyli Europejski Fundusz Rolny (EFRROW) na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (EFGW).

Podstawą wydatkowania środków na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich z EFOiGR w perspektywie finansowej 2000-2006 było Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999⁵², zaś w perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013⁵³.

1.4.1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999

Zasadnicza treść tego aktu prawnego poprzedzona została wyliczeniem najważniejszych celów, jakim ma służyć. Z punktu widzenia tego opracowania podkreślenia wymagają:

- cel nr 4, zgodnie z którym wskazano, że celem WPR od roku 1972 jest podejmowanie działań zmierzających do wspierania rozwoju struktur rolnych, a w szczególności wysiłek w kierunku *zintegrowania rolniczej polityki strukturalnej w szerszym kontekście społecznym i gospodarczym obszarów wiejskich*,
- cel nr 6, w którym wskazuje się na dużą wagę konkurencyjności obszarów wiejskich, szczególnie w kontekście *utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy*,
- cel nr 14, który odnosi się do zróżnicowania obszarów wiejskich i stosowania w związku z tym do polityki rozwoju zasady pomocniczości; z uwagi na tę zasadę polityka rozwoju powinna być zdecentralizowana, zaś główny nacisk należy położyć na udział i podejście „oddolne”,
- cel nr 17, który wprost stanowi, że strukturę wspólnotowego rolnictwa charakteryzuje występowanie dużej ilości gospodarstw, które ze względów strukturalnych właśnie nie gwarantują rodzinom rolniczym odpowiednich dochodów a przez to odpowiednich warunków życia,

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999R1257:20040501:PL:PDF> (dostęp: 12 VIII 2019).

⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013-R1305&from=LV> (dostęp: 12 VIII 2019).

- cel nr 29, w którym wskazuje się na potrzebę stosowania instrumentów rolno-środowiskowych jako gwarancji trwałości rozwoju obszarów wiejskich.

Szczególne znaczenie dla omawianego w tej monografii tematu miały art. 2 i art. 33 rozporządzenia.

Art. 2 Rozporządzenia 1257/1999 to niezamknięty katalog przykładów, na które mogą być wydatkowane środki na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, związane z działalnością gospodarki rolnej i jej przekształceniem, a wśród nich wymieniono:

- poprawę struktury gospodarstw rolnych i struktur służących przetwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu produktów rolnych,
- przekształcenia i reorientację potencjału produkcji rolnej, wprowadzanie nowych technologii i poprawę jakości produktów,
- zachęcanie do prowadzenia produkcji innej niż produkcja żywności,
- trwały rozwój lasów,
- utrzymanie i wzmocnienie żywych struktur społecznych na obszarach wiejskich,
- rozwój działalności gospodarczej, utrzymanie i tworzenie miejsc pracy w celu zapewnienia lepszego wykorzystania istniejącego potencjału,
- poprawę warunków pracy i życia,
- zachowanie i promocję wysokiej wartości przyrody oraz zrównoważonego rolnictwa respektującego wymagania w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

Art. 33 Rozporządzenia 1257/1999 rozpoczyna rozdział dotyczący wspierania dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich. Do środków takich Rozporządzenie 1257/1999 zalicza środki na:

- meliorację gruntów,
- reparcelację,
- odbudowę i rozwój obszarów wiejskich oraz ochronę i zachowanie dziedzictwa wsi,
- gospodarkę zasobami wodnymi wsi,
- rozwój i poprawę infrastruktury związanej z rozwojem rolnictwa,
- zachęcanie do prowadzenia działalności związanej z turystyką i rzemiosłem,

- ochronę środowiska w powiązaniu z rolnictwem, leśnictwem i zachowaniem krajobrazu (...),
- przywrócenie rolniczego potencjału produkcyjnego zniszczonego klęskami żywiołowymi oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych.

W oparciu o te wytyczne udało się w tamtej perspektywie finansowej na terenie Unii Europejskiej stworzyć ponad 60 regionalnych planów rozwoju obszarów wiejskich. W oparciu o te środki udało się wprowadzić w życie, to o czym mowa była powyżej czyli zaplanować, a później wdrożyć plany zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich oraz przy wykorzystaniu szczególnych instrumentów dokonać odnowy wsi, stworzyć plany urządzeniowo rolne, poprawić infrastrukturę wsi, a przez to działać na rzecz podniesienia atrakcyjności tych terenów i zwiększenia ich znaczenia gospodarczego.

1.4.2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013

Omówione powyżej Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 zostało w roku 2013 zastąpione przez Rozporządzenie 1305/2013. Zasadnicze cele i instrumenty wymienione powyżej, a ujęte po raz pierwszy w Rozporządzeniu 1257/1999 pozostały. Rozporządzenie definiuje sześć unijnych priorytetów i 18 celów szczególnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie zakłada, że zadaniem każdego państwa członkowskiego jest stworzenie jednolitego programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) albo planów regionalnych. Nowością jest możliwość opracowanie przez państwo członkowskie zarówno planu jednolitego, jak i planów regionalnych, choć taki przypadek musi być szczególnie uzasadniony. Jedynym wymaganiem jest pełna spójność planu jednolitego i planów regionalnych oraz planów krajowych z wytycznymi wspólnej polityki rolnej (art. 6 Rozporządzenia 1305/2013). W perspektywie finansowej 2014-2020 przyjęto w sumie 118 PROW. Spośród 28 państw członkowskich 20 posiada jednolite programy krajowe, a w przypadku pozostałych ośmiu Komisja zaakceptowała przyjęcie programów regionalnych. Jednym z tych ośmiu krajów członkowskich są Niemcy,

które opracowały 15 programów regionalnych. Art. 8 Rozporządzenia 1305/2013 reguluje z kolei kwestię treści programów rozwoju obszarów wiejskich.

1.5 Akty prawne i dokumenty Republiki Federalnej Niemiec i Bawarii

Jak wspomniano powyżej normy powinnego zachowania zawarte są w aktach prawnych. Jak powszechnie wiadomo poszczególne akty prawne nie mają takiej samej rangi a tym samym takiej samej mocy. Rozróżniamy akty wyższego rzędu, którymi są konstytucja i pozostające z nią w zgodzie ustawy zwykłe oraz akty niższego rzędu, czyli rozporządzenia. Jeszcze z czasów starożytnego Rzymu pochodzą wypracowane przez prawników zasady mówiące o tym, że przepis z aktu wyższego rzędu deroguje sprzeczny z nim przepis z aktu niższego rzędu, czy to zgodnie z którą przepis regulujący jakąś kwestię w sposób szczegółowy stosuje się przed przepisem wyrażającym jedynie ogólną normę postępowania.

W państwie federalnym, jakim są Niemcy, ustawy mogą uchwalać zarówno parlament związkowy, jak i parlamenty krajowe. W przypadku kompleksowego zarządzania obszarów wiejskich podstawowym aktem prawnym w Niemczech jest wspomniana powyżej Federalna ustawa o urządzeniach rolnych (FlurbG). Ustawodawca związkowy nie zdecydował się zatem na oddanie landom kompetencji do uchwalenia własnych ustaw na ten temat. Jak łatwo się domyślić powodem takiej decyzji była chęć ujednoczenia tych przepisów w skali całego kraju. Praktyka taka jest normą w przypadku państw centralistycznych, jak Polska, gdzie województwa nie mają absolutnie takich samych prerogatyw w zakresie tworzenia prawa jak kraje związkowe w Niemczech. Niemieckiemu ustawodawcy federalnemu chodziło w przypadku wspomnianej ustawy w szczególności o uchwalenie wspólnych dla całych Niemiec priorytetów, jakim służyć ma postępowanie mające na celu kompleksowe zarządzanie obszarów wiejskich oraz stworzenie wspólnych dla całego państwa typów postępowania, jakie mogą być wszczynane w celu tworzenia i wprowadzania w życie wspomnianych

koncepcji. Domniemywać można jeszcze jedną przyczynę. Otwarcie poszczególnym landom możliwości tworzenia własnych reguł odnośnie urzędzeń rolnych mogłoby okazać się problematyczne dla sądownictwa administracyjnego, a konkretnie Federalnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten byłby zmuszony do rozstrzygania sporów administracyjnych w oparciu o różne ustawy krajowe. W obecnej sytuacji, gdy obowiązuje tylko jedna, wspólna dla całych Niemiec ustawa, Sąd ten ma ułatwione zadanie, a jego wykładnia FlurbG wiąże organy administracyjne wszystkich krajów związkowych.

Krajom związkowym oddano jednak kompetencję do uchwalania ustaw wykonawczych do wspomnianej FlurbG. W przypadku Bawarii rolę tę pełni Bawarska ustawa wykonawcza do ustawy federalnej o urządzeniach rolnych (AGFlurbG). Warto w tym miejscu nadmienić, że każdy kraj związkowy ma własną ustawę wykonawczą do FlurbG. Gdyby zatem postępowanie mające na celu uchwalanie planu kompleksowego urządzenia obszarów wiejskich miało toczyć się w innym landzie niż Bawaria, należałoby sięgnąć do innego aktu prawnego o charakterze ustawy wykonawczej.

Na samym dole piramidy aktów prawnych w Bawarii znajduje się akt prawny zatytułowany Wytyczne wykonawcze do Bawarskiego programu odnowy wsi (DorfR).

W kolejnym podrozdziale zawarto zwięzłą, z uwagi na ramy tego opracowania, charakterystykę wymienionych powyżej podstawowych aktów prawnych, jakie winny znaleźć zastosowanie w przedmiotowej kwestii, a zatem przy tworzeniu koncepcji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich.

1.5.1 Ustawa o Zadaniu Wspólnotowym (Federalnym): Poprawa Struktury Agrarnej i Ochrona Wybrzeża

Aktem prawnym, który należy wspomnieć w odniesieniu do omawianej tematyki, jest Ustawa o Zadaniu Wspólnotowym (Federalnym): Poprawa Struktury Agrarnej i Ochrona Wybrzeża (GAKG)⁵⁴.

⁵⁴ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055).

Ustawa ta została uchwalona w swoim pierwotnym brzmieniu w 1969 r. i była wielokrotnie zmieniana. Istotna zmiana dokonana się w 1988 r. Po raz ostatni ustawę znowelizowano w 2016 r.

Nie jest to ustawa bardzo rozbudowana, ponieważ składa się z zaledwie kilkunastu artykułów, ale jest to jeden z aktów prawnych, który wprost posługuje się pojęciem zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Podstawą uchwalenia tej ustawy jest art. 91a ust. 1 GG czyli Konstytucji RFN. Przepis ten definiuje tzw. Gemeinschaftsaufgaben czyli zadania wspólnotowe (federalne). Są to takie zadania, które są istotne dla ogółu i w których chodzi o poprawę warunków życia społeczeństwa, dla realizacji których niezbędne jest jednak współdziałanie, czy też współpraca związków i landów. Ustrojodawca wymienił dwa główne pola, na których nakazuje związkowi wspierać landy przy wypełnianiu ich konstytucyjnych zadań. Pola te to: poprawa regionalnej struktury gospodarczej oraz poprawa struktury agrarnej i ochrona wybrzeży.

W § 1 wspomnianej GAKG ustawodawca wymienia działania mające służyć urzeczywistnieniu przedmiotowego zadania wspólnotowego (federalnego) czyli poprawie struktury agrarnej i ochronie wybrzeży. W poszczególnych ustępach § 1 GAKG ustawodawca dzieli działania na m. in:

- działania mające służyć poprawie warunków produkcji i pracy w rolnictwie i leśnictwie – podając jednocześnie w lit. a-c instrumenty mające temu służyć (§ 1 ust. 1 pkt 1 GAKG),
- działania mające służyć dopasowanemu do potrzeb rynku i konkretnej lokalizacji, a także przyjaznemu dla środowiska gospodarowaniu na terenach wiejskich włącznie z ochroną natury oraz ochroną krajobrazu (§ 1 ust. 1 pkt 2 GAKG),
- działania mające służyć uporządkowaniu stosunków własnościowych na terenach wiejskich i kształtowaniu przestrzeni wiejskiej z uwzględnieniem środków służących poprawie struktury agrarnej zgodnie z Ustawą federalną o urządzeniach rolnych włącznie z działaniami służącymi ochronie zrównoważenie wydajnego gospodarowania przyrodą (§ 1 ust. 1 pkt 3 GAKG),
- działania służące poprawie struktury rynku w gospodarce rolnej, rybnej i leśnej (§ 1 ust. 1 pkt 6 GAKG),

- działania mające służyć wsparciu infrastruktury na terenach wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, które mogą obejmować inwestycje powiązane z małymi zakładami produkcyjnymi z branży innej niż rolna, małą infrastrukturą, podstawowymi usługami, przeznaczeniu budowli położonych we wsiach na inne cele niż dotychczasowe, turystyką wiejską, poprawą dziedzictwa kulturowego i naturalnego wsi (§ 1 ust. 1 pkt 7, lit. a-f GAKG).

Z punktu widzenia tego opracowania najważniejsze działanie to zawarte w § 1 ust. 1 pkt 3 GAKG, a odnoszące się bezpośrednio do zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich.

Jak zostało już wspomniane powyżej, wsparcie rozwoju infrastruktury w obrębie obszarów wiejskich może być przekazywane wyłącznie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

W § 3 GAKG wymieniono środki wsparcia, które mogą służyć osiągnięciu wymienionych wyżej działań, a są nimi środki finansowe w postaci dotacji, pożyczek, dodatków do odsetek i poręczenia. W tym miejscu warto nadmienić, że landy mogą liczyć na zwrot z kasy związku w wysokości 60% zainwestowanych przez nie środków na realizację zadań ramowych dotyczących poprawy struktury agrarnej⁵⁵.

Zgodnie z § 4 GAKG, w celu realizacji zadań wspólnotowych (federalnych) sporządza się plany ramowe. Plan ramowy tworzy się na taki okres, na jaki przewidziane czy też zaplanowane jest finansowanie. Zwykle są to okresy czteroletnie. Jest to plan wspólny dla związku i landów. Jak wskazuje ustawodawca w § 4 ust. 2 GAKG, plan ramowy sprawdza się raz w roku pod kątem oceny postępów jego realizacji. W razie potrzeby jego treść może ulec zmianie. Szczegóły na temat wymagań, jakie spełniać musi wspomniany plan ramowy zawiera § 5 GAKG, zaś procedura jego zgłaszania w Federalnym Ministerstwie Wyżywienia i Rolnictwa zawarta została w § 6 GAKG. Podmiotem odpowiedzialnym za uchwalenie planu ramowego jest (składającą się z Federalnego Minister Rolnictwa, Federalnego Ministra Finan-

⁵⁵ https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/GAK-Einfuehrung.html;jsessionid=CE06B5D17EF1CA897A971F43D386E54E.1_cid296 (dostęp: 09 VIII 2019 r.).

sów oraz związkowych ministrów rolnictwa) Komisja ds. Planowania Struktur Agrarnych i Ochrony Wybrzeża⁵⁶.

Zgodnie § 7 GAKG realizacja planu ramowego jest zadaniem krajów związkowych, które mają jednak obowiązek poinformować Rząd Związkowy i Bundesrat, o postępach w realizacji konkretnego planu ramowego, o dopasowaniu tego planu do aktualnego stanu zaawansowania prac nad jego realizacją oraz o ogólnej sytuacji realizacji całego zadania wspólnotowego (federalnego).

Ostatni plan ramowy, jak również zasady wsparcia planów ramowych uchwalone zostały ostatnio na posiedzeniu Komisji ds. Planowania Struktur Agrarnych i Ochrony Wybrzeża w dniu 27 listopada 2018 r.⁵⁷

1.5.2 Ustawa federalna o urządzeniach rolnych

Ustawa federalna o urządzeniach rolnych uchwalona została w roku 1953, weszła w życie w styczniu 1954 r. i od tamtego czasu została poddana kilku zmianom. Istotne zmiany wprowadzono w roku 1976. Ostatnia zmiana ustawy miała miejsce w roku 2008. Należy mieć na względzie, że ustawa ta do 1990 r. obowiązywała wyłącznie na terenie landów Niemiec Zachodnich. Początkowo tylko na ich terenie postępował rozwój obszarów wiejskich w takim kształcie, jaki jest opisywany w tej monografii. Na terenie landów wchodzących w skład wschodnich od zjednoczenia Niemiec stosowane są dwie ustawy, a konkretnie FlurbG i wspomniana powyżej Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG)⁵⁸. W związku z tym, że publikacja koncentruje się na modelu wypracowanym w Bawarii, nie znajdują się w niej rozważania dotyczące LwAnpG. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że obie ustawy tudzież rozwiązania dla landów wschodnich i zachodnich uznać należy w porównaniu z ustawodawstwem innych krajów europejskich za rozwiązania nowoczesne i zawierające najsuku-

⁵⁶ Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

⁵⁷ https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/GAK-Einfuehrung.html;jsessionid=CE06B5D17EF1CA897A971F43D386E54E.1_cid296 (dostęp: 09 VIII 2019 r.).

⁵⁸ Landwirtschaftsanpassungsgesetz vom 3. Juli 1991 (BGBl. I s. 1418).

teczniejsze instrumenty do wcielania w życie koncepcji kompleksowego urządzania obszarów wiejskich.

Jak wspomniano powyżej, FlurbG została zmieniona w znacznym stopniu w 1976 r., co skutkowało ponownym ogłoszeniem jej tekstu. Szczególne znaczenie miała dokonana wówczas zmiana treści § 1 FlurbG. Przepis ten pełni ważną rolę dla całej ustawy, ponieważ to w § 1 ust. 1 FlurbG zawarto trzy podstawowe wymagania, jakie muszą spełniać postępowania mające na celu opracowanie koncepcji kompleksowego urządzania obszarów wiejskich, a są nimi:

- poprawa warunków produkcji i pracy rolników poprzez scalenie nieruchomości i nadanie im stosownego kształtu jak też umożliwienie nowoczesnego gospodarowania na ich terenie,
- zapewnienie uregulowanego odpływu wody,
- zabezpieczenie i utrzymanie zastanego krajobrazu i poprawa ogółu stosunków ekologicznych na objętych urządzeniem terenie.

Wytyczne te wpisują się w paradygmat rolnictwa zrównoważonego, choć ich osiągnięcie w praktyce nie jest zapewne rzeczą łatwą.

Ustawa składa się z trzynastu części. Poszczególne części odnoszą się do kolejnych etapów postępowania. W §§ 1-9 FlurbG ustawodawca zawarł zasady, jakimi należy się kierować podczas tworzenia i wprowadzania w życie koncepcji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Z punktu widzenia roli administracji państwowej ważne jest brzmienie § 2 FlurbG, który określa, że prowadzenie postępowań w przedmiocie stworzenia projektu urządzeń rolnych jest zadaniem krajów związkowych, które winny uznać zadanie to za zadanie o charakterze priorytetowym. Ustawodawca wskazał także, że prerogatywą każdego landu jest wskazanie, które organy administracyjne są właściwe rzeczowo i miejscowo do prowadzenia postępowań administracyjnych w tym przedmiocie, a które będą właściwe do pełnienia funkcji kontrolnych względem organów pierwszej instancji.

Istotne znaczenie ma dalej § 5 FlurbG, zgodnie z którym o planowanym postępowaniu i jeszcze przez jego zarządzeniem winni zostać powiadomieni właściciele wszystkich nieruchomości położonych na obszarze, którego dotyczyć ma postępowanie. Jedną z cech charakterystycznych niemieckiej regulacji jest to, że przykłada ona bardzo

dużą wagę do aktywnego uczestnictwa społeczności lokalnej w postępowaniu i to na każdym jego etapie. Czynniki ludzkie jest uważany za jeden z kluczowych elementów decydujących o powodzeniu całego przedsięwzięcia. Będzie o tym jeszcze mowa w Rozdziale 2 i Rozdziale 3. Prace urzędzeniowe prowadzi się z myślą o mieszkańcach, którzy swoją okolicę znają najlepiej i mogą być źródłem wielu inspiracji dla zaangażowanych w postępowanie specjalistów, pod warunkiem, że ich spotkanie będzie polegało na współpracy. Uczestnikom postępowania, prawom, jakie im przysługują, jak również wspólnocie uczestników poświęcona została część druga ustawy czyli §§ 10-26 FlurbG⁵⁹.

Ważnym przepisem jest § 7 FlurbG, który określa, że obszar objęty postępowaniem obejmować może, w zależności od potrzeb: gminę, kilka gmin lub ich części. Dobierając podmioty biorące udział w postępowaniu należy kierować się efektywnością podejmowanych prac. Często chodzi też o dodatkowy efekt synergii. Będzie o tym jeszcze mowa poniżej w Rozdziale 2.

Jednym z ciekawszych przepisów niemieckiej ustawy jest § 9 FlurbG, który dotyczy wstrzymania postępowania. Dzieje się tak wyłącznie wtedy, gdy w wyniku zaistniałych po wszczęciu postępowania okoliczności postępowanie uznać należy za bezcelowe.

Kolejnymi wątkami poruszonymi w ustawie są zawarte w części drugiej ustawy reguły wyceny wartości nieruchomości – §§ 27-33 FlurbG - oraz regulacje dotyczące czasowego ograniczenia wykonywania prawa własności nieruchomości objętych postępowaniem – §§ 34-36 FlurbG. Chodzi tutaj o sposób korzystania z nieruchomości będących własnością uczestnika postępowania.

Niezmiernie ważne wątki ustawy to jej część trzecia obejmująca §§ 37-60 FlurbG, w której zawarto reguły reorganizacji obszaru objętego planem urzędzeniowym (w szczególności kwestie odszkodowań za utracone nieruchomości, tworzenia i wprowadzania w życie planu oraz kwestie powiązane z prawem rzeczowym czyli wprowadzania w posiadanie przyszłych właścicieli nieruchomości, które powstaną po zakończeniu postępowania i uporządkowania ksiąg wieczystych, by ich stan odpowiadał stanowi faktycznemu w terenie). Na szczególne

⁵⁹ Prawa związku wspólnot uczestników uregulowano w §§ 26a-26e FlurbG.

podkreślenie zasługuje § 37 FlurbG, który zawiera zamknięty katalog zasad, jakie powinny znaleźć zastosowanie przy reorganizacji obszaru objętego planem. Adresatem tego przepisu są organy administracji odpowiedzialne za to zadanie. Wśród zasad ustawodawca wymienia m.in. dokonanie nowego podziału nieruchomości, poprzez odejście od rozdrobnionego i niemającego poprzez to dużego znaczenia gospodarczego układu działek; obowiązek tworzenia dróg, ulic, wód i innych urządzeń o charakterze wspólnotowym, obowiązek podejmowania środków służących ochronie i poprawie stanu gruntów i kształtowaniu krajobrazu, jak również wszystkich innych środków poprzez które będzie można osiągnąć poprawę podstaw funkcjonowania zakładów gospodarczych, zmniejszenie nakładu pracy i ułatwienie gospodarowania. Ustawodawca wskazuje dalej, że nie jest wykluczona odnowa wsi. Ustawodawca postanowił również, że przez plany zabudowy lub inne podobne plany nie będzie wykluczane wciąganie miejscowości do planu urządzeniowego. Na koniec wskazuje się na konieczność uregulowania stosunków prawnych w miejscu objętym planem.

W części czwartej ustawodawca odniósł się do problemu nieruchomości leśnych oraz zawarł reguły postępowań szczególnych, a mianowicie: uproszonego postępowania urządzeniowego (§ 86 FlurbG), postępowania urządzeniowego dla przedsiębiorców (§§ 87-90 FlurbG), przyspieszonego postępowania scaleniowego (§§ 91-103 FlurbG), dobrowolnej zamiany ziemi (§§ 103a-103i FlurbG).

Cześć ósma ustawy poświęcona jest kosztom postępowania urządzeniowego (§§ 104-108 FlurbG). Część dziesiąta ustawy (§§ 138-148) zawiera regulacje odnoszące się do postępowania odwoławczego, które toczy się przed organem wyższej instancji na skutek złożenia przez podmiot uczestniczący w postępowaniu pierwszej instancji środka zaskarżenia. Kwestii zakończenia postępowania urządzeniowego dotyczy część jedenasta ustawy, a konkretnie §§ 149-150 FlurbG, zaś losu wspólnoty uczestników po jego zamknięciu część dwunasta ustawy zgodnie z §§ 151-153 FlurbG.

FlurbG jest nowoczesnym aktem prawnym, który oddaje ewolucję myślenia o przestrzeni wiejskiej, jaką przeszły Niemcy. W XIX w. myślano wyłącznie o strukturze. Natomiast w wieku XX idea ta ulegała rozszerzeniu, gdyż włączano do niej stopniowo wątki dotyczące

innych tematów, niż tylko struktura. Czyni to w pełni zadość wyzwaniom, jakie stawiają sobie rolnictwo i obszary wiejskie w XXI wieku. Aktualnie obowiązująca ustawa każe patrzeć na obszary wiejskie jako na przestrzeń, która ma charakter rolniczy, ale równocześnie jest miejscem życia dla ludzi. Dlatego też w jej planowaniu, czy też urządzaniu uwzględniać należy nie tylko strukturę agrarną, ale również zasady ochrony wód, krajobrazu, środowiska naturalnego oraz odnowy wsi. Nie mniej istotna wydaje się dbałość o dziedzictwo kulturowe regionu i warunki życia lokalnej społeczności stanowiącej małą ojczyznę dla lokalnych patriotów. Temat koncepcji oraz planów zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, stał się w XX wieku problemem na poziomie międzynarodowym. Idea ta rozwijana jest również w wieku XXI, w ramach m.in. takich organizacji międzynarodowych jak FAO.

W literaturze podkreśla się, że istotnym pokłosiem wejścia w życie regulacji zawartych we FlurbG była zmiana roli administracji odpowiedzialnej w Niemczech za problematykę urzędzeniowo-rolną⁶⁰. Administracja ta zyskała umocowanie do stosowania instrumentów służących odnowie wsi i zachowaniu i ochronie krajobrazu. Od tego czasu może ona te zadania sama planować, a następnie wcielać w życie. Ustawodawca stworzył ramy dla odejścia od prowadzenia zwykłego postępowania scaleniowego i dał podwaliny dla rozwoju postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich.

1.5.3 Bawarska ustawa wykonawcza do ustawy federalnej o urządzeniach rolnych

Bawarska ustawa wykonawcza do ustawy federalnej o urządzeniach rolnych obowiązuje wyłącznie na terenie Bawarii, a uchwalona została przez ustawodawcę krajowego w roku 1994⁶¹. W tym miejscu należy jednak nadmienić, że nie była to pierwsza bawarska ustawa dotycząca problematyki ładu przestrzennego (na początku tylko ładu

⁶⁰ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 13.

⁶¹ Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurbG) vom 8. Februar 1994, (BVBl. s 127), BayRS 7815-1-L.

przestrzennego, z czasem także urzędzeń rolnych i odnowy wsi). Problematyka ta ma długą tradycję w ustawodawstwie bawarskim, gdyż pierwsza ustawa dotycząca charakteru obszarów wiejskich, a konkretnie reguł prowadzenia prac scaleniowych na terenach rolniczych Bawarii ujrzała światło dzienne w 1861 r. czyli jeszcze w XIX wieku. Wspomina o niej opublikowana w 1986 r. Księga pamiątkowa poświęcona 100-leciu urzędzeń rolnych w Bawarii⁶².

W XIX wieku prym w tej tematyce wiodło jednak miasto Münster, gdzie powstały pierwsze organy administracyjne odpowiedzialne za komasację gruntów. Ustawodawca królestwa Bawarii był skoncentrowany jeszcze wyłącznie na porządkowaniu przestrzeni i podejmowaniu kroków mających na celu poprawę nawodnienia pól uprawnych poprzez prowadzenie prac melioracyjnych. Wspomniana powyżej ustawa podpisana została przez króla Bawarii Ludwika II i weszła w życie w 1886 r. Wtedy także powstał pierwszy bawarski urząd zajmujący się sprawami przestrzeni rolniczej. Była to Komisja do spraw Urzędzeń Rolnych Królestwa Bawarii, przemianowana następnie w 1992 r. na Bawarski Urząd Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Kolejne akty prawne dotyczące urzędzeń rolnych powstawały w czasach Republiki Weimarskiej, a dokładnie w 1922 r. (jako ustawa stworzona przez utworzone Ministerstwo Rolnictwa Landu), oraz w czasach III Rzeszy w 1937 r. (jako rozporządzenie do Ustawy Scaleniowej Rzeszy z 1936 r.).

Uchwalenie FlurbG w 1953 r., którą jak wspomniano znowelizowano w roku 1978, wpłynęło na ustawodawstwo poszczególnych landów, w tym Bawarii, gdzie w 1954 r. uchwalono pierwszą ustawę wykonawczą do ustawy federalnej o urządzeniach rolnych, zwaną w skrócie AGFlurbG⁶³. Była to poprzedniczka aktualnie obowiązującej AGFlurbG. Ustawa wykonawcza z roku 1954 była w późniejszym czasie wielokrotnie zmieniana. Warto przy tym nadmienić, że duży wpływ na AGFlurbG miało orzecznictwo sądów administracyjnych,

⁶² https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/landentwicklung/dokumentationen/dateien/materialien_heft_10.pdf (dostęp: 12 VIII 2019).

⁶³ Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 11. August 1954, (GVBl. s. 165).

w szczególności Bawarskiego Trybunału Administracyjnego oraz Federalnego Sądu Administracyjnego, który udzielał odpowiedzi na pytania otwarte. Pytania otwarte to tryb inny, niż skarga administracyjna. Z pytaniami otwartymi mogą zwracać się podmioty stosujące prawo w sytuacji niepewności co do treści normy prawnej, jaka winna znaleźć zastosowanie. Sądy administracyjne rozstrzygają tę kwestię dokonując wykładni zgodnie z wybranymi przez siebie, a wymienionymi powyżej regułami wykładni oraz w oparciu o m.in. rozstrzygnięcia nadzorcze.

W roku 1994 uchwalono kolejną (obowiązująca dzisiaj) AGFlurbG, która bazuje, podobnie jak jej poprzedniczka z 1954 r., na delegacjach zawartych we FlurbG i w poszczególnych paragrafach konkretyzuje, czy też dopełnia przepisy FlurbG. W roku 2006 Niemcy zdecydowały się na wprowadzenie pewnej zmiany w konstytucji. Zmiana ta dotyczyła konstytucyjnej zasady federalizmu. W ich wyniku landy mają prawo do wprowadzania nieograniczonych zmian do niektórych ustaw federalnych, a nawet zastępowania ich własnymi ustawami. Dotyczy to też omawianej powyżej Ustawy federalnej o urządzeniach rolnych. Parlament Bawarii nie zdecydował się jednak do tej pory na taki krok, czyli nie uchwalił własnych przepisów odnośnie urządzeń rolnych. Znajdują tam zatem nadal zastosowanie FlurbG i AGFlurbG.

AGFlurbG reguluje te kwestie, które pozwalają landom regulować FlurbG na podstawie zawartej w niej delegacji. I tak § 1 AGFlurbG określa organy administracyjne pierwszej i drugiej instancji właściwe w postępowaniach dotyczących urządzeń rolnych w Bawarii. Najwyższym organem administracyjnym jest Ministerstwo Rolnictwa Landu. § 1b AGFlurbG podejmuje ważną kwestię doskonalenia zawodowego urzędników zaangażowanych w postępowania administracyjne, za które odpowiedzialny jest kraj związkowy.

Pozostałe przepisy AGFlurbG są regulacjami bardzo szczególnymi, czy też szczegółowymi i dotyczą wybranych zagadnień pojawiających się we FlurbG i oddanych przez nią za pomocą zawartej w niej delegacji do ewentualnego samodzielnego uregulowania przez land, a dotyczących różnych etapów postępowania urządzeniowego. Na omówienie tych przepisów nie ma niestety miejsca w tym opracowa-

niu, ponieważ opracowanie to poświęcone jest nie tyle urządzeniom rolnym, ile jednemu z instrumentów pozwalających realizować urządzenia rolne, a mianowicie odnowie wsi. Poza tym wymagałoby to bardzo dokładnego cytowania zarówno FlurbG jak i AGFlurbG.

Podsumowując można jednak stwierdzić, że ustawodawca bawarski polega zasadniczo na rozwiązaniach federalnych wprowadzając regulacje szczególne tam, gdzie ma do tego umocowanie zawarte w delegacji i gdzie w jego mniemaniu jest to niezbędne do skutecznego wprowadzenia w życie urządzeń rolnych.

1.5.4 Wytyczne prowadzenia odnowy wsi dla realizacji Bawarskiego Programu Odnowy Wsi

Ostatnim aktem prawnym, jaki winien zostać scharakteryzowany w tym rozdziale, są Wytyczne prowadzenia odnowy wsi dla realizacji Bawarskiego Programu Odnowy Wsi⁶⁴ (Wytyczne) z 29 marca 2019 r.⁶⁵ Pierwsze plany dotyczące rozwoju obszarów wiejskich, które można uznać za podobne do współczesnych planów odnowy wsi powstawały już w XVI w.⁶⁶ Programy odnowy wsi takie jak obecnie obowiązujące, zaczęto tworzyć w latach 50-tych XX w.⁶⁷

Podmiotem, który jest uprawniony do wydawania Wytycznych, jest Bawarskie Ministerstwo Wyżywienia, Rolnictwa i Leśnictwa. Podstawą prawną dla wydania Wytycznych przez Ministerstwo jest Art. 25 AGFlurbG, czyli omawianej już ustawy wykonawczej do FlurbG.

⁶⁴ Dorferneuerungsrichtlinie zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramm (Dorfr), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 29.03.2019, Az, E2-7516-1/497.

⁶⁵ https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/dorfr_le.pdf (dostęp: 09 VIII 2019 r.).

⁶⁶ <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Dorferneuerung> (dostęp: 9 VIII 2019 r.).

⁶⁷ Szerzej na ten temat tamże.

Ilustracja 3. Centrum wsi Bernried am Starnberger See poddane procesom odnowy wsi (fot. Michał Uruszczak)

W dokumencie tym wyrażono wprost, że podmiotem finansującym wspomniany Bawarski Program Odnowy Wsi, którego realizacji dotyczą Wytyczne, jest kraj związkowy Bawaria. Poszczególne przedsięwzięcia w ramach Bawarskiego Programu Odnowy Wsi mogą być finansowane ze środków, jakie znajdują się w budżecie landu, jako środków przeznaczonych do samodzielnej dyspozycji kraju związkowego. W przypadku, gdy środki na finansowanie inwestycji w ramach programu pochodzą ze środków przeznaczonych na wspomniane powyżej zadanie wspólnotowe (federalne) Poprawa Struktury Agrarnej i Ochrona Wybrzeża należy uwzględnić plan ramowy GAK.

Aktualnie obowiązujące Wytyczne są dokumentem podzielonym na 10 punktów.

Ważną część Wytycznych stanowi załącznik wymieniający instrumenty służące odnowie wsi oraz wyrażoną w procentach wysokość wsparcia finansowego, jaką może uzyskać beneficjent pomocy w przypadku pozytywnego rozpatrzenia jego wniosku o dofinansowanie do projektu odnowy wsi.

W punkcie 1 Wytycznych scharakteryzowano cel dofinansowania czyli odnowę wsi. Ta część dokumentu zawiera definicję pojęcia od-

mowa wsi oraz cele, jakim mają służyć plany odnowy wsi. Kwestie te będą przedmiotem rozważań w Rozdziale 2 opracowania. W tym miejscu można jedynie wspomnieć, że chodzi tutaj o takie przedsięwzięcia, dla których przewiduje się pozytywny wpływ na rozwój obszarów wiejskich. Na podkreślenie zasługuje też zapis, jaki znalazł się w Wytycznych (Pkt 1.2), który również będzie przywoływany w następujących dwóch rozdziałach, o aktywnym udziale obywateli na etapie tworzenia i wprowadzania w życie planu odnowy.

W punkcie 2 Wytycznych omówiono przedmiotowi dofinansowania, zaś pkt 3 Wytycznych określa, kto może być beneficjentem pomocy. Przesłanki uzyskania dotacji zawarto natomiast w pkt 4. W przepisie tym zawarto również dookreślenie, kto może zostać potraktowany w sposób priorytetowy w postępowaniu w przedmiocie uzyskania pomocy. Postępowanie to (dla którego podstawą prawną jest ustawa FlurbG), zostanie również przybliżone w Rozdziale niniejszego opracowania. Szczegóły dotyczące rodzaju, zakresu i wysokości wsparcia (a także jego ewentualnego zwrotu), w szczególności wydatków, które kwalifikują się do uzyskania dofinansowania do projektu odnowy wsi, określa pkt 5 Wytycznych. Organem właściwym do spraw rozpatrywania wniosków dotyczących projektów odnowy wsi oraz podejmowania decyzji w przedmiocie wyboru beneficjenta pomocy jest urząd ds. rozwoju obszarów wiejskich (Amt für ländliche Entwicklung). Również ta kwestia, jak i przebieg postępowania zostaną jeszcze poruszone (zob. Rozdział 2 tego opracowania).

Rozdział 2:

Modelowe rozwiązania w zakresie kompleksowego urządzania przestrzeni wiejskiej w Bawarii

2.1 Struktura administracji i aspekty organizacyjne

2.1.1 Urzędy ds. rozwoju obszarów wiejskich

W Republice Federalnej Niemiec występują obok siebie różne formy organizacji administracji, co jest możliwe dzięki konstytucyjnej kompetencji landów. W Bawarii, liczącej ponad 12 mln obywateli sprawdziła się forma szczególnej administracji technicznej ds. zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich tworzonej przez 7 urzędów ds. rozwoju obszarów wiejskich (UROW), jako organów średniego stopnia z funkcją organu urzędniowego wyższego stopnia (zob. il. 4). W Bawarii wniosek zainteresowanych o przeprowadzenie postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich nie jest wymaganiem formalnym wszczęcia postępowania. Organ urzędniowy stwierdza potrzebę przeprowadzenia postępowania sam, co należy do jego obowiązków. Urzędy ds. rozwoju obszarów wiejskich przygotowują postępowania i je wszczynają⁶⁸.

⁶⁸ W warunkach Polski opracowanie *programów prac urzędniowo-rolnych/planów urzędniowo-rolnych* (odpowiadających funkcjonalnie *konceptjom zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*) odbywa się na autonomiczny wniosek gminy, natomiast prac scaleniowych (odpowiadających w Bawarii postępowaniom urzędniowo-rolnym w ramach ZROW) gmina, po zebraniu podpisów większości właścicieli gruntów lub właścicieli większej części gruntów. Natomi-

Wspólnota uczestników (WU) jako organ urzędzeniowy niższego stopnia (organ na czas) planuje inwestycje⁶⁹, ubiega się o ich finansowanie i przeprowadza je na własną odpowiedzialność. Wspólnota uczestników przeprowadza szacunek gruntów, sporządza projekt nowego stanu i wykląda go, rozpatruje zastrzeżenia do niego i go realizuje. Urząd ds. rozwoju obszarów wiejskich czuwa nad prawidłowym przebiegiem postępowania, sprawdza plany sporządzone przez wspólnotę uczestników pod względem prawnym i technicznym, opracowuje plan urządzeń wspólnotowych⁷⁰ i urządzeń publicznych⁷¹, przyznaje konieczne środki finansowe i wydaje decyzję o realizacji planu końcowego postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Zastrzeżenia do aktów administracyjnych wspólnoty uczestników – szczególnie do ustaleń

ast z urzędu scalenia wszczynane są jedynie w przypadku gdy wystąpi o nie inwestor lub organ właściwy w zakresie ochrony przyrody.

⁶⁹ Należy zaznaczyć, iż w dużo szerszym zakresie niż w ramach zagospodarowanie poscaleniowego w Polsce.

⁷⁰ *Urządzenia wspólnotowe* – urządzenia służące wspólnocie uczestników, do których zalicza się drogi transportu rolnego i urządzenia melioracji wodnych wraz z urządzeniami dodatkowymi (np. przepusty, zasowy wodne i inne), służące wyłącznie wykorzystaniu dla celów i w interesie wspólnotowym. Charakter wspólnotowy jest szczegółowo określony w komentarzach prawnych i decyzjach sądowych do § 39 federalnej ustawy o urządzeniach rolnych, H. ENDER I in., *Zintegrowany Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla przygotowania postępowania urzędzeniowo-rolnego dla sołectw Nieciecza i Czyżów (Miasto i Gmina Żabno), który ma stanowić podstawę do wydania decyzji o wszczęciu postępowania urzędzeniowo-rolnego / Projektbezogener Integrierter Ländlicher Entwicklungsplan (ILEP) zur Vorbereitung eines Flurbereinigungsverfahrens in den Gemarkungen Nieciecza und Czyżów (Stadt/Gemeinde Żabno), der als Grundlage zur Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens dienen soll*, Kraków 2012, s. 16.

⁷¹ *Urządzenia publiczne* – urządzenia transportu publicznego lub służące innym interesom publicznym, jak np. ścieżki/chodniki/ulice, urządzenia kolejowe oraz urządzenia innych instytucji publicznych (transport, wodociągi, sieci energetyczne, urządzenia odprowadzania i oczyszczania ścieków, wiatrochrony, urządzenia ochrony przeciwpożarowej, ochrony przed zanieczyszczeniami i emisją, place zabaw i boiska sportowe oraz urządzenia ochrony przyrody i zagospodarowania krajobrazu służące celom rekreacyjnym. Charakter publiczny jest szczegółowo określony w komentarzach prawnych i decyzjach sądowych do § 40 federalnej ustawy o urządzeniach rolnych, H. ENDER I in., *Zintegrowany Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich*.

ww. planu – rozstrzyga Komisja orzekająca, mająca swoje siedziby przy urzędzie ds. rozwoju obszarów wiejskich⁷².

