

Monika A. Król

Uniwersytet Łódzki, Polska

e-mail: mkrol@wpia.uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0001-9689-2266

SCALANIE GRUNTÓW JAKO INSTRUMENT GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ NA OBSZARACH WIEJSKICH

LAND CONSOLIDATION AS AN INSTRUMENT OF LAND MANAGEMENT IN RURAL AREAS

Abstract

Since its introduction in Poland in 1923, land consolidation has continuously been an instrument for improving the farmland planning, thus creating the best possible production conditions in agricultural areas. The aim of the paper is to evaluate the current regulations on land consolidation, in particular to answer the question whether and to what extent this solution serves the efficiency of land management in rural areas, and to what extent it fulfils the objectives set by the legislator in relation to: land management in rural areas, taking into account their production capacity for agriculture and other use; improvement of spatial organization; enabling sustainable development of rural areas and protection of natural resources. The study refers to the guides of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) for national legislators designing legal solutions for land consolidation. In conclusion, the author calls for the work to be initiated on a new model of land consolidation or, more broadly, a regulation relating to the management of rural areas.

KEYWORDS

land fragmentation, land consolidation, land management, rural development, FAO legal guide

SŁOWA KLUCZOWE

rozdrobienie gruntów, scalanie gruntów, gospodarowanie przestrzenią, rozwój obszarów wiejskich, wytyczne FAO

1. WPROWADZENIE

Rozwój obszarów wiejskich zakłada kompleksowe gospodarowanie przestrzenią obejmujące m.in. scalanie gruntów, gospodarowanie zasobami wodnymi, odnowę wsi oraz ochronę przyrody i krajobrazu. Scalanie gruntów jest klasycznym rozwiązaniem prawnym, tzw. urządzeniowo-rolnym, mającym stuletnią tradycję w ustawodawstwie polskim, sięgającym w naszym kraju początków państwowości po odzyskanie niepodległości. Pierwszą polską regulacją prawną w tym zakresie była ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów¹, która obowiązywała prawie do końca lat 60. XX w.

Jak podkreśla R. Budzinowski², scalanie gruntów należy do tradycyjnych unormowań prawa rolnego, obok takich zagadnień jak chociażby ochrona gruntów rolnych i leśnych. Natomiast A. Zieliński³ wskazuje, że scalanie gruntów jest jednym z rozwiązań prawnych zmierzających do poprawy niekorzystnej terenowej struktury gospodarstw rolnych. Tak wąsko ujmowane scalanie prowadzi się w celu poprawy niekorzystnej struktury przestrzennej gospodarstw rolnych, określanej jako rozłogi gruntów. Skutkiem tak ujmowanego scalania, po przeprowadzeniu postępowania scaleniowego, jest wydanie, a następnie wykonanie decyzji administracyjnej o zatwierdzeniu projektu scalania oraz wprowadzenie uczestników postępowania w posiadanie nowych działek. Działki gruntów mają

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 1927 r., nr 92, poz. 833, z późn. zm.; dalej: ustawa z 1923 r. Ustawa obowiązywała do 27 stycznia 1968 r., do wejścia w życie ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 1968 r., nr 3, poz. 13); dalej: ustawa z 1968 r.

² R. Budzinowski, *Czasopisma prawa rolnego w Polsce. Refleksje na tle periodyków zachodnioeuropejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, rok LXXXIII, z. 2, s. 201, oraz *idem*, *Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (rozważania na tle art. 181 k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1983, rok XLV, z. 2, s. 1.

³ A. Zieliński, *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972, s. 27.

być skomasowane i mieć prawidłową konfigurację, ułatwiając wszystkim uczestnikom prowadzenie działalności, a przede wszystkim działalności rolniczej. Scalanie służy poprawie rozłogu gruntów, natomiast nie dochodzi do zmiany sposobu wykorzystania przestrzeni.

W latach 90. XX w. w doktrynie stwierdzono⁴, że dla realizacji kompleksowej przebudowy obszarów wiejskich przyjęte w Polsce rozwiązania prawne są niewystarczające. W literaturze przedmiotu podkreśla się⁵, że scalanie w szerszym ujęciu jest instrumentem służącym rozwojowi obszarów wiejskich, ma wpływ na ład przestrzenny na tych terenach, ochronę środowiska, a co za tym idzie, powinno być powiązane z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem proces gospodarowania przestrzenią wiejską dokonywany jest w odniesieniu do poszczególnych elementów odrębnie. Oddzielnie dokonywane jest scalanie gruntów, zalesienia gruntów nieprzydatnych do upraw polowych, melioracje wodne z budową lokalnych zbiorników wodnych. Niezależnie od tych działań są realizowane zadania z zakresu ochrony środowiska i odnowy wsi.

W obecnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych scalanie gruntów nabrało aktualności i dużego znaczenia. Przesądzą o tym dwa czynniki. Pierwszy dotyczy realizacji różnego rodzaju inwestycji naruszających istniejącą strukturę przestrzenną na obszarach wiejskich, na których są lokalizowane. W związku z budową dróg ekspresowych i autostrad pojawiła się konieczność wszczęcia szczególnego typu postępowań scaleniowych o charakterze infrastrukturalnym. Przedsięwzięcia drogowe zajmują stosunkowo niewielką pod względem powierzchni część wsi, jednakże umiejscowienie przebiegu inwestycji liniowej na terenach wiejskich powoduje przecięcie i często całkowite rozdzielanie gruntów rolnych wchodzących w skład gospodarstw rolnych⁶. Lokalizacja takiej inwestycji powoduje zerwanie związku organizacyjno-funkcjonalnego między składnikami tego gospodarstwa⁷.

