

## MODEL ZARZĄDZANIA PRZECIWEROZYJNĄ OCHRONĄ GLEB

*Józef Hernik*

Katedra Planowania, Organizacji i Ochrony Terenów Rolniczych, Akademia Rolnicza  
Al. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków  
e-mail: rmhernik@cyf-kr.edu.pl

**Streszczenie.** Badania były przeprowadzone w dwóch powiatach: Miechowski i Myślenicki w woj. małopolskim w okresie od grudnia 2002 r. do czerwca 2004 r. Materiałami źródłowymi były następujące dokumenty: Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2001-2015, Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Miechowskiego na lata 2004-2015, Projekt Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Myślenickiego na lata 2004-2011. Ponadto przeprowadzono wywiady z pracownikami, którzy zajmują się zadaniami z zakresu ochrony środowiska. W pracy przeważa własna analiza jakościowa. Aktualnie, organy kompetencyjnie odpowiedzialne za przeciwerozyjną ochronę gleb (gminy, powiaty, województwa samorządowe, wojewodowie oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi) stanowią system mało skuteczny i rozproszony. Na podstawie przeprowadzonych badań opracowano skuteczny model zarządzania ochroną gleb przed erozją. Wyniki badań pozwalają stwierdzić, że na kanwie programów ochrony środowiska można wdrożyć skuteczny model zarządzania przeciwerozyjną ochroną gleb.

**Słowa kluczowe:** erozja, model zarządzania

### WSTĘP

Celem artykułu było opracowanie skutecznego modelu zarządzania ochroną gleb przed erozją. Hipotezą badawczą jest założenie, że obecnie brak jest skutecznego modelu zarządzania tą ochroną. Aktualne organy kompetencyjnie odpowiedzialne za przeciwerozyjną ochronę gleb (gminy, powiaty, województwa samorządowe, wojewodowie i Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi) stanowią system mało skuteczny i rozproszony. Powyższe organy nie współpracują przy wykonywaniu zadań z zakresu przeciwerozyjnej ochrony gleb. Dość często organy administracji publicznej nie znają zadań innych organów z zakresu tej ochrony. Zatem ich działania są rozproszone, które nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

Na poziomie gminy, ochrona gleb przed erozją sprowadza się do wyznaczania obszarów zagrożonych erozją, co zostaje zawarte w dokumentach:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Obejmują one propozycje zabiegów (prac) przeciwoerozyjnych. Lecz gmina nie ma instrumentów do egzekucji czy zaproponowane zabiegi są prowadzone. Ponadto starosta, jako podstawowy organ przeciwoerozyjnej ochrony gleb, często nie zna tych postanowień. W takiej sytuacji zapisy w studium oraz w miejscowym planie często nie są realizowane.

Starości przysługują szczegółowe instrumenty tej ochrony:

- zalesienie gruntów,
- zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów,
- założenie trwałych użytków zielonych,
- utrzymanie w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwoerozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych.

Starosta może skorzystać z ww. instrumentów poprzez wydanie decyzji administracyjnej dla konkretnej osoby lub sprawy. Jednakże nie znając zapisów w miejscowym planie danej gminy, starosta nie korzysta w pełni ze swych kompetencji. Ponadto starości przysługują kompetencje kontroli wykonywania obowiązków przeciwdziałania erozji gleb.

Pozostałe organy administracyjne: województwa samorządowe, wojewodowie oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi mogą wykonywać pojedyncze zadania w zakresie ochrony gleb przed erozją. Województwa samorządowe dysponują środkami terenowego Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, a w tym m.in. na przeciwdziałanie erozji gleb na gruntach rolnych oraz utrzymanie w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwoerozyjnych. Wojewodowie oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi są odpowiedzialni za kontrolę wykonywania obowiązków przeciwdziałania erozji gleb.

## MATERIAŁY I METODY

Na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych podstawowym organem odpowiedzialnym za ochronę gleb przed erozją jest starosta w przypadku gruntów rolnych [5]. Ponadto za tę ochronę są odpowiedzialne gminy, województwa samorządowe, wojewodowie oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na podstawie badań empirycznych starano się przede wszystkim stwierdzić, jaki system przeciwoerozyjnej ochrony gleb stanowią aktualne organy administracji publicznej kompetencyjnie odpowiedzialne za tę ochronę. Stąd też w artykule przeważa własna analiza jakościowa. Badania były przeprowadzone w dwóch powiatach: Miechowski i Myślenicki w woj. małopolskim w okresie od grudnia

2002 r. do czerwca 2004 r. Materiałami źródłowymi były następujące dokumenty: Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2001-2015 [3], Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Miechowskiego na lata 2004-2015 [2], Projekt Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Myślenickiego na lata 2004-2011 [4]. Ponadto przeprowadzono wywiady z pracownikami, którzy zajmują się zadaniami z zakresu ochrony środowiska.