	Dyrekcja	Komisja orzekająca	
Wydział Z Służby centralne	Wydział F Służby fachowe	Wydział A Zintegrowany rozwój terenów wiejskich i odnowa wsi	Wydział B Zintegrowany rozwój terenów wiejskich i odnowa wsi
Zespół z 1 Sprawy personalne i administracja	Zespół F 1 Rolnictwo	Zespół a 1	Zespół B 1
Zespół z 2 Prawo	Zespół F 2 Krajobraz	Zespół a 2	Zespół B 2
Zespół z 3 Geodezja i techniki informacyjne	Zespół F 3 Odnowa wsi i budownictwo	Zespół a 3	Zespół B 3
Zespół z 4 Rzecznik i dokumentacja	Zespół F 4 Wsparcie finansowe	Zespół a 4	Zespół B 4

Ilustracja 4. Schemat organizacyjny urzędów ds. rozwoju obszarów wiejskich w Bawarii⁷³

Ta forma organizacji w dalekim stopniu wiąże w jednym ręku odpowiedzialność za prace geodezyjne i plany przedsięwzięć inwestycyjnych, możliwość ich realizacji prawnej oraz ich finansowanie. W drodze procedury sprawdzania i zatwierdzania oraz wydawania aktów administracyjnych w ramach postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, zachowano zasadę dwóch par oczu, jako zasady

⁷² *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 83.

⁷³ Tamże, s. 85.

funkcjonowania administracji. Tego rodzaju dwustopniowa struktura administracji po prostu się w Bawarii sprawdziła. Ilustracja 4 przedstawia strukturę urzędów ds. rozwoju obszarów wiejskich, która może posłużyć za możliwy przykład organizacji organu ds. zarządzania obszarów wiejskich. Wydziały fachowe Z do F są to wydziały przekrojowe i jako takie są do dyspozycji wszystkich komórek organizacyjnych. Wydziały A i B są jednostkami operacyjnymi, odpowiedzialnymi za przygotowywanie, planowanie i realizację przedsięwzięć z zakresu zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Pod nadzorem urzędów ds. rozwoju obszarów wiejskich znajduje się Związek Rozwoju Obszarów Wiejskich, który wspiera wspólnotę uczestników przy wykonywaniu swoich zadań inwestycyjnych (budowa urzędzeń wspólnotowych) i prowadzi za nie sprawy finansowe⁷⁴.

2.1.2 Aktywny udział mieszkańców w postępowaniu

2.1. 2.1 Faza planowania zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich

Proces zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich rozpoczyna się od prac planistycznych (koncepcja ZROW), które wymagają zwykle długotrwałego procesu wzajemnych uzgodnień. Jest on koordynowany w Bawarii przez właściwy terytorialnie urząd ds. rozwoju obszarów wiejskich. Ażeby odpowiednio przygotować uczestników – w tym przyszłych członków zarządu wspólnoty uczestników – do tego odpowiedzialnego zadania, potrzebują oni uzyskania odpowiednich kwalifikacji warunkujących wysoką wartość merytoryczną prac mieszkańców i wspólnoty uczestników. Służą temu powołane w Bawarii Szkoły Rozwoju Wsi i Urzędzeń Rolnych. Celem tych szkół jest⁷⁵:

- wsparcie działalności edukacyjnej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich,
- przygotowanie, towarzyszenie i wsparcie całościowych procesów planistycznych i rozwojowych w ramach ścisłego dialogu polityków lokalnych, mieszkańców i ekspertów,

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ Tamże, s. 16.

- motywacja, towarzyszenie i wsparcie lokalnych liderów (zwanych w Bawarii „multiplikatorami”).



Ilustracja 5. Proces pracy z mieszkańcami w ramach prac nad modelową koncepcją postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich przeprowadzonych w latach 2014-2015 w małopolskiej wsi Strzelce Wielkie (gm. Szczurowa, pow. brzeski) (fot. Bernd Müller)

Szkoły te oferują seminaria jedno- lub wielodniowe. Często seminaria dotyczą danej miejscowości lub projektu i prowadzone są w małych grupach składających się z radnych gmin, zarządów wspólnot uczestników, polityków lokalnych lub grup roboczych postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Szkoły Rozwoju Wsi i Urzędzeń Rolnych współpracują z wykładowcami o różnym wykształceniu (architekci, ekolodzy, historycy, inżynierowie, członkowie izb rolniczych i in.), którzy działają w większości na obszarach wiejskich. Są oni przez szkoły przygotowywani do działalności jako moderatory i nauczyciele osób dorosłych. Stosownie do problematyki i zainteresowania uczestników seminariów, wybiera się dwóch do czterech moderatorów. Szkoły Rozwoju Wsi i Urzędzeń

Rolnych nie posiadają własnej kadry dydaktycznej, a jedynie pracowników administracyjnych⁷⁶.

Proces pracy z mieszkańcami jest czasochłonny i nie powinien mieć z góry zdefiniowanych wyników. Również dlatego, że dzisiaj nie tylko właściciele gruntów i rolnicy powinni decydować jak rozwijać się mają tereny (działki, enklawy), na których koncentrują się różne sporne interesy gospodarcze, ekologiczne, siedliskowe czy wypoczynkowo-rekreacyjne. Z drugiej strony szczególnie ważne jest, ażeby o sensie postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich przekonać też tych mieszkańców, którzy nie żyją już z produkcji rolnej. W Bawarii jest wręcz tak, że w interesie rolnictwa leży, aby powstała nowa grupa interesu, do której należą wszyscy zainteresowani mieszkańcy i która może uczestniczyć w planowaniu zmian w swoim otoczeniu. Dzięki poszerzeniu niegdysiejszych (może dawnych?) postępowań scalenieowych nakierowanych wyłącznie na interesy rolnictwa o kształtowanie krajobrazu i odnowę wsi, powstaje koalicja interesu wszystkich mieszkańców, którzy chcą wspólnie kształtować swoją przestrzeń pracy, zamieszkania i życia. Przyjęły się różne sposoby pracy z mieszkańcami, lecz w Bawarii wykrystalizował się proces moderacji. W procesie tym wszyscy uczestnicy posiadają równe prawa. Stanowisko czy pozycja w życiu prywatnym lub zawodowym uczestników nie gra żadnej roli. Żaden z uczestników nie może się wyłączyć z pracy nad wynikami lub nie wyrażać swoich poglądów. Żadna z uwag czy pomysłów nie są za mało istotne, żeby nie zostały uwzględnione. Moderator nie wnosi żadnych pomysłów, jego zadaniem jest nadanie procesowi biegu. Komunikacja odbywa się zasadniczo pomiędzy członkami poszczególnych grup roboczych. Moderator prowadzi zebrania, godzi sprzeczne poglądy, co ma na celu poprawę zrozumienia i prowadzi do znalezienia rozwiązań, ale go nie określa. Moderator nie wnosi żadnych przygotowanych wyników, lecz dba o to, ażeby grupa sama znalazła własny cel, czyli⁷⁷:

- obudzenie i uwidocznienie wewnętrznych sił uczestników,
- mobilizacja kreatywnego potencjału grupy,

⁷⁶ Tamże, s. 17.

⁷⁷ Tamże.

- stworzenie i poprawa komunikacji wewnątrz grupy,
- zbieranie pomysłów i myśli, doprowadzenie do uzyskania wyników,
- dokumentacja wyników (mogą one być później potrzebne do pokazania jak się do nich doszło).

W ramach moderacji nie mówi się tylko o problemach, lecz przechodzi się drogę od ich zdefiniowania do wypracowania rozwiązań. Rozwiązania opracowane w ramach moderacji podlegają dokumentacji. Jak wspomniano wcześniej w Bawarii przyjęła się efektywna forma udziału mieszkańców w postępowaniach dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich poprzez komunikację i określenie celów w ramach wielopłaszczyznowych dyskusji w grupie roboczej. Celem pracy każdej grupy roboczej powinno być w pierwszej kolejności jasne sformułowanie problemów wyjściowych oraz określenie tematyki poszczególnych pól działania – a następnie (o ile to możliwe) opisanie drogi do osiągnięcia celu. Dokumentacja prac grupy może równoległe być materiałem dla prasy. Prace grup roboczych powinny być w ramach postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich przedmiotem permanentnej kampanii medialnej – ważne etapy postępowania powinny być opisane w prasie. Prasa powinna być także zapraszana na każde zebranie (należy przygotować materiał dla prasy). U miejscowych dziennikarzy należy w drodze regularnych informacji zbudować zrozumienie materii i zaufanie, a nie szukać do nich kontaktu dopiero wtedy, gdy wystąpią jakieś problemy lub różnice zdań, które będą publicznie dyskutowane. W zależności od różnych miejscowych przyzwyczajzeń, forma upubliczniania wyników prac w ramach postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich może przybierać różne formy. Tradycyjną formą informacji jest tablica informacyjna, gazetka/informator gminny lub coraz powszechniejsze dzisiaj stworzenie i bieżąca aktualizacja strony internetowej. Tak długo, jak postępowanie znajduje się jeszcze w fazie planowania, do dyspozycji jest mnogość efektywnych form upubliczniania (konkursy malarskie dla dzieci, konkursy fotograficzne, wystawy, inne)⁷⁸. Należy także pamiętać, iż koncepcja zinte-

⁷⁸ Tamże, s. 18.

growanego rozwoju obszarów wiejskich stanowi jedynie propozycję projektową. Po niej następuje faza wdrażania postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich.

2.1.2.2 Faza wdrażania postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich

Proces partycypacji społecznej procesu zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich w Bawarii nie ogranicza się jedynie do etapu planistycznego – opracowania koncepcji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich – ale obejmuje również etap jej wdrażania, co znajduje wyraz we wspomnianej w rozdziale 1 ustawie wykonawczej do ustawy federalnej o urządzeniach rolnych⁷⁹. Dzięki tej ustawie możliwe było kształtowanie własnych bawarskich reguł, co umożliwiło przekazanie wspólnocie uczestników kompetencji organu powoływanego na czas realizacji postępowania niższego rzędu względem urzędu ds. rozwoju obszarów wiejskich. Dana wspólnota uczestników jest spółką prawa publicznego, powstaje wraz z wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich i obejmuje wszystkich właścicieli gruntów z obszaru objętego postępowaniem. Wspólnota uczestników pozostaje pod nadzorem prawnym urzędu ds. rozwoju obszarów wiejskich, zaś jej organami są: zgromadzenie wspólnoty uczestników oraz zarząd. W skład zarządu wchodzi też członek wskazany przez urząd ds. rozwoju obszarów wiejskich. Jest to zawsze pracownik urzędu, który jest niejako łącznikiem pomiędzy urzędem, a wspólnotą uczestników. Zapewnia on, że decyzje większościowe zarządu są zgodne z wytycznymi technicznymi i prawnymi postępowania. W przypadku, gdy w ramach postępowania realizowane są przedsięwzięcia z zakresu odnowy wsi, do zarządu wspólnoty uczestników włączany jest też przedstawiciel gminy⁸⁰.

⁷⁹ Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurbG) vom 8. Februar 1994, (BVBl. s 127), BayRS 7815-1-L.

⁸⁰ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 14.

Wspólnota uczestników realizuje zadania i kompetencje własne oraz przekazane (państwowe). W przypadku zadań przekazanych wspólnota uczestników jest organem wykonawczym urzędu ds. rozwoju obszarów wiejskich, zależnym od jej wytycznych. Wspólnotę uczestników obowiązują m.in. następujące zadania i prawa⁸¹:

- Zadania własne:
 - realizacja urządzeń wspólnotowych w terenach rolnych i zabudowanych jak ulice, drogi, wody, place, tereny zielone i innych urządzeń służących użytkowaniu i interesom wspólnoty,
 - realizacja wymaganych prawem przedsięwzięć dla ochrony wód, gleb i przyrody oraz krajobrazu, względnie odnowy wsi,
 - utrzymanie powstałych w ramach postępowania urządzeń wspólnotowych do momentu ich przekazania przyszłemu właścicielowi,
 - określenie i pozyskanie świadczeń rzeczowych i finansowych ze strony uczestników.
- Zadania przekazane:
 - szacunek gruntów w starym stanie przy udziale rzeczoznawców,
 - sporządzenie planu urządzeń wspólnotowych i publicznych⁸²,
 - decyzja czy- i ile terenów należy pozyskać na cele publiczne,
 - prowadzenie ustaleń dotyczących nowego ukształtowania obszaru postępowania,
 - sporządzenie i realizacja planu końcowego postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich,
 - wydanie przejściowej decyzji administracyjnej o wejściu w posiadanie i użytkowanie niezbędnych gruntów,
 - regulacje związane z zatwierdzeniem składek.

Urząd ds. rozwoju obszarów wiejskich zapewnia w ramach odpowiedniego nadzoru fachowego i prawnego, że zarząd wspólnoty uczestników przestrzega ram prawnych i rzeczowych. Jak chodzi o ww. zadania przekazane, to urząd posiada prawo wydawania pole-

⁸¹ Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), *Ländliche Entwicklung in Bayern, Arbeitshilfen und Vorschriften, Teilnehmergeinschaft*, München 2011.

⁸² Plan urządzeń wspólnotowych i publicznych zostanie omówiony w podrozdziale 2.5.

ceń względem wspólnoty uczestników. Jest to możliwe dzięki funkcjonującej od ponad 100 lat bawarskiej zasadzie spółdzielczości, która stanowi niezwykle ważną formę włączenia mieszkańców. Przekazanie wspólnocie uczestników odpowiedzialności za istotne decyzje w ramach postępowania gwarantuje wyważone rozwiązania bazujące na znajomości miejsca przez uczestników. Zarząd wspólnoty uczestników decyduje na własną odpowiedzialność o potrzebie wykonania dalszych planów, o położeniu i parametrach przewidzianych przedsięwzięć itp. Koncepcja ta jest też dobrą podstawą do oszacowania możliwych kosztów realizacji i wymagań co do zapotrzebowania na tereny pod różne przedsięwzięcia infrastrukturalne oraz określenie granicy późniejszego wszczęcia postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Instrumentem dyscyplinującym jest tu zapis ustawy federalnej o urządzeniach rolnych, iż koszty powinni zasadniczo ponosić uczestnicy. Są one jednak dzięki dotacjom redukowane do wysokości, jaką faktycznie mogą oni ponieść. Ustawa ta zobowiązuje urząd ds. rozwoju obszarów wiejskich do poinformowania i wysłuchania uczestników postępowania w ramach stosownego zebrania. Uczestników należy zaprosić i wysłuchać w następujących terminach przewidzianych ustawowo⁸³:

- przed wszczęciem postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich,
- przy szacunku gruntów,
- celem przyjęcia życzeń względem nowego stanu,
- przy oznajmieniu planu końcowego postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich.

Daleko idące przepisy wewnętrzne administracji zobowiązują wspólnotę uczestników do przeprowadzenia przynajmniej jednego rocznie zgromadzenia nie licząc proceduralnych wysłuchań stron. Po nowelizacji Bawarskiej ustawy wykonawczej do ustawy federalnej o urządzeniach rolnych ustalono 6-letnie kadencje zarządów wspólnot uczestników. Posiedzenia zarządu są jawne, a zaproszenie na nie ma charakter publiczny, co dotyczy również podania jego programu (re-

⁸³ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 16.

gulacja podobna do zwoływania sesji rady gminy). Członkowie zarządu wspólnoty uczestników biorą ponadto udział we wszystkich pracach planistycznych, w spotkaniach z instytucjami reprezentującymi interesy publiczne i w uzgodnieniach w terenie⁸⁴.

2.2 Współpraca urzędów ds. rozwoju obszarów wiejskich z ekspertami działającymi na wolnym rynku

Spektrum wiedzy, która umożliwia przeprowadzenie postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich oraz planowanie i realizację wszystkich przedsięwzięć inwestycyjnych, jest niezwykle złożone. Urzędy ds. rozwoju obszarów wiejskich zatrudniają wprawdzie pracowników różnych specjalności, m.in.: fachowców od pomiarów geodezyjnych, katastru i ksiąg wieczystych, informatyków, prawników, dyplomowanych rolników i leśników, inżynierów budowlanych, architektów i architektów krajobrazu, fachowców z zakresu administracji, lecz realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych w ramach postępowania przekazana jest zarządowi wspólnoty uczestników, który nie ma własnego personelu. Dlatego podczas realizacji swoich zadań planistycznych wspólnota uczestników zdana jest na współpracę z ekspertami różnych branż. Dlatego opracowanie planowania krajobrazowego, planu odnowy wsi i często związana z nimi praca z mieszkańcami zlecane są biurom posiadającym odpowiednie kwalifikacje. Tam gdzie potrzebna jest inna wiedza specjalistyczna lub gdy zadania mogą być lepiej wykonane przez prywatnych usługodawców, zatrudniani są na podstawie umów dodatkowo odpowiedni eksperci. Zatrudnianie tych biur doprowadziło do tego, że przeniosły się one na obszary wiejskie i dysponują dziś fachowcami o wysokich kwalifikacjach, będącymi do dyspozycji w przypadku potrzeby zlecenia zadań planistycznych. Istotnym warunkiem zlecenia odpowiednich prac jest zaufana współpraca z biurami działającymi na wolnym rynku, określenie standardów usług i prowadzenie kontroli jakości. W trakcie długoletniego procesu rozwijania i zbierania doświadczeń

⁸⁴ Tamże.

na tym polu opracowano wspólnie z organizacjami branżowymi różne wytyczne, które regulują współpracę pomiędzy urzędem i biurami planistycznymi. Centralne znaczenie mają w Bawarii⁸⁵:

- Wytyczne prowadzenia odnowy wsi dla realizacji Bawarskiego Programu Odnowy Wsi⁸⁶.
- Przewodnik po przestrzennym planowaniu fachowym w ramach rozwoju obszarów wiejskich⁸⁷.

2.3 Planowanie ekologiczno-krajobrazowe

Opracowanie techniczne dotyczące ekologii i krajobrazu w ramach zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich umożliwia zapewnienie zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego i estetyki oraz funkcjonalności krajobrazu w długiej perspektywie czasu – głównie dzięki temu, iż zintegrowany rozwój obejmuje duży obszar – jednej lub kilku bawarskich gmin. Zakres merytoryczny prac w ramach zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich obejmuje w tym zakresie zwykle⁸⁸:

- zapewnienie ochrony istotnych siedlisk przyrodniczych i elementów krajobrazu,
- stworzenie nowej przestrzeni życiowej dla fauny i flory,
- zachowanie walorów kulturowych krajobrazu i typowych walorów miejsca,
- zapewnienie funkcjonowania „mostów ekologicznych” pomiędzy biotopami poprzez stworzenie lub uzupełnienie terenów naturalnych,
- wytyczne dla pielęgnacji i zagospodarowania krajobrazu na określonych terenach,

⁸⁵ Tamże, s. 18.

⁸⁶ *Dorferneuerungsrichtlinie zum Vollzug des bayerischen Dorferneuerungsprogramms (DorfR) in der Fassung der Bekanntmachung des BStMELF vom 22. Dezember 2014.*

⁸⁷ *Leitfaden Räumliche Fachplanung*, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), München 2013.

⁸⁸ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 34.

- określenie działań na rzecz wyrównania- i kompensacji ekologicznej terenów zajętych pod nowe drogi rolnicze i inne przedsięwzięcia ingerujące w zasoby przyrodnicze i krajobraz,
- zapewnienie zgodności planowanych działań w postępowaniu z obostrzeniami związanymi z siecią Natura 2000.

Przy czym planowanie krajobrazu w ramach zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich dzieli się na planowanie przygotowawcze i planowanie szczegółowe.

- W ramach planowania przygotowawczego:
 - następuje inwentaryzacja, ocena i opis zasobów,
 - opracowywane są zalecenia do uwzględnienia w ustalaniu celów przyszłego postępowania oraz
 - opracowywane cele i koncepcja.
- Natomiast w ramach planowania szczegółowego:
 - następuje ocena oddziaływania poszczególnych inwestycji drogowo-melioracyjnych i prac scaleniowych na środowisko oraz
 - opracowywane są zabiegi mające na celu minimalizację negatywnych skutków dla środowiska,
 - po ich realizacji następuje ocena pozostałych skutków całego projektu na środowisko.

Utrata powierzchni na rzecz przedsięwzięć inwestycyjnych może w Bawarii zostać wyrównywana albo funkcjonalnie zastąpiona poprzez stosowne przedsięwzięcia na rzecz pielęgnacji i zagospodarowania krajobrazu⁸⁹.

⁸⁹Tamże, s. 36.



Ilustracja 6. Intensywne prace nad koncepcją ochrony i rozwoju krajobrazu z udziałem grupy roboczej w ramach modelowego projektu w Strzelcach Wielkich (fot. Tomas Wirth)

W ramach postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich – w fazie inwentaryzacji i wartościowania obszaru objętego projektem należy opracować cele i przedsięwzięcia dla pielęgnacji i zagospodarowania krajobrazu. Należy określić odpowiednie tereny dla realizacji tych przedsięwzięć. Tereny te są skorelowane lokalizacyjnie z koncepcją sieci dróg transportu rolnego i innymi inwestycjami. Dla tych przedsięwzięć inwestycyjnych, które mogą stanowić ingerencję w środowisko naturalne określa się – w zależności od zakwalifikowania dotychczasowego użytkowania, względnie wartościowania przyrodniczego – powierzchnie terenów wyrównania ekologicznego w tzw. obszarach priorytetowych⁹⁰ przy uwzględnieniu tzw. wartości bazowych, określających stopień ingerencji działań inwestycyjnych

⁹⁰ Są to określone w wyniku wartościowania ekologiczno-krajobrazowego ważne dla danego obszaru tereny o wyjątkowych walorach ekologiczno-krajobrazowych (jak np. ekstensywnie użytkowane tereny rolne, biotopy wodne, wysokie miedze, zadrzewienia i in.).

w przyrodę i krajobraz. Celem złagodzenia istotnych negatywnych oddziaływań na środowisko naturalne wynikających z przedsięwzięć zaplanowanych w postępowaniu dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, wprowadza się w Bawarii przedsięwzięcia na rzecz złagodzenia i minimalizacji ingerencji w ramach przyszłych działań – jak np. nowe zadrzewienia śródpolne lub pozostawienie dla wolnej vegetacji gruntów marginalnych, co ma na celu minimalizację negatywnych oddziaływań tego postępowania, kompensację nieodzownych ingerencji oraz umożliwienie trwałego rozwoju przyrody i krajobrazu dzięki realizacji stosownych przedsięwzięć⁹¹.

2.4 Odnowa wsi oraz planowanie miejscowości

Bawarskie przepisy wykonawcze omówione w Rozdziale 1 precyzyjnie definiują zakres odnowy wsi w następujący sposób⁹²: *odnowa wsi służy w ramach rozwoju obszarów wiejskich zrównoważonej poprawie warunków życia, zamieszkania i pracy oraz warunków środowiskowych na wsi, w szczególności warunków agrarno-strukturalnych i niezadowolających warunków urbanistycznych*. Zgodnie z tym dokumentem w ramach odnowy wsi powinno się:

- poprawiać miejscowe uwarunkowania rozwoju rolnictwa,
- pogłębiać świadomość miejscowej kultury wiejskiej, rodzimej przestrzeni życiowej oraz gotowości do współpracy,
- wzmacniać potencjały ekonomiczne, ekologiczne, socjalne i kulturowe obszarów wiejskich,
- wspierać rozwój wsi do wewnątrz i oszczędne zużycie terenów,
- utrzymać niepowtarzalny charakter osiedli wiejskich i krajobrazu kulturowego, jak też
- realizować wkład w ochronę klimatu, rozwój energii odnawialnej, w dostosowanie otoczenia do zmian klimatycznych, krótkie

⁹¹ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 46.

⁹² *Leitfaden Räumliche Fachplanung*, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), München 2013.

łańcuchy sprzedaży lokalnych produktów, mobilności społecznej i przełamywania barier.

Dzięki temu wsie i gminy wiejskie powinny być przygotowane na aktualne wyzwania, w szczególności na zmiany demograficzne i klimatyczne oraz na wyzwania przyszłości. Odnowa wsi bazuje na aktywnym udziale mieszkańców i włączeniu wszystkich pokoleń w opracowywanie gminnych celów rozwoju, w przygotowanie, planowanie i realizację przedsięwzięć inwestycyjnych i niematerialnych oraz na ich odpowiedzialnym działaniu na poziomie wsi, gminy i ew. na poziomie ponadgminnym.

Jak wynika z powyższego, odnowa wsi (wzgl. planowanie rozwoju miejscowości) dotyka zarówno sfery urbanistyczno-przestrzennej, jak i sfery socjalno-kulturalnej wsi. Sferą zieleni zajmują się eksperci z zakresu architektury krajobrazu, natomiast za gospodarkę gruntami w miejscowości odpowiadają urzędy ds. rozwoju obszarów wiejskich / wspólnoty uczestników. Zakres zadań planowania rozwoju miejscowości rozciąga się w Bawarii na ogół również na przysiółki i inne budynki poza miejscowością (np. młyny). W ramach odnowy wsi można – a nawet powinno się – proponować przyszły rozwój terenów zabudowanych. Wobec przemian społecznych na obszarach wiejskich bardzo ważny jest rozwój miejscowości do wewnątrz celem zagospodarowania pustostanów, co spowodowane jest odpływem ludności. Właśnie dlatego tematem przemyśleń musi być rozwój urbanistyczny (tereny budowlane), gdyż przemiany społeczne mogą mieć pozytywne i negatywne skutki dla rozwoju centrum miejscowości wiejskich. W Bawarii postępowanie odnowy wsi ma cztery etapy⁹³:

1. Faza przygotowania

- rozpoczęcie przestrzennych procesów rozwojowych przy udziale mieszkańców i stworzenie wizji odnowy wsi,
- inwentaryzacja i ocena ważnych elementów wsi na cele – uzasadnionej co do problemów przestrzennych i finansowych – decyzji o rozpoczęciu prac (w tym przesłanki krajobrazowe),

⁹³ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 47-48.

- stworzenie planów wymaganych do przygotowania projektu, sporządzanych przed wszczęciem postępowania. Ich wyniki są elementem założeń projektu.
2. Faza uszczegółowienia – pogłębione opracowanie tematów o charakterze przestrzennym i fachowym obszaru postępowania, określonych w fazie uszczegółowienia. Bazując na planach opracowanych w fazie przygotowania opracowywane są gotowe do zatwierdzenia dokumenty realizacyjne oraz definiowane i opisywane są planowane do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjne.
 3. Faza realizacji – proces planowania i realizacji ograniczony do wybranych obiektów (np. obiekty dla kształtowania centrum wsi).
 4. Faza kontynuacji – fachowe pogłębienie wybranych tematów i problemów. Koncepcje planistyczne dla zainicjowania lub sterowania, wynikające z postępowania.

W ramach koncepcji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich realizowana jest w Bawarii najważniejsza faza – przygotowania procesu odnowy wsi, nazywana fazą startu. Wynikiem jest katalog przedsięwzięć, opracowywany wspólnie z grupą roboczą. Na tym etapie opisy przedsięwzięć nie mają jednak jeszcze charakteru planów. O wiele bardziej określają one wymagania dla zadań planistycznych. I tak opis przedsięwzięcia w fazie przygotowania może stanowić, np. że: należy stworzyć plac wiejski, dostosowany do potrzeb dzieci i osób starszych, ale także do możliwości organizacji festynów i spełniający wymogi przestrzeni zabaw dla młodzieży. Powinien być on płaski, posiadać ławki i fontannę w centrum, jako miejsce spotkań. Dopiero w ww. trzeciej fazie (faza realizacji), wymagania te zostaną zrealizowane. Zadaniami planisty w procesie odnowy wsi, którym jest zwykle architekt z uprawnieniami urbanistycznymi, są w tej pierwszej fazie w Bawarii⁹⁴:

- moderacja prac grup roboczych, udział w seminariach i zebraaniach wiejskich oraz uczestniczenie w upublicznieniu wyników,
- analiza i ocena istniejących planów (plan regionalny, lokalne plany zagospodarowania przestrzennego, inne plany, opracowania dotyczące rolnictwa, inwentaryzacje zabytków, zamierzenia

⁹⁴ *Leitfaden Räumliche Fachplanung*, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), München 2013.

gminne oraz zamierzenia instytucji reprezentujących interesy publiczne),

- wizje terenowe,
- inwentaryzacje i badania topografii, użytkowania terenu, infrastruktury, komunikacji, struktury budynków, obrazu miejscowości, struktury ludności, miejscowej gospodarki, historii miejscowości i jej rozwoju oraz lokalnego stylu życia i kultury wsi,
- określenie zasadniczych wytycznych dla planowania, jak skutków prawnych planów, ekspertyzy i plany fachowe, plany gminne wzgl. instytucji reprezentujących interesy publiczne oraz wytycznych wynikających z dokumentów rady gminy, prac grup roboczych i bieżących wypowiedzi mieszkańców,
- inwentaryzacja i ocena istotnych detarminat planowania, jak aspekty funkcjonalne, kształtujące, zabytkowe i historyczne struktury osiedla oraz aspekty miejscowej struktury gospodarki i jej kartowanie,
- opracowanie kierunków przewodnich i celów rozwojowych,
- sporządzenie koncepcji przedsięwzięć i ich opisu wraz z szacunkowym kosztorysem,
- wskazówki uzasadniające finansowanie oraz potrzebę planowania,
- określenie i oszacowanie przedsięwzięć priorytetowych,
- sporządzenie zintegrowanej przestrzennie koncepcji struktury miejscowości przy uwzględnieniu innych planów fachowych, z reguły dotyczących zagospodarowania przestrzennego i ekologii wsi.

2.5 Urządzenia rolne w rolniczo-leśnej przestrzeni produkcyjnej

Poprzez przeprowadzenie zabiegów urządzeniowo-rolnych⁹⁵, równoważone są cele gospodarcze i ekologiczne. Celem musi być obniżenie kosztów gospodarowania w rolnictwie, ochrona naturalnych

⁹⁵ Chodzi o scalenia wraz zagospodarowaniem poscaleniowym, jednak w dużo szerszym zakresie niż w warunkach Polski.

zasobów glebowych i wodnych oraz zachowanie i zabezpieczenie na przyszłość walorów krajobrazu kulturowego. Dzierżawa również w przyszłości będzie miała centralne znaczenie dla egzystencji gospodarstw rolnych, dlatego w trakcie postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich podejmuje możliwe wysiłki do zwiększenia mobilności dzierżawy. Należy przy tym uwzględnić występujące zjawiska powodziowe i doprowadzić do stanu, w którym wszystkie ciekі będą miały zagwarantowaną gruntowną sanację i utrzymanie na przyszłość. Niefunkcjonujące rowy należy poddać rewitalizacji, co będzie miało istotny wkład w minimalizację zagrożenia powodziowego poprzez aktywizację niewykorzystanych terenów retencyjnych. Rewitalizacja cieków jest też zgodna z nakazami Ramowej dyrektywy wodnej⁹⁶. Zgodnie z nią, wody powinny być tam gdzie jest to możliwe przekształcone bądź przywrócone do stanu naturalnego⁹⁷.

Koncepcja planu postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich musi zostać uzgodniona z instytucjami reprezentującymi interesy publiczne i z gminą. Właściciele gruntów muszą zostać z nią szczegółowo zapoznani w ramach przygotowań do wszczęcia postępowania. To oni muszą zdefiniować cele postępowania w ramach prac grup roboczych. Poza celami związanymi z przyszłą strukturą gospodarstw niezwykle istotne są potrzeby w zakresie budowy dróg, urządzeń wodno-melioracyjnych – spójnych z koncepcją odnowy wsi, kształtowania i połączenia biotopów oraz poprawy możliwości wypoczynku i rekreacji. Tworzone są dzięki temu dobre przesłanki dla wszczęcia postępowania urzędniowo-rolnego. Współpraca z grupami roboczymi i ich kompetencje powinny być wykorzystane w przyszłości przy wdrożeniu zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Klasyczne cele wiodące postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich wynikające z prac grupy roboczej mogą obejmować⁹⁸:

⁹⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U.UE L z dnia 22 grudnia 2000 r.).

⁹⁷ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 67.

⁹⁸ Tamże, s. 68.

- przez postępowanie urzędniowo-rolne (scalenie) i stworzenie zorientowanych na rozwój struktur własności i użytkowania, należy stworzyć lepsze warunki produkcji i pracy w rolnictwie przy uwzględnieniu interesów ochrony przyrody i krajobrazu,
- wieś powinna zostać wzmocniona jako miejsce zamieszkania,
- należy uregulować aspekty prawne.

Zgodnie z prawem obowiązującym w Bawarii postępowanie obejmować może jedną lub kilka gmin. Obszar powinien umożliwić jak najpełniejsze osiągnięcie celów postępowania. Ażeby osiągnąć przyjęte cele rozwojowe w sposób możliwie efektywny i prorozwojowy, należy wszcząć postępowanie o możliwie szerokich możliwościach, jak chodzi o działania inwestycyjne na rzecz poprawy warunków produkcji i pracy w rolnictwie i leśnictwie oraz na rzecz rozwoju uwarunkowań lokalnych i rozwoju obszarów wiejskich. Dzięki temu możliwe będą też adekwatne prace geodezyjne, regulacja stosunków własnościowych i stanów prawnych, skomunikowanie działek przez rozbudowę istniejących- i budowę nowych dróg oraz regulacja stosunków wodnych⁹⁹.

Potrzeba planowania wynika z analizy SWOT, z wyrażonych z niej celów oraz wypowiedzi instytucji reprezentujących interesy publiczne. Ponieważ konieczna jest poprawa sytuacji w zakresie dróg i rowów, w Bawarii sporządzany jest tzw. Plan dróg i urządzeń wodno-melioracyjnych, zwany też Planem urządzeń wspólnotowych i publicznych (dalej: plan) (zob. il. 7), który powinien wpisywać się też w planowanie regionalne. Należy w nim też uwzględnić tereny chronione i chronione biotopy. Plan winien też uwzględniać interesy ochrony przyrody jak chodzi o ew. obszary sieci Natura 2000 i obszary chronionego krajobrazu. Należy możliwie wcześniej uzgodnić go z organem właściwym miejscowo w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu. Plany są sporządzane wspólnie z grupą roboczą i obejmuje zakres planowanych działań inwestycyjnych wraz z przewidywanym kosztorysem, co stanowi podstawę do określenia granicy przyszłego postępowania przed jego wszczęciem. Należy zaznaczyć, iż sporządzenie planu jest w Bawarii zadaniem zarządu wspólnoty uczestników.

⁹⁹ Tamże.



Ilustracja 7. Przykład planu dróg i urządzeń wodno-melioracyjnych (fragment) stworzony dla sołectwa Strzelce Wielkie ramach modelowego projektu Małopolski i Bawarii¹⁰⁰

Plan ten sporządza on w ramach prac przygotowawczych i stanowi on dla zarządu koncepcję, będącą wiążącym punktem odniesienia dla dalszych prac. W ramach tej części prac należy określić potrzeby terenowe dla urządzeń wspólnotowych, jak drogi, rowy i działania na rzecz pielęgnacji krajobrazu. Tereny te mogą być wykorzystane w ramach postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich np. pod nowe drogi lub rowy. Należy wyjaśnić, jak dalece możliwe jest pokrywanie potrzeb terenowych na urządzenia wspólnotowe z zasobu gruntów publicznych. Poprawa skomunikowania i regulacja stosunków własnościowych, scalenie gruntów dla przejścia w użytkowanie gruntów w celu szybkiej realizacji szczególnie ważnych przedsięwzięć, scalenie rozproszonych gruntów włącznie z dzierżawami, likwidacja problemu różniczan oraz pomiar geodezyjny działek podnoszą zwykle jakość i wartość UR oraz warunki gospodarowania¹⁰¹.

¹⁰⁰ Tamże, załącznik nr 10.

¹⁰¹ Tamże, s. 71.

Rozdział 3:

Działania dotyczące odnowy wsi, lokalnej architektury i efekty prac scaleniowych

3.1 Metodyka wdrażania programu odnowa wsi

Bawarskie podstawy metodycznego wdrażania programu odnowa wsi przeprowadzone zostały w Polsce w miejscowości Strzelce Wielkie (w województwie małopolskim). Pozwoliły one udowodnić, że możliwa jest aktywna partycypacja mieszkańców miejscowości w tworzeniu koncepcji kompleksowego urządzenia obszarów wiejskich, co jest koniecznym warunkiem wdrażania tej metody. Wymaga ona od społeczności lokalnej zdyscyplinowania i dobrej woli. Jednocześnie pozwala na aktywny udział w programie odnowy. Uczestnictwo rodzi też w mieszkańcach poczucie odpowiedzialności za podjęte decyzje¹⁰². Zadania tej metody to przede wszystkim:

- utrwalanie i ukazanie zasobów miejscowej spuścizny kulturowej,
- poprawa rozwoju rolnictwa na tle miejscowych uwarunkowań,
- dążenie do utrzymania niepowtarzalnego charakteru osiedli wiejskich na tle otaczającego krajobrazu,
- wspieranie rozwoju zwartej zabudowy skupionej i oszczędnego gospodarowania terenem,
- realizowanie postulatów dotyczących konieczności ochrony klimatu, rozwój odnawialnych źródeł energii, adaptowa-

¹⁰² *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 47.

nie się do zmian klimatycznych, likwidowanie barier dla osób niepełnosprawnych,

- wkład w rozwój turystyki wiejskiej i agroturystyki.

Odnowa wsi w dużym stopniu uwzględnia aspekty ruralistyczne, urbanistyczne i dotyczące tożsamości architektoniczno-krajobrazowej regionu. Zakres zadań planowania miejscowego dotyczy przede wszystkim terenu konkretnej miejscowości, ale może rozciągać się też na przylegające obszary takie jak, przysiółki czy kolonie. Celem planowania jest przedstawienie propozycji przyszłych nowych rozwiązań dla rozwoju terenów zabudowanych. Należy tutaj podkreślić, że wszystkie działania planistyczne poprzedzone są gruntownym rozpoznaniem istniejących problemów czy niedoskonałości w zagospodarowaniu przestrzennym, co odbywa się ze wspomnianym już udziałem mieszkańców wsi.

Istotnym tematem jest zatem rozwój urbanistyczny wsi czyli w dużym stopniu wydzielanie nowych terenów budowlanych, względnie skuteczna adaptacja istniejących już w miejscowości działek budowlanych. Na to nakłada się również bardzo mocno aspekt stylizacji architektonicznej, która musi zostać „rozpoznana”. Muszą być wskazane jej rodzime cechy, co może być poparte badaniami etnograficznymi prowadzonymi przez ekspertów zarówno z dziedziny historii architektury jak i etnografów. Trzeba tutaj jednak założyć, że z reguły tego typu badania zostały już przeprowadzane i materiały są dostępne w postaci literatury naukowej i rozmaitych dokumentów, jak choćby inwentaryzacje budynków w archiwach odpowiednich służb konserwatorskich. Jako że specjaliści bawarscy wskazują na problem starzenia się i wyludniania wsi, konieczne jest przeprowadzanie szeregu etapów wdrażania, które uwzględnić muszą również ten problem.

Pierwszy etap przygotowawczy to rozpoznanie terenu, a następnie stworzenie swoistego wzorca długoterminowej odnowy wsi. Następnie wykonana musi być szczegółowa inwentaryzacja i ocena architektury wsi, co sprowadza się do przeglądu wszystkich budynków w miejscowości. W przypadku wsi Strzelce Wielkie było to ponad 800 obiektów różnego typu. Trzeci krok w etapie przygotowawczym to budowanie planów potrzebnych do przygotowania projektu sporządzanego przed wszczęciem postępowania. Wyniki są uzasadnieniem dla założeń projektowych.

Drugi etap to uszczegóławianie czyli pogłębione opracowanie tematów o charakterze przestrzennym i fachowym obszaru postępowania, wskazanych już w etapie przygotowawczym. Opracowywane są dokumenty gotowe do zatwierdzenia jak też definiowane są planowane do realizacji inwestycje.

Trzeci etap to realizacja, ograniczona z konieczności początkowo do rewitalizacji centralnych przestrzeni wsi.

Czwarty etap to kontynuacja, czyli fachowe pogłębienie wybranych tematów i problemów. Niezbędna jest stała obserwacja zachodzących w obrębie wsi przeobrażeń. Mogą to być na przykład zmiany własnościowe, postulaty mieszkańców w zakresie modernizacji lub remontu infrastruktury drogowej, wydawane pozwolenia na budowę i inne czynniki nawet niezależne od ludzi, jak choćby zmiany wywołane czynnikami atmosferycznymi takimi jak wichury czy powódzie, które mogą wpłynąć czasami na dodatkowe wdrożenia projektowe.