Drugim czynnikiem wpływającym na aktualność omawianego zagadnienia jest wsparcie tych postępowań z publicznych środków finansowych Unii Euro-

⁴ P. Czechowski, A. Siwek, *Problemy prawne urzędzeń rolnych – stan obowiązujący i perspektywy*, (w:) *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice 1993, s. 197.

⁵ T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 59; M. A. Król, *Conflict of interests in Polish legal land consolidation procedure*, (w:) M. Pavlovič (zost.), *Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*, Bratislava 2020, s. 202, czy F. Woch, J. Pijanowski, T. Kuryłowicz, *Kompleksowe urządzenie obszarów wiejskich jako szansa dla rozwoju wsi*, „Polish Journal of Agronomy” 2018, z. 33, s. 16.

⁶ M. Dudzińska, K. Kocur-Bera, *Ramy instytucjonalne scalania gruntów – porównanie w Polsce i w wybranych krajach Europy*, „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum” 2013, Vol. 12, s. 30.

⁷ R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 89–90, 131, 148, czy *idem*, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, rok LIII, z. 3, s. 62.

pejskiej w ramach wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich. Scalanie gruntów stosowane jako instrument rozwoju obszarów wiejskich poprawia opłacalność realizacji inwestycji w sieci transportowe i komunikacyjne, obiektów użyteczności publicznej czy systemów melioracji wodnych. Z tych względów kompleksowo prowadzone procesy konsolidacyjne odegrały zasadniczą rolę we wsparciu rolnictwa i promowaniu rozwoju obszarów wiejskich w krajach Europy Zachodniej i Skandynawii (m.in. w Danii⁸, Norwegii⁹, Hiszpanii¹⁰), Europy Południowej (m.in. w Grecji, na Cyprze), a także Azji Mniejszej (m.in. w Turcji)¹¹.

Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (dalej: FAO) w raportach z 2003 r.¹², dokonując oceny wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w okresie przedakcesyjnym w państwach Europy Środkowej i Wschodniej¹³,

⁸ W Danii konsolidację gruntów rozpoczęto w 1780 r., kiedy rozpoczął się tzw. ruch zagrodowy, zlikwidowano powszechne użytkowanie gruntów przez mieszkańców wsi i wprowadzono indywidualne gospodarstwa rodzinne. Szerzej: M. Hartvigsen, *Land consolidation and land banking in Denmark – tradition, multi-purpose and perspectives*, "Danish Journal of Geoinformatics and Land Management" 2014, Year 122, Vol. 47, 1–7, s. 52.

⁹ W Norwegii postępowania scaleniowe rozpoczęto pod koniec XVIII w., a pierwszą regulacją prawną była ustawa z 1821 r. Jednak dopiero ustawa z 1851 r. przewidywała merytoryczne i finansowe wsparcie organów administracji rządowej. W 1859 r. utworzono Służbę Konsolidacji Gruntów (Land Consolidation Service), w skład której weszli profesjonalnie przygotowani urzędnicy zatrudnieni przez administrację rządową. Szerzej: I. Suarez Fernandez, *Land consolidation in Norway. A study of a multifunctional system*, February 2008, <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=NO2022009854> (dostęp: 19.12.2022 r.).

¹⁰ W Hiszpanii pierwszą regulację prawną w zakresie scalania gruntów przyjęto dopiero w 1952 r. (Law of 20 December 1952, BOE No. 358, of 23 December 1952), ale już w 1973 r. scalanie włączono do hiszpańskiej regulacji odnoszącej się do reform rolnych i rozwoju (Decree No. 118 approving the text of the Law on Agrarian Reform and Development, Decreto de reforma agraria e desenvolvimento, 12 January 1973).

¹¹ T. Veršinskas, M. Vidar, M. Hartvigsen [et al.] (eds.), *Legal guide on land consolidation. Based on regulatory practices in Europe*, FAO Legal guide nr 3, Rome 2020, s. 3.

¹² D. Palmer, F. Rembold, P. Munro-Faure [et al.], *The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe*, FAO Land Tenure Studies nr 6, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2003, s. 2, 11–14.