Z kilku powodów badania nie objęły gminnych programów ochrony środowiska. Po pierwsze nie wszystkie gminy w tych dwóch powiatach przyjęły te programy, chociaż upłynął termin do ich opracowania. Opóźnienia powstały z powodu przyjęcia powiatowych programów po terminie. Po drugie gmina nie jest głównym organem odpowiedzialnym za ochronę gleb przed erozją, a jest nim powiat. Po trzecie, na podstawie analiz kilku gminnych programów ochrony środowiska stwierdzono, że bardzo ogólnie odnoszą się one do przeciwerozyjnej ochrony gleb.

#### WYNIKI

W Programie Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2001-2015 w części dotyczącej oceny aktualnego stanu środowiska omówiono m.in. źródła i stopień zanieczyszczenia gleb. Erozja gleb na obszarze województwa jest jednym z istotnych czynników degradujących grunty rolne [3]. Stopień zagrożenia silną erozją wodną centralnej i południowej części województwa małopolskiego (ok. 29% powierzchni ogólnej) należy do najwyższych na terenie kraju. Erozją wietrzną zagrożone są najbardziej powiaty wschodniej i centralnej Małopolski. Erozja wąwozowa jest silnie zróżnicowana przestrzennie, występuje przede wszystkim w utworach lessowych m.in. środkowej części Wyżyny Małopolskiej. Najbardziej rozwiniętą sieć wąwozów ma woj. małopolskie, gdzie wąwozy występują na około 53% obszaru. Największy obszar (25%) zajmuje erozja wąwozowa średnia, na 14% obszaru występuje erozja silna, a na powierzchni 1,5% obszaru erozja bardzo silna [2]. Obszar województwa zaliczany jest do pierwszego stopnia pilności ochrony, a zagospodarowanie wąwozów uznano jako bardzo pilne. W powiecie krakowskim 5,9% powierzchni ogólnej jest zagrożone bardzo silną erozją wąwozową, jest to najwyższy wskaźnik w skali ogólnopolskiej [3]. Na prawie całym obszarze województwa konieczne jest przeciwdziałanie erozji wodnej powierzchniowej lub wąwozowej. Na terenach położonych na zachód od Krakowa konieczne jest także przeciwdziałanie erozji wietrznej. W rozdziale dotyczącym długoterminowej polityki ochrony środowiska w zakresie poszczególnych elementów środowiska i uciążliwości, do 2015 r. nie przewidziano żadnych zadań z zakresu przeciwerozyjnej ochrony gleb [3]. Podobnie w rozdziale nt. strategii wdrożenia programu w latach 2001-2004 brak jakiegokolwiek zapisu o zabiegach przeciwerozyjnych.

W Programie Ochrony Środowiska dla Powiatu Miechowskiego na lata 2004-2015 w rozdziale dotyczącym stanu i oceny środowiska jest zamieszczona m.in. analiza stanu powierzchni ziemi. W podrozdziale pt. „Główne problemy Powiatu w obszarze stanu powierzchni ziemi” jest zapis, że jednym z najważniejszych zagrożeń degradujących powierzchnię ziemi jest powierzchniowa erozja wodna. Znaczna ilość gruntów położona jest na stokach o średnim nachyleniu powyżej 6° [2]. W takich warunkach następuje zmywanie gleby ze zboczy i jej osadzanie u podnóża stoków lub w innych miejscach, gdzie zmniejsza się prędkość przepływu wody. Głównym elementem klimatycznym wpływającym na występowanie erozji wodnej jest wielkość i natężenie opadów atmosferycznych oraz wiosenne spływy roztopowe. Ponadto na terenie tego powiatu duże znaczenie ma erozja wąwozowa [2]. W rozdziale dotyczącym celów i sposobów realizacji polityki ekologicznej powiatu w podrozdziale pt. „Ochrona gleb” brak jakiegokolwiek zapisu o pracach przeciwoerozyjnych. W przedostatnim rozdziale Programu dotyczącym zaplanowanych zadań do realizacji w zakresie ochrony środowiska jest zamieszczony podrozdział „Zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi i wykorzystanie zasobów naturalnych”. W tym podrozdziale jest zaplanowane, przez cały okres obowiązywania Programu, tylko jedno inwestycyjne zadanie z zakresu przeciwoerozyjnej ochrony gruntów rolnych, tj. zalesianie gruntów zagrożonych erozją. Jednakże nie jest to zadanie własne powiatu, lecz zadanie koordynowane z innymi organami administracyjnymi.