3.2 Analiza urbanistyczna i architektoniczna wsi

Aby móc sprawnie planować niezbędne są badania związane z historycznym rozwojem zabudowy. W przypadku Strzelec Wielkich jej obecna forma jest wynikiem długotrwałego rozwoju osadniczego. Struktura osadnicza i podział działek w nieznacznie zmodyfikowanej formie ukazana jest na najstarszych dostępnych mapach katastralnych. Istniejące jeszcze do dziś w stosunkowo znacznej ilości domy z początku XX w. są pośrednim dowodem tradycyjnego rozplanowania wsi.

Mapa katastralna z początku XX w. wskazuje na nakładanie się dwóch form osadniczych. Pierwsza z nich to strefa w centrum wsi ograniczona stawem z wyspą i kościołem. We wschodniej części wsi budynki ustawione wąskofrontowo do ulicy wraz z prostopadłe do nich umieszczonymi stodołami czy oborami tworzą granicę miejscowości od tej strony. Z biegiem czasu zabudowa rozwijała się wzdłuż dróg, a północne i południowe centra połączyły się wzdłuż drogi głównej.

3.2.1 Cechy charakterystyczne układów osadniczych miejscowości

Analizy dotyczące przeprowadzone struktury osadniczej wsi Strzelce Wielkie¹⁰³ pozwoliły zarówno na ustalenie charakterystyczne cech, jak też ukazanie stanu wszystkich budynków wsi w ich aktualnej postaci. Analiza wykazała następujące cechy:

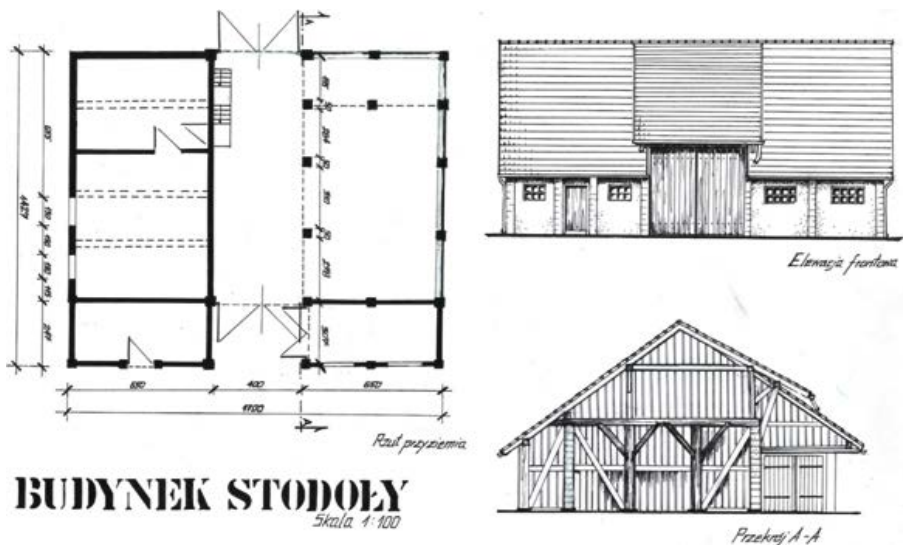
- położenie budynków,
- przeznaczenie budynków,
- wiek budynków z podziałem na historyczne i współczesne,
- skoncentrowanie pustostanów lub ruin,
- struktura wieku mieszkańców,
- układ zagród,
- występowanie budynków zabytkowych lub istotnych dla kształtu czy historii miejscowości.

Analizę przeprowadzono na bazie sprawdzonych metod niemieckich. Jej wyniki pozwoliły ukazać architektoniczny wizerunek miejscowości (zob. tab. 1). W Strzelcach Wielkich najwięcej jest budynków pomocniczych takich jak garaże, szopy itp. Są one bardzo zróżnicowane, często ukryte w głębi parcel, ale pomimo że, jak już wspomniano, jest ich dużo, nie zdominowały obrazu miejscowości. Budynków o przeznaczeniu gospodarczym na potrzeby gospodarstw rolnych jest najwięcej (250 obiektów pod warunkiem zsumowania kilku ich typów). Budynków mieszkalnych jest 175, ale na ich ilość składa się cały szereg ich typów takich jak, historyczne, drewniane budynki mieszkalne, jednokondygnacyjne czy dwukondygnacyjne domy murowane itp.

Analizy wykazały, iż najbardziej rozpoznawalnymi budynkami dla miejscowości są stodoły (zob. il. 8), z charakterystyczną, podwyższoną częścią środkową (tzw. boiskiem). Jej kształt od lat 50-tych XX w. jest w przypadku nowych inwestycji powielany. Tym samym nie zmienił się ich pierwotny wygląd, co rzutuje na postrzeganie architektury rodzimej. Następane w kolejności w zakresie postrzegania architektonicznych cech miejscowości są wąskie domy mieszkalne w ilości 93 sztuk. Obiekty te wyraźnie odróżniają się od następ-

¹⁰³ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 47 i następne.

nych w kolejności obiektów, typowych zresztą dla całego regionu, powstałych przeważnie w latach 1960-1990. Zrywały one z tradycją zarówno w zakresie formy jak i materiałów budowlanych. Są one murowane i piętrowe, posiadają dachy płaskie, dwuspadowe, czasem czterospadowe¹⁰⁴.







Ilustracja 8. Typowy budynek stodoły w Strzelcach Wielkich. Charakterystyczną jego cechą jest podniesiony dach nad środkową partią budynku¹⁰⁵

Należy tutaj wspomnieć, że bardzo istotne znaczenie dla obrazu wsi mają budynki historyczne. Są to obiekty występujące pojedynczo w przedstawionej tabeli inwentaryzacyjnej i dla obrazu wsi są bardzo istotne. Są to obiekty takie jak kościoły, dwór, dom kultury czy remiza.

¹⁰⁴ Tamże.

¹⁰⁵ Opracowanie: M. URUSZCZAK.

Tabela 1. Typologia budynków w Strzelcach Wielkich¹⁰⁶

<p>Typ 1. Typowy parterowy historyczny budynek mieszkalny z belek drewnianych</p>	
<p>Typ 1a. Typowy parterowy historyczny budynek mieszkalny otynkowany</p>	
<p>Typ 1b. Typowy parterowy historyczny budynek mieszkalny pokryty pionowymi deskami</p>	
<p>Typ 1c. Typowy parterowy historyczny budynek mieszkalny pokryty sidingiem</p>	

¹⁰⁶ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 25-26.

Typ 2. Domy mieszkalne z lat 70-tych XX w., na podstawie kwadratu z dachem czterospadowym, dwupiętrowe



Typ 3. Domy mieszkalne z lat 70-tych XX w., dwupiętrowe, dach dwuspadowy



Typ 4. Domy mieszkalne, od lat 80-tych XX w., jednopiętrowe, ze stromym dachem dwuspadowym



Typ 4a. Domy mieszkalne współczesne



Typ 5. Domy mieszkalne ze stromym dachem, dwupiętrowe, od lat 90-tych XX w. do dzisiaj



Typ 6. Budynki specjalne – obiekty użyteczności publicznej



Typ 7. Formy szczególne jednopiętrowe



Typ 8. Typowa historyczna stodoła drewniana








Typ 9. Stodoła z mieszanych materiałów budowlanych: słupy murowane, ściany z drewna, różne kształty i wielkości, od lat 50-tych XX w.



Typ 10. Murowane stodoły powstałe na bazie typowych stodoł drewnianych, z wyższą częścią środkową



<p>Typ 11. Murowane obory</p>	
<p>Typ 12. Nowsze stodoły jednobryłowe, od ok. lat 80-tych XX w.</p>	
<p>Typ 13. Historyczne budynki gospodarcze (rzemiosło)</p>	
<p>Typ 14. Nietypowe dla miejsca budynki z płaskim dachem (przybudówki, garaże, szopy itd.)</p>	
<p>Typ 15. Obiekty sakralne: kościoły, kapliczki</p>	

Typ 16. Mała architektura ogrodowa



Przystępując do wykonania inwentaryzacji należy przyjąć pewną pragmatykę systematyzacji danych, powiązaną z posiadanymi materiałami kartograficznymi. Innymi słowy należy umieścić miejscowość w zakresie kartograficznego, i co za tym idzie tabelarycznego zestawienia danych, na kilku mapach i w czytelny sposób „podzielić” je na przykład na przysiółki¹⁰⁷.







Ilustracja 9. Przykład fragmentu mapy z zaznaczonymi budynkami różnego typu i określeniem ich stanu, który został podzielony na budynki w stanie dobrym, wystarczającym i złym¹⁰⁸

Tabela z inwentaryzacją budynków w miejscowości (zob. tab. 2) dotyczy wszystkich obiektów. Zawiera ona informacje dotyczące typu budynku wraz ze zdjęciem i krótkim opisem wyglądu zewnętrznego.

¹⁰⁷ Z. KURIATA, *Metoda opracowania planu miejscowości*, „Architektura Krajobrazu” 1-2 (2005), s. 27-33.

¹⁰⁸ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 27.

Tabela 2. Inwentaryzacja budynków miejscowości Strzelce Wielkie posiada zdjęcie, numer budynku na mapie, jak też szereg informacji dotyczących ich cech charakterystycznych¹⁰⁹

293		14	Garaż połączony z obiektem nr 291	1	4	7	10	Nr 951
				2	5	8	11	
				3	6	9	12	
294		16	Mała architektura-studnia połączona z obiektem nr 291	1	4	7	10	Nr 951
				2	5	8	11	
				3	6	9	12	
295		1	Tradycyjny dom drewniany-kolor elewacji brąz, częściowe szalowanie ścian, dach pokryty dachówką cementową	1	4	7	10	Nr 949/4 charakterystyczne, tradycyjne malowanie obiektu w kolorowe pasy
				2	5	8X	11	
				3	6	9	12	
296		1	Tradycyjny dom drewniany-kolor elewacji brąz, częściowe szalowanie ścian, dach pokryty dachówką cementową, obecność ganku	1	4	7	10	Nr 948 charakterystyczne, tradycyjne malowanie obiektu w kolorowe pasy
				2	5	8	11	
				3	6	9	12	

Dotyczy to kolorystyki i wykończenia ścian, materiału użytego na pokrycie dachu czy też stanu obiektu. Powyższe informacje zebrane są w rubryce „opis”. Rubryka „stan” (zob. tab. 2) podzielona jest na kilkanaście pól, w których umieszcza się dane dotyczące m.in. stanu obiektów. Jest ona w opracowaniu dotyczącym Strzelc Wielkich podzielony na trzy podtypy (zob. il. 9):

- dobry (kolor budynków zielony),
- wystarczający (kolor budynków żółty),
- zły, grożący zawaleniem (kolor budynków czerwony).

¹⁰⁹ Tamże, s. 26.

Zabudowa wsi uzupełniona jest zielenią. Składają się na nią zarówno drzewa w formie skupisk, parku dworskiego jak i małe ogródki przydomowe.

3.2.2 Budynki historyczne

Historyczne budynki mieszkalne w Strzelcach Wielkich reprezentują typowy wzorzec tradycyjnego budownictwa wiejskiego obszaru Małopolski. Są to najczęściej domy drewniane, wykonane w tzw. konstrukcji zrębowej. Ich układ funkcjonalny determinowany był zamożnością fundatora, jak też możliwościami konstrukcyjnymi drewna. Jest to najczęściej obiekt z podziałem na tzw. białą i czarną izbę, które rozdziela sięć. Przeważnie każdy budynek posiada pomieszczenie gospodarcze czyli tzw. komórkę. Budynki ogrzewane były za pomocą jednego lub dwóch pieców, najczęściej kaflowych, czasem wykonanych z cegły szamotowej. Każdy budynek obowiązkowo posiadał tzw. kuchnię, a więc piec posiadający palenisko do podgrzewania potraw i wody. Zamożniejsi właściciele wstawiali natomiast niejednokrotnie w pomieszczeniu mieszkalnym drugi piec kaflowy już tylko o przeznaczeniu grzewczym.

Wspomniana konstrukcja zrębowa, w której wykonywano budynki, wyróżniała bardzo wyraźnie zewnętrzne oblicze domów. Wystające końce belek na narożnikach domu i poziomo ułożone belki z malowanymi na biało pasami przestrzeni międzybelkowymi to typowy obraz drewnianego domu tej części Polski. Szalowanie budynków było najczęściej efektem późniejszych prób docieplania budynków, czasem chęcią zasłonięcia zniszczonych belek. Szalowanie wykonywane było najczęściej za pomocą desek, czasem okładano domy tzw. sidingiem, szczególnie modnym materiałem wykończeniowym na początku lat 90-tych XX w.

Budynki pierwotnie posiadały dachy pokryte strzechą, którą stopniowo wymieniano na dachówki ceramiczne lub betonowe. W wielu przypadkach używano pokryć azbestowych w postaci eternitu. Budynki gospodarcze takie jak, obory i stodoły, wykazują duże podobieństwo między sobą. Przy ich projektowaniu a następnie budowie kierowano się względami praktycznymi i sprawdzonymi wzorcami. Budynki posiadają z reguły szkieletową konstrukcję i jeden centralny wjazd.

Dzieli się na trzy części o ustalonym przeznaczeniu: pomieszczenie na słomę, wjazd i obora. W najstarszych, całkowicie drewnianych budynkach znajdujących się w okolicy widoczne jest budowanie ścian za pomocą plecionki, co wzorowane jest na kosztach wiklinowych. Dawna konstrukcja szkieletowa, drewniana była w późniejszym czasie kontynuowana mimo, że radykalnie zmieniły się materiały budowlane. Dawne drewniane słupy były zastępowane specjalnymi pustakami, na których następnie budowano dach. Przestrzenie między słupami budowano za pomocą ścian ceglanych lub drewnianych.

Strzelce Wielkie to wieś posiadająca wyjątkowo duży zasób historycznych i współczesnych budynków użyteczności publicznej o specjalnym przeznaczeniu. Jednym z takich budynków jest drewniany kościół z wolnostojącą dzwonnica. Budynek ten otacza gęsty starodrzew. Wieś posiada też nowy kościół parafialny położony na otwartej przestrzeni, który stanowi dominantę północno-wschodniej części miejscowości, gdyż położony jest na stosunkowo rozległej, płaskiej przestrzeni. Kolejnym obiektem jest remiza strażacka, mieszcząca się w otynkowanym budynku w kształcie litery „L”. Jest to obiekt dwupiętrowy, zlokalizowany w centrum wsi. Jego układ funkcjonalny zasadza się na pomieszczeniu garażowym na parterze i sali do zabaw mieszczącej się na piętrze. Mieszkańcy zwracają uwagę na jej małą przydatność dla organizowania imprez takich jak choćby wesela. Wpływ na to ma jej zbyt mała wielkość. Tym samym sala ta rzadko kiedy bywa wynajmowana.

Naprzeciwko remizy znajduje się historyczny budynek szkoły wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, taką jak między innymi boisko szkolne. Dyrekcja zwraca uwagę na zbyt małą powierzchnię sal lekcyjnych i sportowych. W centrum Strzelc Wielkich położony jest również interesujący, historyczny budynek służący jako Dom Kultury. W pewnym oddaleniu od miejscowości znajduje się Dom Spokojnej Starości i dwór szlachecki wraz z parkiem wpisanym do rejestru zabytków¹¹⁰. Również w pewnym oddaleniu od miejscowości znajduje się cmentarz parafialny.

¹¹⁰ I. WILDNER-NUREK, *Dokumentacja założenia podworskiego w Strzelcach Wielkich gm. Szczurowa, nr rej.330/90, nr inw. 5119 (1993).*

W zakresie tzw. „małej architektury” najbardziej wyróżniają się przystanki autobusowe, ogrodzenia i kapliczki. Szczególne znaczenie dla obrazu miejscowości mają ogrodzenia, które reprezentują większość aktualnych typów grodzenia parceli, za wyjątkiem pełnych murów, które we wsi praktycznie nie występują. Dawne drewniane płoty są zastępowane przez ogrodzenia trwalsze (używana jest stal, beton, cegły i pustaki), jednakże często odbiegające stylistycznie od historycznego pierwowzoru.

Z uwagi na charakter przestrzenny wsi i fakt, że składa się ona nie tylko z budynków, ważnym aspektem jest kształtowanie wiejskich ogrodów. W pobliżu budynku mieszkalnego często rosną drzewa liściaste i krzewy, bardzo często wystające znad ogrodzenia nad przestrzeń drogową. Nieraz tuż przy domu obecne są grządki, co jest swoistą tradycją, potwierdzoną przez historyczne fotografie. Ogródki nie stanowią jakichś wybitnych kreacji krajobrazowych, jednakże przeważnie są zadbane.

3.2.3 *Użytkowanie budynków i ich stan*

Oprócz analiz typologicznych niezbędne było przeprowadzenie badań w zakresie użytkowania budynków. Wskazane zostały domy, w których mieszkają samotnie osoby powyżej 50-tego roku życia, 70-tego roku życia, jak też obory gdzie trzymane są zwierzęta gospodarskie. Z połączenia map stanu budynku i map typologii budynków dają się zlokalizować obszary problemowe, na których powinny zostać podjęte działania. Z badań stanowiących podstawę do tych rozważań wynika, że w niektórych częściach wsi znajduje się szereg budynków już opustoszałych, jak też zamieszkałych przez osoby samotne w wieku powyżej 70-tego roku życia. Istnieje niebezpieczeństwo, że dzieci tych osób po ich śmierci nie przejmą tych budynków i powiększy się tam obszar występowania pustostanów. Może być to przyczynek do rozważań i baczego obserwowania tej części miejscowości pod kątem potencjalnych, przyszłych przemian. Po dokonaniu inwentaryzacji sformułować można następujące wnioski na bazie jej wyników¹¹¹:

¹¹¹ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 56-57.

- wieś Strzelce Wielkie posiada duży potencjał estetyczny i krajobrazowy dzięki układowi ruralistycznemu i zasobowi kulturowemu budynków,
- omawiana miejscowość rozwinęła się głównie po zachodniej stronie drogi głównej, co związane jest między innymi z obecnością we wsi zbiorników wodnych i obiektów sakralnych,
- w miejscowości istnieje ponad 90 historycznych drewnianych budynków mieszkalnych,
- stylistyka budynków mieszkalnych uległa mocnym przeobrażeniom po II Wojnie Światowej,
- obecnie projektowane i realizowane budynki tylko częściowo nawiązują do stylistyki architektonicznej regionu,
- istnieje ścisły związek między złym stanem budynków a brakiem użytkowania (pustostany),
- Strzelce Wielkie posiadają 10 typów budynków mieszkalnych,
- istnieje duży rozrzut stosowanych materiałów budowlanych stosowanych do wykończenia budynków mieszkalnych i gospodarczych.

3.3 Partycypacja społeczności lokalnej

Aby móc rozpocząć szeroko zakrojone działania projektowe niezbędne jest zarówno poznanie historii danej miejscowości, jak też zrozumienie jej aktualnego charakteru i poznanie jej mieszkańców¹¹². Wśród mieszkańców aktualnych, ale także byłych danego miejsca jest grupa szczególna czyli tzw. patrioci lokalni. Patriotyzm ten może koncentrować się na różnych lokalnych wartościach i sprawach, ale z reguły ważnym składnikiem tego uczucia jest pozytywny, emocjonalny stosunek do miejscowego krajobrazu i lokalnych zabytków. Postawa charakterystyczna dla patrioty lokalnego jest niezwykle pożyteczna. Poczucie swojskości wraz ze wszystkimi jego korzystnymi konsekwencjami kieruje emocjami, opiniami i działaniami lokalne-

¹¹² I. NIEDŹWIEDZKA-FILIPIAK, *Przemiany wizerunku wsi opolskiej pod wpływem odnowy wsi*, „Architektura Krajobrazu” 1-2 (2005), s. 18-26.

go patrioty w większym stopniu niż w przypadku innych mieszkańców. Niekiedy skłania go to do bezinteresownych działań na korzyść miejsca zamieszkania. Ludzie o takim nastawieniu do miejsca są skłonni zrobić dla niego więcej, niż inni, godzić się na ograniczenia i czynnie działać. Patrioci lokalni zakładają stowarzyszenia i fundacje, aby razem realizować swe pożyteczne cele. To grupa ludzi, których nastawienie powinni znać, popierać i wykorzystywać profesjonalści, bo wraz z miłośnikami dziedzictwa i krajobrazu to oni właśnie mogą być najlepszymi społecznymi partnerami instytucji publicznych w dziele ochrony charakteru wsi¹¹³. Stale działająca organizacja pozarządowa, czy patriota lokalny to bardzo cenny partner między innymi w tym wstępnym etapie poznawania charakteru miejscowości.

Jedną z fundamentalnych zasad „Metody Bawarskiej” jest aktywny udział mieszkańców w opracowaniu koncepcji – zarówno w celu poznawaniu ich postulatów i potrzeb, ale również historii konkretnych przestrzeni. Prace w ramach bloku Odnowa i rozwój wsi poprzedziły spotkania dla ustalenia właściwego przydziału konkretnych osób (mieszkańców) do poszczególnych grup roboczych, tak aby osoby zainteresowane konkretną tematyką znalazły się tam, gdzie mogą się rzeczowo odnosić do problematyki poruszanej na spotkaniach. Podział powinien wychodzić z przesłanek takich jak: wykonywany zawód, zainteresowania, ale też oczekiwania względem programu¹¹⁴.

Kółka robocze utworzone w Strzelcach Wielkich nie tylko nakreśliły szereg problemów związanych z funkcjonowaniem i obrazem całej miejscowości, ale też niejako ujawniły wspomniany patriotyzm lokalny. Warto tutaj zwrócić uwagę na konieczność wzajemnego zaufania, którym powinni się darzyć specjalista z danej dziedziny i mieszkańiec postulujący rozwiązanie pewnych problemów lub wskazujący potrzeby miejscowości. Specjalista winien być szczerze wsłuchany w głos

¹¹³ K. PAWŁOWSKA, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu*, Kraków 2008, s. 100.

¹¹⁴ M. URUSZCZAK i in., *Planowanie krajobrazu a rozwój regionalny, architektura krajobrazu w polityce rozwoju regionalnego w Polsce*, Kraków 2015, s. 44.

mieszkańców, którzy z kolei mają w miarę możliwości zbierać opinie z całej miejscowości w zakresie potencjalnych jej problemów, będąc jej delegatami, niejako osobami zaufania publicznego. Warto w tym miejscu zauważyć, że mimo że spotkania organizowane były w godzinach wieczornych, to stałe w nich uczestnictwo nie było możliwe dla wszystkich mieszkańców.

Praca z mieszkańcami pozwala pozyskać obraz ich postrzegania swojej miejscowości. Debaty posłużyły do tego, aby poznać ich rzeczywiste potrzeby i życzenia. Ich udział ma tą zaletę, że po pierwsze unika tworzenia planów, które nie znajdują akceptacji mieszkańców, po drugie nie tworzy tych planów odgórnie a zatem niejako narzucając im wizję bez konsultacji społecznych. Natomiast fakt prowadzenia tych wielogodzinnych debat pozwala na przedstawianie mocnych argumentów dotyczących propozycji projektowych, czy zmian przestrzennych.

W grupie roboczej o nazwie odnowa wsi powstał cały szereg propozycji przedsięwzięć. Zostały one zgrupowane w czterech zasadniczych blokach tematycznych, które z kolei miały swoje tematy szczegółowe. Bloki tematyczne i podjęte tematy w ich ramach to:

- przestrzenie publiczne: drogi, place, oświetlenie,
- infrastruktura: kanalizacja, energia odnawialna, przystanki, komunikacja i jej poprawa,
- wizerunek wsi: konserwacja budynków zabytkowych, w szczególności drewnianych, dbałość o przydrożne kapliczki i najstarsze nagrobki na cmentarzu, stan dworku, zapotrzebowanie na nowe inwestycje publiczne, problem azbestu jako wciąż istniejącego w wielu nawet użytkowanych budynkach, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP), jego wady i zalety wskazane przez mieszkańców,
- kultura i warunki socjalne: przedszkole, dom spokojnej starości, biblioteka, zrzeszenia (i aktywny udział lub jego brak jego członków) takie jak: Związek Hodowców, Kosynierzy, Złoty Kłos, kontakty Polska-USA.

Na podstawie powyższego stworzony został następujący wzorzec docelowy odnowy wsi:

- Cel 1: poprawa warunków życia: Dla realizacji tego celu uznano konieczność unowocześnienia infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej. Dla zapewnienia dobrego funkcjonowania obiektów obecnych w miejscowości niezbędne jest udostępnienie ich też mieszkańcom okolicznych wsi.
- Cel 2: zachowanie tożsamości wsi: Modernizacja wielu obiektów w Strzelcach Wielkich nie może odbyć się kosztem dbałości o obiekty historyczne. O ile budynki wpisane do rejestru zabytków objęte są prawną ochroną zakazu zmiany ich wyglądu, o tyle budynki nie objęte tym statusem mogą poprzez niekontrolowane prace modernizacyjne stracić swój urok, czy po prostu charakterystyczny wygląd. Istotną kwestią jest dbałość o budynki drewniane, które z przyczyn technicznych ulegają przyspieszonej destrukcji.
- Cel 3: ochrona przyrody i krajobrazu: Przyroda wsi w postaci przede wszystkim rozległego stawu, ale też parku dworskiego jest silnym wyróżnikiem i wartością dodaną Strzelec Wielkich. Istniejące biotopy muszą być zadbane, jezioro zrewitalizowane. Nowe tereny budowlane powinny być otoczone zaplanowaną zielenią.
- Cel 4: dalszy rozwój rolnictwa: W Strzelcach Wielkich rolnictwo powinno odgrywać ważną rolę. Wspólnie z gminami ościennymi wieś powinna szukać nowych rynków zbytu i nowych upraw, które zapewnią rolnikom dobre zarobki.

Wymienione postulaty zebrać można w określony jednym zdaniem obraz wsi. Strzelce Wielkie powinny być wsią z drewnianym kościołem nad Młynówką, ze stawami i lasem, z nowoczesną infrastrukturą, z żywą tradycją, gdzie powstaje zdrowa i dobra żywność.

3.4 Postulowane przedsięwzięcia w zakresie realizacji celu odnowa wsi

Rozpoznane i zdefiniowane cele rozwojowe wymagają wskazania kolejności ich realizacji. Są one wynikiem współpracy specjalistów z mieszkańcami, ale też późniejszej pracy ekspertów nad zebraniem

materiałem i dają konkretne wskazania do działań mających wdrożyć bawarską metodę odnowy wsi na konkretnym polskim gruncie. Ujęte są one w postaci katalogu odnowy wsi. Wskazane przedsięwzięcia są następujące¹¹⁵:

- poprawa infrastruktury,
- poprawa warunków funkcjonowania przedszkola, stołówki i biblioteki,
- aranżacja przestrzeni dla umożliwienia wprowadzenia urządzeń sportowych i innych potrzebnych do spędzania czasu wolnego,
- poprawa komunikacji zarówno w zakresie ruchu pojazdów jak i ludzi (chodniki); w ramach tego punktu przewidziane jest też wprowadzenie nowych przystanków autobusowych,
- propagowanie i wdrażanie nowych źródeł energii,
- rozwój sfery socjalnej, lokalnej kultury w tym działalności rozmaitych stowarzyszeń,
- nowe przedsięwzięcia architektoniczne i urbanistyczne, w tym rozwój charakterystycznych dla wsi cech urbanistycznych, ruralistycznych, jak również utrzymanie i zachowanie historycznej substancji budowlanej i obrazu miejscowości.

Obraz wsi wraz z jej strukturą urbanistyczną mają bezpośredni wpływ na jej identyfikację i niepowtarzalność. Może ona być wzorcem reprezentatywnym dla architektury regionu. Z kolei jej atrakcyjność estetyczna może przyczynić się do wzrostu zainteresowania miejscowością przez potencjalnych nabywców nieruchomości. Niestety podobnie, jak w przypadku niezliczonej ilości wsi regionu grozi jej stopniowo wprowadzana uniwersalność i przez to swoista nijakość architektoniczna. Związane jest to z powszechnym korzystaniem z katalogów projektów nowych domów. Są one opracowywane przez biura architektoniczne i oferowane do sprzedaży. Jest to zjawisko powszechne dla całej Polski. Ponieważ brakuje wytycznych dotyczących kształtowania architektury regionu, to ciężko jest bezstronnie wskazać, jakie obiekty mogą nie pasować do obrazu miejscowości. Jeżeli spełniają one kryteria nakreślone często ogólnie przez MPZP, to wydawane są

¹¹⁵ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 55 i 60.

pozwolenia na budowę. Aby zachować właściwy obraz miejscowości, twórczo go rozwijając powinno się podjąć szereg działań, które sprawdziły się w Bawarii. Obejmują one takie aspekty jak¹¹⁶:

- stworzenie katalogu form architektonicznych typowych dla regionu, który ukazałby (czy wręcz wytłumaczył) na czym polega niepowtarzalność pewnych detali i form urbanistycznych, ale mógłby oferować też szereg gotowych już projektów domów,
- tworzenie wystaw starych zdjęć związanych z dziejami wsi na tle regionu i mieszkańców,
- dopłaty lub nagrody za udane renowacje starych budynków,
- umożliwienie korzystania z wiedzy architekta zatrudnionego dla wdrażania kolejnych etapów odnowy wsi,
- podjęcie przez gminę inicjatywy budowy budynku wzorcowego, dostępnego do obejrzenia przez przyszłych inwestorów chcących zbudować na jej terenie nowy dom,
- podniesienie świadomości tożsamości kulturowej regionu u dzieci i młodzieży,
- tworzenie materiałów promujących gminę z dużym naciskiem na estetykę i spuściznę architektoniczną regionu,
- opracowanie strategii ratowania historycznych domów drewnianych.

3.4.1 Propozycje projektowe

Dla architekta i architekta krajobrazu przestrzeń jest tworzywem, które w procesie projektowym kształtuje, upiększa, porządkuje, wyposaża w określone treści, przeznaczają do pewnych celów, wypełnia, łączy, chroni, udostępnia itp. Podejmując decyzje projektowe architekt kieruje się z jednej strony racjonalnymi przemyśleniami, z drugiej zaś względami natury estetycznej, a nawet artystycznej. W związku z tym architekci różniący się między sobą predyspozycjami i aspiracjami toczyli, toczą i toczyć będą odwieczny spór, czy bardziej potrzebna jest im wiedza, czy talent, czy architektura to sztuka, czy też nauka. W tej dyskusji często podnoszony jest problem, czy pojęcie sztuka ma

¹¹⁶ Tamże, s. 65.

być zastrzeżone do twórczości artystycznej, czy może, jak to jest na przykład w przypadku sztuki lekarskiej, oznaczać działanie oparte na wiedzy, lecz wspierane intuicją. Mieszanka tych dwu ostatnich składników może mieć zresztą różne proporcje¹¹⁷.

Elementarna wiedza o gospodarowaniu przestrzenią nie należy niestety do podstawowego kanonu kształcenia ogólnego w Polsce, choć tradycje w tym zakresie istnieją. Dlatego samorządowcy, zwłaszcza ci rozpoczynający karierę, nie mają z reguły odpowiednich umiejętności. Czasem brak im świadomości, że czeka ich zarządzanie przestrzenią. Wielu z nich uważa, że zabytki i duże walory przyrodnicze to przede wszystkim kłopot i wydatki. Nie zawsze odbierają je jako wartość, nie przyjmują do wiadomości zadań i nie potrafią ich wykonać. Dlatego rolą profesjonalistów jest między innymi edukowanie władzy, co rzecz jasna musi odbywać się „w marszu”, bo na kształcenie w szkole zwykle nie ma czasu¹¹⁸. Są jednak przedsiębiorcy, których aktywność polega na bezpośrednim lub pośrednim wykorzystywaniu walorów krajobrazu¹¹⁹. W tej pierwszej grupie znajdują się przedsiębiorcy inwestujący w turystykę lub np. w adaptację zabytków na różne cele przynoszące dochód. W grupie korzystających pośrednio są przedsiębiorstwa, dla których tego rodzaju walory są niejako sprzyjającym tłem lub sąsiedztwem. Patrząc na coraz liczniejsze polskie przykłady mamy tu zarówno właściciela restauracji w zabytkowym wiatraku, jak i właściciela nowoczesnego hotelu czy sklepu z pamiątkami w pobliżu często zwiedzanego pola bitwy. Mamy też firmy budujące mieszkania, które będzie można drożej sprzedać, bo położone są na przykład na skraju lasu. Tak więc jakość krajobrazu jako całość może interesować przedsiębiorcę inwestującego w określonym mieście lub regionie¹²⁰.

¹¹⁷ K. PAWŁOWSKA, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu*, s. 28-31.

¹¹⁸ Tamże, s. 5.

¹¹⁹ J. MIKOŁOWSKI-POMORSKI, *Kultura wobec społecznej transformacji*, Kraków, 2005, s. 101.

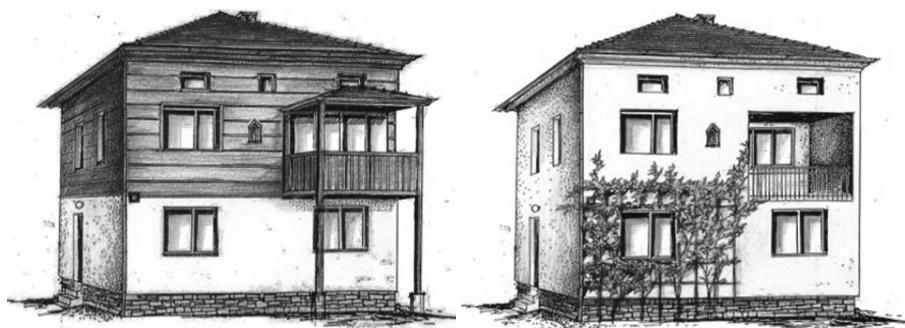
¹²⁰ K. PAWŁOWSKA, *Zachowanie walorów krajobrazu kulturowego jako zadanie dla samorządów i jako czynnik aktywizacji gospodarczej*, „Świat Nieruchomości” 9 (1994), s. 25-30.

Istnieje szereg możliwości wykorzystania historycznych domów drewnianych między innymi jako domki letniskowe. Jeżeli odpowiednio urządzone, wolnostojące budynki, będą odpowiednio zarządzane i wynajmowane oraz gdy będzie towarzyszyła im atrakcyjna oferta kulinarna, to będą mogły stać się turystyczną bazą wsi.

W ramach opisanych prac przeprowadzonych w Strzelcach Wielkich rozważano, jak zachować stare budynki, ale też jak kontynuować ich formę w przypadku obiektów nowych. Problemem podstawowym jest ich mały gabaryt, nieodpowiadający współczesnym standardom, a przede wszystkim oczekiwaniom inwestorów prywatnych, pragnących zbudować nowy dom. Zasadniczą ideą jest ich rozbudowa w formie liter L, H i C. Dzięki temu zachowana mogłaby zostać ich pierwotna forma, jak też mógłby powstać interesujący plac czy taras ramowany przez ustawione prostopadłe do siebie ściany domu. Odpowiednie ich ukształtowanie i dopasowanie do terenu (miejsca ich posadowienia) mogłoby stanowić ciekawą alternatywę dla katalogowych domów. Zlokalizowanie wszystkich funkcji mieszkalnych na jednym poziomie byłoby też korzystne dla osób starszych czy niepełnosprawnych.

W zależności od wyboru układu powstać mogą specjalnie dobrane przestrzenie dla mieszkańców, mające korzystnie dobrane ustawienie względem stron świata i ulicy (drogi dojazdowej). W system mogą być też włączone duże przeszklone ściany nadające historyzującym obiektom walor nowoczesności.

Stara architektura drewniana w Polsce odchodzi do przeszłości między innymi przez swe możliwości techniczne. Podstawowym dla niej zagrożeniem jest niszczenie drewna. Analizy dotyczące materiału, jakie zostanie użyte do przyszłych obiektów, których jednym z zadań jest umiejętne kontynuowanie tradycji architektonicznych regionu, muszą uwzględniać aspekt trwałości budynków. Sprowadza się to między innymi do określenia, jaki udział procentowy w strukturze między innymi ścian ma mieć surowiec typowy dla historycznych budynków. O ile bowiem niegdyś był to materiał stosunkowo tani, o tyle obecnie sytuacja się zdecydowanie zmieniła. Istnieje jednak możliwość zaprojektowania obiektów, które przy nawiązywaniu do tradycji architektonicznych regionu posiadałyby szkielet główny murowany, uzupełniony drewnianymi ścianami i przeszkleniami.



Ilustracja 10. Rozważania w gronie specjalistów z dziedziny architektury dotyczyły również aspektu integracji wysokich budynków z czasu PRL w zakresie ich stylizacji zewnętrznej. Ilustracja pokazuje dwa przykłady z puli rozmaitych pomysłów na ich wykończenie¹²¹

3.4.2 Debaty i negocjacje społeczne

W działaniach edukacyjnych związanych z wdrażaniem programu odnowy wsi szczególnie nacisk kładziono na umiejętność pracy grupy odnowy wsi i rolę lidera. Zobrazować to może sześć podstawowych zasad obowiązujących podczas prac zebranych przez R. Wilczyńskiego¹²².

Zasada 1. Odnowę wsi zaczynamy od siebie:

- a) rozumiem istotę programu,
- b) umiem wytłumaczyć program,
- c) jestem wewnętrznie przekonany o słuszności podejmowanych działań,
- d) działam z wewnętrznej potrzeby,
- c) rezerwuję i planuję czas dla realizacji celu,
- d) przyjmuję odpowiedzialność,
- e) daję przykład.

Zasada 2. Odnowa wsi to wspólne działanie:

- a) kreujemy grupę odnowy wsi i wybieramy lidera,
- b) mieszkańcy wsi wiedzą o wdrażaniu programu,

¹²¹ *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, red. J.M. PIJANOWSKI, red. J. ZEDLER, s. 65.

¹²² R. WILCZYŃSKI, *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Poznań 2003, s. 79-82.

- c) działamy jawnie, dążąc do stałego rozszerzania osób włączanych do projektu.

Zasada 3. Odnowa wsi poszukuje sojuszników:

- a) włączamy sołtysa do działań,
- b) każda osoba ciesząca się autorytetem otrzymuje propozycję współuczestnictwa,
- c) współpracujemy z formalnymi reprezentantami wiejskiej społeczności,
- d) zabiegamy o wsparcie gminy, przekonując ją do naszych zamierzeń.

Zasada 4. Odnowa wsi wymaga systematyczności w działaniu:

- a) określamy kalendarz działania i przestrzegamy terminów,
- b) ustalamy miejsce spotkań, tryb i metody pracy,
- c) dokumentujemy wszystko co zostało ustalone i zrobione.

Zasada 5. Należy stworzyć plan rozwoju konkretnej miejscowości:

- a) kreujemy wizję rozwoju miejscowości, a dla jej osiągnięcia tworzymy plan i program rozwoju,
- b) zabiegamy o szerokie poparcie dla naszego planu i programu rozwoju,
- c) tworzymy krótkoterminowy program odnowy wsi,
- d) ustalamy kolejność omówionych przedsięwzięć.

Zasada 6. Korzystamy z internetu:

- a) używamy internetu jako narzędzia pozyskiwania informacji np. urzędowych,
- b) używamy internetu jako formy komunikacji, przesyłanie danych (dop. autora).

Konkretny krajobraz posiada z reguły wyraźny kontekst kulturowy, wyczuwalny poza jego fizyczną formą. Przekazuje określone treści, zawarte w jego elementach. Narracja krajobrazu przejawia się w czytelności istniejących struktur krajobrazowych, pozwala na zrozumienie procesów, które wpłynęły na aktualny charakter obserwowanego krajobrazu¹²³. Umożliwia to odczytanie pochodzenia, wartości i roli zastanych form. W procesie rozpoznawania i identyfikacji, a w kon-

¹²³ J. BOGDANOWSKI, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976.

sekwencji zapamiętywania specyfiki krajobrazu, istotną rolę odgrywają charakterystyczne elementy naturalne i kulturowe, które często mają znaczenie symboliczne. Równie ważne są aspekty niematerialne, „duch miejsca” – *genius loci* – budujące emocjonalną więź z krajobrazem poczucie swojskości i zakorzenienia¹²⁴. W takim ujęciu krajobraz wsi nabiera nowego znaczenia, nie jest już tylko tłem dla zdarzeń, lecz wartością samą w sobie. Jest swego rodzaju „tekstem”, który może być analizowany i interpretowany. Są w nim zakodowane znaczenia i treści, których odczytanie wymaga znajomości swoistej „gramatyki i logiki przestrzeni”¹²⁵. Wartością społeczną i kulturową społeczności lokalnych, budującą ich tożsamość jest wspólna wiedza historyczna i znajomość znaczeń w przestrzeni.

Krajobraz jest w specyficzny sposób postrzegany, odczuwany i doświadczany przez jednostki i społeczności z perspektywy różnych kultur lokalnych, regionalnych i narodowych. Stworzyły one i rozwinęły właściwy sobie system kodowania (zaszyfrowywania) i rozkodowywania (rozszyfrowywania) znaczeń ukrytych w krajobrazie. Na tym tle wyciągane wnioski, wreszcie tworzone projekty, przy czynnym udziale mieszkańców, naukowców oraz projektantów mają szansę wprowadzić nie tylko nową jakość życia na wsi, ale wydobyć „przyrodniczo-kulturową” esencję często zapomnianych miejscowości w Polsce. Jednocześnie program odnowa wsi kładzie szczególny nacisk na zachowanie i nadanie trwałej funkcji użytkowej historycznej substancji budowlanej i układom ruralistycznym przy zachowaniu ginących zawodów, dziedzictwa kulinarnego czy zwyczajów.