¹³ Problem rozdrobnionej struktury obszarowej gospodarstw rolnych występuje w wielu państwach byłego bloku demokracji ludowej i zawsze jest uwarunkowany, chociaż bardzo zróżnicowanymi, czynnikami historycznymi. Szerzej na temat Słowacji: M. Vrabko, *Právna úprava pozemkových úprav v Slovenskej republike (Legal regulation of land consolidation in the Slovak republic)*, (w:) M. Pavlovič (zost.), *Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*, Bratislava 2020, s. 189–190, czy L. Paľšová, L. Máčaj, *Land Consolidation in the Slovak Republic in the Context of Climate Change and Environmental Protection*, Słowacki raport narodowy na XXI Kongres Generalny Międzynarodowej Akademii: Prawa Porównawczego, Assuncion, Paragwaj 2022, <https://aide-iacl.org/asuncion-general-congress> (dostęp: 16.02.2022 r.). Szerzej na temat uwarunkowań prawnych postępowania scaleniowych na Litwie: V. Daugaliene, G. Leimontaite, *Land consolidation and its nearest future in Lithuania*, https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/LANDNET/2008/Lithuania_Paper.pdf (dostęp: 16.11.2022 r.).

a ponownie w wytycznych z 2020 r.¹⁴, wskazała potencjał, jaki może wnieść omawiana instytucja w poprawę jakości życia na wsi. Z wymienionych względów w polityce rolnej Unii Europejskiej (dalej: WPR) przewidziano wsparcie dla tych postępowań w ramach instrumentów odnoszących się do polityki rozwoju obszarów wiejskich. W Polsce, w obecnym okresie programowania WPR, wsparcie finansowe dla postępowań scaleniowych przewidziano w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁵, w ramach poddziałania 4.3 „Wsparcie inwestycji związanych z rozwojem, modernizacją i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”. W tym ujęciu scalanie gruntów musi uwzględniać nie tylko produkcyjne funkcje obszarów wiejskich (w tym działalność rolniczą i pozarolniczą działalność gospodarczą), lecz także funkcje nieprodukcyjne, m.in. związane z ochroną środowiska¹⁶.

Dane statystyczne uwiadcniają systematyczny spadek tempa prac scaleniowych w Polsce¹⁷. W okresie powojennym przeprowadzano do 300 tys. postępowań scaleniowo-wymiennych rocznie. W latach 80. i 90. XX w. tempo prac systematycznie spadało do 30–50 tys. rocznie, a po 1995 r. zmalało do 10–15 tys. rocznie. Sytuacja nie uległa zmianie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, co roku przeprowadza się około 15 tys. postępowań scaleniowych. Instytucja ta od lat nie cieszy się popularnością.

Jak wskazuje Z. Ziemiński¹⁸, istotne i przesądzające znaczenie przy badaniu jakiejś instytucji ma ocena jej efektywności i wysuwanie postulatów stanowiących podstawę ewentualnych zmian. Niniejsze rozważania służą sformułowaniu oceny obowiązującej regulacji prawnej w zakresie scalania gruntów, a zwłaszcza odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu instytucja ta służy efektywności gospodarowania przestrzenią na obszarach wiejskich, w jakim stopniu realizuje zakładane przez ustawodawcę cele związane z: gospodarowaniem przestrzenią na obszarach wiejskich, uwzględniającym ich funkcje produkcyjne w rolnictwie i poza rolnictwem, poprawą ładu przestrzennego, umożliwiającego zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i ochroną zasobów przyrodniczych.

¹⁴ T. Veršinskas, M. Vidar, M. Hartvigsen [et al.] (eds.), *Legal...*, s. 3, 19, 22.

¹⁵ Przyjęty decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej z dnia 12 grudnia 2014 r. zatwierdzającą program rozwoju obszarów wiejskich dla Polski do celów wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014PL06RDNP001, C(2014)9783/F1; dalej: PROW.

¹⁶ M. Kłodziński, *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagrarystyki wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej*, „Studia BAS” 2010, z. 4, s. 9–28, czy B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy OE-214, 2014, *passim*, a także M. A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej. Zagadnienia prawne*, „Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2013, z. 10, s. 403. O zmianie roli wsi i rolnictwa pisze także A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 445–446.

¹⁷ Dane Instytutu Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa – BIP publikowane w 2017 r. Szerzej na ten temat: F. Woch, J. Pijanowski, T. Kuryłowicz, *Kompleksowe zarządzanie...*, s. 16–17.

¹⁸ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 98–108.

2. ZAŁOŻENIA TERMINOLOGICZNE

Jednym z problemów gospodarowania przestrzenią na obszarach wiejskich jest rozdrobnienie gruntów. Jak wskazuje A. Zieliński¹⁹, prawidłowa struktura przestrzenna gospodarstw rolnych jest jednym z podstawowych warunków efektywności produkcyjnej rolnictwa i szansą na korzystanie z osiągnięć współczesnej techniki rolniczej. Podkreśla on, że elementem istotnym jest nie tylko wielkość gospodarstwa, lecz także liczba i kształt nieruchomości wchodzących w jego skład.

Określenie „rozdrobnienie” występuje w literaturze przedmiotu w różnych znaczeniach. T. van Dijk²⁰ przyjmuje szerokie ujęcie rozdrobnienia na obszarach wiejskich (ang. *fragmentation*), wyróżniając 4 jego typy: 1) rozdrobnienie własności gruntów, gdy występuje duża liczba współwłaścicieli; 2) rozdrobnienie użytkowania gruntów, gdy występuje duża liczba użytkowanych gruntów; 3) wewnętrzne rozdrobnienie w obrębie gospodarstwa dotyczy wielkości, kształtu i rozproszenia działek; 4) rozdzielenie własności i użytkowania gruntów, gdy właściciel nie jest użytkownikiem gruntów. Autor wskazuje, że w krajach Europy Zachodniej spotyka się rozdrobnienie z drugiego i trzeciego z wymienionych typów, podczas gdy w Europie Środkowej i Wschodniej dominuje najczęściej wąskie ujęcie, gdzie przez rozdrobnienie najczęściej przyjmuje się sytuację, w której jedno gospodarstwo rolne składa się z wielu oddzielonych przestrzennie od siebie działek. W Słowacji przedstawiciele doktryny prawa posługują się pojęciem „rozdrobnienie własności gruntów”²¹. Z uwagi na uwarunkowania historyczne częściej w praktyce występuje sytuacja wskazana w pierwszym typie, gdy istnieje wielu współwłaścicieli nieruchomości rolnych.