Analiza i diagnoza środowiska w „Projekcie Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Myślenickiego na lata 2004-2011” obejmuje także gleby. W tym rozdziale jest zapis, że na terenie powiatu dużym problemem jest erozja gleb ze względu na duże nachylenie stoków terenów górzystych. Ograniczenie procesu erozji gleb powinno być realizowane poprzez [4]: zmianę granicy rolno-leśnej, zwiększenie użytków leśnych kosztem terenów rolnych, zwiększenie powierzchni lasów glebochronnych, tworzenie i utrzymywanie istniejących zadrzewień śródpolnych, na terenach o spadkach 10 do 20% przemiana gruntów rolnych na trwałe użytki zielone, stosowanie płodozmianów przeciwoerozyjnych, stosowanie odpowiedniej agrotechniki, użytkowanie rolnicze prowadzone z naturalnymi predyspozycjami terenu, stosowanie upraw poprzecznostokowych.

W harmonogramie realizacji zadań zaplanowano jedno zadanie z zakresu przeciwoerozyjnej ochrony gruntów. Jest to opracowanie programu zadrzewień śródpolnych [4].

Przyjęte w powyższych programach zadania z zakresu ochrony gleb przed erozją na poziomie wojewódzkim i powiatowym, świadczą o braku współdziałania organów administracji publicznej. Aby te zadania były skutecznie wykonywane, przede wszystkim potrzeba współdziałania tych organów w dziedzinie ochrony środowiska [1]. Zaproponowany podstawowy model współdziałania organów

administracji publicznej w Polsce w dziedzinie ochrony środowiska powinien opierać się na programach ochrony środowiska (rys. 1). Wojewódzki program ma być zgodny z Polityką Ekologiczną Państwa. Powiatowy program ochrony środowiska ma być koherentny z wojewódzkim, zaś gminny program ochrony środowiska z powiatowym i wojewódzkim.

**Administracja rządowa:**

- Rada Ministrów oraz naczelne i centralne organy
- Wojewodowie

**State government administration:**

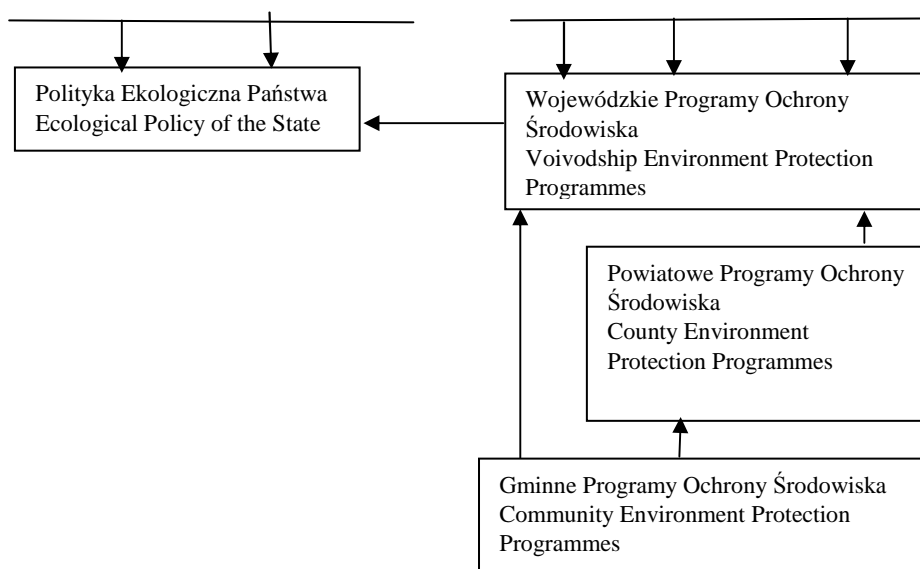
- The Cabinet and the head and central organs
- the Voivods