¹²⁴ E. RASZEJA, A. GAŁECKA, *Nowe podejście do ochrony krajobrazu kulturowego-budowanie tożsamości lokalnej w oparciu o czytelną narrację krajobrazową*, „Architektura Krajobrazu” 2 (2011), s. 16-23.

¹²⁵ A.W. SPIRN, *The language of land-scape*, New Hawen-London, 1998, s. 13-18.

Rozdział 4:

Działania planistyczne i prace urzędniowe jako instrumenty przeciwdziałające marginalizacji

4.1 Problematyka marginalizacji społecznej

Najszerzej pojęcie marginalizacji można określić jako brak uczestnictwa jednostek wspólnoty lokalnej w jej życiu, a zatem jako pewnego rodzaju społeczne wykluczenie. Jest to efektem występowania tzw. nierówności społecznych, które mogą dotyczyć istotnych problemów, wpływając na status ludzi oraz ich miejsce w lokalnych społecznościach. Po raz pierwszy wykluczenie społeczne jako koncept pojawiło się w 1974 r. w pracy R. Lenoira, który postrzegał je w kontekście systemu zabezpieczenia socjalnego. Definicja ta uznawała za osoby wykluczone wszystkich tych obywateli, którzy z różnych względów, m.in. niepełnosprawności fizycznej, umysłowej czy społecznej, nie uczestniczyli w rozwoju społecznym i ekonomicznym¹²⁶. Jednak od tego czasu znacznie zmienił się zakres rozumienia tego pojęcia i współcześnie rozpatruje się je również w odniesieniu do kwestii zdrowia, zmian demograficznych, mobilności, ubóstwa oraz niskiego poziomu edukacji¹²⁷. W literaturze przedmiotu oraz w dokumentach krajowych i międzynarodowych określenia wykluczenia społecznego

¹²⁶ J. ESTIVILL, *Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview*, International Labour Organization, Portugal 2003, s. 5.

¹²⁷ M. POKORA, *Ekonomia społeczna w polityce przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w Polsce*, „Ekonomia Społeczna” 2 (2014), s. 9-20.

koncentrują się na ustalonych wymiarach zjawiska, np. ograniczeniach instytucjonalno-prawnych, dominującym ryzyku zagrożenia wykluczeniem, grupach osób dotkniętych wykluczeniem społecznym lub na ukazywaniu obszarów, do których nastąpiło ograniczenie dostępu np. do konsumpcji, informacji czy też kultury. Uwzględnia zatem wiele wymiarów ludzkiego życia¹²⁸.

Definicje określające pojęcia marginalizacji wskazują na wieloaspektowość tego problemu, jego złożoność biorąc pod uwagę obszary marginalizacji, różnorodny zakres czy wielkość wspólnot w jakim żyje dana jednostka. Marginalizację można również definiować w oparciu o cechy tkwiące w poszczególnych jednostkach, biorąc pod uwagę zdobytą niezbędną wiedzę, motywację, sprawność, kontakty czy umiejętności. Możemy mówić o marginalizacji niezawinionej oraz o marginalizacji świadomej. Często zwraca się uwagę na fakt, że osoby poddane procesowi marginalizacji są z reguły bardziej podatne na negatywne skutki różnych wydarzeń, które dla grup dominujących nie stanowią żadnego zagrożenia. Na obszarze Polski w ostatnich latach można obserwować zdecydowanie większą aktywność naszego społeczeństwa w życiu danej wspólnoty, co zaczęło się kształtować w zasadzie wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Jednak jest to proces bardzo długotrwały i złożony, przez co wymaga indywidualnego podejścia¹²⁹.

Polityka europejska poprzez zapisy programowe i instrumenty finansowe dąży do osiągnięcia spójności społecznej, która ma być podstawowym narzędziem osiągnięcia sukcesu gospodarczego, przy jednoczesnym likwidowaniu lub zmniejszaniu nierówności społecznych. Niemniej jednak, przy tak szerokiej skali problemu, trudno konstruować programy tak, by te dysproporcje likwidować. Dokumenty programowe Unii Europejskiej przygotowywane są na zasadzie polityki horyzontalnej w skali całej wspólnoty, co w zasadzie nie stanowi rozwiązania tego problemu. Niemniej jednak kwestia zubożenia

¹²⁸ D. BECKER-PESTKA i in., *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce, wybrane zagadnienia*, Wrocław 2018, s. 5-101.

¹²⁹ M. POKORA, *Ekonomia społeczna w polityce przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w Polsce*, s. 12.

społecznego w poszczególnych grupach społecznych czy terytorialnych jest dość znacząca, zaś grupy nim dotknięte stopniowo schodzą na margines życia społecznego. Zagadnienie to należy do najważniejszych obszarów problemowych i wymaga zdecydowanych działań zarówno ze strony administracji publicznej, jak i ze strony nauki. Inspirowanie wzrostu inkluzji społecznej, jest tym istotniejsze że zjawisko marginalizacji nie jest procesem zamkniętym, ma wymiar horyzontalny i przestrzenny. Dotyczy ono różnych obszarów zarówno w obrębie kontynentu europejskiego, jak i dla poszczególnych państw na jego obszarze. Determinowane jest także tempem rozwoju poszczególnych regionów, uzależnionych przesłankami historyczno-społecznymi.

Ponadto za szczególnie istotne wyzwanie dla państw narodowych w XXI w. oprócz kwestii zmniejszania istniejących już nierówności społecznych, uznano temat związany z poradzeniem sobie z reprodukcją nierówności w kolejnych pokoleniach. W oficjalnych dokumentach Komisji Europejskiej wskazano, że dziedziczenie nierówności społecznych utrudnia osiągnięcie najważniejszych społecznych celów Unii Europejskiej, a zatem spójności społecznej i terytorialnej, zrównoważonego rozwoju oraz poprawy poziomu życia. Występowanie tego zjawiska stoi w sprzeczności z podstawowymi wartościami Unii, jakimi są równość szans oraz sprawiedliwością społeczną. Z tych przyczyn Parlament i Rada Unii Europejskiej zdecydowały się włączyć w 2005 r. moduł „międzygeneracyjna transmisja biedy” do listy wspólnie uzgodnionych wskaźników¹³⁰. Celem tej inicjatywy jest podjęcie monitoringu działań przeciwdziałających reprodukcji nierówności społecznych oraz zainspirowanie badań naukowych dotyczących tej problematyki¹³¹.

¹³⁰ Regulacja Komisji Europejskiej nr 16/2004 z 6 stycznia 2004 r. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, T. 47.

¹³¹ W. WOŹNIAK, *Nierówności społeczne i ich dziedziczenie jako problem strukturalny i polityczny*, http://repozytorium.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/6813/Wozniak_Dziedziczenie_nierownosci-libre.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 28 VIII 2019).

4.2 Marginalizacja społeczna na obszarach wiejskich

Mimo, iż rozwój społeczno-gospodarczy na danym obszarze może przebiegać w różny sposób, zależnie od lokalnych warunków oraz istniejących już struktur, jest to pojęcie nieostre. Wiąże się z możliwościami definiowania go na różne sposoby, a jego zakres czy też jego elementy składowe bywają wyliczane w różny sposób, co powoduje, że zakres pojęcia ulega przesunięciom. Czasem jest to przesunięcie spowodowane przez wzmocnienie nacisku na problemy gospodarcze czy kwestie społeczne, a czasem np. na aspekt technicznego wyposażenia¹³². Szczególne znaczenie w procesie tym odgrywa powstawanie warunków do uzyskiwania dochodów na satysfakcjonującym poziomie oraz akceptacja dokonujących się w środowisku lokalnym przemian i aktywne uczestnictwo w życiu społeczności lokalnej. Przez „poziom rozwoju” rozumiemy stopień zaspokojenia tak określonych potrzeb w danym momencie, a więc stopień zaawansowania dokonujących się procesów składających się na poprawę poziomu rozwoju. Oczywiście „stopień zaspokojenia potrzeb” może być taki sam lub podobny w bardzo różnych warunkach, przy różnych kombinacjach struktur gospodarczych i społecznych, a więc nie istnieje jedna ścieżka, po której posuwają się w tym procesie wszystkie wiejskie układy lokalne¹³³.

Postępujące zróżnicowanie społeczne, coraz bardziej złożony i pogłębiający się podział pracy, któremu towarzyszy nasilanie się nierówności społecznych, powodują, że marginalizacja społeczna w jakimś stopniu jest elementem funkcjonowania każdego współczesnego społeczeństwa. Ponadto wykluczenie społeczne staje się problemem coraz bardziej wielopłaszczyznowym. Odnosi się to w dużej mierze do różnych obszarów wiejskich, które tradycyjnie w większym stopniu niż duże miasta podlegały temu niekorzystnemu zjawisku¹³⁴. Było to z reguły rezultatem mniejszej świadomości wagi tego problemu, co

¹³² M. STANNY i in., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, 2018, s. 9-277.

¹³³ Tamże, s. 9.

¹³⁴ M. RACZKOWSKA, *Ekсклюzja społeczna na obszarach wiejskich w Polsce*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 4 (2012), s. 49-55.

związane było ze słabiej rozwiniętym kapitałem ludzkim i społecznym w takich terenach. Charakterystyka ekskluzji społecznej osób zamieszkujących obszary wiejskie oparta jest o czynniki obiektywne, takie jak: skala ubóstwa, poziom bezrobocia oraz poziom wykształcenia. Są one determinowane właśnie przez kapitał społeczny, rozumiany jako zbiór zasobów tkwiących w związkach rodzinnych i w organizacji społeczności lokalnych. Są to także zobowiązania jednostek wynikające z ich wzajemnej komunikacji, wymiany informacji, a przebiegające według ustalonych norm w celu realizacji wspólnych celów. Źle ukształtowane więzi społeczne w danym środowisku lub też ich całkowity brak powodują zmniejszenie solidarności, zaufania społecznego, rodzą poczucie niesprawiedliwości, stają się przyczyną konfliktów społecznych i w konsekwencji mogą prowadzić do stopniowej ekskluzji jednostek lub całych grup ludności¹³⁵.

Kwalifikacje mieszkańców obszarów wiejskich a niekiedy ich brak, stanowią jedną z ważniejszych barier do przezwycięzania bezrobocia i ożywienia gospodarczego wsi. Osoby o niższym poziomie wykształcenia są zazwyczaj mniej mobilne zawodowo i jednocześnie nie przejawiają aktywności w celu uzyskania kwalifikacji pożądaných na rynku pracy. U podstaw tego zjawiska leży zazwyczaj brak motywacji do dalszego kształcenia się, jak również brak środków na dalsze kształcenie¹³⁶. Pomimo, że wspomniana ekskluzja społeczna dotyczy wszystkich grup społeczno-ekonomicznych, w większym stopniu odnosi się do mieszkańców terenów wiejskich niż mieszkańców dużych miast. Zastosowanie przyjętej miary syntetycznej w ocenie stopnia ekskluzji społecznej obszarów wiejskich UE pozwoliło na wskazanie państw o najwyższym stopniu zagrożenia badanym zjawiskiem. Uzyskane wyniki badań pozwoliły ustalić, że na obszarze Niemiec, w tym dla obszaru Bawarii ustalono jeden z najniższych stopni zagrożenia ekskluzją społeczną w Europie, obok takich krajów jak m.in.: Austria, Szwajcaria, Czechy i Wielka Brytania. Po drugiej stronie skali znajdują się kraje południa

¹³⁵ Tamże, s. 50.

¹³⁶ M. RACZKOWSKA, *Ekskluzja społeczna na obszarach wiejskich w Polsce*, s. 49-55.

kontynentu, nie ma tam zatem wyraźnego podziału na starą i nową unię, ale raczej jest to związane z położeniem geograficznym¹³⁷.

Z kolei charakterystyka rozkładu poszczególnych czynników determinujących poziom ekskluzyji społecznej w wyodrębnionych na potrzeby badania państw UE wskazała, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej, przy stosunkowo korzystnej strukturze wykształcenia mieszkańców wsi, są nadal w dużo większym stopniu zagrożone ryzykiem ubóstwa. Jest to związane m.in. z większym bezrobociem w obszarach wiejskich niż w dużych aglomeracjach miejskich¹³⁸. Dla porównania skala ekskluzyji społecznej w Polsce na tle krajów członkowskich UE lokuje ten kraj na średniej pozycji¹³⁹.

Jak wynika z rezultatów wyżej przytoczonych badań, wydaje się, że problem marginalizacji społecznej na obszarze Bawarii został w dużej mierze rozwiązany. Stanowi to tym bardziej o sukcesie całego regionu, że jeszcze w latach przypadających bezpośrednio na czas po II Wojnie Światowej, sytuacja na terenach wiejskich przedstawiała się tam dramatycznie. Udało się tego dokonać m.in. dzięki bardzo racjonalnej polityce bawarskiej względem wsi i rolnictwa, co przejawiało się poprzez scalanie gruntów oraz programowanie zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Działania te przełożyły się na obecny sukces bawarskiej wsi. Istotnym warunkiem działania „metody bawarskiej”, jest intensywne angażowanie wspólnoty lokalnej w cały proces przygotowywania dokumentów koncepcyjnych. Ponadto ważne jest uświadomienie korzyści jakie osiągną właściciele terenów rolnych w procesie scalania gruntów oraz wyznaczanie nowych terenów pod części wspólnotowe, nadawanie nowych form wykorzystywania infrastruktury technicznej, dla celów wspólnoty, a co najważniejsze, angażowanie mieszkańców do współpracy z administracją publiczną. Problem ten można minimalizować także poprzez decentralizację Państwa i przekazywanie kompetencji wraz z odpowiednimi narzędziami samorządom regionalnym.

¹³⁷ A. ROSA, A. JAKUBOWSKA, *Zagrożenie wykluczeniem społecznym na obszarach wiejskich krajów Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 3 (2017), s. 244-249.

¹³⁸ Tamże.

¹³⁹ Tamże, s. 246.

4.3 Teorie nierówności a czynniki powodujące rozwarstwienie społeczne

Nierówności społeczne biorą swój początek z nagród i ich rozdziału w społeczeństwie, przy czym z reguły największych korzyści i najwyższego prestiżu dostarczają pozycje wymagające najlepszego przygotowania i zdolności. Funkcjonalna ważność pozycji jest warunkiem koniecznym, ale jednak niewystarczającym, gdyż musi posiadać dodatkowo wysoką rangę w społeczeństwie i wymóg specjalnego przygotowania lub zdolności. Zatem można by wnioskować, że dzięki mechanizmowi społecznemu najważniejsze pozycje w społeczeństwie są zajmowane przez najbardziej wykwalifikowane jednostki, tzn. osoby najzdolniejsze i najlepiej przygotowane. Jednakże we współczesnych społeczeństwach, podobnie zresztą do tego jak bywało w przeszłości, zachodzi możliwość dziedziczenia szans w zakresie osiągnięcia lepszej pozycji społecznej, m.in. dzięki wysokiej pozycji rodziców lub innych krewnych¹⁴⁰. Stąd też biorą się różne teorie wyjaśniające istnienie nierówności społecznych i uzasadniające tym samym zjawisko marginalizacji w różnych społeczeństwach¹⁴¹.

Jedną z hipotez tłumaczących tego typu zjawiska jest funkcjonalna teoria uwarstwienia Kingsley'a Davisa i Wiliberta E. Moore'a, która zakłada konieczność występowania różnych warstw w każdym systemie społecznym¹⁴². Według niej, społeczeństwo dla sprawnego funkcjonowania musi przydzielać poszczególnym swym członkom pozycje społeczne, które powiązane są z wypełnianiem konkretnych obowiązków. Pełnienie danych funkcji społecznych wymaga z kolei posiadania określonego wykształcenia i sprecyzowanych zdolności. Wiąże się z tym też określone korzyści, których pozyskanie motywuje członków społeczeństwa¹⁴³. Teoria funkcjonalna traktuje nierówność

¹⁴⁰ T. MICHALCZYK, *Nierówności społeczne a kryzys społeczno-moralny*, s. 15.

¹⁴¹ Tamże.

¹⁴² https://studopedia.eu/3_29246_FUNKCJONALNA-TEORIA-UWARSTWIENIA.html (dostęp: 28 VIII 2019).

¹⁴³ D. BECKER-PESTKA i in., *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce, wybrane zagadnienia*, s. 5-101.

społeczną za zjawisko odwieczne, nieusuwalne, a nawet niezbędne dla istnienia i funkcjonowania społeczeństw ludzkich. Ma zatem wymowę konserwatywną i apologetyczną. Z kolei tzw. teoria genetyczna postrzega nierówność społeczną jako wynik szczególnych warunków historycznych, które mogą być zniesione w przyszłości. Ograniczanie i przewyżczanie nierówności jest pożądane i możliwe, bo nierówności stanowią czynnik konfliktogenny, zaburzający i dezorganizujący życie społeczne. Mogą przez to prowadzić wręcz do dezorganizacji społeczeństwa¹⁴⁴.

Czynnikami mogącym wpływać na tworzenie się nierówności społecznych jest zjawisko dziedziczenia, przy czym pojęciu temu mogą podlegać różne aspekty życia członków danej społeczności. Jednym z nich jest kapitał w sensie dosłownym, przekładający się na majątek danej jednostki czy też grupy jednostek. Z kolei do kapitału kulturowego zalicza się bardziej niematerialne elementy naszego funkcjonowania w grupie ludzi, jak: pewne nawyki i umiejętności, które są szczególnie społecznie cenione. Należą do nich: sposób mówienia, zachowania, ogłada towarzyska, gust, elegancja czy asertywność. Są one pomocne w zdobywaniu określonych, z reguły wyższych pozycji społecznych. Można też mówić o kapitale społecznym, który przejawia się posiadanymi przez daną jednostkę lub grupę jednostek kontaktami, znajomościami w postaci sieci powiązań rodzinnych i towarzyskich. Powiązania te przekładają się na zdobycie innej przewagi, np. lepszej pracy, pozyskania konkretnych informacji i wpływów oraz podwyższeniu prestiżu czy wsparcia w rozwiązywaniu konkretnych problemów¹⁴⁵.

Zjawisko dziedziczenia narusza zatem zasady równości statusu. Według założeń teorii K. Davisa, obejmuje ono m.in. dwie drogi osiągnięcia pozycji ważnych i dobrze nagradzanych w społeczeństwie. Pierwsza to osiągnięcie pozycji poprzez własne starania, wysiłek i zdolności, natomiast druga odnosi się do dziedziczenia pozycji¹⁴⁶. Teoria elit władzy przy analizie nierówności społecznych zakłada, że w każdym społeczeństwie i państwie istnieją elity, które skupiają całą władzę

¹⁴⁴ P. SZTOMPKA, *Socjologia*, s. 358-359.

¹⁴⁵ Tamże, s. 366.

¹⁴⁶ T. MICHALCZYK, *Nierówności społeczne a kryzys społeczno-moralny*, s. 15.

dostępna dla danej grupy. Osoby takie zajmują najwyższe stanowiska i podejmują najważniejsze decyzje. Nowe koncepcje socjologiczne odrzucają ten punkt widzenia i traktują elity, jako pochodną struktury społecznej czy nierówności społecznej. Wskazują, że system organizacji społeczeństwa dokonuje rekrutacji do elit i wyznacza jej kryteria. Według Charles'a Millsa, powstanie elit jest zawsze wynikiem określonej sytuacji ekonomicznej, społecznej i politycznej, a także wewnętrznego mechanizmu danych instytucji. Zgodnie z jego koncepcją, pozycja jednostki w społeczeństwie zależy od jego dostępu do instytucji oraz pozycji, jaką w nich zajmuje, a nie od jego wartości osobistych. W kręgu elity władzy działają również inne elity skupiające ekspertów, twórców itp., związane z elitą władzy w sposób nieformalny, co umożliwia im dostęp do różnych przywilejów. W społeczeństwie są również grupy zamożne aspirujące do władzy, ale jej pozbawione tzw. kontrelity¹⁴⁷. Z kolei teoria konfliktu społecznego, według P. Sztompki rozumiana jako teoria skumulowanych przewag, odwołuje się do dziedziczenia pozycji społecznych. Według niej wraz z upływem czasu bogaci staną się jeszcze bogatsi, a biedni jeszcze biedniejsi¹⁴⁸. Oznacza to, że zarówno przywileje jak i pewne upośledzenia społeczne mają w danych grupach tendencje do powiększania się. Stąd m.in. widoczny jest wzrost bezrobocia w pewnych obszarach i wiążące się z nim zmniejszone poczucie bezpieczeństwa¹⁴⁹.

Wreszcie zjawisko nierówności społecznych prowadzić może do tzw. kryzysu społeczno-moralnego, co jest różnie rozumiane w socjologii oraz w naukach społecznych. Słowo kryzys oznacza w tym kontekście: moment przełomu, przesilenia, decydujący zwrot¹⁵⁰. Może mieć on różne podłoże, m.in.: moralne, społeczne, ekonomiczne, aksjologiczne. Definicje kryzysu, których jest wiele i które są dość zróżnicowane mają jedną wspólną cechę, którą jest kumulacja negatyw-

¹⁴⁷ Tamże, s. 16.

¹⁴⁸ Tamże, s. 17.

¹⁴⁹ P. SZTOMPKA, *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych. Zaufanie, lojalność, solidarność*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 4, s. 14-15.

¹⁵⁰ W. KOPALIŃSKI, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1987, s. 236.

nych zjawisk prowadząca do zmian rzeczywistości społecznej¹⁵¹. Pojęcie kryzysu społeczno-moralnego jest względne. Najczęściej łączy się go ze zmianami historycznymi, ustrojowymi, gospodarczymi, społecznymi, które wpływają na krystalizowanie się określonych poglądów, zachowania i postaw społecznych. Powstały kryzys ma wydźwięk negatywny i odnoszony jest zarówno do burzliwych przemian społecznych, jak i do wyboru postaw moralnych społeczeństwa, będących m.in. reakcją na to, co się wokół dzieje. Nierówności społeczne rozumiane jako nierówny dostęp do cenionych dóbr, uwarunkowane różnymi czynnikami wykazują powiązanie z kryzysem moralnym, z tego względu, gdyż w pewnym stopniu wywołują go i prowadzą do nasilenia się negatywnych reakcji społecznych w skali makro. Zjawiska te uznać można za patologiczne, a w odczuciu społecznym za przejaw niesprawiedliwości społecznej¹⁵².

Nierówności społeczne mają odniesienie do cech zbiorowości ludzkich. Dotyczą właściwości pośrednich, które przyczyniają się do upodobnienia do siebie pewnych zbiorowości, czyli grup społecznych, albo pewnych lokalizacji w społecznej strukturze, wyznaczających określone statusy. Nierówności społeczne dotyczą więc ich przynależności do różnych grup albo zajmowania różnych stanowisk społecznych. Żeby mówić o nierówności musi wystąpić więcej niż tylko jedna różnica. Z członkostwem w pewnej grupie lub zajmowaniem pewnej pozycji społecznej musi wiązać się nierówny, czyli łatwiejszy lub trudniejszy dostęp do cenionych społecznie dóbr¹⁵³. Nierówności wynikają z nierównego w społeczeństwach podziału tzw. dóbr społecznych, a zatem tych czynników które ułatwiają funkcjonowanie w danej społeczności, a także zaspokajają potrzeby, aspiracje i dążenia jednostek na tle całych grup.

Jako, że zasób dóbr jest ograniczony, ich zdobycie wymaga ustawicznych starań i wysiłku, przez co też jest czynnikiem powodującym powstawanie nierówności społecznych. Do najważniejszych dóbr zalicza się: bogactwo, władzę, prestiż oraz wykształcenie. Posiadanie

¹⁵¹ N. GOODMAN, *Wstęp do socjologii*, s. 125.

¹⁵² Tamże, s. 125.

¹⁵³ P. SZTOMPKA, *Socjologia. Analiza Społeczeństwa*, Warszawa 2003, s. 332.

dóbr materialnych, a zatem określonego statusu majątkowego ma na celu zaspokajanie elementarnych i uniwersalnych potrzeb życiowych człowieka, które pomagają zdobyć inne cenione przez ludzi wartości. Jako, że dobra materialne są z reguły limitowane, zapotrzebowanie na nie jest stale w społeczeństwach rosnące. Kolejnym czynnikiem stanowiącym o kształtowaniu się nierówności społecznych jest władza, a zatem możliwość wpływania na inne jednostki lub też całe ich grupy. Daje ona poczucie siły, przewagi, potęgi, znaczenia oraz wzmacnia poczucie bezpieczeństwa. Władza może być też wymieniana na inne dobra, zwłaszcza ekonomiczne, stwarza większe szanse dostępu do takich dóbr jak: wyższe zarobki, lepsze informacje, kontakty osobiste. Innym czynnikiem jest tzw. prestiż, definiowany jako uznanie społeczne, szacunek innych jednostek, co sprawia że ludzie czują się lepsi od innych, są wyżej oceniani niż pozostali, czują się wybitni z racji uzyskanej pozycji społecznej, posiadanych cech czy też popularności. Wreszcie istotnym czynnikiem wpływającym na rozkład nierówności społecznych jest poziom wykształcenia, który często jest warunkiem uzyskania lepszej pracy i wyższych zarobków. To z kolei zapewnia wyższy standard życia, pomaga w uzyskaniu władzy, w dostępie do informacji, ułatwia też zdobywanie i utrzymywanie wpływów, jak również może dawać możliwości w zakresie manipulacji czy prowadzenia efektywnej polityki¹⁵⁴.

Wszystkie te dobra, jako czynniki stanowiące o pozycji społecznej i rozwarstwieniu się danej społeczności mają charakter stopniowalny. Można je posiadać w większym lub mniejszym stopniu. Od najwyższych do najniższych zasobów przebiega pewna hierarchia, lub też drabina społeczna, odnośnie wspomnianych: bogactwa, władzy, prestiżu oraz wykształcenia. Usytuowanie na określonym szczeblu każdej z tych hierarchii może różnić grupy społeczne i definiować ich status. Mówimy wówczas o stratyfikacji społecznej czyli uwarstwieniu społeczeństwa¹⁵⁵. Według teorii Jonathana H. Turnera system nierówności istnieje wówczas, kiedy pewne grupy społeczne ludzi otrzymują więcej dóbr cenionych w danym społeczeństwie, niż inne grupy. Rezultatem

¹⁵⁴ Tamże, s. 333-336.

¹⁵⁵ Tamże, s. 332-337.

takiego działania jest występowanie podziałów w społeczeństwie. Znajdujący się na szczycie drabiny społecznej dążą do zachowania istniejącego stanu, a zatem swojej przewagi nad nimi i wynikających z tego przywilejów. Z kolei jednostki znajdujące się na dole w hierarchii zawsze będą pragnąć więcej, przez co żyją w stanie ciągłego gniewu i frustracji. Nierówność społeczna staje się wówczas źródłem napięć w społeczeństwach ludzkich, prowadzi do powstawania różnych ruchów społecznych, protestów, zamieszek, a wreszcie rewolucji¹⁵⁶. Może zatem przekładać się na występowanie różnego typu sytuacji ekstremalnych w wielorakich dziedzinach życia.

Jednym z czynników odpowiedzialnych za występowanie dysproporcji w poziomie życia pomiędzy różnymi społeczeństwami są nierówności regionalne. Dotyczą one zjawiska określanego jako „lock-in”, a zatem swoistego „uwięźnięcia” w regresji kulturowej. Obejmują szereg czynników decydujących o rozwoju regionu, czego następstwem jest rozkład nierówności społecznych. Nierówności regionalne dotyczą bardziej przyczyn niż skutków, są wypadkową zdarzeń historycznych, przemian ekonomicznych i kulturowych mających wpływ na ogólny rozwój danego regionu¹⁵⁷. Podstawę do rozpoznania nierówności regionalnych stanowi analiza porównawcza regionów i województw w ujęciu statystycznym. Wiadomo, że jedne regiony rozwijają się lepiej i szybciej, niż inne. Nierówności regionalne determinuje m.in.: dynamika rozwojowa i zajmowana pozycja, jakość życia ludności, dystrybucja dochodów, podział na regiony zamożne i biedniejsze, zróżnicowanie na miasta i obszary wiejskie, wartość dodana brutto (WDB), jako coraz częściej używany miernik dochodu pozwalający analizować wartość dochodu wytwarzanego w danym regionie¹⁵⁸. Wartość dodana brutto w ujęciu sektorowym daje ogólne wyobrażenie o nowoczesności struktury gospodarczej danego regionu. Cechą przemian strukturalnych jest umacnianie się gospodarki postindustrialnej, opartej na wiedzy i powiązanej ze społeczeństwem informacyjnym,

¹⁵⁶ J.H. TURNER, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Poznań 1994, s. 109-110.

¹⁵⁷ M.W. KOZAK, *Nierówności regionalne*, [w:] B. KŁOS, J. SZYMAŃCZUK (red.), *Nierówności społeczne w Polsce*, s. 96.

¹⁵⁸ Tamże, s. 97-100.

z dominacją sektora III, a zatem związanego z usługami w wytwarzaniu dochodu i zatrudnieniu. Jednocześnie jest tam obserwowany spadek udziału sektora II, odpowiedzialnego za przemysł i budownictwo oraz marginalizacja sektora I, związanego z rolnictwem, leśnictwem i rybołówstwem¹⁵⁹.

Kolejnym czynnikiem powodującym marginalizację są nierówności społeczne w regionach, w których się zaznaczają i które są następstwem zachodzących zmian. Za występowanie i natężenie tych nierówności odpowiadają m.in.: edukacja, innowacyjność i konkurencyjność, zatrudnienie oraz szeroko pojęta kultura. Informację odnośnie poziomu wykształcenia społeczeństwa można pozyskać z danych statystycznych w ujęciu terytorialnym, odnoszących się do: liczby szkół, słuchaczy, poziomu nauczania itp. Z pewnością za niekorzystny czynnik uważane są w tym aspekcie migracje osób wykształconych poza region, w którym zdobyli edukację, co stanowi element niesprzyjający dla ogólnego rozwoju regionu. Innowacyjność i konkurencyjność oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego są z kolei podstawą konkurencyjności gospodarczej i źródłem przewagi danego regionu. Odpowiadają za powszechność wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w życiu zawodowym, publicznym i prywatnym. Z kolei funkcjonowanie rozmaitych instytucji kulturalnych wykazuje na zróżnicowanie kulturowe, widoczny wpływ społecznej kultury regionalnej w funkcjonowaniu tych samych rozwiązań prawnych, pomimo zauważalnych niewielkich zmian. Zatrudnienie to czynnik określający jaka jest stopa procentowa bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Infrastruktura strategiczna z kolei odpowiada za nowoczesne inwestycje komunikacyjne, takie jak: autostrady, drogi, kolejnictwo, porty lotnicze, które ułatwiają i usprawniają komunikację i transport¹⁶⁰. Nierówności społeczne prowadzą do zróżnicowania regionów w różnych obszarach, dość trudnych do wyeliminowania w stosunkowo krótkim czasie. Są zazwyczaj wynikiem występujących i kumulujących się w czasie zaszłości historycznych, kulturowych.

¹⁵⁹ Tamże, s. 100.

¹⁶⁰ Tamże, s. 100-116.

Kolejnym typem nierówności jest nierówność dochodowa, której wzrost dla obszaru Polski zaznaczył się po 1989 r. przyczyniając się do jej dynamiki po transformacji ustrojowej. W tym czasie zaznaczyły się rażące dysproporcje w zarobkach ludności, zmianie uległa też polityka zatrudnienia dostosowana do warunków gospodarki wolnorynkowej. Nierówności w dochodach określane są na podstawie upublicznionych danych statystycznych pozyskiwanych z zeznań podatkowych. Wysokość dochodów ludności mająca wpływ na poziom życia ludności przesądza z kolei o znaczeniu danego regionu i postrzegania go w kategoriach bogaty-biedny. Przyczyny nierówności dochodowej to: gwałtowny wzrost nierówności płac, gdzie dobre wykształcenie pracowników w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji skutkowało znacznie wyższym uposażeniem. Innym powodem narastania takich nierówności było przejście z centralnego systemu ustanawiania płac do systemu zdecentralizowanego, właściwego gospodarce rynkowej oraz przesunięcie popytu na pracę z sektora publicznego do sektora prywatnego i od pracowników fizycznych do profesjonalistów i wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Następnie szybki wzrost wynagrodzeń profesjonalistów i pracowników wysoko wykwalifikowanych przy spowolnieniu wzrostu lub stagnacji wynagrodzenia pracowników nisko kwalifikowanych. Za ten proces odpowiada też cykl koniunkturalny, co oznacza że dla Polski po okresie spowolnienia gospodarczego w latach 1998-2002 i wzroście bezrobocia, nastąpił spadek bezrobocia w latach 2006-2008, prowadzący do stabilizacji lub minimalizacji poziomu nierówności płac. Były to też skutki migracji z Polski do krajów Unii Europejskiej w okresie poakcesyjnym i napływ transferów pieniężnych z zagranicy przekazywany gospodarstwom domowym przez polskich imigrantów. Ponadto należy wymienić transfer aktywów z sektora publicznego do prywatnego, wzrost znaczenia samozatrudnienia oraz znaczącą rolę dochodów z pochodzących własności i dochodów ze źródeł finansowych¹⁶¹. Dochody gospodarstw domowych obliczane są na podstawie dwóch źródeł. Pierwszym jest GUS-owskie Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD), drugim - ba-

¹⁶¹ M. BRZEZIŃSKI, *Nierówność dochodowa w Polsce*, [w:] red. B. KŁOS, red. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, s. 131-133.

danie The European Union Statistics on Income and Living Conditions (EUSILC), które od 2004 r. dostarcza informacji w zakresie międzynarodowego porównywania danych ankietowych o dochodach gospodarstw domowych w krajach Unii Europejskiej.

Kolejny typ nierówności związany jest z rynkiem pracy, co oznacza brak równych szans na zatrudnienie dla jednostek o takim samym potencjale, jak również dyskryminację ze względu na kryteria pozostające bez związku z wydajnością pracownika, m.in. dotyczące płci, wykształcenia, miejsca zamieszkania, pochodzenia. Występowanie nierówności na rynku spowodowane jest niewłaściwym dysponowaniem zasobami pracy i kapitałem ludzkim. Jedną z przyczyn nierównego dostępu do zatrudnienia jest zróżnicowanie regionalne rynku pracy. Występowanie rejonów charakteryzujących się wysokim bezrobociem i niewielkimi możliwościami przemieszczania się siły roboczej w celu uzyskania zatrudnienia, prowadzi do powstawania obszarów biedy i wykluczenia społecznego. Stan ten mogłaby poprawić mobilność ludności poszukującej pracy, która dla obszaru Polski jednak jest zbyt mała z różnych powodów. Są to m.in.: niechęć Polaków do opuszczania miejscowości, z których pochodzą lub gdzie spędzili większość życia, względy rodzinne i mieszkaniowe, koszty finansowe, wyższe niż w miejscu zamieszkania (wynajem lub zakup mieszkania, szczególnie w dużych miastach). Dochodzą do tego takie aspekty jak potrzeba bliskości rodziny, obawa przed trudnościami w znalezieniu pracy oraz wiek, jako że osoby starsze nie poszukują zazwyczaj pracy poza miejscem zamieszkania¹⁶².

Do przyczyn występowania nierówności na rynku pracy zalicza się kwestie: wykształcenia, wieku oraz płci. Nierówności dotyczące zatrudnienia ze względu na płeć dotyczą zwłaszcza kobiet, co przez wielu badaczy uważane jest za przejaw dyskryminacji na rynku pracy. Kobiety otrzymują zwykle niższe wynagrodzenie w porównaniu z tym, które uzyskują mężczyźni, zwłaszcza na tych samych stanowiskach pracy. Jednakże do czynników uzyskiwania niższego wynagro-

¹⁶² J. OCZKI, *Nierówności na rynku pracy w Polsce*, [w:] red. B. KŁOS, red. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, s. 137-145.

dzenia przez kobiety zaliczyć należy te, które nie wynikają z nierównego traktowania. Należą do nich w szczególności:

- krótszy czas pracy (mniejsza liczba nadgodzin, większa liczba kobiet pracujących niepełnym wymiarze czasu pracy),
- zatrudnienie w branżach, w których zarobki nie są wysokie, np. w edukacji, służbie zdrowia,
- niższe oczekiwania płacowe kobiet w porównaniu z mężczyznami,
- mniejsza determinacja w dążeniu do uzyskania wyższego wynagrodzenia,
- mniejsze zainteresowanie kobiet obejmowaniem wyższych stanowisk, np. menedżerskich, gdzie wynagrodzenie jest znacznie wyższe, niż na pozostałych stanowiskach¹⁶³.

Nierówności na rynku pracy związane są również z wiekiem. Dotyczy to osób zarówno młodych, jak i starszych. Młodzi posiadają niewielkie doświadczenie zawodowe, zaś starsi stopniowo wycofują z się z rynku pracy korzystając z przysługujących im uprawnień do świadczeń rentowych lub emerytalnych. Istotnym czynnikiem różnicującym sytuację na rynku pracy jest również poziom wykształcenia. Posiadanie wykształcenia wyższego znacznie poprawia szansę na zatrudnienie¹⁶⁴. Nierówności na rynku pracy mają także charakter nierównego dostępu do pełnowartościowego zatrudnienia. Związane jest to z postawami pracodawców, którzy minimalizując koszty pracy zatrudniają pracowników stosując tzw. elastyczne formy zatrudnienia na podstawie umów na czas określony, umów cywilnoprawnych, w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz w ramach pracy tymczasowej. Nietypowe formy pracy, pomimo iż pozwalają na osiągnięcie równowagi między pracą zawodową a życiem rodzinnym, są niekorzystne dla zatrudnionych. Podejmowanie tego rodzaju pracy nie jest bowiem ich wyborem, a koniecznością posiadania zatrudnienia w ogóle. Powodują mniejszą stabilizację zatrudnienia i dochodów, ograniczony dostęp do szkoleń, mniejsze szanse rozwoju zawodowego, zwiększone ryzyko bezrobocia oraz ubóstwa w wieku poprodukcyjnym. Pracownicy zatrudnieni w ramach nietypowych umów o pracę otrzymują niższe wy-

¹⁶³ Tamże, s. 148.

¹⁶⁴ Tamże, s. 145.

nagrodzenie niż zatrudnieni na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony. Najczęściej podejmują je jednostki zagrożone bezrobociem: osoby młode lub posiadający niskie kwalifikacje zawodowe. Zatrudnienie w ramach elastycznych form pracy jest przejawem nierównego traktowania pracowników na rynku pracy¹⁶⁵. Nierówny dostęp do zatrudnienia ma wpływ na sytuację ekonomiczną rodzin, powodując nierówności dochodowe, przyczyniające się do zróżnicowania jakości życia, ograniczeń w dostępie do dóbr i konsumpcji.

Nierówności edukacyjne można zdefiniować najprościej jako te, które wynikają z nierównego dostępu do edukacji jednostek i poszczególnych grup społecznych (dostęp oraz to w jakim stopniu mogą oni korzystać elementów systemu szkolnego). Uwzględnić należy także zróżnicowanie wyników szkolnych, które są efektem takiego funkcjonowania systemu¹⁶⁶. Nierówności edukacyjne są konsekwencją reformy systemu edukacji w 1999 r.¹⁶⁷ na tle przemian ustrojowych, które miały miejsce w Polsce. Zmiany w szkolnictwie mające być wyrazem „cywilizacyjnego skoku” i z którymi wiązano wiele nadziei, przyniosły także negatywne skutki. Umasowienie edukacji, łatwy do niej dostęp, a przy tym powstawanie szkół niepublicznych na każdym poziomie nauczania wykazały dość duże zróżnicowanie w zakresie kształcenia. Efektem tego było obniżenie się poziomu nauczania w szkołach średnich i na uczelniach wyższych. Dyplom wyżej uczelni przestał być gwarancją wykształcenia tak, jak dawniej i warunkiem otrzymania dobrej pracy.

Najistotniejsze zmiany systemu edukacji dotyczyły:

- wprowadzenia 6-cio klasowej szkoły podstawowej, 3-letniego gimnazjum i 3-letnich liceów ogólnokształcących, także zmian w programach nauczania; wprowadzenie egzaminów sprawdzających po szkole podstawowej i gimnazjum, przyjęcie nowej formuły egzaminu maturalnego (wyniki egzaminu stały się równocześnie wynikami egzaminu wstępnego na uczelnie wyższe),

¹⁶⁵ Tamże, s. 150-151.

¹⁶⁶ P. SADURA, *Państwo i nierówności w systemie edukacji: kierunki działań*, [w:] red. B. KŁOS, red. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, s. 146.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz. U. 1999 nr 12 poz. 96).