W wytycznych FAO²², a także w literaturze przedmiotu²³ wyróżniono 6 wskaźników przesądzających o rozdrobnieniu: 1) sytuację gdy właściciel posiada kilkanaście działek. Jako sytuację powszechną przyjmuje się posiadanie 4–5 działek w gospodarstwie, ale niektórzy producenci rolni posiadają ponad 15 działek; 2) gdy działki jednego właściciela są rozproszone na terenie całej jednostki administracyjnej. Działki są często oddalone od siebie, czasami nawet znajdują się w odległości 20 km i mogą być położone w kilku jednostkach administracyjnych; 3) gdy jedna działka jest współwłasnością kilku współwłaścicieli; 4) gdy działki są małe. FAO uznaje za rozdrobnienie sytuację, w której zdecy-

¹⁹ A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo...*, s. 445.

²⁰ T. van Dijk, *Scenarios of Central European land fragmentation*, „Land Use Policy” 2003, Vol. 20, Issue 2, s. 149–158.

²¹ L. Palšová, L. Máčaj, *Land Consolidation...*, s. 2.

²² D. Palmer, F. Rembold, P. Munro-Faure [et al.], *The design...*, s. 7–9.

²³ L. Hudecová, R. Geisse, S. Gašincová, M. Bajtala, *The Effectiveness of Land Consolidation in Slovakia*, „Geodetski List” 2017, Vol. 4, s. 329.

dowana większość gospodarstw rolnych jest bardzo mała, zwykle poniżej 5 ha, a wiele z nich jest mniejszych niż 1 ha. Za małe uznaje się działki o powierzchni od 0,25 do 0,6 ha; 5) gdy działki mają niepożądane kształty do celów rolniczych. Niektóre działki są bardzo wąskie i długie, np. szerokości 3 m i długości 1 km; 6) gdy działki są niedostępne z uwagi na warunki geograficzne, infrastrukturę techniczną. FAO do katalogu wskaźników niekorzystnej struktury własnościowej gruntów zalicza jeszcze sytuację, gdy gospodarstwa rolne są własnością osób starszych, właściciele gospodarstw są często nieobecni, a wielu z nich mieszka na terenach miejskich, oraz sytuację, gdy posiadacze nie mają tytułów prawnych²⁴.

W obowiązującej w Polsce ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów²⁵ dominuje wąskie ujęcie rozdrobnienia gruntów. Wprowadzenie regulacji miało służyć poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, plus racjonalnemu ukształtowaniu rozłogów gruntów (art. 1 ust. 1 u.s.w.g.), przy czym przez pojęcie rozłogu gruntów rozumie się rozmieszczenie gruntów gospodarstwa rolnego w stosunku do gruntów zabudowanych (art. 1 ust. 2 pkt 3 u.s.w.g.). Zgodnie ze słownikowym znaczeniem terminu „scalanie” oznacza likwidowanie rozproszenia gruntów rolnych należących do jednego gospodarstwa poprzez wymianę (z zachowaniem bonitacji gleby) dalej leżących działek na grunty sąsiadujące z danym gospodarstwem²⁶. W języku polskim synonimem scalania jest określenie „komasacja”²⁷. Obydwa te terminy funkcjonujące w języku polskim były używane w pierwszej polskiej ustawie z 1923 r. Kolejne regulacje prawne już posługiwały się tylko pojęciem „scalanie”. Pierwszą normatywną próbę dookreślenia pojęcia „scalanie” podjął ustawodawca w art. 1 ust. 1 ustawy z 1923 r. Obecnie obowiązująca ustawa z 1982 r. nie zawiera definicji scalania, koncentrując się na celu wprowadzonej regulacji prawnej.

Zarówno w doktrynie krajów Europy Zachodniej, jak i w polskiej literaturze przedmiotu podejmowano wiele prób definiowania pojęcia „scalanie”²⁸. W jednym z najnowszych opracowań z zakresu prawa rolnego A. Zieliński²⁹ ujmuje scalanie (komasację) jako zamianę nieruchomości rozdrobnionych lub o nieprawidłowej konfiguracji, należących do różnych podmiotów i znajdujących się na określonym obszarze w celu tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie, poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalnego ukształtowania rozłogów gruntów,

²⁴ D. Palmer, F. Rembold, P. Munro-Faure [et al.], *The design...*, s. 9.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1223; dalej: u.s.w.g.

²⁶ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1991, s. 184.