**Administracja samorządowa:**

- województwa samorządowe
- powiaty
- gminy

**Self-government administration:**

- self-government – voivodships
- counties
- communities



źródło: opracowanie własne  
source: self analysis

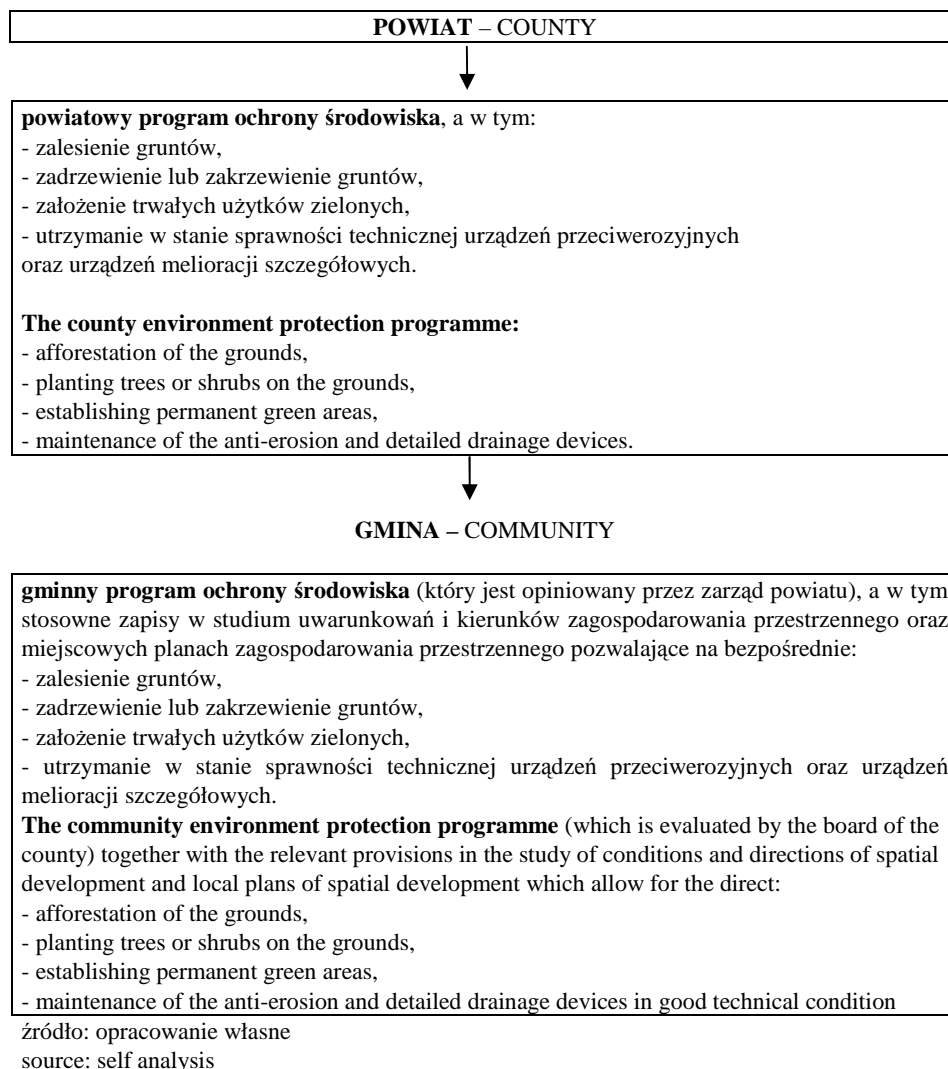
**Rys. 1.** Proponowany podstawowy model współdziałania organów administracji publicznej w Polsce w dziedzinie ochrony środowiska.

**Fig.1.** The basic suggested model of the co-operation of public administration organs in Poland in the field of environment protection.

## DYSKUSJA

Na podstawie przeprowadzonych badań w dwóch powiatach zauważono, że starostowie w niewielkim stopniu korzystają z przysługujących im instrumentów w zakresie przeciwozyjnej ochrony gleb. Można podać kilka przyczyn tego stanu. Po pierwsze brak współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska, a w tym w przeciwozyjnej ochronie gleb. Ochrona środowiska, a w tym ochrona gleb przed erozją wymaga istnienia sprawnie funkcjonujących ram instytucjonalnych w tej dziedzinie, zarówno na szczeblu centralnym, regionalnym, jak i lokalnym. Dla celów niniejszego artykułu zaproponowano podstawowy model obecnego współdziałania organów administracji publicznej w Polsce w dziedzinie ochrony środowiska (rys. 1). Od maja 2004 roku wspólnotowe prawo ochrony środowiska nakłada na nasz kraj nowe obowiązki. Dlatego też ważne są współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej we wdrażaniu prawa wspólnotowego. Po drugie brak odpowiednich zapisów w miejscowych planach oraz brak ważności tych planów w niektórych gminach. Po trzecie brak poinformowania właścicieli (posiadaczy) gruntów o konieczności podjęcia zabiegów przeciwozyjnych. Prowadzone badania terenowe pozwalają stwierdzić, że jest to ważna przyczyna.