- komercjalizacji szkolnictwa,
- drożności nauczania po każdym etapie kształcenia,
- nadzoru i finansowania szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego przez samorządy gminne, a ogólnokształcącego przez powiaty,
- wprowadzenia subwencji oświatowej,
- częściowego współfinansowania szkolnictwa niepublicznego ze środków publicznych,
- poparcia dla prywatyzacji szkół,
- wprowadzenia elementów gry rynkowej do zarządzania i finansowania szkół publicznych itp.¹⁶⁸

W sytuacji wprowadzenia egzaminów końcowych w szkołach podstawowych i gimnazjalnych pojawiła się nierówność w dostępie do szkół wyższego szczebla. Uzyskane wyniki przesądzały o dostępie do wybranych szkół. Poziom nauczania w poszczególnych placówkach okazał się dość zróżnicowany, mający wpływ na osiągnięcia szkolne uczniów. Wobec powyższego szkoły zostały podzielone, w utrzymującym się przekonaniu społecznym, na „lepsze” i „gorsze”¹⁶⁹. Te „lepsze” stawiały wyższe wymagania dotyczące uzyskanych przez ucznia wyników podczas rekrutacji, do „gorszych” szkół dostawali się pozostali uczniowie. Szkoły „lepsze” gwarantowały wyższy poziom nauczania, posiadały lepsze zaplecze dydaktyczne i lokalowe, wysoko wykwalifikowaną kadrę pedagogiczną oraz bogatszą ofertę edukacyjną. Uczęszczenie do „lepszych” szkół przesądzało w dużej mierze o karierze ucznia, przyczyniało się do uzyskania wykształcenia, które dawało większe szanse na przyjęcie na studia w renomowanych uczelniach¹⁷⁰.

Do nierówności edukacyjnych przyczyniła się zależność od statusu społeczno-ekonomicznego rodziców ucznia. Wysoki status społeczny rodziców sprzyja lepszemu wykształceniu ich dzieci. Rodzice

¹⁶⁸ P. SADURA, *Szkoła i nierówności społeczne*, Warszawa 2012, s. 6-9; A. LEVITAS, J. HERCZYŃSKI, *Decentralizacja w Polsce w latach 1990–1999 – tworzenie systemu*, Warszawa 2012, <https://www.ore.edu.pl>, (dostęp: 09 VII 2019).

¹⁶⁹ Tamże, s. 14.

¹⁷⁰ R. DOLATA, *Procedury rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach – ocena z perspektywy nierówności społecznych w edukacji*, [w:] red. E. WOSIK, *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002, s. 181.

ci w większym stopniu dbają o edukację swych dzieci, niż rodzice uczniów o niższym statusie społecznym. Troska i zainteresowanie rodziców wynikami w nauce swych dzieci oraz wspieranie ich w procesie uczenia (mentalne, finansowe) skutkuje podwyższaniem poziomu wiedzy oraz uzyskiwaniem lepszych ocen, co ma wpływ na wyniki egzaminów, a w efekcie „dostanie się” do „dobrych” szkół czy uczelni. Dzieci rodziców o niższym statusie społecznym zdobywają najczęściej wykształcenie zawodowe, przygotowujące ich do roli wykwalifikowanych robotników. Szanse edukacyjne dzieci i młodzieży są więc nierówne.

Warto wspomnieć o szkołach niepublicznych, które postrzegane są jako szkoły dla dzieci elit. Zapewniają wysoki poziom kształcenia, zatrudniają wysoko kwalifikowaną kadrę pedagogiczną, posiadają poszerzoną ofertę edukacyjną, doskonale przygotowane zaplecze dydaktyczne i infrastrukturę. Rodzice mają pośredni wpływ na kształt tych szkół i poziom nauczania, także na innowacyjność, płacąc comiesięczne czesne za naukę dziecka. Praktyka wskazuje, iż dzieci z tych szkół są dobrze przygotowane do egzaminów, a uzyskane wyniki pozwalają im na podjęcie kształcenia w prestiżowych uczelniach na atrakcyjnych kierunkach, których ukończenie jest gwarantem uzyskania dyplomu, a co za tym idzie także korzystnego zatrudnienia.

Nasilenie się nierówności edukacyjnych jest również wynikiem segregacji młodzieży w szkołach, która odbywa się na dwa sposoby: w trakcie rekrutacji do szkoły oraz podczas dzielenia uczniów na klasy. Powstają wówczas zespoły klasowe uczniów zdolniejszych i słabszych, co ma wpływ na zróżnicowany poziom i wyniki nauczania, a potem nierówny start do szkół wyższego szczebla¹⁷¹. Społeczne nierówności edukacyjne stają się udziałem dzieci ze wsi i z małych miasteczek. Ich szanse na uzyskanie „dobrego” wykształcenia są mniejsze, niż dla dzieci z miast. Szkoły wiejskie cechuje duże rozproszenie w terenie, gorsze zaplecze dydaktyczne i lokalowe, niższy poziom nauczania, problemy z zapewnieniem wysoko kwalifikowanej kadry pedagogicznej. Uczęszczają do nich zwykle dzieci z rodzin o niskim statusie społecznym, bywa że z rodzin biednych. Dzieci te mają trudności w nauce, uzysku-

¹⁷¹ P. SADURA, *Szkoła i nierówności społeczne*, s. 15.

ją niższe wyniki z egzaminów, które potem rzutują na przyjęcie ich do szkół miejskich. Ma na to także wpływ mniejsza motywacja młodzieży do nauki, a także obojętność rodziców wobec szkolnych osiągnięć dzieci. Różnice pomiędzy wynikami uzyskiwanymi przez uczniów ze wsi i z miasta widoczne są podczas egzaminów gimnazjalnych i maturalnych. Uczniów szkół wiejskich cechuje zwykle bierność, niższe poczucie własnej wartości i „kompleks prowincji”¹⁷². Dzieci ze wsi rzadziej niż inne zdobywają prestiżowe zawody, np. lekarza, prawnika. W ich przypadku często sprawdza się teoria dziedziczenia, a zatem pozycja dziecka zależy w dużej mierze od pozycji zajmowanej przez rodziców, w różnych kategoriach stratyfikacyjnych: ekonomicznej, kulturowej i społecznej.

Nierówności społeczne mogą także przejawiać się w stanie zdrowia, poprzez istniejące w różnych grupach społecznych różnice w zapadalności na konkretne choroby bądź dotkliwość problemów zdrowotnych pojedynczych osób oraz grup osób wyodrębnionych ze względu na czynniki: społeczne, demograficzne, środowiskowe i geograficzne¹⁷³. Nierówności te mogą występować między grupami społecznymi, osobami o różnej płci, wieku, mogą być także uwarunkowane pokoleniowo. Związane są ze zróżnicowaniem stanu zdrowia społeczeństwa długością życia i współczynnikiem umieralności¹⁷⁴. Do makrospołecznych uwarunkowań różnic w stanie zdrowia zalicza się m.in. skalę ubóstwa i bezrobocia, sposób funkcjonowania systemu ochrony zdrowia dostępność do świadczeń zdrowotnych, zachowania indywidualne, status społeczny będący w bezpośrednim związku ze stylem życia, chorobami, umieralnością, wykształceniem, wykonywaną pracą. Nierówności w zdrowiu są często wynikiem: ubóstwa i wykluczenia społecznego, trudnej sytuacji ekonomicznej osób mniej zamożnych, (szczególnie w określonych grupach wiekowych) i brakiem świado-

¹⁷² A. SOLAREWICZ, *Nierówne szanse dzieci*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Nierowne-szanse-edukacyjne-dzieci-2031897.html> (dostęp: 09 VII 2019).

¹⁷³ J. ŁASKOWSKA, *Społeczne nierówności w zdrowiu*, [w:] B. KŁOS, J. SZYMAŃCZUK (red.), s. 187.

¹⁷⁴ Tamże, s. 188.

mości zdrowotnej najczęściej wśród osób o niskim statusie społeczno ekonomicznym¹⁷⁵.

4.4 Czynniki sprzyjające marginalizacji i instrumenty jej przeciwdziałania

Najważniejszym problemem przy podejmowaniu działań planistycznych i prac urzędzeniowych na obszarach wiejskich jest identyfikacja i wdrażanie stosownych instrumentów przeciwdziałających marginalizacji. W celu wskazania takich instrumentów, najpierw trzeba zdefiniować grupy ludzi zagrożone tym procesem, a następnie wskazać jakie są ogólne czynniki prowadzące do marginalizacji społecznej. Wydaje się, że grupy szczególnie zagrożone marginalizacją w obszarach wiejskich to przede wszystkim mieszkańcy regionów o wysokim bezrobociu, są to zatem nierówności regionalne. Wykluczeniu częściej podlegają także ludzie słabiej wykształceni, osoby starsze i niepełnosprawne, korzystające już z jakichś świadczeń socjalnych. Mogą to być także niektóre rodziny wielodzietne, w których niewielki dochód jest dzielony na większą niż przeciętnie liczbę osób.

Dzięki współpracy Samorządu Województwa Małopolskiego z Bawarskim Ministerstwem Rolnictwa, udało się doprowadzić do zaangażowanie niemieckich ekspertów do przygotowania koncepcji mającej na celu wprowadzenie instrumentów przeciwdziałających marginalizacji w Małopolsce. Projekt zlokalizowany był na terenie gminy Szczurowa, w miejscowości Strzelce Wielkie. Jego głównym celem było opracowanie modelowej koncepcji postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Została ona przygotowana w oparciu o sprawdzoną metodykę bawarską, zakładającą kombinację kompleksowych przedsięwzięć z zakresu odnowy wsi, gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi i urzędzeń rolnych oraz ekologii i krajobrazu. W tworzeniu strategii rozwoju miejscowości oprócz specjalistów z zakresu geodezji i planowania krajobrazu, brali udział rów-

¹⁷⁵ Tamże, s. 189.

niez mieszkańcy, przedstawiciele różnych środowisk, szkół oraz osoby duchowne.

Problematyka marginalizacji społecznej pojawia się zdecydowanie rzadziej w pracach naukowych w Polsce, niż ma to miejsce w innych państwach Unii Europejskiej. Być może powodem takiej sytuacji był brak podstawowych danych lub ich niekompletność, co uniemożliwiało przeprowadzenie koniecznych analiz. Jednak po wejściu Polski do Unii Europejskiej administracja publiczna chcąc ubiegać się o środki europejskie została niejako zmuszona do dokonywania pogłębionych analiz, również w obszarach wiejskich, za pomocą jednorodnych wskaźników mierzalnych. Dane wynikające z Raportów Kohezyjnych, jak również dostępne w instytucjach państwowych czy samorządowych, są podstawą prac dotyczących badań porównawczych w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej w aspekcie dostępności infrastrukturalnej, technicznej czy projektowej. Jak głębokie są te podziały i w jakich obszarach one występują w Małopolsce pokazują m.in. wyniki analizy raportu ze sprawozdania „Ocena zasobów pomocy społecznej województwa małopolskiego za 2018 rok”, przygotowanego przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie.

Sytuacja Małopolski na tle innych regionów kraju charakteryzuje się występowaniem dużych różnic zarówno gospodarczych, infrastrukturalnych, jak też kulturowych oraz społecznych. Województwo dysponuje jednak zasobami, które obecnie czy w przyszłości będą zyskiwały na znaczeniu. Uznawane jest ono za region bardzo atrakcyjny dla inwestorów zagranicznych i wykazało się uzyskaniem w minionych perspektywach finansowych UE bardzo wysokim wskaźnikiem wykorzystania środków europejskich. Jednak z drugiej strony obszar ten jest dotknięty wieloma problemami strukturalnymi obszarów wiejskich, a dokładnie największym rozdrobnieniem agrarnym w kraju, słabą dostępnością komunikacyjną w znacznej części regionu, bardzo trudną konfiguracją terenu, jak również słabo rozbudowanym i przestarzałym rynkiem pracy. Jak to zróżnicowanie wpływa na jakość życia społeczno-gospodarczego tego regionu, jak wygląda dostępność do infrastruktury społecznej w niektórych obszarach życia społecznego pozwalają stwierdzić dostępne dane statystyczne zawarte we wspomnianym raporcie „Ocena zasobów pomocy społecznej województwa

małopolskiego za 2018 rok¹⁷⁶. Opisana w nim sytuacja Małopolski jest podobna do stanu kraju związkowego Bawaria po II Wojnie Światowej. Jak podają źródła literaturowe w tamtym czasie land ten borykał się z takimi samymi problemami jakie obecnie ciążyą Małopolsce, w szczególności występowaniem dużej liczby drobnych gospodarstw rolnych, których dochodowość była niska i nie pozwalała nawiązać konkurencji z producentami rolnymi z innych landów Zachodnich Niemiec czy innych krajów członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹⁷⁷. Do słabych stron Bawarii w okresie od zakończenia wojny do lat 60-tych XX w., należało zapóźnienie rozwojowe i zróżnicowana rzeźba terenu wymagająca odmiennego podejścia do poszczególnych regionów. Do mocnych stron tego kraju związkowego, w omawianym czasie zaliczyć można walory krajobrazowe stanowiące potencjał dla rozwoju regionów turystycznych i rekreacyjnych, dogodne warunki do rozwoju produkcji ekologicznej oraz pielęgnowanie tradycji i tożsamości. Koniec lat 60-tych to jednocześnie wejście na „bawarską drogę rozwoju”¹⁷⁸, która doprowadziła do tego, że jak wspomniano powyżej dzisiaj Bawaria to najsilniejszy gospodarczo kraj związkowy zjednoczonych Niemiec.

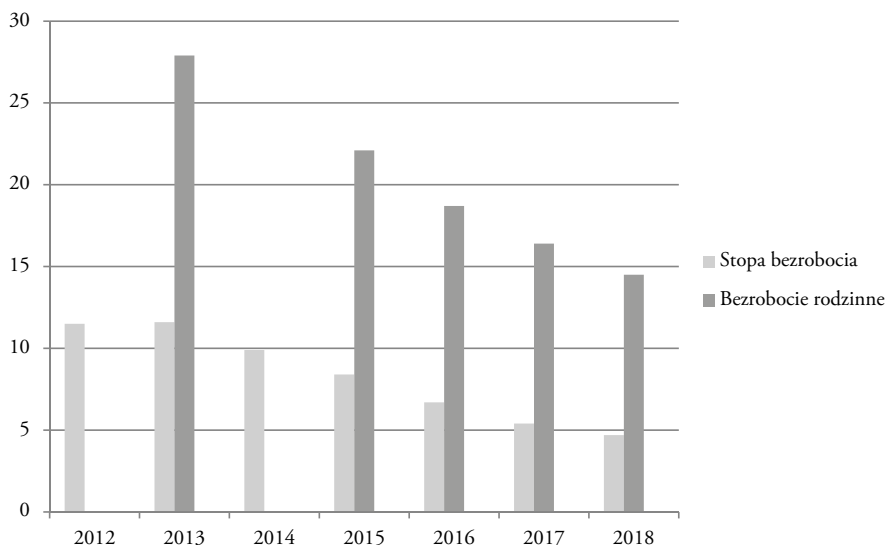
Jednym z poważniejszych problemów, jakie doskwierają obszarom wiejskim, które są z reguły słabiej uprzemysłowione, jest grożące im bezrobocie wśród osób czynnych zawodowo. Na terenach rolniczych niebezpieczną sytuacją jest silnie rozdrobnione rolnictwo, które nie pozwala rodzinom rolniczym osiągać takich dochodów, jakie osiągnęłyby, gdyby areal gospodarstw był większy. Rozsądnym zatem wydaje się prowadzenie przez takie regiony polityki, która przekona społeczność rolniczą do niezbędnych zmian w postaci procesów scalenia czy odnowy wsi. Jak wskazuje przykład Bawarii, można temu przeciwdziałać również poprzez takie planowanie przestrzeni, które pozwoli wydzielić na terenach wiejskich miejsca, w których może rozwijać się przemysł. Oczywiście niezbędne jest zadbanie o infrastrukturę drogową lub dostęp do dróg

¹⁷⁶ *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za rok 2018*, Kraków 2019, s. 17.

¹⁷⁷ Z. SAWICKA, *Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich. Doświadczenia Bawarii z lat 1945-2005*, „*Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*”, (3) 2015, s. 86-87.

¹⁷⁸ Tamże, s. 86.

ładowych, cieków wodnych, którymi odbywa się żegluga śródlądowa czy sieci kolejowej. Od 2013 r. w Małopolsce możemy zaobserwować systematyczny spadek bezrobocia, zaś rok 2018, to kolejny spadek stopy bezrobocia zarówno rejestrowanego jak i bezrobocia rodzinnego (zob. wyk. 1).



Wykres 1. Stopa bezrobocia i bezrobocie rodzinne w Małopolsce w latach 2012-2018 [w %]¹⁷⁹

Z pewnością istotną rolę odegrały tutaj jednostki samorządu terytorialnego, które podjęły się przygotowania odpowiednich terenów inwestycyjnych, kumulując w jednym obszarze znaczne zasoby ziemi, ujmując te tereny w materiałach planistycznych, by następnie korzystając ze środków Unii Europejskiej przygotować je pod inwestycje komercyjne. Następnie podejmując działania marketingowe i promocyjne zarówno w kraju, jak i poza granicami, doprowadzić do pozyskania firm kapitałowych, które są zainteresowane wybudowaniem na tych terenach inwestycyjnych swoich fabryk czy zakładów, tworząc tam jednocześnie miejsca pracy. Na koniec 2018 r. w rejestrach urzędów pracy pozostawało

¹⁷⁹ Opracowanie własne na podstawie raportu: *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za 2018 rok*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Kraków 2019.

71,5 tys. bezrobotnych. Licząc dynamikę spadku rok do roku, zauważamy znaczne obniżenie się bezrobocia. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na pewną wyjątkowość sytuacji, gdyż przy tak niskim poziomie bezrobocia notowanym obecnie w Małopolsce, jest to z pewnością istotny sukces, jednak dalsze spadki, o ile w ogóle wystąpią, mogą przyjmować jeszcze mniejsze wartości¹⁸⁰.

Jak już wcześniej wspomniano, stopa bezrobocia zarówno na obszarze całej Polski, jak i w Małopolsce, od 2014 r. ulega zmniejszeniu, osiągając na koniec 2018 r. poziom 4,7% (w Polsce 5,7%). Należy przy tym pamiętać, że w poszczególnych powiatach Małopolski obserwujemy istotne zróżnicowanie tego zjawiska, osiągając wartości pomiędzy 2,4% a 10,9% (zob. il. 7). Z pewnością jest to związane z dostępnością komunikacyjną, potencjałem społeczno-gospodarczym danego powiatu, czy też aktywnością jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie prowadzenia działań w obszarze przegotowywania terenów pod inwestycje gospodarcze, np. strefy aktywności gospodarczej. Podobnie jak w poprzednim roku, najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w powiatach dąbrowskim (10,9%), tatrzańskim (9,4%) oraz nowosądeckim (8,2%), zaś najniższą stopą bezrobocia zanotowano ponownie w Krakowie (2,4%), powiecie myślenickim (2,7%) i mieście Nowy Sącz (3,2%)¹⁸¹.

W tabeli poniżej (zob. tab. 3) zawarto dla porównania dane dotyczące bezrobocia w Bawarii w latach 2016-2018. Wskazują one na stały spadek liczby osób bezrobotnych w latach 2016, 2017 i 2018. Rok 2019 nie powinien przynieść tutaj znaczących zmian, chociaż odsetek nie będzie już zapewne tak wysoki. Porównanie danych dotyczących kobiet i mężczyzn wypada korzystniej dla tej pierwszej grupy. Praktycznie w każdym badanym okresie bezrobotnych kobiet w wieku produkcyjnym było mniej niż mężczyzn. Grupą o najwyższej stopie bezrobocia w tym landzie są cudzoziemcy. I choć również w tym przypadku liczba osób bez pracy stale spada, to jak wskazują powyż-

¹⁸⁰ *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za rok 2018*, Kraków 2019, s. 18-19.

¹⁸¹ *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za rok 2018*, Kraków 2019, s. 40.

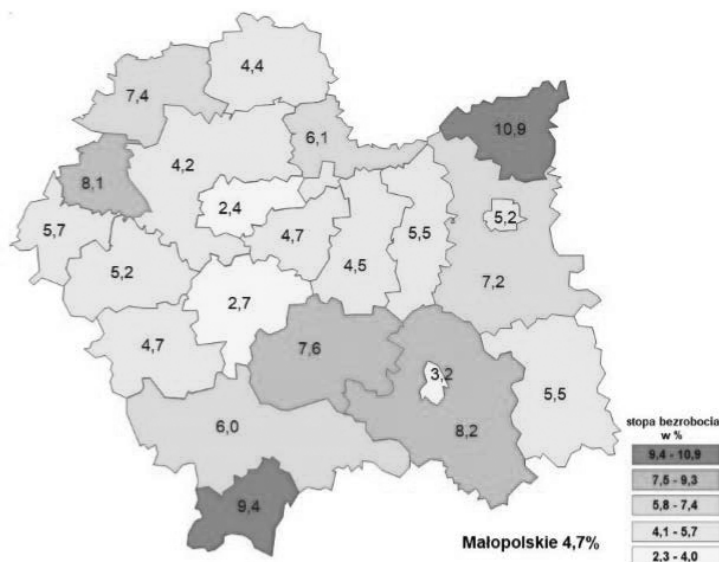
sze dane, bezrobotnych cudzoziemców jest ponad dwa razy więcej niż bezrobotnych Niemców. Interesujące jest jednak, że stopa bezrobocia na przestrzeni roku jest dynamiczna. Odsetek osób bez pracy rośnie w okresie zimowym, a spada w miesiącach wiosennych i letnich.

Tabela 3. Bezrobocie w Bawarii w latach 2016-2018 [w %]¹⁸²

Kategoria		Średnia 2016	Średnia 2017	Średnia 2018	XII 2017	III 2018	V 2018	III 2019	V 2019
Bezrobotni	w %	3,5	3,2	2,9	2,9	3,2	2,7	3,0	2,7
Kobiety	w %	3,5	3,0	2,8	2,8	2,9	2,7	2,7	2,6
Mężczyźni	w %	3,7	3,3	3,0	3,0	3,4	2,8	3,3	2,8
Cudzoziemcy	w %	8,9	7,9	7,4	7,2	7,8	6,4	7,0	6,0
Młodzież	w %	3,2	2,8	2,5	2,3	2,7	2,2	2,5	2,2

Kwestia rozpadu rodziny wielopokoleniowej wraz z jej funkcjami oraz obserwowane zmiany w procesie starzenia się społeczeństwa, stawiają przed administracją publiczną i samorządową wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej wiele nowych wyzwań związanych z przygotowaniem polityki, która będzie w stanie wyjść naprzeciw i zaspokoić dość specyficzne potrzeby osób starszych. Analizując prognozy demograficzne jasno widać, że w nadchodzących latach w Europie będzie następował dalszy wzrost populacji osób starszych, a co jest z tym związane, będzie się pogarszać ich kondycja zdrowotna, przez co wzrośnie potrzeba pomocy administracji publicznej w dostarczeniu im odpowiednich świadczeń. Zaobserwować również można zmianę funkcji rodziny, gdzie coraz powszechniej odpowiedzialnością za opiekę nad osobami starszymi czy niesamodzielnymi obarcza się nie rodzinę, lecz instytucje publiczne.

¹⁸² https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/biz/z1000g_201906.pdf (dostęp: 08 VIII 2019 r.).

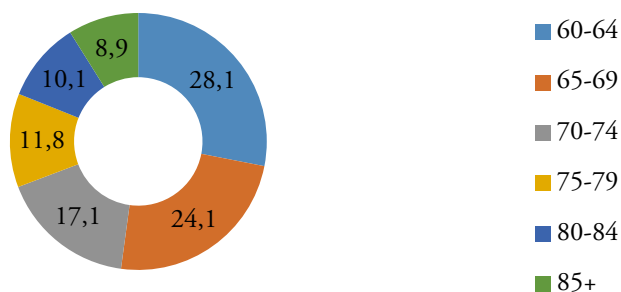


Ilustracja 11. Stopa bezrobocia w małopolskich powiatach, stan na koniec 2018 r. [w %]¹⁸³

W związku z powyższym, rodzą się pytania o skutki tych zmian, o przyszłość opieki nad niesamodzielnymi seniorami, o stan przygotowania instytucji publicznych tak pod względem prawnym, oraz organizacyjnym czy finansowym. Na koniec 2018 r. w województwie małopolskim mieszkało ponad 784 829 tysięcy osób powyżej 60-tego roku życia (co oznacza wzrost w stosunku do roku ubiegłego o 18,4 tys. osób). W populacji tej, najliczniejszą grupę stanowili tzw. najmłodszy seniorzy czyli osoby w przedziale wiekowym pomiędzy 60 a 64 rokiem życia 28,1% oraz osoby w przedziale wiekowym pomiędzy 65-69 lat – 24,1% (zob. wyk. 2). Rozwój medycyny, zmiana jakości naszego życia, integracja społeczna zwłaszcza u osób starszych powoduje, że osiemdziesięciolatekowie i starsi mieszkańcy Małopolski stanowią również bardzo liczną grupę, bo aż 148,9 tysięcy osób, co stanowi 19% udziału w ogólnej liczbie małopolskich seniorów¹⁸⁴.

¹⁸³ Opracowanie własne na podstawie raportu: *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za 2018 rok*, Wojewódzki Urząd Pracy, Kraków 2019.

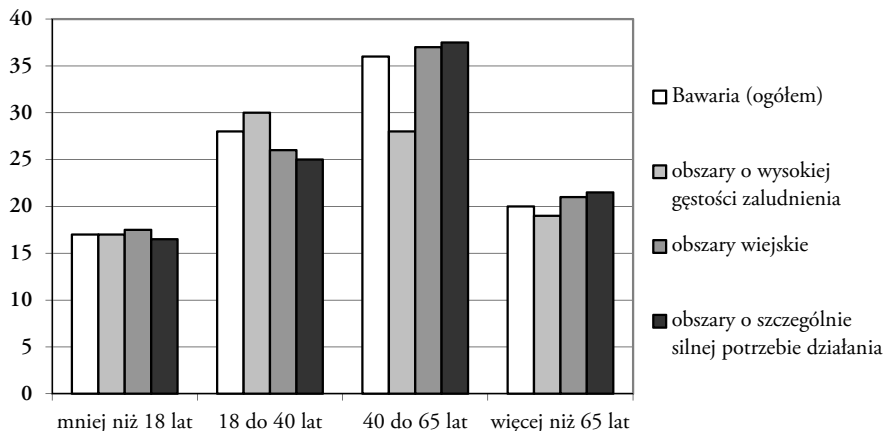
¹⁸⁴ *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za rok 2018*, Kraków 2019, s. 31.



Wykres 2. Struktura mieszkańców Małopolski w wieku 60+ wg grup wieku w 2018 r. [w %]¹⁸⁵

Poniżej (zob. wyk. 3) zamieszczono dane na temat struktury wiekowej mieszkańców Bawarii na dzień 31 grudnia 2017 r. Podobne tendencje wskazują dane statystyczne z Małopolski. Godnym odnotowania wydaje się jednak, że w landzie Bawaria prognozuje się wzrost mieszkańców aż do 2037 r. Należy przypuszczać, że główną przyczyną napływu nowych osób będą emigracja z zagranicy oraz migracje z innych niemieckich landów. W obliczu takiej perspektywy należy już dzisiaj podjąć kroki zmierzające do przygotowania infrastruktury dla starzejącego się społeczeństwa. Jednym z takich kroków mogłoby być umożliwienie przenoszenia się osób z miast na wieś, powrót osób, które wyemigrowały do miast do rodzinnych miejscowości lub usytuowanie instytucji zajmujących się opieką nad osobami starszymi jak domy opieki, dzienne domy opieki czy przychodnie rehabilitacyjne na terenach wiejskich. Przedsięwzięcia takie mogłyby przyczynić się do podtrzymania żywotności terenów wiejskich i spełnić szansę na drugą młodość istniejącej już na tych terenach infrastruktury. Osoby w wieku 65+ stanowią 20% mieszkańców tego kraju związkowego i jak wskazują dane, liczba mieszkańców Bawarii, których określa się mianem seniorów, będzie w przyszłości się zwiększać.

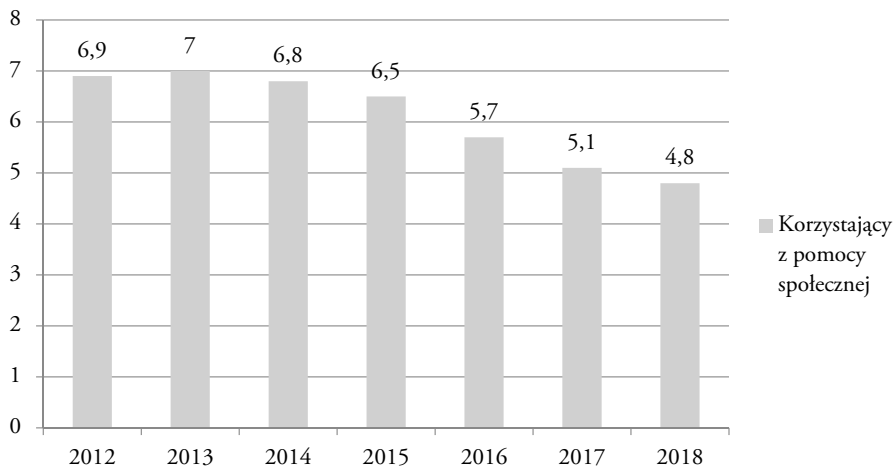
¹⁸⁵ Opracowanie własne na podstawie raportu: *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za 2018 rok*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Kraków 2019.



Wykres 3. Struktura wieku mieszkańców Bawarii [w %] w oparciu o kategorie stosowane w zintegrowanych programach rozwoju obszarów wiejskich na podstawie danych i wyliczeń własnych Bawarskiego Urzędu Statystycznego¹⁸⁶

O skali wykluczenia społecznego w poszczególnych krajach świadczyć mogą zebrane w nich dane statystyczne dotyczące beneficjentów pomocy społecznej. Na koniec 2018 r. w Polsce ponad 2 miliony osób korzystało z różnych świadczeń pomocy społecznej, co stanowi około 5,3% populacji ludności kraju (o 0,6 punkta procentowego mniej w stosunku do roku minionego). W Małopolsce wskaźnik ten osiągnął poziom 4,8% mieszkańców i był na najniższym poziomie od 8 lat, tj. od czasu sporządzania takowych zestawień (zob. wyk. 4). W 2018 r. pomocą społeczną objętych zostało tam 162,4 tys. osób, z ponad 68,7 tys. rodzin.

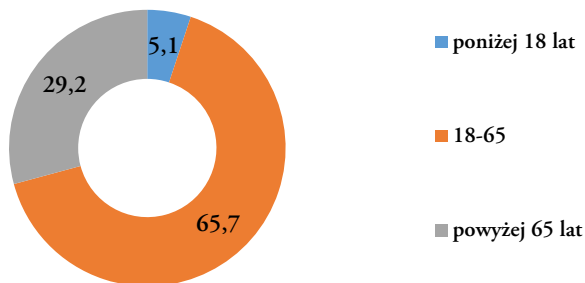
¹⁸⁶ <http://www.landesentwicklung-bayern.de/daten-zur-raumbeobachtung/bevoelkerung/altersstruktur/#prettyPhoto> (dostęp: 08 VIII 2019).



Wykres 4. Udział korzystających z pomocy społecznej w Małopolsce w latach 2012-2018¹⁸⁷

Beneficjentami pomocy społecznej są również mieszkańcy Bawarii (zob. wyk. 5). Dane za 2018 r., wykazują że takiej pomocy udzielono tam w sumie 48.637 beneficjentom. Na wykresie mieszkańcy Bawarii podzieleni zostali na trzy grupy wiekowe, osoby do 18 roku życia (2.478 osób), między 18 a 65 rokiem życia (31.936 osób) oraz powyżej 65 roku życia (14.223 osób). W tym miejscu podkreślić należy, że zasada państwa socjalnego jest w Niemczech zasadą konstytucyjną. Podstawą prawną pomocy jest księga XII Kodeksu pomocy społecznej. Przepisy te dotyczą w pierwszej kolejności osób bezrobotnych, w tym poszukujących pracy i trwale bezrobotnych oraz innych potrzebujących pomocy. Świadczenia jakie pobierać mogą beneficjenci to: świadczenia alimentacyjne, pomoc podstawowa dla osób starszych i w wypadku zmniejszeniu zdolności do pracy, świadczeń zdrowotnych, świadczenia dla osób niepełnosprawnych, świadczenia dla osób pobierających zasiłek opiekuńczy i świadczenia dotyczące innych szczególnych przypadków i okoliczności życiowych.

¹⁸⁷ Opracowanie własne na podstawie raportu: *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za 2018 rok*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie.



Wykres 5. Osoby pobierające świadczenia socjalne w roku 2018 zgodnie z księgą XII Kodeksu pomocy społecznej według grup wiekowych [w %] na podstawie danych Bawarskiego Urzędu Statystycznego, Fürth 2019¹⁸⁸

W ostatnich latach, a zwłaszcza od wejścia Polski do Unii Europejskiej, a co za tym idzie po otwarciu się Europy dzięki możliwości swobodnego przekraczania granic, cały nasz kraj jak i jego poszczególne regiony, stały się beneficjentem zmian w obszarze modelu rodziny oraz więzi rodzinnych. Ich rozluźnienie we współczesnej rodzinie jest spowodowane z jednej strony zmianami pokoleniowymi na tle przemian cywilizacyjnych, z drugiej zaś kryzysem rodziny. O kryzysie rodzinnym mówią konserwatyści, którzy zwracają uwagę na niską dzietność rodzin oraz niestabilność instytucji małżeństwa. Rodzina wielopokoleniowa przestaje być dominującym modelem rodziny w Europie. W państwach Europy Zachodniej nastąpiło to o wiele wcześniej, niż wśród nowych członków Unii, a powody jej rozpadu są złożone. Główną zaletą rodziny wielopokoleniowej jest realizowanie przez nią więzi rodzinnej i solidarności międzypokoleniowej. Chodzi w szczególności o opiekę jednych członków rodziny nad innymi, silniejszych nad słabszymi, dziadków nad wnukami, dzieci nad posuniętymi w latach i wymagającymi opieki rodzicami. Kolejną zaletą jest kwestia ekonomiczna. Koszty utrzymania większej grupy ludzi są niższe niż koszty utrzymania każdej z tych osób z osobna albo mniej licznych grup.

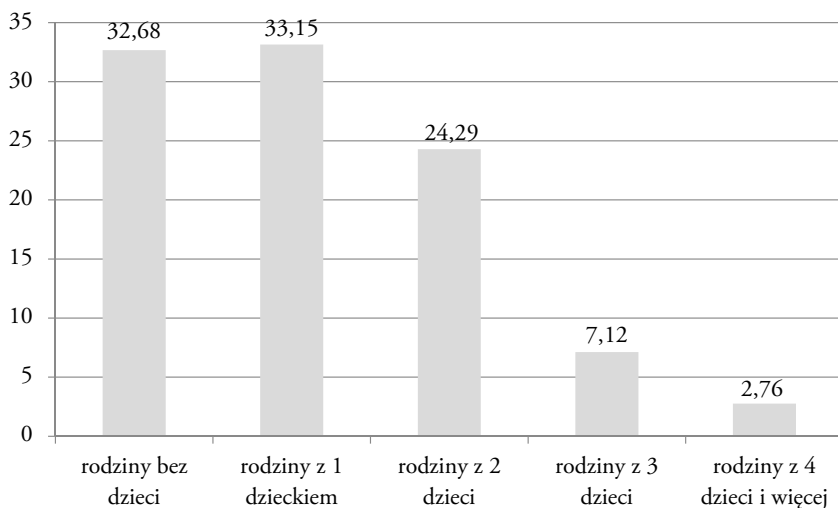
Jednocześnie to właśnie kwestie ekonomiczne oraz powiązana z nimi migracja członków rodzin za granicę lub do większych ośrod-

¹⁸⁸ https://www.statistik.bayern.de/mam/statistik/bildung_soiziales/soiziales/0205_empfaenger_von_leistungen_kap3_2018_780px.png (dostęp: 08. VIII 2019).

ków miejskich, jako ośrodków gwarantujących dostęp do rynku pracy i zatrudnienia, czy też migracja związana ze zdobywaniem wykształcenia, doprowadziły do zmiany modelu i stopniowego zmniejszania się liczby rodzin wielopokoleniowych. Także wraz z bogaceniem się społeczeństw dochodzi z reguły do zmniejszania się liczby dzieci w danych rodzinach, choćby z tego względu, że kobiety podejmują pracę zawodową, zmienia się też cały model życia rodzinnego. Należy przypuszczać, że rodziny takie są nadal bardziej popularne w środowisku wiejskim, niż w miastach. Inną zauważalną tendencją jest zmiana stylu życia ludzi przejawiająca się w szczególności wzrostem liczby rozwodów, co w przypadku Niemiec dotyczy to także par jedнопłciowych, wzrostem liczby powtórnych małżeństw i powstawiania w związku z tym rodzin patchworkowych, jak również wzrostem związków pozamałżeńskich. Skutkuje to m.in. faktem że dzieci coraz częściej wychowują się mieszkając wyłącznie z jednym z rodziców.

Dane statystyczne odnoszące się do w rodzin z woj. małopolskiego wykazują, że liczba rodzin z jednym dzieckiem oraz rodzin bezdzietnych jest tam niemal identyczna. W zdecydowanej mniejszości są z kolei rodziny, które wychowują troje, czworo lub więcej dzieci (zob. wyk. 6). Zgodnie z danymi spisu powszechnego z 2011 r., najwięcej rodzin 3+ w Małopolsce zamieszkiwało powiaty: limanowski – 5,3 tys. (27,7% wszystkich rodzin z dziećmi), nowosądecki – 8,1 tys. (25,1%), nowotarski 5,9 tys. (21,7%), tarnowski 5,9 tys. (20,2%), zaś na terenie miasta Krakowa – 6,6 tys. (7%). Dlatego tak ważna jest solidarność społeczna w stosunku do tej grupy rodzin, którzy w dzisiejszych czasach, decydują się na wychowywanie większej liczby dzieci. Pozytywnym sygnałem dla Małopolski jest fakt, że jak wskazują dane statystyczne stanowi jeden z nielicznych regionów w kraju, gdzie przyrost naturalny jest nadal na dosyć zadawalającym poziomie. Jednocześnie nie należy zapominać o problemach i potrzebach rodzin wielodzietnych. Rodzina wielodzietna, to rodzina, która ma większe koszty utrzymania. W związku z tym jej członkowie bardziej narażeni są na sytuację, gdy mogą popaść w długi lub ubóstwo w przypadku utraty pracy, zdrowia, zdolności do pracy czy życia przez głównego żywiciela rodziny. Okoliczność taka prowadzi bezpośrednio do zepchnięcia takiej rodziny na margines, jest zatem podstawą do wy-

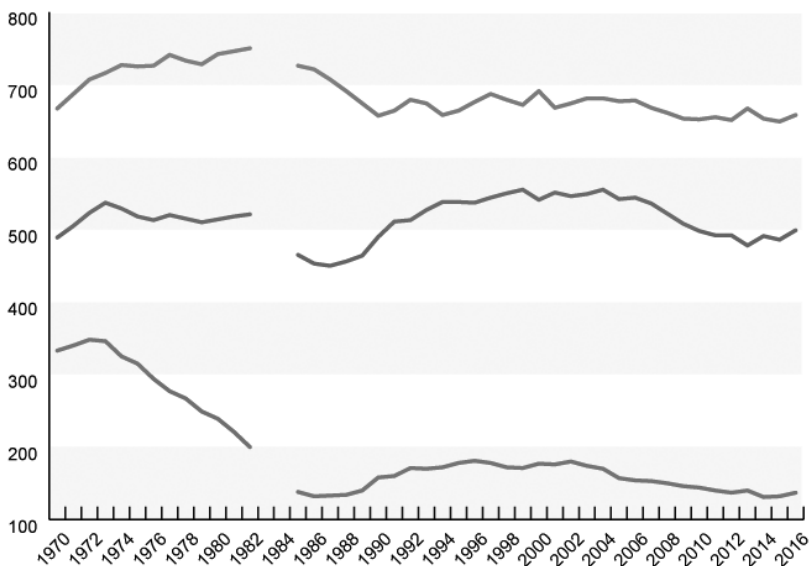
stąpienia nierówności społecznych. Odpowiednia dbałość o tereny wiejskie czy wiejsko-miejskie, mogłaby przełożyć się na ograniczenie ruchów migracyjnych, a poprzez to pośrednio na wsparcie rodziny wielopokoleniowej. Odpowiednia polityka regionalna i wspomniane wyżej wysiłki władz lokalnych zmierzające do industrializacji terenów wiejskich poprzez przyciąganie na nie inwestorów i budowanie przedsiębiorczości i ożywienie rynku pracy mogłoby zadziałać korzystnie na los rodzin żyjących na tym terenie.



Wykres 6. Rodziny w Małopolsce według liczby posiadanych dzieci [w %]¹⁸⁹

Zmiany w liczbie dzieci poniżej 18-tego roku życia wychowujących się w rodzinach w Bawarii prezentuje poniższy wykres (zob. wyk. 7).

¹⁸⁹ Opracowanie własne na podstawie raportu: *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za 2018 rok*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie.