²⁷ W języku niemieckim zarówno prawnym, jak i prawniczym obowiązuje kilka pojęć: *Zusammenlegung*, *Separation*, *Verkoppelung*, *Konsolidation*, *Flurbereinigung* i *Feldbereinigung*; zob. M. Marcinkowski, *Geneza i ewolucja scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2, s. 208.

²⁸ Przegląd poglądów wyrażanych w doktrynie francuskiej, niemieckiej i polskiej zob.: A. Zieliński, *Scalanie gruntów w prawie...*, s. 30–34.

²⁹ A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo...*, s. 447.

dostosowania granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Autor podkreśla, że scalanie ma być kompleksem powiązanych ze sobą działań o charakterze urządzeniowo-rolnym i planistycznym.

W opracowanym przez FAO w 2020 r. dokumencie *Legal guide on land consolidation. Based on regulatory practices in Europe*³⁰, zawierającym zalecenia dla ustawodawstw państw członkowskich, projektujących regulacje prawne w zakresie scalania gruntów, zaproponowano definicję tego pojęcia. Scalanie w tym ujęciu oznacza „łączenie gruntów i jest procedurą uregulowaną prawnie, prowadzoną przez organ władzy publicznej i służącą dostosowaniu struktury własności na obszarach wiejskich, poprzez kompleksową realokację działek, koordynowaną między właścicielami i użytkownikami gruntów w celu zmniejszenia rozdrobnienia gruntów, ułatwienia powiększenia gospodarstw i/lub uzyskania innych publicznych celów, w tym rekultywację przyrody i budowę infrastruktury”. Zakładając kompleksowość podejmowanych działań, skutkiem przeprowadzonego postępowania konsolidacyjnego powinna być także poprawa warunków przyrodniczych na projektowanym obszarze scalania. Konfrontując przytoczoną definicję ze stanowiskiem prezentowanym w polskiej doktrynie, widzimy szersze ujęcie tych postępowań w innych państwach, odnoszonych także do postępowań o charakterze infrastrukturalnym, służących realizacji celu publicznego, a także osiągnięciu zamierzonych efektów środowiskowych. FAO podkreśla, że krajowe regulacje prawne w zakresie scalania gruntów powinny w jak największym stopniu przyczyniać się do realizacji założeń Agendy ONZ 2030 oraz Celów Zrównoważonego Rozwoju³¹.

Rzetelność prowadzonych ustaleń terminologicznych wymaga wskazania istniejącej równolegle do instytucji scalania wymiany gruntów (art. 5 u.s.w.g.)³². Zasadniczym celem ustanowienia tego instrumentu pod koniec lat 50. XX w.³³ była wymiana gruntów dla nowopowstających rolniczych spółdzielni produkcyjnych, które miały prowadzić działalność na dużych obszarach gruntów. Zachowanie tej instytucji w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych uznano w doktrynie za nieuzasadnione, a wręcz absurdałne³⁴. Powstaje pytanie

³⁰ T. Veršinskas, M. Vidar, M. Hartvigsen [et al.] (eds.), *Legal...*, *passim*.

³¹ *Przekształcamy nasz świat: Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*, przyjęta przez 193 kraje na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ dnia 25 września 2015 r. (rezolucja ONZ 70/1). W Agendzie przedstawiono 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju oraz związanych z nimi 169 działań i 232 wskaźników.

³² W doktrynie prawa cywilnego prezentowany jest pogląd o dwóch sposobach zmiany położenia gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych: w drodze wzajemnej wymiany na zgodny wniosek właścicieli i w drodze scalenia gruntów. Zob.: S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 147.

³³ Na mocy dekretu z dnia 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów (Dz.U. z 1962 r., nr 46, poz. 226, z późn. zm.).

³⁴ A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo...*, s. 446–447.

o racjonalność dalszego utrzymywania w polskiej regulacji dualizmu tych rozwiązań prawnych.

3. EWOLUCJA REGULACJI PRAWNEJ W ZAKRESIE SCALANIA GRUNTÓW

Struktura agrarna w Polsce jest wynikiem uwarunkowań historycznych sięgających jeszcze państw zaborczych. Jak wskazują A. Lichorowicz³⁵ i A. Zieliński³⁶, w zachodnich województwach naszego kraju, będących pod zaborem pruskim, dobra sytuacja w zakresie struktury agrarnej i względnie niewielka szachownica gruntów wynikała ze stale prowadzonych prac scaleniowych. Scalanie gruntów w prawie niemieckim ma długą, datowaną od czasów średniowiecza tradycję³⁷. Znacznie gorsze warunki były w Polsce centralnej, gdzie na terenie Królestwa Polskiego, w zaborze rosyjskim, postępowaniem scaleniowym objęto zaledwie 1/4 areалу gruntów rolnych. Największa szachownica znajdowała się w Polsce południowo-wschodniej, w dawnej Galicji, gdzie do wybuchu I wojny światowej w zasadzie nie rozpoczęto komasacji.