Z uwagi na obowiązek posiadania programów ochrony środowiska na szczeblu gminy, powiatu, województwa i kraju można zaproponować nowy skuteczny model zarządzania ochroną gleb przed erozją (rys. 2). W zaproponowanym modelu organy administracji publicznej będą ze sobą współdziałać celem jak najbardziej efektywnego wykonywania zadań z zakresu ochrony gleb przed erozją. Na poziomie kraju Polityka Ekologiczna Państwa, a na poziomie wojewódzkim Wojewódzkie Programy Ochrony Środowiska powinny zostać uszczegółowione o stan zagrożenia gruntów przed erozją i zaplanowane zadania do realizacji w tym zakresie z podziałem na powiaty i gminy. Następnie w Powiatowych Programach Ochrony Środowiska powinny zostać wprowadzone zapisy, w których gminach należy wprowadzić szczegółowe instrumenty przeciw-erozyjnej ochrony gleb: zalesienie gruntów, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, założenie trwałych użytków zielonych, utrzymanie w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwozyjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych. Natomiast Gminne Programy Ochrony Środowiska powinny zawierać zapisy, na których działkach będą stosowane te szczegółowe instrumenty przeciwozyjnej ochrony gleb. Wówczas miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy powinny być spójne z Gminnym Programem Ochrony Środowiska.



**Rys. 2.** Schemat proponowanego modelu zarządzania ochroną gleb przed erozją.

**Fig. 2.** Schematic of the suggested model of anti-erosion soil protection management.

## WNIOSKI

1. Wyniki badań pozwalają stwierdzić, że na kanwie programów ochrony środowiska można wdrożyć skuteczny model zarządzania przeciwoerozyjną ochroną gleb. Wówczas konieczne jest współdziałanie organów administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska.

2. Przy odpowiednich zapisach w programach ochrony środowiska społeczność lokalna, a w tym właściciele gruntów zagrożonych procesami erozyjnymi, będą wiedzieć o zaplanowanych zabiegach w tym zakresie oraz o źródłach ich finansowania. Wówczas można osiągnąć większą akceptację mieszkańców do przeprowadzenia prac przeciwozyjnych. Jest to istotne, gdy zadanie inwestycyjne w tym zakresie jest prowadzone, także ze środków zewnętrznych.

3. W badanych powiatowych programach brak jest dokładnych zapisów o przeciwozyjnej ochronie gleb. Świadczy to, że jest potrzeba wdrażania zaproponowanego modelu.

#### PIŚMIENNICTWO

1. **Hernik J.:** Zasady współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej we wdrażaniu prawa wspólnotowego w zakresie ochrony wód na wybranych przykładach. Materiały III Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Bliskie Naturze Kształtowanie Dolin Rzecznych”, Rajgród 7-9.06.2004 (w druku).
2. Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Miechowskiego na lata 2004-2015 z dnia 10 marca 2004 r., Uchwała nr XIII/65/2004.
3. Program Zrównoważonego Rozwoju i Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2001-2015 z dnia 28 grudnia 2000 r., Uchwała nr XXXVII/330/2000.
4. Projekt Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Myślenickiego na lata 2004-2011. Zarząd Powiatu, kwiecień 2004.
5. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78, z póź. zm.).

#### MODEL OF ANTI-EROSION SOIL PROTECTION MANAGEMENT

*Józef Hernik*

Department of Rural Areas Planning, Organization and Protection, University of Agriculture  
Al. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków  
e-mail: rmhernik@cyf-kr.edu.pl

**Abstract.** The research was conducted in two counties: Miechow and Myslenice, both in Malopolska Voivodship, in the period from December 2002 until June 2004. The source materials were the following documents: The Program of Sustained Development and Protection of Malopolska Voivodship Environment for the years 2001-2015, The Program of Environment Protection for Miechow County for the years 2004-2015, An Outline of the Program of Environment Protection for Myslenice County for the years 2004-2011. Additionally, interviews were taken with employees dealing with tasks involved with environment protection. The author's own quality analysis prevails in the paper. Currently, the organs engaged in anti-erosion soil protection (communities, counties, self-governments of voivodships, voivods and the Minister for Agriculture and Development of Rural Areas) create a system which is ineffective and dispersed. On the basis of the research, an effective model of anti-erosion soil protection management has been worked out. The results of the research allow to state that on the basis of environment protection programs one may implement an effective model of anti-erosion soil protection management.

**Keywords:** erosion, a model of management