Wykres 7. Rodziny w Bawarii według liczby dzieci poniżej 18-tego roku życia latach 1970-2016 w [tysiącach], brak danych za 1983 i 1984, wykresy autorstwa Państwowego Instytutu Badania Rodziny na Uniwersytecie w Bambergu – Liczby i Fakty, w oparciu o dane Bawarskiego Urzędu ds. Statystyki i Przetwarzania Danych, Dane Mikrocenzusu, źródło: Adam/Rost, 2018 r., ifb–Raport Rodzinny dla Bawarii, Bamberg: Państwowy Instytut Badań Rodziny, ifb-Materiały 1-2018, tabela 6¹⁹⁰

Pierwsza krzywa od góry to rodziny z jednym dzieckiem, druga krzywa od góry oznacza rodziny z dwojgiem dzieci, krzywa położona najniżej to rodziny posiadające troje lub więcej dzieci. Jak łatwo zauważyć na powyższym wykresie największy spadek dzietności rodzin bawarskich przypada na lata 70-te XX w. Należy przypuszczać, że tendencja którą obserwujemy na wykresie nie będzie podlegać znaczącym zmianom.

¹⁹⁰ <https://www.ifb.bayern.de/zahlenundfakten/neue/35626/index.php> (dostęp: 08. VIII 2019).

4.5 Główne instrumenty przeciwdziałania marginalizacji na obszarach wiejskich

Za podstawowe instrumenty mające na celu zmniejszanie, a w efekcie przeciwdziałanie utrzymywaniu się w obszarach wiejskich marginalizacji, to przede wszystkim utrzymanie żywotności takich obszarów. Według Z. Sawickiej dla obszaru Bawarii, pozytywnie wpływa na to wysoka liczba działających tam organizacji pozarządowych, wzrost zainteresowania turystyką wiejską, elastyczne podejście do zarządzania ziemią oraz stosowanie skutecznych elementów ochrony środowiska i przyrody¹⁹¹. Bardzo ważne okazały się tam także programy scalania gruntów, powiązane z koncepcją odnowy wsi. Cele te dla Bawarii brzmią zresztą podobnie do celów odnowy wsi obowiązujących dziś w Polsce¹⁹². Odnowa wsi może sprzyjać zmniejszeniu wykluczenia, co zostało już wcześniej nadmienione w rozdziale 3, m.in. poprzez: utrwalanie i ukazanie zasobów miejscowej spuścizny kulturowej, poprawę rozwoju rolnictwa na tle miejscowych uwarunkowań, dążenie do utrzymania niepowtarzalnego charakteru osiedli wiejskich na tle otaczającego krajobrazu, czy też wspieranie realizowania postulatów dotyczących konieczności ochrony klimatu. Wreszcie idea ta, jako instrument przeciwdziałania marginalizacji jest ważna także dlatego, że stała się swoistą koncepcją ochrony wsi, przy jednoczesnym zaprzestaniu utożsamiania jej jedynie z rolnictwem, jak to miało miejsce w Bawarii jeszcze kilkadziesiąt lat temu, a przy dostrzeżeniu jej wielofunkcyjności.

Inne założenia związane z ideą odnowy wsi to poprawa infrastruktury i warunków funkcjonowania przedszkoli, szkół czy bibliotek, czy poprawa komunikacji, m.in. przez wprowadzenie nowych przystanków autobusowych. Czynniki te są bardzo ważne, ponieważ pomagają likwidować bariery dla osób starszych i niepełnosprawnych, oraz stwarzają lepsze warunki do wychowania dzieci, przez co mogą sprzyjać łatwiejszemu funkcjonowaniu tradycyjnego modelu rodziny.

¹⁹¹ Z. SAWICKA, *Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich. Doświadczenia Bawarii z lat 1945-2005*, s. 83-94.

¹⁹² Tamże, s. 88.

Do instrumentów przeciwdziałających marginalizacji zalicza się także planowanie przez dialog, a zatem włączenie elementu obywatelskiego. Może to być realizowane poprzez dobrą współpracę na poziomie międzygminnym oraz zaangażowanie obywatelskie¹⁹³. W przypadku tego drugiego działania cenna wydaje się przede wszystkim idea lokalnego patriotyzmu. Według niej patrioci lokalni zakładają stowarzyszenia i fundacje, aby razem realizować swe pozytywne cele. Wiąże się ona z aktywną partycypacją lokalnej społeczności z życiem danej wspólnoty. Wreszcie przeciwdziałanie marginalizacji obszarów wiejskich Bawarii, co może posłużyć także za wzór dla Małopolski, może odbywać się poprzez wspieranie rolnictwa przez regionalne programy kredytowe, dobrą edukację, czy wreszcie rozbudowany system doradztwa rolniczego, co z kolei bardziej szczegółowo omówiono w rozdziale 5¹⁹⁴. Wszystkie te czynniki są także istotne w aspekcie zmniejszania się bezrobocia w obszarach wiejskich, zwłaszcza tych znajdujących się w większej odległości od miast, gdzie skoncentrowany jest przemysł, zapewniający większą liczbę miejsc pracy.

¹⁹³ Z. SAWICKA, *Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich. Doświadczenia Bawarii z lat 1945-2005*, s. 89.

¹⁹⁴ Tamże.

Rozdział 5:

Bawarska polityka wobec wsi i rolnictwa charakteryzująca regionalne programy kredytowe, rozbudowany system doradztwa

5.1 Bawarskie rolnictwo w ujęciu retrospektywnym

Jeszcze w połowie XIX w. obszar Bawarii cechował się niemal w całości strukturą rolniczą, gdzie obszary zalesione stanowiły zaledwie 18% całkowitej powierzchni. Także grunty rolne, do których zaliczano ubogie pastwiska, a nawet nieużytki stanowiące około 9% były tam użytkowane pastwiskowo. Od lat 50-tych XIX w. struktura bawarskiego krajobrazu zaczęła być poddawana znaczącym zmianom. Wówczas znacząco wzrósł udział terenów zalesionych, a nisko produktywność pastwiska oraz nieużytki, stanowiące typowy element krajobrazu zaczęły stopniowo zmniejszać areal lub wręcz zanikać. Zmniejszyło się także użytkowanie rolnicze, do mniej niż 50% całego obszaru¹⁹⁵. Następnie w okresie trwającym do końca II Wojny Światowej głównym celem przemian stał się wzrost produkcji rolnej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywności i dostępności do niej przez rosnącą populację Bawarii¹⁹⁶. Jednak jeszcze w okresie przypadający bezpośrednio na czas po II Wojnie Światowej ten kraj związkowy wchodził jako najbiedniejszy region Republiki Federal-

¹⁹⁵ O. BENDER i in., *Analysis of land-use change in a sector of Upper Franconia (Bavaria, Germany) since 1850 using land register records*, "Landscape Ecology" 20/2 (2005), s. 149-163.

¹⁹⁶ G. HENKEL, *Der Ländliche Raum*, Stuttgart 1999, s. 125.

nej Niemiec, w którym PKB na mieszkańca było najniższe w kraju. Uwarunkowania naturalne, w tym silne urzeźbienie terenu oraz rozdrobniona struktura agrarna, w której dominowały drobne, rodzinne gospodarstwa decydowała o niskiej produktywności i dochodowości rolnictwa¹⁹⁷. Wówczas o zaopatrzeniu ludności w artykuły spożywcze, a zatem o logistyce oraz cenach surowców decydował w głównej mierze urodzaj determinowany przez regionalne warunki pogodowe w danym sezonie wegetacyjnym. Ponadto wymiana towarów wewnątrz kraju była ograniczona także ze względów politycznych. To właśnie z chęci szybkiego pokonania tych barier wynikało założenie EWG, do której przystąpiły także ówczesne Niemcy. Było to ważnym determinantem otwarcia granic w części Europy Zachodniej. Ta ponadnarodowa organizacja gospodarcza i polityczna przyczyniła się do ogólnego wzrostu zamożności społeczeństwa, dzięki utworzeniu strefy wolnego handlu, która zapewniła też łatwiejszy i szerszy przepływ towarów¹⁹⁸.

Jeszcze w 1950 r. odsetek pracujących w rolnictwie wynosił w Bawarii 31%, z tego w ponad połowie bawarskich powiatów było to ponad 40% i był on najwyższy w całych Niemczech. Wówczas też dla 80% właścicieli gospodarstw o powierzchni 3-4 ha gruntów rolnych, rolnictwo stanowiło główne źródło dochodu¹⁹⁹. Gospodarstwa takie składały się z wielu małych, porozrzucanych po okolicy działek rolnych, co dodatkowo utrudniało pracę, czyniąc ją bardzo pracochłonną i mało opłacalną²⁰⁰. Rozdrobnienie to było wyraźne jeszcze w kolejnej dekadzie, kiedy średnia wielkość gospodarstwa

¹⁹⁷ H. BERGSCHMIDT, *Das Wachstum der bayerischen Wirtschaft seit 1950 in Vergleich zum Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1966, s. 7.

¹⁹⁸ J. OPPERER, *Die Bedeutung von Innovationen für die Landwirtschaft in Europa. Innovative Lösungen in der Zucht und Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere*, Balice 2017, s. 19-26.

¹⁹⁹ A. EICHMÜLLER, *Landwirtschaft und bäuerliche Bevölkerung in Bayern, ökonomischer und sozialer Wandel 1945-1970, eine vergleichende Untersuchung der Landkreise Erding, Kötzing und Obernburg*, München 1997, s. 12.

²⁰⁰ A. SCHLÖGL, *Bayerische Agrargeschichte. Die Entwicklung der Land und Forstwirtschaft seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, München 1954, s. 8.

rolnego wynosiła 5,1 ha UR²⁰¹. Wtedy według statystyk średnia liczba osób pełnozatrudnionych w rolnictwie, przypadających na 100 ha UR wynosiła w Niemczech ogółem 24, a dla Bawarii było to aż 48 osób²⁰². Także słaby stopień mechanizacji przyczyniał się do niskiej produktywności i dochodowości w tym sektorze gospodarki. Dochód z jednego ha UR w latach 1950-1954 wynosił w Bawarii średnio na rok 921 DM. Żaden inny kraj związkowy nie miał tak niskiej produktywności, przy ówczesnej średniej dla Niemiec na poziomie 1.119 DM²⁰³.

Następnie w latach 1960-70 zaszły tam znaczące i szybkie zmiany gospodarcze, które wyraźnie odbiły się na różnych sektorach gospodarki, w tym na rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich. Jednak ten kraj związkowy nadal pozostawał regionem o bardziej rolniczym charakterze niż inne części Zachodnich Niemiec. Struktura rolnictwa w dalszym ciągu była mocno rozdrobniona, a zatrudnienie w tym sektorze większe niż w pozostałych częściach kraju. W Bawarii w zasadzie nigdy nie istniały duże farmy, a w 1960 r. tylko 1,5% gospodarstw nie należało do prywatnych właścicieli²⁰⁴. Przekształcenia w strukturze rolnictwa związane z tzw. niemieckim cudem gospodarczym polegały głównie na porzucaniu gospodarowania przez właścicieli małych gospodarstw i przechodzeniu do sektorów gospodarki niezwiązanych z rolnictwem. Zwiększyła się także liczba gospodarstw dwuzawodowych, a proces ten przebiegał szybciej niż w innych niemieckich regionach. Spadała liczba gospodarstw, rosła natomiast ich wielkość, wydajność i produktywność. Przemiany te wspierane były przez programy pomocowe ówczesnej EWG i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, których celem było osiągnięcie samowystarczalności żywniowej Niemiec. Od lat 60-tych XX w. obserwowane jest także stopniowe zmniejszanie się liczby gospodarstw, z ponad 352 tysięcy w 1960 r. do nieco ponad 106 tysięcy w 2017 r. (zob. wyk. 8).

²⁰¹ Z. SAWICKA, *Modernizacja rolnictwa rozdrobnionego w Bawarii: wnioski dla Polski*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2 (2011), s. 98-114.

²⁰² A. SEIDL, *Deutsche Agrargeschichte*, Freising 1995, s. 4.

²⁰³ *Grüner Plan, Bericht über die Lage der Landwirtschaft*, 1956, s. 6.

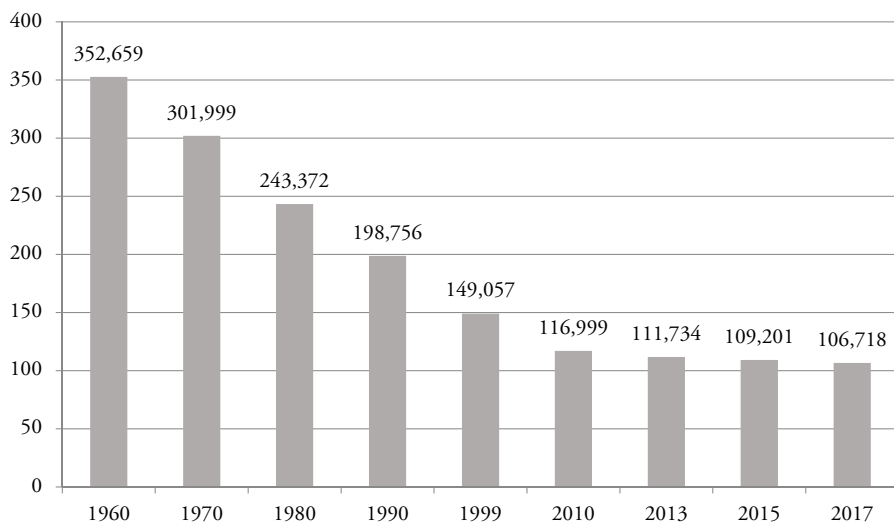
²⁰⁴ F.J. STRAUSS, *Arbeitsplatz ländlicher Raum. Frühjahrstagung der ASG 1979 in Regensburg*, München 1979, s. 7.

W latach 70-ty i 80-tych XX w. Bawaria prowadziła już własną politykę wspierania gospodarstw mniejszych i dwuzawodowych, stanowiącą regionalne rozwinięcie polityki federalnej oraz WPR²⁰⁵. Polityka ta składała się zarówno z instrumentów bezpośredniego wsparcia gospodarstw, m.in. poprzez dopłaty obszarowe, jak i preferencyjne kredyty inwestycyjne dla małych gospodarstw, które nie kwalifikowały się do ówczesnej pomocy wspólnotowej oraz różnych działań będących dziś elementami II filaru WPR. Najważniejsze z nich były wyodrębnione w trzy obszary działań i miały na celu rozwój mniejszych i dwuzawodowych gospodarstw rolnych poprzez poprawę struktury agrarnej, kategoryzację obszarów rolniczych, w celu udzielenia im zasadnego wsparcia oraz wsparcie różnych form współpracy i kooperacji pionowej. Poprawa struktury agrarnej odbywała się m.in. poprzez szeroko rozumiane scalanie gruntów, ale także przenoszenie gospodarstw na obrzeża wsi oraz wspieranie finansowe dzierżawy ziemi rolniczej. W okresie pomiędzy latami 70-tymi i końcem XX w., produkcja zwierzęca stała się głównie działalnością opartą o hodowlę zwierząt w budynkach gospodarskich, a zatem w systemach bardziej intensywnych. Rozwój wsi sprawił też, że infrastruktura z nimi związana zaczęła się rozszerzać na tereny dotychczas zajmowane wyłącznie przez pola uprawne²⁰⁶. W tym samym czasie następowało też przekształcanie istniejących gospodarstw o bardzo szerokim profilu, na gospodarstwa bardziej wyspecjalizowane, np. specjalizujące się tylko w produkcji mleka, wołowiny, wieprzowiny itp. Jednocześnie wiele podmiotów rolnych dotychczas związanych z produkcją zwierzęcą porzucało ją, ze względu na duże nakłady pracy, lub przeciwnie z przyczyn ekonomicznych znacząco powiększało stada utrzymywanych w gospodarstwie zwierząt²⁰⁷.

²⁰⁵ Z. SAWICKA, *Strategie rozwojowe gospodarstw dwuzawodowych w regionie Bawarii – studium przypadków*, „Wieś i Rolnictwo” 2 (2013), s. 106-123.

²⁰⁶ O. BENDER i in., *Analysis of land-use change in a sector of Upper Franconia*, „Landscape Ecology” 20/2 (2005), s. 152.

²⁰⁷ P. HÜMMER, *Soziale Entwicklungen und ihre räumlichen Auswirkungen im Agrarbereich, erläutert an einem Beispiel aus der nördlichen Fränkischen Alb*, „Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft” 21/22 (1974/75), s. 527-535.



Wykres 8. Liczba gospodarstw rolnych w Bawarii w latach 1960-2017²⁰⁸

Wraz ze wzrostem obszaru gospodarstw i wielkości stad zwierząt, produkcja ta stawała się coraz bardziej uciążliwa dla bawarskiej wsi, która już wówczas stawała się w części nierolnicza i wielofunkcyjna. Dlatego też do 1965 r. możliwe było otrzymanie dofinansowania z bawarskiego budżetu na przenoszenie gospodarstw z centrum wsi, na jej obrzeża, z czego skorzystało 6,5% bawarskich rolników. Następnie Bawaria wycofała tę formę wsparcia, ponieważ uznała ją za rozbijającą strukturę wsi. Ponadto niszczyła ona krajobraz, a także podnosiła koszty budowy i utrzymania infrastruktury. Pomimo sprzeciwu ze strony regionu, rząd federalny Niemiec podtrzymywał dofinansowanie tego działania jeszcze w latach siedemdziesiątych²⁰⁹. W latach 1965-1980 bawarskie gospodarstwa rolne mogły uzyskać także dofinansowanie do dzierżawy gruntów rolnych. Otrzymanie premii za wydzierżawienie ziemi wymagało spełnienia dwóch istotnych warunków, umowa dzierżawy musiała być zwarta na minimum 12 lat, a przejmowanie

²⁰⁸ Bavarian State Ministry of Food, Agriculture and Forestry, *Agriculture and Forestry in Bavaria. Graphics and Tables*, Munich 2018, s. 4. tłum. K. MUSIAŁ.

²⁰⁹ Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, *Der Bayerische Weg. Agrarpolitik für eine bäurliche Landwirtschaft und einen gesunden Lebensraum*, München 1978, s. 2.

gruntów musiało się odbywać w ramach przeprowadzanej procedury geodezyjnego urządzania wsi lub dotyczyć gruntów sąsiadujących. Zasady te gwarantowały maksymalne wykorzystanie dzierżawionych gruntów oraz zapewnienie stabilności produkcyjnej gospodarstw prowadzących produkcję na dzierżawionej ziemi²¹⁰.

Pośrednią formą wsparcia małych i dwuzawodowych gospodarstw było także finansowe wspieranie ochrony środowiska i rolniczego krajobrazu, realizowane przez te podmioty gospodarcze. Potrzeba taka została dostrzeżona w Bawarii wcześniej niż w innych krajach Unii Europejskiej. Bawarska ustawa o ochronie przyrody z 1973 r. wprowadzała obowiązek utrzymania rolniczego krajobrazu na obszarach wiejskich²¹¹. Obszary podzielono na kilka kategorii: tereny o przeznaczeniu rolniczym, gdzie rolnictwo może być rentowne, tereny pod ekstensywną gospodarkę rolną, tereny które należy wyłączyć z rolniczego użytkowania, a zatem tam gdzie rolnictwo jest nierentowne, a utrzymanie rolniczego krajobrazu nie jest konieczne ani ze względów przyrodniczych ani estetycznych. Następnie wyróżniono tereny na których należy podjąć działania mające na celu ochronę krajobrazu rolniczego. Były to obszary gdzie rolnictwo co prawda nie było rentowne, ale utrzymanie krajobrazu rolniczego, jako formy krajobrazu kulturowego stanowiło konieczność ze względu na ochronę środowiska i walory estetyczne regionu²¹². Można zatem stwierdzić, że Bawaria jest regionem, w którym wcześniej niż gdzie indziej zastosowano nowe rozwiązania ekonomiczne dla obszarów wiejskich, planowane w zgodzie z wymogami ekologicznymi oraz krajobrazowymi²¹³. Obserwowana w tamtym okresie ewolucja polityki europejskiej także dążyła do coraz silniejszej

²¹⁰ Tamże.

²¹¹ Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, *Der Agrarleitplan. Bayern. Bauerland. Kulturland. Der Agrarleitplan*, München 1974, s. 4.

²¹² Z. SAWICKA, *Strategie rozwojowe gospodarstw dwuzawodowych w regionie Bawarii*, s. 118.

²¹³ W. WILKOWSKI i in., *Opracowanie projektu ogólnego scalania gruntów z uwzględnieniem elementów ekologicznych oraz kształtowania krajobrazu*, [w:] red. TENŻE, *Systemy katastralne i przekształcenia struktury przestrzennej obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2002, s. 15.

go wspierania wsi, co jednak nie było tożsame ze wspieraniem rolnictwa. Nie oznaczało to powstrzymania się Bawarii od prowadzenia własnych działań służących rozwojowi obszarów wiejskich, co było realizowane właśnie poprzez wprowadzanie regionalnych programów pomocowych, w tym kredytowych, edukację rolniczą oraz rozbudowany system doradztwa. To one kształtowały bawarską politykę wobec wsi i rolnictwa w ostatnim dwudziestolecu XX w., przyjmując postać zintegrowanych programów rozwoju obszarów wiejskich²¹⁴.

Według Sawickiej²¹⁵, za jeden z ważnych czynników rozwoju gospodarczego Bawarii można uważać także migracje ludności przesiedlonej po wojnie z dawnych obszarów położonych na wschodzie. Był to jeden z trzech niemieckich landów, do którego przybyło najwięcej przesiedleńców, stanowili oni tam około 19% tzw. „nowego” bawarskiego społeczeństwa. Ludzie ci osiedlali się nie tylko w dużych miastach, ale także w obszarach wiejskich, na terytorium całego regionu. W większości byli to rzemieślnicy i handlowcy, rzadziej rolnicy, dzięki czemu spadł odsetek zatrudnionych w rolnictwie. Nowi mieszkańcy zaczęli wykonywać swoje zawody w miejscu osiedlenia, przyczyniając się do powstawania różnych przedsiębiorstw. To też przyczyniło się do dalszego przekształcania się tego wcześniej typowo rolniczego regionu, w bardzo bogaty region o charakterze przemysłowo-usługowym, w którym powstawały m.in. duże korporacje przemysłu samochodowego i maszynowego²¹⁶.

5.2 Rolnictwo Bawarii po roku 2000

Obecnie Bawaria jest niezmiennie największym producentem żywności spośród wszystkich krajów związkowych Niemiec²¹⁷. Mimo

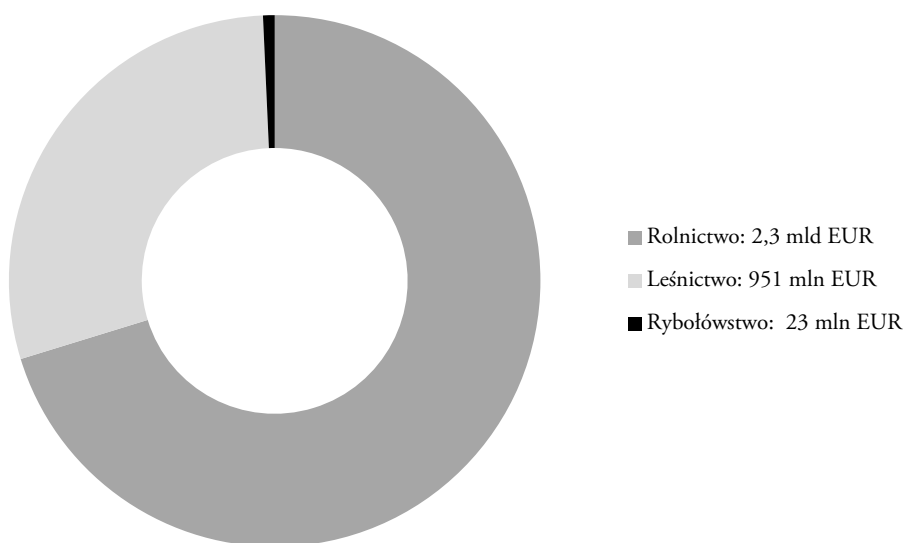
²¹⁴ Z. SAWICKA, *Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich*, s. 83-94.

²¹⁵ Z. SAWICKA, *Trajektorie rozwoju obszarów wiejskich Bawarii i Małopolski*, Warszawa 2013, s. 11-180.

²¹⁶ A. FREY, *Die industrielle Entwicklung Bayerns von 1925 bis 1975. Eine vergleichende Untersuchung über die Rolle städtischer Agglomerationen im Industrialisierungsprozess*, Berlin 2013, s. 5.

²¹⁷ Bavarian State Ministry of Food, *Agriculture and Forestry in Bavaria*, s. 6.

to, udział rolnictwa w wartości dodanej brutto stanowi niespełna 1%. Dziś wyraźnie widać, że jest to efektem przemian prowadzonych przez kilka poprzednich dekad, podczas których doszło do przeistoczenia się typowo rolniczej krainy w obszar o charakterze bardziej przemysłowym. Jednak w dalszym ciągu powierzchnia uprawna tego kraju związkowego stanowi 20% powierzchni rolnej całych Niemiec i co ósme miejsce pracy w Bawarii jest bezpośrednio lub pośrednio związane z rolnictwem, gospodarką leśną lub rybołówstwem²¹⁸. Wartość brutto dla sektora rolnego w 2015 r. wynosiła 2,3 miliarda €, natomiast kolejno dla leśnictwa i rybołówstwa 951 i 23 miliony € (zob. wyk. 9).



Wykres 9. Wartość brutto bawarskiego sektora rolnego w 2015 r. [w mld. €]²¹⁹

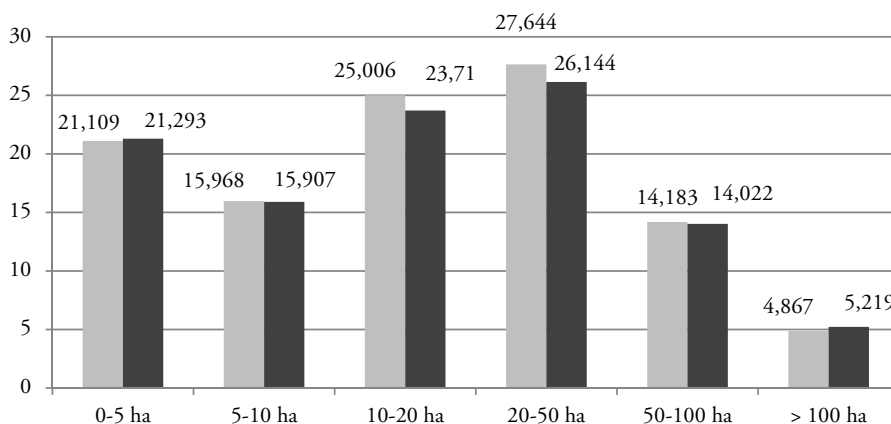
Około 30% powierzchni landu pokryta jest lasami, które obejmują areał o powierzchni około 2,5 mln ha, tym samym jest to też najmocniej zalesiony niemiecki kraj związkowy, przez co ważną rolę odgrywa tam leśnictwo wraz z przetwórstwem drewna²²⁰. Dla rolnictwa

²¹⁸ Bavarian State Ministry of Food, *Agriculture and Forestry in Bavaria*, s. 7.

²¹⁹ Tamże, tłum. K. MUSIAŁ.

²²⁰ *Produkcja i wykorzystanie biopaliw jako warunek europejskiej gospodarki energetycznej*, Krajowe Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie 2008, s. 24.

Bawarii nadal charakterystyczne są relatywnie małe, rodzinne gospodarstwa, o średniej wielkości 22 ha. Według danych za lata 2015-2017 najczęściej bawarskich gospodarstw rolnych charakteryzowało się średnią powierzchnią użytków rolnych w przedziale pomiędzy 10-50 ha. Z kolei gospodarstwa, które miały powierzchnię przekraczającą 100 ha, były znacznie słabiej reprezentowane, w 2017 r. istniało 5219 tego typu podmiotów gospodarczych (zob. wyk. 10).



Wykres 10. Liczba gospodarstw rolnych w Bawarii w latach 2015-2017 wg grup obszarowych²²¹

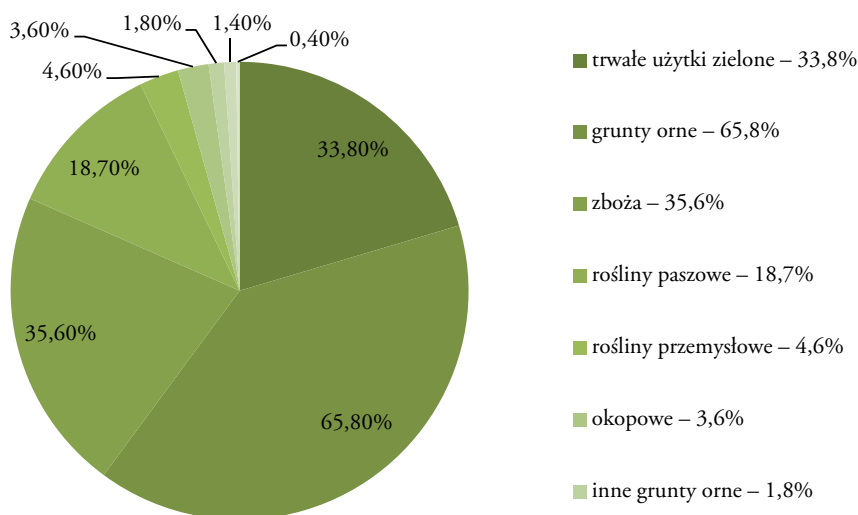
Według danych za 2017 r. w strukturze użytkowania ziemi trwałe użytki zielone stanowiły niespełna 34%, natomiast grunty orne niemal 66% UR. W strukturze tej udział produkcji zboża wynosił 35,6%, roślin pastewnych 18,7%, uprawy przemysłowe stanowiły 4,6%, natomiast rośliny okopowe 3,6% (zob. wyk. 11). Inne grunty rolne, obejmujące m.in. sady, winnice i ogrody obejmowały jedynie 0,4% powierzchni. Pomimo tego to właśnie bawarskie wina, szparagi oraz chmiel stanowią powszechnie uznane produkty eksportowe²²².

Rolnictwo bawarskie odpowiada także za wytwarzanie około 25% niemieckiej produkcji mleka i produkuje w skali kraju 29% wołowiny

²²¹ Bavarian State Ministry of Food, *Agriculture and Forestry in Bavaria*, s. 7, tłum. K. MUSIAŁ.

²²² *Produkcja i wykorzystanie biopaliw jako warunek europejskiej gospodarki energetycznej*, s. 15.

oraz 14% wieprzowiny. Szczególnie cenione jest bydło hodowlane pochodzące z tego regionu, którego eksport wynosi ponad 20%. Roczna produkcja mleka wynosi ok. 7 mln ton, stanowiąc tym samym solidny fundament dla bawarskiego sektora przetwórczego. Wyroby mleczne, w tym słynne bawarskie sery, są także uznanymi produktami eksportowymi. W ciągu ostatnich 10 lat eksport produktów rolnych wahał się między 3 a 4 mld € i był skierowany przede wszystkim na rynki: włoskie, francuskie oraz austriackie. Od wielu lat sukcesem bawarskiego rolnictwa jest zatem przewaga transferu wewnętrznego oraz eksportu nad towarami rolnymi, które są przywożone z innych części Niemiec oraz z innych krajów Unii Europejskiej²²³.



Wykres 11. Formy użytkowania ziemi rolniczej w Bawarii wg typów upraw w 2017 r.²²⁴

Jako, że w działania Wspólnej Polityki Rolnej wpisuje się również polityka rolnictwa ekologicznego, Niemcy określane są jako jeden z kilku najbardziej rozwiniętych w tym zakresie krajów Unii

²²³ *Produkcja i wykorzystanie biopaliw jako warunek europejskiej gospodarki energetycznej*, s. 18.

²²⁴ Bavarian State Ministry of Food, Agriculture and Forestry in Bavaria, s. 7, tłum. K. MUSIAŁ.

Europejskiej. Istnieje tam dobrze funkcjonująca branża ekologiczna, dotycząca zarówno produkcji, jak i przetwórstwa oraz marketingu produktów ekologicznych, która jest najlepiej reprezentowana w Badenii-Wirtembergii oraz w Bawarii²²⁵. Jako że w Niemczech w zakresie rolnictwa ekologicznego funkcjonuje państwowy nadzór nad prywatnym systemem kontroli, jednostkami odpowiedzialnymi za taki nadzór na poziomie krajów związkowych są różne instytucje i urzędy, np. w Bawarii jest to Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft. W całym kraju bezpośrednią kontrolę nad produkcją i przetwórstwem ekologicznym sprawują łącznie 22 jednostki kontrolne. Większość gospodarstw ekologicznych i liczni przedsiębiorcy branży ekologicznej w Niemczech zorganizowani są także w różnych zrzeszeniach rolnictwa ekologicznego²²⁶.

Rozwój rolnictwa ekologicznego w Niemczech z powodzeniem obserwowany jest od lat 90-tych XX w., aż po dzień dzisiejszy. Według danych BÖLW²²⁷, w 2009 r. w Niemczech zarejestrowanych było nieco ponad 21 tysięcy gospodarstw ekologicznych, o łącznej powierzchni 951,557 ha. Ponad połowa z nich znajdowała się właśnie na obszarze Bawarii oraz Badenii-Wirtembergii. Według Johana Bremmera i innych²²⁸, na rynku znacznie lepiej radzą sobie te gospodarstwa ekologiczne, które są mocno wyspecjalizowane i są w stanie skoncentrować produkcję na kilku towarach, z możliwością zwiększenia ich produkcji i stania się bardziej wydajnym i dochodowym.

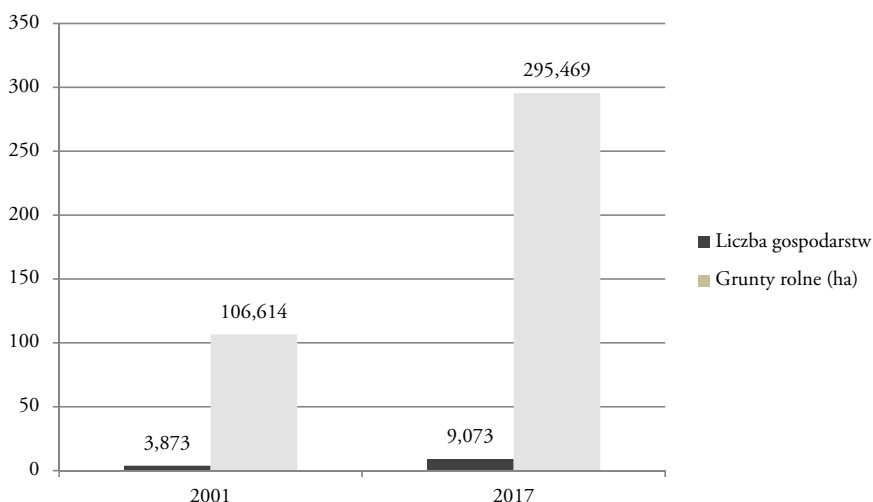
²²⁵ A. ŁĘTKOWSKA, *Rolnictwo ekologiczne w Niemczech w latach 2004-2007. Stan i tendencje rozwojowe*, „Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering” 3 (2008), s. 167-170.

²²⁶ *Öko-Landbau im Deutschland*, 2009. https://www.oekolandbau.de/fileadmin/redaktion/oeko_lehrmittel/Fachsschulen_Agrar/Landwirtschaft/flw_modul_a/flw_a_03/flwma03_03/ (dostęp: 28 VIII 2019).

²²⁷ Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), *Folien zur Bilanzkonferenz zum Auftakt der Grünen Woche*, 2010. <https://www.boelw.de/> (dostęp: 28 VIII 2019).

²²⁸ J. BREMMER i in., *Analysis of Farm Development in Dutch Agriculture and Horticulture*, Paper prepared for presentation at the 13th International Management Congress, Wageningen, The Netherlands, 2002, s. 1-20.

Pod tym względem Mario Villatoro i Michael Langemeier²²⁹, wykazali statystyczne potwierdzenie, że większe obszarowo i bardziej wyspecjalizowane gospodarstwa ekologiczne rozwijają się łatwiej, niż pozostałe. Ponadto Sebastian Lakner wykazał, że wyspecjalizowane gospodarstwa ekologiczne są bardziej wydajne również pod względem technicznym, a zatem przekłada się to pozytywnie na wzrost ich areалу i rozwój²³⁰. Z drugiej strony taki wzrost może też przebiegać w różny sposób, zależnie od typu specjalizacji, a zatem są różnice w typach wzrostu, zależnie od rodzaju gospodarstwa, tzn. jego skali produkcji, lokalizacji i powiązania z rynkiem²³¹.



Wykres 12. Liczba gospodarstw i areal gruntów rolnych zajętych pod produkcję ekologiczną w Bawarii w latach 2001 i 2017²³²

²²⁹ M. VILLATORO, M. LANGEMEIER, *Factors Impacting on Farm Growth*, „Journal of American Society of Farms Managers and Rural Appraisers” 69 (2006), s. 74-80.

²³⁰ S. LAKNER, *Effizienzanalyse im ökologischen Landbau - Bestandsaufnahme, empirische Analyse und agrarpolitische Schlussfolgerungen*, Göttingen 2009, s. 25.

²³¹ T. BRENES MUNOZ i in., *Determinants of economic growth in organic farming: the case of Bavaria and Baden-Wuerttemberg*, Paper prepared for presentation at the EAAE Congress. Göttingen 2011, s. 1-12.

²³² Bavarian State Ministry of Food, *Agriculture and Forestry in Bavaria*, s. 8, tłum. K. MUSIAŁ.

Obserwowane w latach 2001-2017 zmiany w bawarskim rolnictwie ekologicznym odzwierciedlają także aktualne tendencje rozwojowe tej branży rolnictwa na obszarze UE. W końcu 2001 r. funkcjonowało tam 3.873 gospodarstw ekologicznych, obejmujących powierzchnię 106.614 ha użytków rolnych. W 2017 r. w tym kraju związkowym odnotowano 9.073 gospodarstw ekologicznych, zajmujących powierzchnię 295.469 ha (zob. wyk. 12). Świadczy to zatem o tym, że rolnictwo ekologiczne w Bawarii charakteryzuje się stałym i stabilnym rozwojem, na co wskazuje wzrost produkcji, przetwórstwa i marketingu produktów ekologicznych na wspólnym rynku unijnym. Także wprowadzenie różnych produktów ekologicznych do sieci supermarketów spowodowało wzrost ich sprzedaży ogółem na rynku niemieckim. Oferowane są one pod określonymi dla danej sieci sklepów specjalnymi markami handlowymi, ułatwiającymi konsumentom wybór produktów ekologicznych np. Plus-BioBio, Aldi-Prima Bio, Lidl-Bioness²³³.

Utrzymanie i wzmacnianie rolnictwa ekologicznego jest tym bardziej istotne, że intensyfikacja rolnictwa w XX w. doprowadziła do znaczącego spadku w bioróżnorodności w obrębie różnych agroekosystemów. W tym regionie, podobnie jak w dużej części Europy Zachodniej oraz Środkowej przejawiało się to zmniejszeniem liczby gatunków roślin oraz zwierząt, głównie bezkręgowych, należących do różnych grup taksonomicznych. Jest to efektem zmniejszonej dostępności do kluczowych dla nich siedlisk²³⁴. Jednym z powodów takiej sytuacji było także częste zaniechanie wypasu w zbiorowiskach łąkowo-pastwiskowych i towarzyszące mu procesy wtórnego zalesiania takich obszarów. Proces ten dotknął wiele różnych gatunków roślin i zwierząt, które określane są jako gatunki o dużym znaczeniu dla ochrony przyrody w Niemczech²³⁵. Także fragmentacja siedlisk pociąga za sobą liczne ekologiczne konsekwencje, takie jak zmiany w dostępności do

²³³ A. ŁĘTKOWSKA, *Rolnictwo ekologiczne w Niemczech w latach 2004-2007*, s. 167-170.

²³⁴ T.G. BENTON, i in., *Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key?*, „Trends in Ecology and Evolution” 18/4 (2003), s. 182-188.

²³⁵ E. RENNWALD, *Verzeichnis und Rote Liste der Pflanzengesellschaften Deutschlands*, 2000, s. 1-27.

pokarmu, likwidowanie ścieżek migracji poszczególnych gatunków, izolację poszczególnych siedlisk, co w efekcie także może skutkować drastycznym spadkiem liczebności populacji danego gatunku. W rezultacie może to prowadzić wręcz do wyginięcia gatunków szczególnie wyspecjalizowanych, które nie są w stanie zaadoptować się do nowych warunków siedliskowych²³⁶.

W tym aspekcie cenne, lub wręcz kluczowe wydają się być zwłaszcza różnego typu nisko produktywne lub ubogie pastwiska, które są jednocześnie najbardziej podatne na zaprzestanie użytkowania. Jest to tym istotniejsze, że przywiązana jest do nich pewna liczba roślin i zwierząt niespotykanych w innych siedliskach²³⁷. Przykładem są suche pastwiska na glebach wapiennych, które ukształtowały się tam podobnie jak w innych częściach Europy Środkowej w ciągu stuleci poprzez tradycyjne użytkowanie ziemi oraz wypas zwierząt gospodarskich, głównie owiec i bydła²³⁸. Ogółem wszelkie zmiany w użytkowaniu, takie jak: celowe zalesianie, postępujące zakrzaczenie jako wynik zaprzestania wypasu czy zmiana w nawożeniu łąk i pastwisk, są istotnym czynnikiem ograniczającym bioróżnorodność w takich zbiorowiskach półnaturalnych. Jako, że tradycyjny model użytkowania takich obszarów często jest już niedochodowy dla rolników, a ich zachowanie konieczne dla podtrzymania różnorodności siedlisk, w niektórych rejonach takie ekosystemy muszą być podtrzymywane dzięki specjalnym działaniom związanym z ochroną przyrody²³⁹. W rolnictwie Bawarii, w przeciwieństwie do wielu obszarów Polski nadal powszechnie stosowany jest system chowu bydła, zarówno krów mlecznych jak i opasów, oparty o wypas. Takie średniointensywne systemy letniego utrzymania przeżuwaczy spełniają zarówno potrzeby ekonomiczne produkcji, jak i zapewniają świadczenie

²³⁶ J.A.G. JÄGER, *Landschaftszerschneidung. Eine transdisziplinäre Studie gemäß dem Konzept der Umweltgefährdung*, Stuttgart 2002, s. 5.