Po odzyskaniu niepodległości i przeprowadzeniu Spisu Rolnego w 1921 r. ustawodawca polski uchwalił ustawę z dnia 1923 r. o scalaniu gruntów, w której przyjęto rozwiązania prawne oparte na pruskiej ustawie z 1920 r.³⁸. Znaczenie pierwszego polskiego aktu o randze ustawy polegało na tym, że postępowanie scaleniowe służyło nie tylko usunięciu niekorzystnego rozłogu (szachownic, działek nadmiernie zwężonych)³⁹, lecz także było połączone z innymi działaniami urządzeniowo-rolnymi, dostosowaniem do systemu melioracji wodnych, likwidacją służebności. Ocena tej regulacji w doktrynie była wysoka, wskazywano, że wyznaczyła ona model komasacji wspólny dla prawie wszystkich państw europejskich na początku XX w.⁴⁰, w pełni zapewnione były metodyczne i organizacyjne standardy europejskie. W okresie międzywojennym scalenia użytków rolnych i leśnych objęły bardzo dużą powierzchnię, obejmującą ponad 5,4 mln ha⁴¹.

³⁵ A. Lichorowicz, *Problemy scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego*, „Kra-kowskie Studia Prawnicze” 1968, rok I, t. 1–2, s. 212–214.

³⁶ A. Zieliński, *Scalanie gruntów w prawie...*, s. 10–13.

³⁷ M. Marcinkowski, *Geneza i ewolucja...*, s. 207.

³⁸ P. Czechowski, A. Siwek, *Problemy prawne...*, s. 192.

³⁹ M. Korzycka, (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 177.

⁴⁰ A. Lichorowicz, *Problemy scalania...*, s. 21, czy A. Zieliński, *Scalanie gruntów – przeszłość czy zadanie przyszłości*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 227.

⁴¹ F. Woch, J. Pijanowski, T. Kuryłowicz, *Kompleksowe urządzenie...*, s. 16.

Po II wojnie światowej prace scaleniowe prowadzono w bardzo ograniczonym zakresie, na podstawie regulacji z okresu międzywojennego, bowiem na plan pierwszy wysunęło się polityczne założenie kolektywizacji wsi. Uspołecznieniu rolnictwa miało służyć unormowanie zawarte w przepisach dekretu z dnia 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów, które po raz pierwszy wprowadziło istniejący do dziś instrument pozwalający na ich wymianę. Instrument ten w znacznym zakresie faworyzował sektor uspołeczniony, kosztem indywidualnych gospodarstw rolnych⁴². Kolejnym etapem w rozwoju ustawodawstwa w zakresie scalania gruntów była ustawa z dnia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów, w której po raz pierwszy uregulowano w jednym akcie obie instytucje.

Początek lat 80. XX w. przyniósł nowe uregulowania w zakresie gospodarowania zasobami powierzchni ziemi, dokonywane z uwagi na konieczność zwiększenia efektywności produkcji rolnej. Trzeba w tym miejscu wymienić ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴³ i obowiązującą ustawę z dnia 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Scalanie, w założeniach projektodawców, miało stać się instytucją urzędzeniowo-rolną, na wzór rozwiązań niemieckiej *Flurbereinigung*⁴⁴, dostosowującą scalania do instrumentów rozwoju cywilizacyjnego obszarów wiejskich, takich jak przebudowa infrastruktury, zaopatrzenie w wodę, gazyfikacja, melioracje wodne, nowe inwestycje drogowe. Niestety poza wskazaniem w art. 1 u.s.w.g. nowoczesnych założeń regulacji brak w niej było jakichkolwiek rozwiązań sprzyjających realizacji wskazanego celu. Zasadnicza nowelizacja ustawy z 1989 r.⁴⁵, zbiegająca się z przemianą ustrojową w Polsce, nie wprowadzała nowoczesnych instrumentów pozwalających na dostosowanie struktury agrarnej do potrzeb nowoczesnego europejskiego rolnictwa. Przeciwnie, mimo negatywnego stanowiska przedstawicieli doktryny⁴⁶, włączono instytucję wymiany gruntów do treści normatywnej omawianego aktu. Znaczenie wymiany gruntów dokonywanych na podstawie obowiązujących przepisów miało w naszym kraju charakter marginalny. Podobnie, jak zostało już wskazane, instytucja scalania w latach 1990–2004 nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem społeczności lokalnej.

⁴² P. Czechowski, A. Siwek, *Problemy prawne...*, s. 193.

⁴³ Dz.U. z 1982 r., nr 11, poz. 79.

⁴⁴ *Flurbereinigungs-gesetz* 14.07.1953 in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976, BGBl. I, s. 546.

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o scalaniu gruntów (Dz.U. nr 10, poz. 55).

⁴⁶ A. Zieliński, *Scalanie gruntów – przeszłość...*, s. 233, czy P. Czechowski, A. Siwek, *Problemy prawne...*, s. 196.

4. EWOLUCJA CELU USTAWY W ZAKRESIE SCALANIA GRUNTÓW

Prawo jest instrumentem celowego działania i kształtowania wpływu na zachowanie się jednostek w społeczeństwie. W tym sensie prawo jest traktowane jako system norm, które w powiązaniu z aparatem związanym z ich funkcjonowaniem mają sterować wieloma zjawiskami społecznymi⁴⁷. Inicjowaniu prac prawotwórczych powinno towarzyszyć przekonanie o celowości interwencji prawnej, wynikające z wszechstronnej oceny zachodzących zjawisk⁴⁸.