²³⁷ H. WALENTOWSKI, i in. *Vorläufige Rote Liste der in Bayern nachgewiesenen oder zu erwartenden Pflanzengesellschaften*, München 1992, s. 34.

²³⁸ J. SCHRAUTZER, i in., *Succession and management of calcareous dry grasslands in the Northern Franconian Jura, Germany*, „Tuexenia” 29 (2009), s. 339-351.

²³⁹ K. KIEHL, *Renaturierung von Kalkmagerrasen*. [w:] S. ZERBE, G. WIEGLEB, *Renaturierung von Ökosystemen in Mitteleuropa*, Heidelberg 2009, s. 265-282.

swoistych usług dla środowiska i krajobrazu²⁴⁰. Odbywa się to dzięki powstrzymaniu wtórnego zalesiania i utrzymaniu odpowiedniej struktury gatunkowej zbiorowisk roślinnych określanych jako półnaturalne. Wypas przyczynia się to zatem do utrzymania korzystnego stanu obszarów wiejskich, poprzez utrzymanie krajobrazu kulturowego w tym obszarze Bawarii.

5.3 Wspieranie przemian i rozwoju wsi i rolnictwa poprzez instytucje doradcze

Dobra kondycja bawarskiego rolnictwa ma wielorakie uwarunkowania, które mogą być rozpatrywane w odniesieniu do różnych aspektów życia gospodarczego, społecznego oraz historii rozwoju tego kraju związkowego. Ich źródło tkwi zapewne także, co już nadmieniono we wspieraniu rolnictwa oraz wsi poprzez politykę rolną. W Niemczech wsparcie to można odnieść do szczebla wspólnotowego, a zatem do WPR, którą jak kraj ten współtworzył wychodząc z pilnej potrzeby odbudowy produkcji rolnej, w okresie po II Wojnie Światowej. Polityka ta tworzona jest poprzez zróżnicowane instrumentarium kształtowane na szczeblu federalnym Niemiec, a zatem ponad poziomem krajów związkowych. W kraju tym, podobnie jak ma to miejsce w Austrii oraz w Szwajcarii, mocno rozbudowana jest polityka rolna o charakterze regionalnym. Jest ona kreowana przez władze krajowe i realizowana poprzez dostosowane do potrzeb i specyfikacji wsi i rolnictwa instrumenty wsparcia o charakterze regionalnym. Ponadto zwłaszcza w odniesieniu do subregionów górzystych, przynależących do kategorii ONW, często tworzone są dodatkowe instrumenty wsparcia zadaniowego, realizowanego na szczeblu powiatów. W Niemczech będących jednym z najbogatszych i najgęściej zaludnionych obszarów Europy, sama produkcja rolna, jej znaczenie dla gospodarki oraz rozwój technologiczny, a stąd obfitość i względna taniość żywności,

²⁴⁰ A.TROCCOLI i in., *It is appropriate to support the farmers for adopting conservation agriculture? Economic and environmental impact assessment*, "Italian Journal of Agronomy" 10 (2015), s. 169-177.

traktowana była od dawna priorytetowo. Znajduje to wieloaspektowe potwierdzenia zarówno bieżące, jak i historyczne, z czego drugie odnosiło się także do naszych ziem zachodnich i północnych.

Poddając syntetycznej analizie i ocenie mechanizmy wspierania przemian i rozwoju rolnictwa oraz przemian na wsi, szczególną uwagę należy zwrócić na trzy agregaty instytucjonalne:

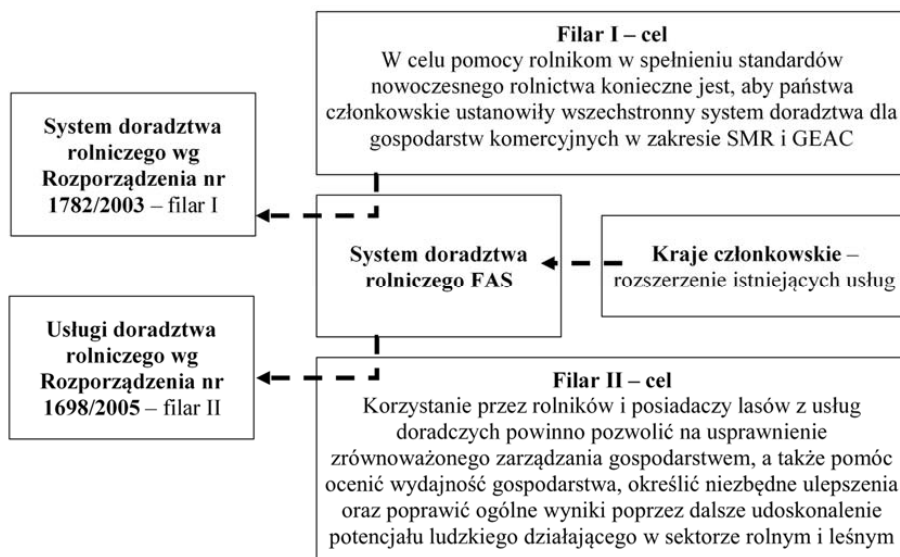
- wspieranie poprzez instytucje doradcze,
- wspieranie poprzez rozbudowany system wsparcia finansowego, w tym kredytowania preferencyjnego,
- wspieranie realizowane w ramach nadmienionych już instrumentów WPR oraz wsparcie federalne i krajowe.

Tak rozumiane wsparcie instytucjonalne wsi, rolnictwa i gospodarstw rolnych jest w Niemczech, w tym w Bawarii wysoce rozbudowane. Ten system oceniany jest także jako uporządkowany i przyjazny dla rolników. Regulacje prawne dotyczące doradztwa w krajach obszaru Unii Europejskiej, dotyczące także rolnictwa Niemiec i Bawarii, określa Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009. Opisuje go min. sprawozdanie dotyczące systemu doradztwa rolniczego (FAS). System ten jest powiązany z realizowaną przez poszczególne kraje członkowskie WPR. Ma także odzwierciedlać specyfikę umocowania doradztwa w danym kraju członkowskim UE, a nawet w jego poszczególnych regionach, obejmując także lokalną tradycję i kulturę (zob. il. 12)²⁴¹.

W Niemczech doradztwo rolnicze prowadzone jest odrębnie przez każdy z szesnastu krajów związkowych. Jest ono przez to wyraźnie zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi regionami. System w założeniu ogólnym ma charakter dualny, a zatem obejmuje doradztwo, za które odpowiedzialne jest państwo na szczeblu federalnym oraz doradztwo przynależne do krajów związkowych. Funkcjonuje tu sprawny, zinstytucjonalizowany system świadczenia usług doradczych oraz zespolone z nim struktury przepływu informacji. System ten był także przedmiotem badań ekspertów polskich w projekcie pt. „Prospects for farmers Support: Advisory Services in European AKIS”. Z badań tych

²⁴¹ K. FIRLEJ, A. RYDZ, *Ewolucja systemu doradztwa rolniczego Unii Europejskiej ostatniej dekady*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług” 89 (2012), s 109.

wynika min., że poza świadczeniem usług doradczych AKIS tworzy strukturę przepływu wiedzy i informacji oraz innowacji w rolnictwie²⁴².



Ilustracja 12. Interakcje między filarami WPR a FAS²⁴³

W odniesieniu do tworzenia nowej wiedzy, istotnej dla doradztwa rolniczego i stanowiącej wartość dodaną do wiedzy już istniejącej, ważna rola przypada Federalnemu Ministerstwu Rolnictwa (BMEL). Jednostka ta zarządza czterema publicznymi ośrodkami badań rolniczych, w postaci instytutów badawczych. Nadzoruje także i wspiera finansowo sześć poza uniwersyteckich instytucji badawczych, działających jako odpowiednie stacje badawcze, które skupione są w Stowarzyszeniu Gottfried Wilhelm Leibnitz oraz dziesięć innych instytucji lub stacji badawczych. Ich praca przyczynia się do powstawania nowej wiedzy naukowej i ułatwia wymianę informacji, co ma służyć doskonaleniu polityki rolnej. Współpracują również ze szkołami rolniczymi różnego szczebla i uniwersytetami wymieniając się wiedzą

²⁴² K. VINOHRADNIK, *AKIS w Niemczech*, „Wieś i Doradztwo, Pismo Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego” 5 (2016), s. 5.

²⁴³ Tamże, s. 111.

i realizując wspólne programy badawcze, w tym także finansowane ze środków UE. Instytucje te zajmują się także transferem wiedzy do systemu doradztwa, otrzymując zwrotną informację odnośnie nowych problemów i tematów badawczych, które w jakimś stopniu mogą być istotne dla celów aplikacyjnych. Tworzą także nową wiedzę, poprzez prowadzenie doświadczeń i wdrożeń dla producentów rolnych i przetwórców. W ramach szkolnictwa wyższego Niemiec funkcjonuje czternaście instytutów nauk stosowanych oferujących nauczanie rolnictwa na poziomie studiów pełnych lub uzawodowione studia licencjackie. One także prowadzą prace badawcze mające charakter badań podstawowych i wdrożeniowych. Również w państwowych koledżach, a zatem szkołach wyższych niebędących uniwersytetami, wykonywane są różnorodne badania stosowane oraz prace wdrożeniowe prowadzone przy współpracy z doradcami i rolnikami lub bezpośrednio u rolników i przetwórców rolnych. Bardzo cenione są tu różnorodne formy partnerstwa biznesowego, nauki, instytucji doradczych i praktyki gospodarczej. Ponadto istnieją prywatne uczelnie rolnicze ściśle wyspecjalizowane w określonych dyscyplinach, czy branżach agrobiznesu²⁴⁴. Bardzo istotnymi ogniwami w systemie kształcenia rolników, ale także wdrażania nowej wiedzy i innowacji są różnego typu publiczne szkoły rolnicze, w tym zawodowe. Działają one zwykle na szczeblu powiatów, w liczbie 216 i podobnie jak już wspomniane koledże rolnicze podlegają na poziomie krajów związkowych odpowiednim ministerstwom regionalnym ds. rolnictwa.

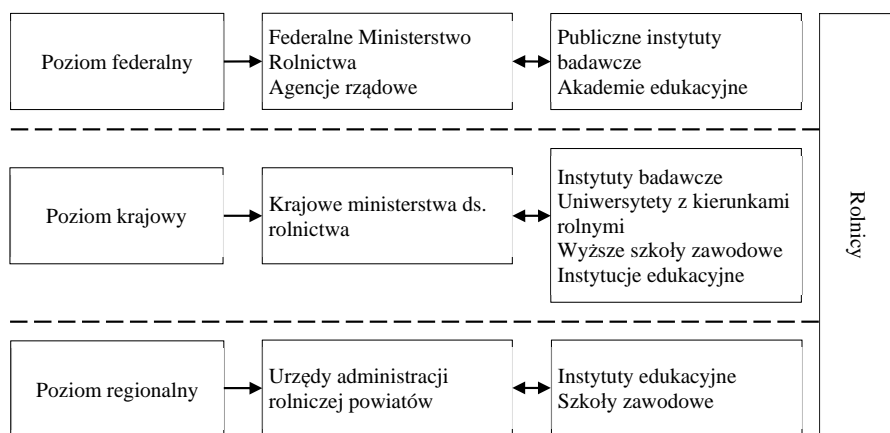
Kształcenie pozaszkolne i doksztalcanie rolników prowadzą także bardzo liczne organizacje rolników, stowarzyszenia edukacyjne oraz zrzeszenia rolnicze²⁴⁵. Na szczeblu federalnym działa Niemieckie Towarzystwo Rolnicze i Akademia Andreas Hermes, które dla celów realizacji zadań szkoleniowych korzystają zarówno ze środków publicznych, jak też prywatnych. Główną odpowiedzialnością za usługi doradcze i badania stosowane, mające na celu edukację rolniczą obarczone są poszczególne kraje związkowe. System świadczeń usług doradczych

²⁴⁴ Tamże, s. 7.

²⁴⁵ Z. SAWICKA, *Strategie rozwojowe gospodarstw dwuzawodowych w regionie Bawarii*, s. 108.

i edukacyjnych oraz przepływu informacji podzielony jest w Niemczech na struktury publiczne (system publiczny), prywatne oraz związki rolnicze i różnorodne organizacje pozarządowe (zob. il. 13).

W Bawarii podobnie jak w kilku innych krajach związkowych południowych Niemiec: Saksonii, Badenii-Wirtembergii, Hesji oraz Nadrenii-Palatynat i Nadrenii Północna-Westfalia, doradztwo ma głównie charakter państwowy i prowadzone jest przez urzędy rolnicze²⁴⁶. Ma ono centrale na szczeblu krajowym oraz organy, a zatem urzędy doradcze działające na szczeblu powiatów. Organizują świadczenia usług doradczych, szkolenia oraz różnorodne działania organizacyjne służące wdrażaniu WPR, która ma znaczące dostosowania i instrumentarium o charakterze regionalnym. Doradcy statutowo współpracują z bardzo licznymi organizacjami rolniczymi i stowarzyszeniami, celem lepszego dotarcia z doradztwem do beneficjentów, jakim są głównie rolnicy. Doradztwo to zwane jest również oficjalnym



Ilustracja 13. System publicznego świadczenia usług szkoleniowych i doradczych²⁴⁷

²⁴⁶ J. KANIA, *Doradztwo rolnicze w Polsce w świetle potrzeb i doświadczeń zagranicznych*, Kraków 2007, s. 36.

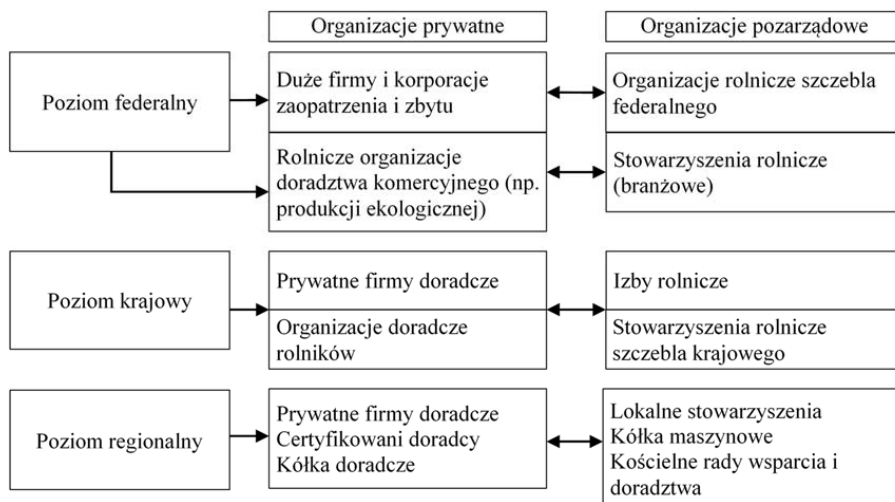
²⁴⁷ K. VINOHRADNIK, *AKIS w Niemczech*, s. 7.

doradztwem państwowym²⁴⁸. Jest ono realizowane jako główny filar doradztwa rolniczego nie tylko w Bawarii, ale także w Badenii-Witembergii oraz w Hesji. Poza nadmienionymi już wcześniej urzędami rolnymi realizującymi zadania doradcze, odpowiadają one także za prowadzenie placówek zajmujących się oświatą rolniczą na szczeblu kraju związkowego. Prowadzą ośrodki naukowo-badawcze oraz są regionalnymi i lokalnymi promotorami innowacji. Należy do nich także prowadzenie i wspomaganie rachunkowości rolnej gospodarstw. Usługi te, jak przystało na doradztwo państwowe realizowane są bezpłatnie. Jednakże od kilku lat pojawiła się tendencja do świadczenia przez te służby doradcze usług także częściowo odpłatnych. Dotyczą one tych form usług, które świadczone są w sposób zindywidualizowany, tzn. dla pojedynczych rolników, a nie np. ich grup branżowych lub produktowych i tych usług, których efekty istotnie wzmacniają komercyjny charakter danego gospodarstwa. Specyfiką tego kraju związkowego jest także to, że personel świadczący usługi doradcze podzielony jest na doradców i pracowników realizujących zadania z zakresu kształcenia zawodowego oraz na wyodrębnioną grupą urzędników realizującą zadania natury administracyjnej, w tym wspierających transfery środków pomocowych, co jest realizowane w I i II filarze WPR. Doradcy tego kraju związkowego tworzą wyspecjalizowane zespoły doradcze, zajmujące się w sposób wysoce profesjonalny wąskimi dziedzinami: np. branżami rolnymi, rynkami, wspieraniem inwestycji, współpracy, ekologią itp. Zwykle współpracują one z tworzonymi przez nie zespołami roboczo-branżowymi rolników.

Niepubliczne struktury systemu świadczenia usług doradczych oraz przepływu informacji i innowacji można podzielić na instytucje prywatne i działające w ramach stowarzyszeń rolniczych i różnych organizacji pozarządowych²⁴⁹ (zob. il. 14).

²⁴⁸ M.A. KRÓL, *Model doradztwa rolniczego w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 17.

²⁴⁹ K. VINOHRADNIK, *AKIS w Niemczech*, s. 7.



Ilustracja 14. Niepubliczne (komercyjne) i pozarządowe struktury świadczenia usług doradczych²⁵⁰

Ich liczebność, struktura oraz spektrum podejmowanych zadań są zróżnicowane w poszczególnych krajach związkowych, a nawet w powiatach. Struktury świadczące usługi doradcze i wsparcie przepływu informacji o charakterze prywatnym, a zatem komercyjnym, są bardzo dobrze rozwinięte w tzw. nowych krajach związkowych, a zatem znajdujące się na terenie byłej NRD, w tym w: Saksonii-Anhalt, Meklemburgii, Pomorzu Przednim i Brandenburgii. Jest to niejako równoległa struktura doradcza do stowarzyszeń doradczych tworzonych przez Niemiecki Związek Rolników ale także inne zawodowe organizacje doradcze. Doradztwo prywatne jest dostępne dla każdego zainteresowanego rolnika niejako na zamówienie i w ustalonym przez strony czasie. Mogą go świadczyć zarówno zarejestrowani indywidualni doradcy jak też i firmy doradcze. Klientami tego typu usług są głównie większe i duże, wyspecjalizowane podmioty rolne. Usługi takie świadczy również wiele firm prowadzących dystrybucję środków produkcji rolnej, np. kwalifikowanego materiału siewnego, nawozów, pestycydów oraz maszyn rolniczych. W Niemczech branżowe zrzeszanie się rolników ma za zadanie nie tylko reprezentowanie ich interesów produkcyjnych i ekonomicznych, ale także usprawnienie prze-

²⁵⁰ Tamże.

plywu informacji i wspólnego zaopatrywania się w obrotowe środki produkcji. Na szczeblu powiatów rolnicy, którzy wyspecjalizowani są np. w produkcji ziół czy nasion traw wspólnie organizują niezbędny, specjalistyczny park maszynowy (np. w ramach kółek maszynowych). Ponadto regułą jest, że prywatne organizacje doradcze współpracują z różnorodnymi organizacjami pozarządowymi i stowarzyszeniami rolniczymi, w tym z izbami rolniczymi (których jednak nie ma w Bawarii), organizacjami zajmującymi się lobbieniem danej branży, np. stowarzyszeniami odpowiedzialnymi za produkcję ekologiczną i jej wspieranie. Bardzo ważnym zadaniem organizacji pozarządowych jest wspieranie rozwoju sprzedaży bezpośredniej, produkcji i przetwórstwa produktów lokalnych oraz oryginalnych produktów wytwarzanych w konkretnym gospodarstwie.

Poza organizacjami i stowarzyszeniami, które można określić jako typowo świeckie, specyfiką Niemiec, a w tym Bawarii są kościelne lub przykościelne formy aktywności gospodarczej, w tym: „świadczanie dobrego przykładu”, „pracy na rzecz środowisk lokalnych” i doradztwa w zakresie rolnictwa, a także przetwórstwa. Przy wielu kościołach, zwłaszcza ewangelickich prowadzone są sklepy z produktami wytwarzanymi przez rolników-parafian, stołówki i restauracje, funkcjonują różne organizacje pomocowe i samopomocowe. Organizacje pozarządowe prowadzą także ożywioną współpracę z mediami, a zwłaszcza regionalną i lokalną telewizją, prowadzą portale internetowe popularyzujące produkty lokalne, uczą ich przetwarzania i konsumpcji oraz kultywują lokalną kuchnię. Świadczą one niejako usługi doradcze, ale dla konsumentów produktów wytwarzanych lokalnie wspierając rynki i dbając o wysoką jakość produktów pochodzących z własnego subregionu. Organizacje doradcze pozarządowe i zrzeszeni w nich rolnicy mają także znaczący wpływ na kształtowanie i ewoluowanie polityki regionalnej poszczególnych krajów związkowych, a także chociaż w sposób dość ograniczony Wspólnej Polityki Rolnej. Bez wsparcia przez organizacje doradcze na różnych szczeblach realizacji zadań produkcyjnych i organizacyjnych, bawarscy rolnicy byli by często bezsilni w odpowiedzi na nowe wyzwania i wzrastającą konkurencję. Doradztwo rolnicze jest także elementem tradycji oraz kultury wsi i rolnictwa oraz składową różnorodności instytucjonalnej tego kraju związkowego.

5.4 Wspieranie rolnictwa przez regionalne programy kredytowe

W Niemczech bardzo dobrze rozwinięty jest sektor bankowy oparty o zróżnicowane banki należące do dużego kapitału, także o charakterze międzynarodowym. Są to banki operujące w całym kraju, banki regionalne i różne formy spółdzielcze i samorządowe. Ogólną cechą sektora bankowego w Niemczech jest zatem różnorodność form organizacyjnych i własnościowych, złożoność powiązań kapitałowych oraz bardzo rozbudowana terenowa sieć banków. Centralną jednostką tego systemu jest *Deutsche Bundesbank*, tzn. Bank Federalny Niemiec, który należy do grupy największych banków światowych. Główny filar bankowości tworzą tzw. banki uniwersalne, które ze względu na formę własności dzielą się na trzy filary: banki komercyjne, publiczne i spółdzielcze²⁵¹ (zob. tab. 4).

Tabela 4. Uniwersalny system bankowy w Niemczech²⁵²

Cel	Banki komercyjne	Banki publiczno-prawne	Baki spółdzielcze
	Maksymalizacja zysku	Zaopatrywanie w kredyty gospodarki	Maksymalizacja zysków swoich udziałowców
Forma własności	Prywatna	Publiczna	Spółdzielcza
Liczba instytucji	277	430	1080
Udział w sumie bilansowej	36,4 %	ok. 29 %	13,6 %

Grupę banków uniwersalnych można także podzielić na trzy filary różniące się formą prawną własności, wielkością kapitału, statusem, docelowego klienta itp.²⁵³ Są to banki publiczno-prywatne krajów np. *Landesbank Bayern*, kasy oszczędnościowe (*Sparkassen*), banki komercyjne oraz banki spółdzielcze. Część z nich uczestniczy lub jest pro-

²⁵¹ A. DĄBKOWSKA, *Struktura i rola systemu bankowego Republiki Federalnej Niemiec w gospodarce*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 6 (2014), s. 26.

²⁵² Tamże.

²⁵³ Tamże.

motorem wspierania rozwoju szeroko pojętego agrobiznesu, w tym rolnictwa i gospodarstw rolnych. Niemieccy rolnicy podobnie jak to ma miejsce w pozostałych krajach należących do Unii Europejskiej, aktywnie korzystają z różnorodnych programów pomocowych o charakterze strukturalnym. Realizują także różne inne zadania służące rozwojowi, które mogą być wspierane przez środki federalne. Specyfiką Niemiec jest bardzo dobrze rozwinięta polityka regionalna, co ma także odzwierciedlenie w odniesieniu do finansowego wspierania agrobiznesu. Na szczeblu regionalnym lub nawet lokalnym podejmowane są różnorakie inicjatywy dotyczące rozwoju gospodarczego, w tym odnowy i rozwoju infrastruktury technicznej (np. rozwoju szerokopasmowego Internetu), bezpieczeństwa komunikacyjnego oraz świadomości i aktywności obywatelskiej. Część z tych inicjatyw ma jednak wymiar ściśle gospodarczy i dotyczy osób podejmujących lub rozwijających działalność gospodarczą lub stowarzyszeń obywatelskich. Podejmowane inicjatywy mają jednak swój wymiar finansowy i stąd wymagają mobilizacji środków własnych, ale także wsparcia finansowego poprzez kredyty, w tym także kredyty preferencyjne oraz, tak jak w programach strukturalnych montażu finansowego. Oznacza to, że są one częściowo finansowane ze środków UE, środków federalnych, pozyskiwanych w regionie lub w środowisku lokalnym oraz ze środków własnych.

Wspieranie sektora agrobiznesu w Niemczech można zilustrować ofertą kierowaną przez Landwirtschaftliche Rentenbank (LR) będącym federalnym podmiotem prawa publicznego z siedzibą we Frankfurcie nad Menem. Bank ten wykazał w sprawozdaniu na 2018 r., sumę bilansowaną 90,2 mld €, z czego w akcje kredytowania zaangażowane było 60,1 mld €. Historia powstania banku sięga 1830 r., a zatem czasu kiedy w różnych krajach związkowych Niemiec zostali uwłaszczeni chłopi. Bank ten pierwotnie nastawiony był na udzielanie kredytów hipotecznych. W 1923 r. stał się bankiem centralnym i w okresie światowego kryzysu odegrał bardzo dużą rolę w wyhamowaniu hiperinflacji jaką objęte były Niemcy oraz inne kraje Europy. Od 1925 r. powołano przy banku oddział kredytowy udzielający różnych kredytów dla rolnictwa oraz gospodarstw indywidualnych. Następnie bank ten nie prowadził działalności w zdegradowanej przez wojnę

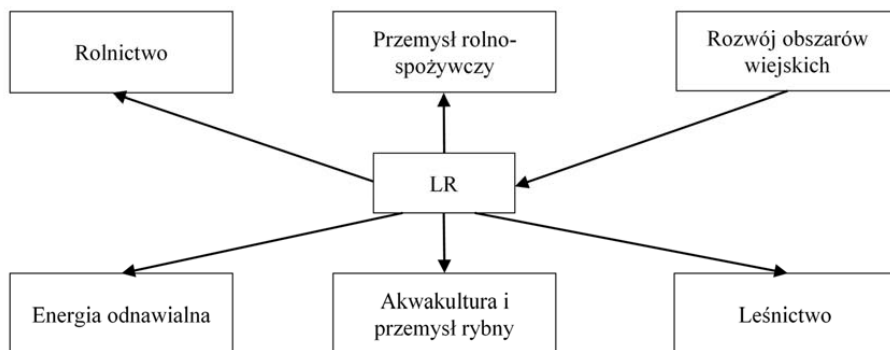
gospodarce niemieckiej, aby w 1949 r. zostać ponownie założonym. W latach 1949-1958 został dokapitalizowany przez kraje związkowe i szczebel federalny, a w latach 50-tych i 60-tych przeprowadził wielką akcję pożyczkową w zakresie finansowania odbudowy, a następnie przebudowy i wzmacniania struktur rolnych, w tym także poprawy struktury agrarnej. Do tej kwestii, jak również do sytuacji poprawy produktywności rolnictwa powracano także w kolejnych dekadach. W 1985 r. ze środków publicznych wprowadzono w Niemczech preferencyjne kredyty dla młodych rolników, w czym brał udział ten bank. Od 1994 r. bank w ramach internalizacji udzielał kredytów dla innych banków z obszaru UE, finansujących agrobiznes na normalnych warunkach rynkowych. W kolejnych latach rozszerzono paletę wspierania rolnictwa poprzez kredyty preferencyjne, adresowane problemowo oraz zadaniowo. Przykładowo od 2005 r. podjęto współfinansowanie promowania i wspierania zamieszkiwania na wsi przez ludność nierolniczą oraz promocje żywności produkowanej i przetwarzanej oraz komercjalizowanej w środowisku lokalnym. Część prowadzonych akcji kredytowych ma charakter relatywnie trwały, np. wsparcie rozwoju gospodarczego, a część jest krótkotrwałym wsparciem służącym rozwiązywaniu konkretnych problemów. Przykładowo w latach 2005-2007 bank udzielał preferencyjnego wsparcia na poprawę warunków chowu kur niosek oraz ciągle wspiera poprawę dobrostanu zwierząt gospodarskich.

Obecnie oferta promocyjna banku skierowana jest do sześciu sektorów agrobiznesu: rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego i na cele służące wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, na wspieranie rozwoju sektora energii odnawialnej, na akwakulturę i przemysł rybny oraz na potrzeby gospodarki leśnej, która w Niemczech stanowi faktycznie część sektora rolnego (zob. il. 15).

Bank w swej promocji wskazuje, że jest instytucją wspierającą rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Oferty kredytów, w tym kredyty preferencyjne podzielone są na sektory i obszary wsparcia dla których zbudowano szczegółowe wymogi i warunki kredytowania²⁵⁴. Przykładowo wspieranie rolnictwa obejmuje wsparcie wzrostu tego

²⁵⁴ Tamże.

sektora, poprawę trwałości rolnictwa (w regionie i trwałość gospodarstw rolnych), podtrzymanie produkcji (zapewnienia jej ciągłości), utrzymanie płynności finansowej podmiotów rolnych oraz budowę systemu gwarancji rolnych. W obszarze przemysłu rolno-spożywczego preferencje kredytowania dotyczą poprawy konkurencyjności kredytowanych firm, wspierania ochrony środowiska naturalnego i ochrony konsumentów, rozwoju zasobów materialnych firm oraz zapewnienie gwarancji dla innych podmiotów zewnętrznych i współpracujących²⁵⁵. Od 2013 r. dużą uwagę zwraca się, co już zostało nadmienione w części dotyczącej doradztwa, na finansowanie, współfinansowanie i dofinansowanie innowacji w rolnictwie i agrobiznesie. Prowadzone jest to głównie poprzez finansowanie oparte o dotację dla programów rozwojowych, w formie grantów. Nadal wspierany jest rozwój turystyki wiejskiej i szerokiego spektrum usług z tym związanych. Od 2018 r. podjęto również nową akcję kredytową, dotyczącą promocji i finansowania przedsiębiorczości pozarolniczej na obszarach wiejskich, w ramach tzw. akceleratora przedsiębiorczości²⁵⁶.



Ilustracja 15. Obszary wspierania agrobiznesu przez Landwirtschaftliche Rentenbank (LR)²⁵⁷

²⁵⁵ Ch. GOTHE, *An der Seite der Bauern: Die Geschichte der Rentenbank*, München 2014, s. 24.

²⁵⁶ M. POHL, A.H. SCHNEIDER, *Die Rentenbank: Von der Rentenmark zur Förderung der Landwirtschaft*, München 1999, s. 35.

²⁵⁷ <https://www.rentenbank.de>. (dostęp: 20 VIII 2019).

Nieco innym przykładem są programy wsparcia rozwoju rolnictwa i gospodarstw poprzez sektor bankowy oferowanego przez bawarski Förderbank Bayern (Bawarski Bank Wsparcia). Prowadzi on działalność bankową ulokowaną w trzech sektorach:

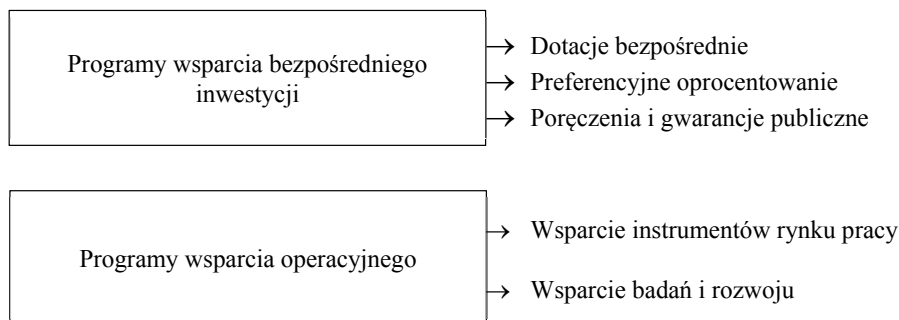
- w sektorze mieszkaniowym,
- w dziedzinie społecznej,
- w rolnictwie i leśnictwie.

Jest to także wspieranie o charakterze preferencyjnym. Ponadto bank prowadzi standardową działalność kredytową nakierowaną m.in. na wspieranie rozwoju: przemysłu, handlu, usług hotelarskich i gastronomicznych, rzemiosła oraz wolnych zawodów. Wspieranie środkami pomocowymi wsi i rolnictwa, w odniesieniu do programów pomocowych i preferencyjnych kredytów przekierowane jest na Landwirtschaftliche Rentenbank. To on właśnie operuje środkami pomocowymi realizującymi różne cele dla których przewidziano wspieranie w danym okresie finansowym, np. w projekcji UE 2014-2020.

Innym przykładem wspierania sektora żywnościowego czy agrobiznesu przez system kredytowania są niemieckie banki spółdzielcze. Posiadają one około 52 tys. oddziałów w ponad 1 tys. banków. Dzielą się one na banki krajowe i gospodarcze, spółdzielcze banki kredytowe (Volksbanken). Centralnym podmiotem banków spółdzielczych jest Raiffeisenbank (BVR), który reprezentuje wszystkie niemieckie banki spółdzielcze. Bank ten prowadzi bardzo szeroką działalność kredytową, ale także wspieranie gospodarstw w formie świadczeń, dywidend i ulg, przynależnych dla swoich członków-rolników. Wspiera zakup i odnowę środków produkcji, współorganizuje handel, wspiera rynki rolne, zakup środków produkcji, przetwórstwo rolno-spożywcze oraz skup i obrót drewnem. Jego działalności wychodzi daleko poza obszar Bawarii i Niemiec i jest także bardzo ważną instytucją wsparcia rolnictwa i agrobiznesu w Austrii i Szwajcarii.

Istotne dla rozwoju agrobiznesu są programy kredytowe wspierania inwestycji, w tym także przedsięwzięć ulokowanych w sektorze agrobiznesu oraz na obszarach wiejskich. Wsparcie to finansowane jest zarówno z budżetu UE, budżetu federalnego oraz budżetów poszczególnych krajów związkowych, w tym Bawarii. Największa pula tego wsparcia nadal kierowana jest na tzw. nowe kraje związkowe,

z obszaru byłej NRD. To publiczne wsparcie ze względu na stosowane instrumenty dzieli się na programy bezpośrednie i programy wsparcia operacyjnego realizowane po zakończeniu inwestycji (zob. il. 16).



Ilustracja 16. Programy wsparcia publicznego dla inwestycji produkcyjnych i sektora usług²⁵⁸

Poziom wsparcia bezpośredniego zależy od kategorii regionu, przy czym kategoria A to całe Niemcy Wschodnie²⁵⁹. Bawaria ujmowana jest w zależności od subregionu, tzn. wycenionego poziomu rozwoju gospodarczego, do kategorii C lub D. Wysokość wsparcia inwestycyjnego dla Bawarii wynosi do 35% kosztów kwalifikowanych dla małych przedsiębiorstw, 25% kosztów dla średnich i 15% kosztów dla dużych. Inwestujące firmy mogą także skorzystać z programu dodatku inwestycyjnego w formie odliczania określonej i zmiennej w czasie kwoty z podatku dochodowego, wynoszącej od 25% do 5%. Adresowane są do nich także preferencyjne kredyty oprocentowane poniżej stawek rynkowych z których można pokryć koszt 50% wartości inwestycji i których okres spłaty może wynosić od 10 do 20 lat. Gdy inwestor nie posiada wystarczającego zabezpieczenia własnego zakresu dla kredytów inwestycyjnych pozyskiwanych na rynkach stosowane są poręczenia do wysokości 80% sumy kredytu. Po zakończeniu in-

²⁵⁸ Tamże, s. 35.

²⁵⁹ Projekt Innowacyjna Gospodarka, Ministerstwo Rozwoju, Unia Europejska EFRR, 2015, <https://www.gov.pl/web/energia/zaangazowanie-na-forum-ue/> (dostęp: 28 VIII 2019).

westycji pomoc udzielana inwestorowi polega na pozyskiwaniu potrzebnych pracowników, ich szkoleniu (100% poniesionych kosztów) i częściowym refinansowaniu kosztów pracy przez pierwszy rok ich zatrudnienia. Osoby podejmujące działalność innowacyjną oraz badawczo-rozwojowa mogą liczyć na wsparcie w ramach 7 Programu Ramowego UE i innych programów finansowanych z funduszy federalnych i krajowych. Preferowane są działania służące pobudzeniu koniunktury, na energooszczędne technologie produkcji w tym także w produkcji rolnej. Niejako podsumowującym akcentem znaczenia banków i kredytowania rolnictwa jest makroekonomiczne spojrzenie na rolnictwo i gospodarstwa Bawarii za lata gospodarcze 2015/2016 i 2016/2017²⁶⁰ (zob. tab. 5).

Przeciętne gospodarstwo jednozawodowe w Bawarii dysponuje majątkiem wynoszącym ok. 605 tys. €, (ok. 2632 tys. zł., wg kursu 4,35 zł/1€). Wartość ziemi, wg wyceny dla celów finansowych zbliżona jest do wartości technicznych środków trwałych i wynosi odpowiednio 117 tys. € i 113,8 tys. €. Razem wartość aktywów zbliżona jest do 1 miliona € (991,9 tys. €). Zobowiązania długoterminowe (głównie kredyty) w roku 2016/2017 wynosiły 85,3 tys. € i były nieznacznie wyższe niż w poprzednim roku gospodarczym (82,2 tys. €). Udział kapitału własnego gospodarstw jest relatywnie wysoki i wynosi 83,4%, co oznacza, że dominująca część majątku gospodarstwa jest własnością rolników. W strukturze prowadzonych przez gospodarstwo rolne inwestycji, które finansowane są ze środków własnych, kredytów i transferów środków pomocowych, rolnicy przeznaczają 38,8%, na środki techniczne i urządzenia, natomiast na budynki i pozostały majątek trwały przeznaczane jest kolejne 31,9%. Zakup ziemi w strukturze inwestycji stanowi tylko 6,3%, a inwentarza 4,2%²⁶¹.

²⁶⁰ Tamże.

²⁶¹ Tamże.

Tabela 5. Wartość majątku, środków obrotowych oraz udział kapitału własnego w tys. euro w przeliczeniu na gospodarstwo²⁶² w Bawarii²⁶³

Wyszczególnienie	Lata gospodarcze	
	2015/2016	2016/2017
Wartość majątku ²⁶⁴	605,5	605,5
Wartość ziemi	117,0	117,0
Środki techniczne i budowlane	113,7	113,8
Wartość zwierząt	48,5	48,5
Środki obrotowe	58,8	66,9
Razem	991,9	991,9
Zobowiązania długoterminowe	82,2	85,3
Zobowiązania krótkoterminowe	40,8	42,6
Udział kapitału własnego (w %)	83,6	83,4

Oprocentowanie kredytów udzielanych przez różne banki w tym spółdzielcze do których należy dany rolnik, banki realizujące kredyty preferencyjne czy kredyty typowo komercyjne stanowi bardzo rozległą i złożoną materię badawczą (i aplikacyjną). Podstawą oprocentowania stanowi wiele złożonych uwarunkowań zasobowych, finansowych, biznesowych i ocen indywidualnych podmiotu inwestycyjnego i inwestora. Nawet syntetyczny przegląd ofert pozyskiwanych od banków bawarskich dostępnych poprzez Internet wskazuje, że kredyty te są o wiele bardziej korzystne niż analogiczne kredyty dla rolników w Polsce.

²⁶² Obejmuje gospodarstwa przynależne do grupy „Haupterwerbsbetriebe” (utrzymujących się głównie z rolnictwa).

²⁶³ <https://www.agrarbericht-2018.bayern.de/landwirtschaft-laendliche-entwicklung/vermoegen-und-finanzierung.html> (dostęp: 18 VIII 2019).

²⁶⁴ Wartość bilansowa (sprawozdawcza) majątku gospodarstwa.

Podsumowanie

We wstępie wskazano na pewne podobieństwa między Bawarią i Małopolską. Poruszone w opracowaniu tematy oraz zaprezentowane dane pozwalają jednak zauważyć także duże różnice w podejściu do omawianej w monografii problematyki zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, pomiędzy Niemcami a Polską. Patrząc z perspektywy wyniku ekonomicznego, jakim może dzisiaj poszczycić się Bawaria (szczególnie w zestawieniu z danymi sprzed 70-ciu lat), nie ulega wątpliwości, że kurs, jaki obrał ten kraj związkowy w czasie gdy rozpoczynała się zimna wojna, był ze wszech miar właściwy i w bardzo korzystny sposób przełożył się na jego aktualny stan i perspektywy dalszego rozwoju.

Niewątpliwie środkiem, jaki posłużył do przechodzenia przez kolejne etapy przekształcania obszarów wiejskich, było ustawodawstwo Niemiec. Państwo to z woli polityków pozostało po II Wojnie Światowej państwem federalnym, ale mimo to podzieliło kompetencje ustawodawcze między związek a landy tak, że te ostatnie o najważniejszych kwestiach dotyczących polityki lokalnej mogą wypowiedzieć się samodzielnie i adekwatnie do notowanych problemów. Jedną z ważniejszych kwestii było uporządkowanie terminologii dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich i podział zadań między związek i landy. Jak dowiedziono, uzupełnieniem przepisów federalnych i przepisów bawarskich są regulacje unijne, które stanowią, że kwestie dotyczące struktury leżą w zainteresowaniu prawodawcy unijnego. Aby uzyskać środki na ich realizację z budżetu unijnego należy uwzględnić je w krajowych lub regionalnych programach rozwoju obszarów wiejskich.

Przykładem udanego prawotwórstwa jest Ustawa federalna o urządzeniach rolnych (FlurbG). Jej treść poddawana była nowelizacji

i wzbogacana o nowe kwestie zawsze wtedy, gdy było to niezbędne dla stworzenia ram dla dalszego rozwoju obszarów wiejskich. Przełomowym punktem było wprowadzenie do ustawy, która dotyczyła kwestii czysto strukturalnych, nowych wątków pozwalających spojrzeć na obszary wiejskie bardziej całościowo i uwzględnić w planie urządzeniowym nowe tematy jak odnowa wsi. Pozostawienie w gestii landów tworzenia przepisów wykonawczych do tej ustawy (w Bawarii jest to Bawarska ustawa wykonawcza do FlurbG czyli AGFlurbG), jest wyrazem zaufania ustawodawcy federalnego do ustawodawcy landowego. To landy (również przy pomocy swej administracji) mają monitorować stan i postępy poczynione w kierunku osiągnięcia wyższych etapów rozwoju obszarów wiejskich i w razie konieczności reagować stosownie do potrzeb poprzez wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych tworzących podstawy dla kolejnych instrumentów mogących korzystnie wpłynąć czy wpływać na ten proces. Istotnym uzupełnieniem przywołanych przepisów jest Ustawa o Zadaniu Wspólnotowym (Federalnym): Poprawa Struktury Agrarnej i Ochrona Wybrzeża (GEKG). Kształtowanie przestrzeni wiejskiej nie może się odbyć bez nakładów finansowych. Dla każdego ustawodawcy jasnym jest, że wszelkie zmiany winny być przemyślane, ale staną się realne tylko wtedy, gdy pojawią się środki finansowe na ich realizację. W powiązaniu tym w Niemczech na poziomie związku powstają plany ramowe służące poprawie struktury agrarnej, które tworzone są na taki sam okres, na jaki zaplanowane jest umożliwiające je finansowanie. W Bawarii podział środków na zintegrowany rozwój obszarów wiejskich (są to środki własne, a zatem z budżetu landu lub pochodzące z wspomnianego wyżej funduszu na programy ramowe), odbywa się w oparciu o Wytoczne prowadzenia odnowy wsi dla realizacji Bawarskiego Programu Odnowy Wsi. W tym miejscu warto jeszcze raz wskazać na uregulowaną we FlurbG rolę administracji urządzeniowo-rolnej w Niemczech. Może ona stosować, czyli planować i wdrażać instrumenty służące odnowie wsi oraz zachowaniu i ochronie krajobrazu.

Ustawodawcy niemieckiemu udało się w XX w. poprzez regulacje prawne odejść od zwykłego postępowania scaleniowego i stworzyć podwaliny dla rozwoju postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Przepisy te, choć w dostosowanej do polskich re-

aliów formie, mogłyby zostać włączone do mającego powstać w przyszłości Kodeksu Urbanistyczno-Planistycznego.

Antytezą zaprezentowanego w opracowaniu systemu administracji i działań jest system ukształtowany w Polsce po reformie administracji publicznej wprowadzonej od 1999 r. Zgodnie z przepisami wprowadzającymi tą reformę, prace scaleniowe leżą w gestii starostów. Natomiast technicznie prace scaleniowe przeprowadzane są przy tym przez wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych (WBGiTR), jako powołana do tego wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna. Podlega ona nadzorowi fachowemu i zwierzchności służbowej urzędu marszałkowskiego. Stosunek nadrzędności nie dotyczy jednak relacji pomiędzy urzędem marszałkowskim, a starostą. Zgodnie z obowiązującymi zasadami wsparcia, opracowanie założeń do projektu scalenia gruntów przed jego wszczęciem stanowi niezbędny warunek do uzyskania środków na zagospodarowanie poscaleniowe. Sporządzenie tych założeń zlecane jest przez WBGiTR²⁶⁵ przez starostę. Urząd marszałkowski sprawdza te założenia, zatwierdza je i jest odpowiedzialny za ich finansowanie. Działania z zakresu odnowy wsi leżą w kompetencji gmin lub związków wyznaniowych i są całkowicie oderwane od projektów scaleniowych. Natomiast planowanie ekologiczno-krajobrazowe to w Polsce rzadkość, zupełnie nie kojarzona z rozwojem i urządzaniem obszarów wiejskich.

Jak wykazano w opracowanie Województwa Małopolskiego i Bawarskiego Ministerstwa Gospodarki Żywnościowej, Rolnictwa i Leśnictwa pod redakcją Jacka Pijanowskiego i Josefa Zedlera, stosowana w Bawarii metodyka przygotowywania postępowań dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich, jest również właściwa dla porównywalnych postępowań dla Małopolski. Również Bawaria musiała przejść długą i niełatwą drogę. Przejęcie rozwiązań bawarskich w stosunku 1:1 nie jest zalecane dla Małopolski. Natomiast przy uwzględnieniu istotnych treści tej metodyki, powinno się opracować dla Małopolski jej modyfikację, która uwzględniałaby także mentalność społeczności wiejskiej, wywodzącej się w dużej mierze z drobnych gospodarstw.

²⁶⁵ W części województw nazywane są one wojewódzkimi biurami geodezji (WBG).

W każdym razie istniejąca struktura administracji i wsparcia ukierunkowana musi być na osiągnięcie wspólnych celów, a tam gdzie jest to potrzebne, także do zobowiązana się do osiągnięcia celów.

Konkretny krajobraz posiada z reguły wyraźny kontekst kulturowy, wyczuwalny poza jego fizyczną formą. Przekazuje określone treści, zawarte w jego elementach. Narracja krajobrazu przejawia się w czytelności istniejących struktur krajobrazowych, pozwala na zrozumienie procesów, które wpłynęły na aktualny charakter obserwowanego krajobrazu²⁶⁶. Umożliwia też odczytanie pochodzenia, wartości i roli zastanych form. W procesie rozpoznawania i identyfikacji, a w konsekwencji zapamiętywania specyfiki krajobrazu, istotną rolę odgrywają charakterystyczne elementy naturalne i kulturowe, które często mają znaczenie symboliczne. Równie ważne są aspekty niematerialne, w szczególności „duch miejsca”, tzw. *genius loci*, czy budujące emocjonalną więź z krajobrazem, poczucie swojskości i zakorzenienia²⁶⁷. W takim ujęciu krajobraz wsi nabiera nowego znaczenia, nie jest już tylko tłem dla zdarzeń, lecz wartością samą w sobie. Jest swego rodzaju „tekstem”, który może być analizowany i interpretowany. Są w nim zakodowane znaczenia i treści, których odczytanie wymaga znajomości swoistej „gramatyki i logiki przestrzeni”²⁶⁸. Wartością społeczną i kulturową społeczności lokalnych, budującą ich tożsamość, jest wspólna wiedza historyczna i znajomość znaczeń w przestrzeni. Krajobraz jest w specyficzny sposób postrzegany, odczuwany i doświadczany przez jednostki i społeczności z perspektywy różnych kultur lokalnych, regionalnych i narodowych. Stworzyły one i rozwinęły właściwy sobie system kodowania (zaszyfrowywania) i rozkodowywania (rozszyfrowywania) znaczeń ukrytych w krajobrazie. Na tym tle prowadzone badania, następnie wyciągane wnioski, wreszcie tworzone projekty przy czynnym udziale mieszkańców, naukowców oraz projektantów mają szansę wprowadzić nie tylko nową jakość życia na wsi, ale wydobyć „przyrodniczo-kulturową” esencje często zapomnianych miejscowości

²⁶⁶ J. BOGDANOWSKI, *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Wydawnictwo PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1976.

²⁶⁷ E. RASZEJA, A. GAŁECKA, *Nowe podejście do ochrony krajobrazu kulturowego*, „Architektura Krajobrazu” 2 (2011), s. 16.

²⁶⁸ A.W. SPIRN, *The language of landscape*, s. 13-18.

w Polsce. Jednocześnie program odnowa wsi kładzie szczególny nacisk na zachowanie i nadanie trwałej funkcji użytkowej historycznej substancji budowlanej i układom ruralistycznym przy zachowaniu ginących zawodów, dziedzictwa kulinarnego czy zwyczajów.

We współczesnym społeczeństwie zaznaczają się podziały, dyskryminacja niektórych grup społecznych, wynikające z ograniczenia w dostępie do cenionych dóbr, które wywołują nierówności społeczne, a te z kolei rodzą poczucie niesprawiedliwości, a w rezultacie także krzywdy i bezsilności. To wszystko ma wpływ na jakość i styl życia, poglądy, stosunek do władz i formułowanie ocen pod jej adresem. Nierówności dotyczą wiodących sfer życia społecznego stanowiąc zwykle trudny do rozwiązania problem dla jednostek, grup społecznych. Ich występowanie prowadzi do szeregu obaw zarówno o teraźniejszość, jak i o przyszłość, nie tylko swoją, ale i rodziny. Problem nierówności społecznych dotyka najczęściej i najsilniej jednostki najsłabsze, będące w trudnej sytuacji ekonomicznej, posiadające niski status społeczny. Nierówności te, będące wynikiem ujawniania się nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania państwa, tak w ujęciu ogólnym, jak i w skali makrosocjalnej, można rozpatrywać na gruncie socjologii, zwłaszcza niektórych teorii nierówności społecznych. Można tu jeszcze wspomnieć o dokonywanych (świadomie lub nieświadomie) wyborach jednostek, grup społecznych, uwarunkowaniach środowiskowych, dziedziczeniu charakterystycznych cech i postaw społecznych, podejmowaniu osobistych motywacji itp.

Występowanie rażących dysproporcji w społeczeństwie prowadzi do kryzysu moralnego, formułowania i kumulowania się ocen negatywnych w odniesieniu do różnych aspektów rzeczywistości nie dających równych szans poszczególnym osobom. Nierówności społeczne dotyczą najczęściej spraw najbardziej oczywistych, stanowiących podstawę życia, tj. zatrudnienia, wynagrodzenia, edukacji i ochrony zdrowia. Okazuje się, że nierówności społeczne są ze sobą powiązane, mogą się też nawarstwiać z różnych przyczyn. Z racji występowania różnego rodzaju barier i ograniczeń, część społeczeństwa nie jest w stanie w pełni wykorzystać swojego potencjału. W przypadku nierówności społecznych można pokusić się o refleksję, że demokra-

tyzacja życia społecznego jednym stwarza szereg możliwości, a innym drastycznie je ogranicza.

Przechodząc do podsumowania części opracowania wybranych aspektów dotyczących bawarskiej polityki wobec wsi i rolnictwa, w tym instrumentów kreacji rozwoju poprzez regionalne programy wsparcia kredytowego i doradztwa rolniczego, należy zwrócić uwagę na specyfikę i kulturę instytucjonalną tego landu. Po II Wojnie Światowej Bawaria była krajem rolniczym, zapóźnionym w rozwoju, o rozdrobnionym rolnictwie i wsiach obciążonych demograficznie. Mimo to, nie pokonując wojenne zniszczenia i niedostatki środków produkcji region ten otrzymywał narastające wsparcie finansowe i wprowadzano programy służące na rzecz rozwoju Bawarii. Rozwój handlu następnie mógł być realizowany dzięki utworzonej EWG. Ukształtowane w latach 70-tych programy wsparcia rolnictwa, a następnie także wsi były wspierane funduszami wspólnotowymi, co dawało szansę na ich konsekwentne wdrażanie oraz skuteczność. Powojenna industrializacja Bawarii, połączona z urbanizacją wywołały duży popyt na nadwyżkową rolniczą i wiejską siłę roboczą, co otworzyło drogę do szybkich przemian gospodarczych. Związane były one ze zmianami w gospodarstwach rolnych, poprzez powiększanie powierzchni poszczególnych gospodarstw oraz intensyfikację produkcji roślinnej i zwierzęcej. Mimo to, rolnictwo nadal było oparte o relatywnie niewielkie gospodarstwa. W latach 70-tych i 80-tych XX w., Bawaria podobnie jak i całe Niemcy, jako kraj federalny budowała własną politykę rozwoju regionalnego, zazębiając się z WPR. Dotyczyła ona m.in. wspierania gospodarstw dwuzawodowych, w tym w zakresie inwestycyjnym. Nadal zwracano także uwagę na potrzebę przemian w zakresie struktury agrarnej, w tym scalania ziemi. W szczególności odnoszono się także do wspierania kapitału ludzkiego rodzin rolniczych, zarówno poprzez doradztwo zawodowe i szkolenia, jak też poprzez wskazanie szans i możliwości jakie daje szeroko rozumiana współpraca pomiędzy rolnikami, a także kooperacja pomiędzy rolnikami, a przetwórcami rolno-spożywczymi.

Z racji urozmaiconego ukształtowania terenu, w tym występowania obszarów górzystych, zwrócono uwagę na potrzebę dodatkowego wsparcia rolnictwa i gospodarstw obszarów problemowych, mając na

względnie podtrzymanie ich trwałości oraz ochronę krajobrazu kulturowego. Także wzrastająca uwaga poświęcana jest ochronie środowiska, zalesianiu terenów mniej przydatnych dla rolnictwa oraz ochronie przyrody, przeznaczając na te cele stosowne wsparcie krajowe. Obecnie Bawaria prowadzi produkcję rolną na 20% powierzchni rolnej całych Niemiec, a co ósme miejsce pracy jest związane z rolnictwem, gospodarką leśną i rybołówstwem. Nadal średnia powierzchnia gospodarstwa jest tam relatywnie niewielka i wynosi ok. 22 ha. W strukturze produkcji roślinnej dominuje produkcja pasz na użytkach zielonych i gruntach ornych oraz zbóż. Gospodarstwa Bawarii produkują też ok. 25% mleka, 29% wołowiny i 14% wieprzowiny. Produkty te przetwarzane głównie na miejscu, stanowią o silnej pozycji przemysłu rolno-spożywczego i często tworzą znane i uznane marki. Ważną rolę w rolnictwie kraju zajmuje też produkcja ekologiczna.

Nadmienione powyżej procesy przemian strukturalnych i technologicznych odnoszą się do kapitału ludzkiego, który jest ich inicjatorem i realizatorem. Zapewne nie byłyby to możliwe bez skutecznego doradztwa rolniczego. System doradztwa rolniczego w Bawarii oraz w całych Niemczech jest wysoce rozbudowany instytucjonalnie. Polega on głównie na kontynuacji i doskonaleniu istniejących więzi formalnych pomiędzy instytutami naukowo-badawczymi, uczelniami i doradztwem oraz na doskonaleniu więzi już istniejących. Poszczególne kraje związkowe mają odrębnie zbudowane struktury doradcze. Z kolei wspieranie rolnictwa poprzez system bankowy ma tam duże tradycje i akceptację społeczną udziału środków publicznych. Centralne miejsce w tym systemie zajmuje Landwirtschaftliche Rentenbank. Bank ten już w latach 50-tych i 60-tych XX w. przeprowadził wielką akcję pożyczkową służącą odbudowie i wzmocnieniu ekonomicznemu gospodarstw rolnych. Uczestniczył on ponadto, wcześniej niż zapisano to w WPR w programach pomocowych dla młodych rolników poprzez udzielanie preferencyjnych kredytów. W pakiecie wspierania wsi i rolnictwa przez system bankowy są zarówno programy i działania realizowane w ramach polityki strukturalnej UE, jak też własne, specyficzne programy przebudowy i rozwoju. Poprzez system bankowy i kredytowy wspierano odnowę wsi bawarskiej, przenoszenie większych gospodarstw rolnych ulokowanych w strefie rezydencjalniej, na

Podsumowanie

tereny peryferyjne lub poza wieś. Wspieranie finansowe obejmowało modernizację budynków inwentarskich i poprawę dobrostanu zwierząt. Programy kredytowe poza rolnictwem wspierały także szeroko rozumiany rozwój obszarów wiejskich, przemysł rolno-spożywczy, produkcję energii odnawialnej, akwakulturę i przemysł rybny. Rozwinięciem tego wspierania są specjalne instrumenty wspierania rynku pracy oraz wspierania badań i rozwoju.

Spis ilustracji

- Ilustracja 1. Uczestnicy wyjazdu studyjnego do Bawarii w towarzystwie Manfreda Eibla – Posła do bawarskiego parlamentu (pierwszy z lewej) w jednej z najpiękniejszych gmin Dolnej Bawarii – Perlesreut (fot. Peter-Christian Seraphim)..... 8
- Ilustracja 2. Przykład zastosowania postępowania scalieniowego dla poprawy struktury gospodarstw rolnych oraz realizacji celów planistycznych i interesów ponadlokalnych 19
- Ilustracja 3. Centrum wsi Bernried am Starnberger See poddane procesom odnowy wsi (fot. Michał Uruszczak) 53
- Ilustracja 4. Schemat organizacyjny urzędów ds. rozwoju obszarów wiejskich w Bawarii 57
- Ilustracja 5. Proces pracy z mieszkańcami w ramach prac nad modelową koncepcją postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich przeprowadzonych w latach 2014-2015 w małopolskiej wsi Strzelce Wielkie (gm. Szczurowa, pow. brzeski) (fot. Bernd Müller)59
- Ilustracja 6. Intensywne prace nad koncepcją ochrony i rozwoju krajobrazu z udziałem grupy roboczej w ramach modelowego projektu w Strelcach Wielkich (fot. Tomas Wirth)68

- Ilustracja 7. Przykład planu dróg i urządzeń wodno-melioracyjnych (fragment) stworzony dla sołectwa Strzelce Wielkie ramach modelowego projektu Małopolski i Bawarii.....75
- Ilustracja 8. Typowy budynek stodoły w Strzelcach Wielkich. Charakterystyczną jego cechą jest podniesiony dach nad środkową partią budynku 81
- Ilustracja 9. Przykład fragmentu mapy z zaznaczonymi budynkami różnego typu i określeniem ich stanu, który został podzielony na budynki w stanie dobrym, wystarczającym i złym..... 86
- Ilustracja 10. Rozważania w gronie specjalistów z dziedziny architektury dotyczyły również aspektu integracji wysokich budynków z czasu PRL w zakresie ich stylizacji zewnętrznej. Ilustracja pokazuje dwa przykłady z puli rozmaitych pomysłów na ich wykończenie 99
- Ilustracja 11. Stopa bezrobocia w małopolskich powiatach, stan na koniec 2018 r. [w %] 129
- Ilustracja 12. Interakcje między filarami WPR a FAS 155
- Ilustracja 13. System publicznego świadczenia usług szkoleniowych i doradczych..... 157
- Ilustracja 14. Niepubliczne (komercyjne) i pozarządowe struktury świadczenia usług doradczych..... 159
- Ilustracja 15. Obszary wspierania agrobiznesu przez Landwirtschaftliche Rentenbank (LR)..... 164
- Ilustracja 16. Programy wsparcia publicznego dla inwestycji produkcyjnych i sektora usług..... 166

Spis tabel

Tabela 1. Typologia budynków w Strzelcach Wielkich	82
Tabela 2. Inwentaryzacja budynków miejscowości Strzelce Wielkie posiada zdjęcie, numer budynku na mapie, jak też szereg informacji dotyczących ich cech charakterystycznych	87
Tabela 3. Bezrobocie w Bawarii w latach 2016-2018 [w %]	128
Tabela 4. Uniwersalny system bankowy w Niemczech.....	161
Tabela 5. Wartość majątku, środków obrotowych oraz udział kapitału własnego w tys. euro w przeliczeniu na gospodarstwo w Bawarii	168

Spis wykresów

Wykres 1. Stopa bezrobocia i bezrobocie rodzinne w Małopolsce w latach 2012-2018 [w %].....	126
Wykres 2. Struktura mieszkańców Małopolski w wieku 60+ wg grup wieku w 2018 r. [w %]	130
Wykres 3. Struktura wieku mieszkańców Bawarii [w %] w oparciu o kategorie stosowane w zintegrowanych programach rozwoju obszarów wiejskich na podstawie danych i wyliczeń własnych Bawarskiego Urzędu Statystycznego.....	131
Wykres 4. Udział korzystających z pomocy społecznej w Małopolsce w latach 2012-2018.....	132
Wykres 5. Osoby pobierające świadczenia socjalne w roku 2018 zgodnie z księgą XII Kodeksu pomocy społecznej według grup wiekowych [w %] na podstawie danych Bawarskiego Urzędu Statystycznego, Fürth 2019	133
Wykres 6. Rodziny w Małopolsce według liczby posiadanych dzieci [w %]	135
Wykres 7. Rodziny w Bawarii według liczby dzieci poniżej 18-tego roku życia latach 1970-2016 w [tysiącach], brak danych za 1983 i 1984, wykresy autorstwa Państwowego Instytutu Badania Rodziny na Uniwersytecie w Bambergu – Liczby i Fakty, w oparciu o dane Bawarskiego Urzędu ds. Statystyki i Przetwarzania Danych, Dane Mikrocenzusu, źródło: Adam/Rost, 2018 r., ifb–Raport Rodzinny dla Bawarii, Bamberg: Państwowy Instytut Badań Rodziny, ifb-Materiały 1-2018, tabela 6	136

Wykres 8. Liczba gospodarstw rolnych w Bawarii w latach 1960-2017	143
Wykres 9. Wartość brutto bawarskiego sektora rolnego w 2015 r. [w mld. €].....	146
Wykres 10. Liczba gospodarstw rolnych w Bawarii w latach 2015-2017 wg grup obszarowych.....	147
Wykres 11. Formy użytkowania ziemi rolniczej w Bawarii wg typów upraw w 2017 r.	148
Wykres 12. Liczba gospodarstw i areal gruntów rolnych zajętych pod produkcję ekologiczną w Bawarii w latach 2001 i 2017	150

Bibliografia

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Planungsbegriffe in Europa, Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe*, Hannover-Bern 2008.
- ASENSIO P., *The Bavarian Farm Advisory System, Bavarian State Ministry of Food, Agriculture and Forestry*, 2018.
- Bavarian State Ministry of Food, Agriculture and Forestry, *Agriculture and Forestry in Bavaria. Graphics and Tables*, Munich 2018.
- Bavarian Ministry of Food, Agriculture and Forestry, *Rural Development in Bavaria*, München 2006.
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, *Bayern. Bauerland. Kulturland. Der Agrarleitplan*, München 1974.
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMLF), *Der Bayerische Weg. Agrarpolitik für eine bäuerliche Landwirtschaft und einen gesunden Lebensraum*, München 1978.
- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (StMLF), *Die Landwirtschaft in der Europäischen Union. Zahlen und Fakten im statistischen Vergleich*, München 2013.
- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (StMLF), *Ländliche Entwicklung in Bayern. Informationskompendium*, München 2006.
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), *Ländliche Entwicklung in Bayern, Arbeitshilfen und Vorschriften, Teilnehmergeinschaft*, AVLE 3, München 2011.

- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), *Leitfaden Räumliche Fachplanung*, München 2013.
- BECKER-PESTKA D., G. KUBIŃSKI, M. ŁOJKO, *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce, wybrane zagadnienia*, Wrocław 2018, s. 5-101.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, *Grüner Plan, Bericht über die Lage der Landwirtschaft*, 1956.
- BENDER O., H.J. BOEHMER, D. JENS, K.P. SCHUMACHER, *Analysis of land-use change in a sector of Upper Franconia*, "Landscape Ecology" 20/2 (2005), s. 149-163.
- BENTON T.G., J.A. VICKERY, J.D. WILSON, *Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key?*, „Trends in Ecology and Evolution” 18/4 (2003), s. 182-188.
- BERGSCHMIDT H., *Das Wachstum der bayerischen Wirtschaft seit 1950 in Vergleich zum Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1966.
- Bismarcksche Reichsverfassung vom 16. April 1871 (Verfassung des Deutschen Bundes vom 1. Januar 1971).
- BOGDANOWSKI J., *Kompozycja i planowanie w architekturze krajobrazu*, Wydawnictwo PAN, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, 1976.
- BREMMER J, A.O. LANSINK, OLSON K., BALTUSSEN W.H., HURINE R.B., *Analysis of Farm Development in Dutch Agriculture and Horticulture*, Paper prepared for presentation at the 13th International Management Congress, Wageningen, The Netherlands, 2002, s. 1-20.
- BRENES-MUNOZ T., LAKNER S., BRÜMMER B., *Determinants of economic growth in organic farming: the case of Bavaria and Baden-Wuerttemberg*, Paper prepared for presentation at the EAAE Congress. Göttingen 2011, s. 1-12.
- BRZEZIŃSKI M., *Nierówność dochodowa w Polsce*, [w:] red. B. KŁOS, red. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- DĄBKOWSKA A., *Struktura i rola systemu bankowego Republiki Federalnej Niemiec w gospodarce*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, 6 (2014), s. 23-42.

- DEGENHART CH., *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, 34. Auflage, 2018.
- DOLATA R., *Procedury rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach – ocena z perspektywy nierówności społecznych w edukacji*, [w:] red. E. WOSIK, *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002.
- Dorferneuerungsrichtlinie zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramm (DorfR), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 29.03.2019, Az, E2-7516-1/497.
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U.UE L z dnia 22 grudnia 2000 r.).
- EICHMÜLLER A., *Landwirtschaft und bäuerliche Bevölkerung in Bayern, ökonomischer und sozialer Wandel 1945-1970, eine vergleichende Untersuchung der Landkreise Erding, Kötzing und Obernburg*, Hans-Seidel-Stiftung, München 1997.
- EMMINGER O., *Die bayerische Industrie*, Richard Pflaum Verlag, München 1947.
- ENDER H., R. FRANKE, red. J.M. PIJANOWSKI, W. SMIESZKO, *Zintegrowany Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla przygotowania postępowania urzędzeniowo-rolnego dla sołectw Nieciecza i Czyżów (Miasto i Gmina Żabno), który ma stanowić podstawę do wydania decyzji o wszczęciu postępowania urzędzeniowo-rolnego / Projektbezogener Integrierter Ländlicher Entwicklungsplan (ILEP) zur Vorbereitung eines Flurbereinigungsverfahrens in den Gemarkungen Nieciecza und Czyżów (Stadt/Gemeinde Żabno), der als Grundlage zur Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens dienen soll*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2012.
- ESTIVILL J., *Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview*, International Labour Organization, Portugal 2003, s. 1-121.
- FIRLEJ K., A. RYDZ, *Ewolucja systemu doradztwa rolniczego Unii Europejskiej ostatniej dekady*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług” 89 (2012), s. 104-116.

- Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546).
- FREY A., *Die industrielle Entwicklung Bayerns von 1925 bis 1975. Eine vergleichende Untersuchung über die Rolle städtischer Agglomerationen im Industrialisierungsprozess*, Berlin 20013.
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055).
- Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen Demokratischen Republik (Landwirtschaftsanpassungsgesetz vom 3. Juli 1991 (BGBl. I S. 1418).
- Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurbG) vom 8. Februar 1994, (BVBl. S. 127), BayRS 7815-1-L.
- Główny Urząd Statystyczny, *Tabele demograficzne, województwo małopolskie, stan z 31 XII 2014 r.*
- GOODMAN N., *Wstęp do socjologii*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- GOTHE CH., *An der Seite der Bauern: Die Geschichte der Rentenbank*, München 2014.
- Grundgesetz (GG) vom 23. Mai 1949, (RGBl 1949, S. 1).
- HENKEL G., *Der Ländliche Raum*, Stuttgart 1999.
- HÜMMER P., *Soziale Entwicklungen und ihre räumlichen Auswirkungen im Agrarbereich, erläutert an einem Beispiel aus der nördlichen Fränkischen Alb*, „Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft“ 21/22 (1974/75), S. 527-535.
- IPSEN J., *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*, 31. Auflage, Vahlen, 2019.
- JÄGER J.A.G., *Landschaftszerschneidung. Eine transdisziplinäre Studie gemäß dem Konzept der Umweltgefährdung*, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart 2002.
- KANIA J., *Doradztwo rolnicze w Polsce w świetle potrzeb i doświadczeń zagranicznych*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie, Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego, Kraków 2007.
- KIEHL K., *Renaturierung von Kalkmagerrasen* [w:] S. ZERBE, G. WIEGLEB, *Renaturierung von Ökosystemen in Mitteleuropa*, Heidelberg 2009, S. 265-282.

- KURIATA Z., *Metoda opracowania planu miejscowości*, „Architektura Krajobrazu” 1-2 (2005), s. 27-33.
- KOPALIŃSKI W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1987.
- KOZAK M.W., *Nierówności regionalne*, [w:] red. B. KŁOS, RED. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- KRÓL M.A., *Model doradztwa rolniczego w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- LAKNER S., *Effizienzanalyse im ökologischen Landbau - Bestandsaufnahme, empirische Analyse und agrarpolitische Schlussfolgerungen*, Göttingen 2009.
- LASKOWSKA J., *Spoleczne nierówności w zdrowiu* [w:] red. B. KŁOS, red. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- LEVITAS A., J. HERCZYŃSKI, *Decentralizacja w Polsce z lat 1990-1999 – tworzenie systemu*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012.
- ŁĘTKOWSKA A., *Rolnictwo ekologiczne w Niemczech w latach 2004-2007. Stan i tendencje rozwojowe*, „Journal of Research and Applications in Agricultural Engineering” 3 (2008), s. 167-170.
- MAGEL H., *Where is the rural territorial development going? Reflection on the theory and practice*, „Geomatics, Landmanagement and Landscape”, 1 (2015), 55-67.
- MICHALCZYK T., *Nierówności społeczne a kryzys społeczno-moralny*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 4 (2004), 9-26.
- MIKOŁOWSKI-POMORSKI J., *Kultura wobec społecznej transformacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków, 2005.
- MUSIAŁ K., MUSIAŁ W., *Konkurencja w naturze a natura konkurencyjności w gospodarce – wybrane przykłady analogii dla świata zwierząt i ekonomii*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 103/3 (2016), s. 22-31.
- NIEDŹWIEDZKA-FILIPIAK I., *Przemiany wizerunku wsi opolskiej pod wpływem odnowy wsi*, „Architektura Krajobrazu” 1-2 (2005), s. 18-26.

- Ocena Zasobów Pomocy Społecznej Województwa Małopolskiego za rok 2018*, Biuletyn Informacji Publicznej. Kraków 2019.
- OCZKI J., *Nierówności na rynku pracy w Polsce*, [w:] red. B. KŁOS, red. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- OPPERER J., *Die Bedeutung von Innovationen für die Landwirtschaft in Europa. Innovative Lösungen in der Zucht und Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere*, Balice 2017.
- PAWŁOWSKA K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.
- PAWŁOWSKA K., *Zachowanie walorów krajobrazu kulturowego jako zadanie dla samorządów i jako czynnik aktywizacji gospodarczej*, „Świat Nieruchomości” 9 (1994), s. 25-30.
- PIJANOWSKI J.M. red., red. J. ZEDLER, *Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich włącznie z propozycjami dla prowadzenia przyszłych postępowania / Konzept eines integrierten ländlichen Entwicklungsverfahrens einschließlich Empfehlungen für künftige Verfahrensdurchführungen*. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2015.
- POHL M., A.H. SCHNEIDER, *Die Rentenbank: Von der Rentenmark zur Förderung der Landwirtschaft*, München 1999.
- POKORA M., *Ekonomia społeczna w polityce przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w Polsce*, „Ekonomia Społeczna” 2 (2014), s. 9-20.
- Produkcja i wykorzystanie biopaliw jako warunek europejskiej gospodarki energetycznej*, Krajowe Centrum Edukacji Rolniczej w Brwinowie 2008.
- QUADFLIEG F., *Recht der Flurbereinigung. Loseblattkommentar 1977-1989*, Köln 1989, tłum. J.M. PIJANOWSKI, J. ZEDLER.
- RACZKOWSKA M., *Ekсклюzyja społeczna na obszarach wiejskich w Polsce*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 4 (2012), s. 49-55.
- RASZEJA E., GAŁECKA A., *Nowe podejście do ochrony krajobrazu kulturowego-budowanie tożsamości lokalnej w oparciu o czytelną narrację krajobrazową*, „Architektura Krajobrazu” 2 (2011), s. 16-23.

- Regulacja Komisji Europejskiej nr 16/2004 z 6 stycznia 2004 r.
Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, T. 47.
- RENEWALD E., *Verzeichnis und Rote Liste der Pflanzengesellschaften Deutschlands*, 2000.
- ROSA A., A. JAKUBOWSKA, *Zagrozenie wykluczeniem społecznym na obszarach wiejskich krajów Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 3 (2017), s. 244-249.
- SADURA P., *Państwo i nierówności w systemie edukacji: kierunki działań*, [w:] red. B. KŁOS, red. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- SADURA P., *Szkola i nierówności społeczne*, Warszawa 2012.
- SAWICKA Z., *Modernizacja rolnictwa rozdrobnionego w Bawarii: wnioski dla Polski*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2 (2011), s. 98-114.
- SAWICKA Z., *Strategie rozwojowe gospodarstw dwuzawodowych w regionie Bawarii - studium przypadków*, „Wieś i Rolnictwo” 2 (2013), s. 106-123.
- SAWICKA Z., *Trajektorie rozwoju obszarów wiejskich Bawarii i Małopolski*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- SAWICKA Z., *Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich. Doświadczenia Bawarii z lat 1945-2005*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych” (3) 2015, 83-94.
- SCHLÖGL A., *Bayerische Agrargeschichte. Die Entwicklung der Land und Forstwirtschaft seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Bayerischer Landwirtschaftsverlag, München 1954.
- SCHRAUTZER J., D. JANSEN, M. BREUER, O. NELLE, *Succession and management of calcareous dry grasslands in the Northern Franconian Jura, Germany*, „Tuexenia” 29 (2009), s. 339-351.
- SEIDL A., *Deutsche Agrargeschichte*, Fachhochschule Weihenstephan, Freising 1995.
- SPIRN A.W., *The language of landscape*, Yale University Press, New Haven-London, 1998.
- STANNY M., A. ROSNER, Ł. KOMOROWSKI, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, Fundacja Europejski Fundusz

- Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN Warszawa 2018, s. 9-277.
- STRAUSS F.J., *Arbeitsplatz ländlicher Raum. Frühjahrstagung der ASG 1979 in Regensburg*, München 1979.
- SZTOMPKA P., *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych. Zaufanie, lojalność, solidarność*, „Studia Socjologiczne” 4 (1997), s. 5-20.
- SZTOMPKA P., *Socjologia Analiza Społeczeństwa*, Wydawnictwo ZNAK, Warszawa 2003.
- THOMAS J., *Land Development – International*, „Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement” 5 (2006), 281-287.
- TOCZYDŁOWSKA I., *Krajobraz i zabudowa wsi bawarskiej w okolicach Norymbergi*, „Architecturae et Artibus” 4 (2012), s. 43-53.
- TROCCOLI A., C. MADDALUNO, M. MUCCI, M. RUSSO, M. RINALDI, *It is appropriate to support the farmers for adopting conservation agriculture? Economic and environmental impact assessment*, “Italian Journal of Agronomy” 10 (2015), s. 169-177.
- TURNER J.H., *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1994.
- URBAN S., *Rola ziemi w rolnictwie zrównoważonym a aktualne jej zasoby w Polsce*, „Acta Agraria et Silvestria, Series Agraria, Sekcja Ekonomiczna”, 40 (2003), s. 25-36.
- URUSZCZAK M., U. MYGA-PIĄTEK, J.M. PIJANOWSKI, W. PRZEGON, J. NITA, J. SZCZEPAŃSKA, B. KWOCZYŃSKA, B. DUDZIŃSKA, Z. KOZIARA, *Planowanie krajobrazu a rozwój regionalny, architektura krajobrazu w polityce rozwoju regionalnego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego, Kraków 2015.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz. U. 1999 nr 12 poz. 96).
- Die Verfassung des Deutschen Reichs - „Weimarer Verfassung” – vom 11. August 1919, RGBl. 1919, S. 1383.
- VILLATORO M., M. LANGEMEIER, *Factors Impacting on Farm Growth*, „Journal of American Society of Farms Managers and Rural Appraisers” 69 (2006), s. 74-80.

- VINOHRADNIK K., *AKIS w Niemczech*, „Wieś i Doradztwo, Pismo Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego” 5 (2016), s. 2-10.
- WALENTOWSKI H., B, RAAB, W.A. ZAHLHEIMER, *Vorläufige Rote Liste der in Bayern nachgewiesenen oder zu erwartenden Pflanzengesellschaften*, Selbstverlag der Gesellschaft, München 1992.
- WILCZYŃSKI R., *Odnowa wsi perspektywą rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Poznań 2003.
- WILDNER-NUREK I., *Dokumentacja założenia podworskiego w Strzelcach Wielkich gm. Szczurowa, nr rej.330/90*, Państwowa Służba Ochrony Zabytków, Oddział Wojewódzki w Tarnowie, nr inw. 5119 (1993).
- WILKOWSKI W., K. SOBOLEWSKA-MIKULSKA, *Opracowanie projektu ogólnego scalania gruntów z uwzględnieniem elementów ekologicznych oraz kształtowania krajobrazu*, [w:] red. TENŻE, *Systemy katalne i przekształcenia struktury przestrzennej obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2002.
- WOŹNIAK W., *Nierówności społeczne i ich dziedziczenie jako problem strukturalny i polityczny*, [w:] red. B. KŁOS, red. J. SZYMAŃCZUK, *Nierówności społeczne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
- ŻMIJA D., *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, *Studia Ekonomiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, „Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu” 166 (2014), s. 149-158.

Strony internetowe

- https://de.wikipedia.org/wiki/Bayern#cite_note-Metadaten_Einwohnerzahl_DE-BY-1 (dostęp: 3 VIII 2019)
- <https://www.landentwicklung.de/wir-ueber-uns/> (dostęp: 10 VIII 2019)
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (dostęp: 12 VIII 2019)

- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1999R1257:20040501:PL:PDF> (dostęp: 12 VIII 2019)
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1305&from=LV> (dostęp: 12 VIII 2019)
- <https://www.ore.edu.pl>, (dostęp: 09 VII 2019)
- <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Nierowne-szanse-edukacyjne-dzieci-2031897.html> (dostęp: 09 VII 2019)
- https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/landentwicklung/dokumentationen/dateien/materialien_heft_10.pdf (dostęp: 12 VIII 2019)
- https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/biz/z1000g_201906.pdf (dostęp: 08 VIII 2019)
- <http://www.landesentwicklung-bayern.de/daten-zur-raumbeobachtung/bevoelkerung/altersstruktur/#prettyPhoto> (dostęp: 08 VIII 2019)
- https://www.statistik.bayern.de/mam/statistik/bildung_soziales/soziales/0205_empfaenger_von_leistungen_kap3_2018_780px.png (dostęp: 08. VIII 2019)
- <https://www.ifb.bayern.de/zahlenundfakten/neue/35626/index.php> (dostęp: 08 VIII 2019)
- https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/GAK-Einfuehrung.html;jsessionid=CE06B5D17EF1CA897A971F43D386E54E.1_cid296 (dostęp: 09 VIII 2019 r.)
- https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/GAK/_Texte/GAK-Einfuehrung.html;jsessionid=CE06B5D17EF1CA897A971F43D386E54E.1_cid296 (dostęp: 09 VIII 2019 r.)
- https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/dorfr_le.pdf (dostęp: 09 VIII 2019 r.)
- <https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Dorferneuerung> (dostęp: 9 VIII 2019 r.)
- <https://www.agrarbericht-2018.bayern.de/landwirtschaft-laendliche-entwicklung/vermoegen-und-finanzierung.html> (dostęp: 18 VIII 2019)
- <https://www.rentenbank.de/> (dostęp: 20 VIII 2019)
- https://www.oekolandbau.de/fileadmin/redaktion/oeko_lehrmittel/Fachsschulen_Agrar/Landwirtschaft/flw_modul_a/flw_a_03/flw_ma03_03/ (dostęp: 28 VIII 2019)
- <https://www.boelw.de/> (dostęp: 28 VIII 2019)

Bibliografia

https://studopedia.su/3_29246_FUNKCJONALNA-TEORIA-UWARSTWIENIA.html/ (dostęp: 28 VIII 2019)

http://repozytorium.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/6813/Wozniak_Dziedziczenie_nierownosci-libre.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 28 VIII 2019)