Celem gospodarki przestrzennej jest ochrona określonych wartości przestrzeni, jak również racjonalne jej kształtowanie przez stymulowanie procesów gospodarczych. Działania ochronne obejmują dążenie do zachowania równowagi pomiędzy elementami naturalnymi środowiska a wytworami działalności ludzkiej⁴⁹. W systemie prawa polskiego cel regulacji prawnej w zakresie scalania gruntów podlegał zdecydowanej ewolucji. Początkowo dążeniem ustawodawcy była likwidacja tzw. szachownicy gruntów. W ustawie z 1923 r. scaleniu podlegały grunty rozdrobnione, rozmieszczone w szachownicę i nadmiernie zwężone. Scalanie miało polegać na przekształceniu rozdrobnionych działek w obszary odpowiadające wymogom prawidłowego gospodarowania (art. 1 ustawy z 1923 r.). Ustawodawca w latach 20. XX w. brał pod uwagę jedynie funkcję gospodarczą, produkcyjną gruntów rolnych, co wynikało z istniejących niedoborów żywności po zakończeniu działań I wojny światowej. Jeszcze mocniej cel produkcyjny podkreślono w preambule ustawy z 1968 r. poprzez sformułowanie, iż akt ten wprowadza się „w celu polepszania warunków do przyspieszania rozwoju produkcji rolnej”. Pod rządami ustawy z 1923 r. wyrażono pogląd⁵⁰, że jednym z głównych zadań polskiego rolnictwa było ulepszanie gospodarki ziemią, wzrost produkcji przy jednoczesnej realizacji celu polityki rolnej, związanym z kształtowaniem przesłanek przebudowy rolnictwa.

Zgodnie z zasadami nowoczesnej konsolidacji gruntów wskazanymi przez FAO⁵¹ celem scaleń powinna być nie tylko poprawa produkcji rolnej, ale również poprawa warunków życia na wsi. Rezultatem końcowym postępowania scaleniowego powinna być odnowa społeczności poprzez zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy całej lokalnej wspólnoty oraz ochronę i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi. Proces ten powinien mieć charakter party-

⁴⁷ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1981, s. 72.

⁴⁸ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 48, czy M. E. Stefaniuk, *Skuteczność prawa i jej granice*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, z. 16, s. 56, 60.

⁴⁹ A. Macias, S. Bródka, *Przyrodnicze podstawy gospodarowania przestrzenią*, Warszawa 2022, s. 3–27.

⁵⁰ J. Paliwoda, *Scalanie i wymiana gruntów. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Ossolineum 1972, s. 6–7.

⁵¹ D. Palmer, F. Rembold, P. Munro-Faure [et al.], *The design...*, s. 13.

cypacyjny, demokratyczny i kierowany przez społeczność. Interwencja władz publicznych powinna polegać na wspieraniu lokalnej wspólnoty w określaniu nowych sposobów wykorzystania jej zasobów, a następnie w odpowiedniej reorganizacji elementów przestrzennych. Podejście powinno być kompleksowe i międzysektorowe, integrujące elementy wiejskiego i szerszego rozwoju regionalnego, w tym powiązań wiejsko-miejskich.

Analiza obowiązującej od 1982 r. regulacji w zakresie scalania gruntów pozwala wyróżnić cztery grupy celów instytucji scalania: 1) związany z poprawą produktywności gruntów rolnych i leśnych; 2) związany z poprawą ładu przestrzennego; 3) związany z rozwojem obszarów wiejskich; 4) związany z ochroną zasobów przyrodniczych obszarów wiejskich.

5. CEL SCALANIA ZWIĄZANY Z PRODUKCYJNOŚCIĄ GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

Zjawiskiem niekorzystnym dla warunków prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie jest rozproszenie gruntów należących do tego samego właściciela. Prowadzenie gospodarstwa rolnego, składającego się z niegraniczących ze sobą nieruchomości, jest utrudnione i powoduje zwiększenie kosztów produkcji rolnej⁵². Cel produkcyjny nadal jest wskazany jako zasadniczy w ustawie z 1982 r. Ustawodawca określa go dwójako jako: „tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie” oraz „poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych” (art. 1 u.s.w.g.). Trzeba także podkreślić, że klasyczne scalanie służące poprawie rozłogów gruntów nie przewiduje zmian w sposobie użytkowania gruntów. Nie uwzględnia potrzeb pozarolniczej działalności gospodarczej prowadzonej na obszarach wiejskich.

W tej postaci instrument ten jest anachroniczny. W literaturze z zakresu kształtowania środowiska i planowania na obszarach wiejskich⁵³ wskazano, że w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych samo prawidłowe ukształtowanie rozłogu gruntów nie spełnia potrzeb rolników, którzy oczekują, by realizowane były inne prace z zakresu infrastruktury lokalnej, m.in. budowa wielofunkcyjnej sieci dróg na potrzeby rolnictwa, turystyki, komunikacji lokalnej, melioracje wodne, przeciwerozryjne, regulacja granicy rolno-leśnej oraz inne przedsięwzięcia wynikające z miejscowych potrzeb.

⁵² S. Rudnicki, *Własność...*, s. 147.

⁵³ F. Woch, K. Wierzbicki, A. Eymontt [et al.], *Efektywność gospodarcza i ekonomiczna scalania gruntów rolnych w Polsce*, Puławy 2011.

6. CEL SCALANIA ZWIĄZANY Z POPRAWĄ ŁADU PRZESTRZENNEGO

Wyraźnie jest też zauważalny cel związany z poprawą ładu przestrzennego, planowaniem przestrzennym. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁴ ład przestrzenny, obok zrównoważonego rozwoju, powinien stanowić podstawę działań organów administracji do kształtowania zasad polityki przestrzennej i w postępowaniach w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele, a także w ustalaniu zasad zagospodarowania zabudowy terenów. Ład przestrzenny, definiowany w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., oznacza zaś takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Kategoria ładu przestrzennego jest postrzegana jako klauzula generalna⁵⁵ odsyłająca do określonego systemu ocen, wartości, norm innych niż prawne, a przy tym systemu uzasadnionego aksjologicznie. Jak wskazuje Z. Niewiadomski⁵⁶, pojęcie ładu przestrzennego w zagospodarowaniu przestrzennym musi być rekonstruowane w odniesieniu do danego stanu faktycznego. Na terenach wiejskich o nieprawidłowej strukturze obszarowej taką wartością będzie przede wszystkim potrzeba stworzenia prawidłowej rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Kształtowanie tej przestrzeni staje się ważnym elementem wskazanym w art. 1 u.s.w.g. przez wymóg dostosowania granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg (w tym sieci dróg transportu rolnego) oraz rzeźby terenu. To właśnie pogorszenie ukształtowania rozłogów gruntów, które powstało na skutek działalności przemysłowej, przebiegu istniejących lub budowanych dróg publicznych, kolei, rurociągów naziemnych oraz zbiorników wodnych, urządzeń melioracji jest na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 i 4 u.s.w.g. podstawą do wszczęcia postępowania z urzędu. Co do zasady, zgodnie z art. 22 u.s.w.g., projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże już w art. 14 ust. 2 pkt 2 u.s.w.g. przewidziano możliwość włączenia w obszar scalania grunty przeznaczone w miejscowym planie na cele nierolnicze.

⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503, z późn. zm.; dalej: u.p.z.p.

⁵⁵ I. Zachariasz, *Ład przestrzenny w procesie planowania przestrzennego*, (w:) A. Fogel, M. Geszprycht, A. Kosieradzka-Federczyk, M. A. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014, s. 92–94.

⁵⁶ Z. Niewiadomski, (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 8.

Trzeba także podkreślić, że w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów nie przewidziano instrumentów ochrony osiągniętego dzięki procedurze scaleniowej ładu przestrzennego oraz ukształtowanej prawidłowo struktury agrarnej. Jak wskazuje T. Kurowska⁵⁷, efekt uzyskany dzięki scaleniu może być łatwo zniweczony przez wyznaczenie obszarów ograniczonego użytkowania, dalsze zmiany planów zagospodarowania przestrzennego czy decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Brak także zupełnego powiązania tych przepisów z rozwiązaniami prawa prywatnego, np. czasowymi ograniczeniami podziałów nieruchomości w wyniku zniesienia współwłasności.

7. CEL SCALANIA ZWIĄZANY Z ROZWOJEM OBSZARÓW WIEJSKICH

Rolnicza przestrzeń jest tylko jednym z elementów obszarów wiejskich, obok przestrzeni pełniącej funkcję mieszkaniową, rekreacyjną, ekologiczną czy związaną z inną działalnością pozarolniczą⁵⁸. Jak wskazano w przyjętej w 2019 r. Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030⁵⁹, głównym celem strategicznym jest rozwój gospodarczy wsi umożliwiający trwały wzrost dochodów jej mieszkańców, przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego oraz poprawie stanu środowiska naturalnego. Rozwój obszarów wiejskich w wymiarze terytorialnym nieodłącznie wiąże się z rozwojem rolnictwa, ale też całego sektora rolno-spożywczego, który obok czynników środowiskowych i struktury osadniczej w największym stopniu kształtuje wykorzystanie przestrzeni wiejskiej. Stąd jednym z przyjętych założeń strategicznych jest rozwój obszarów wiejskich i małych miast przez wzajemne wspieranie promujące stabilny i zrównoważony terytorialnie wzrost gospodarczy, w którym każdy mieszkaniec wsi będzie miał godną pracę. Gospodarka obszarów wiejskich wymaga większego różnicowania, wykorzystania szansy wynikającej ze wzrostu innowacyjności, powstawania nowych sektorów gospodarki i tworzenia warunków dla większej mobilności zawodowej. Realizacja założeń Strategii wymaga podejmowania inwestycji gospodarczych na terenach zlokalizowanych na obszarach wiejskich, z dostępem do infrastruktury technicznej i drogowej.

Z chwilą wejścia do Unii Europejskiej, polska polityka odnosząca się do rolnictwa stała się także polityką rozwoju obszarów wiejskich. Od 2004 r. scalanie

⁵⁷ T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne...*, s. 59.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 59.

⁵⁹ Załącznik do uchwały nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030” (M.P. z 2019 r., poz. 1150), s. 36, 79–80.

gruntów jest instrumentem korzystającym ze wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej, przewidzianego w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich. W obowiązującym PROW na lata 2014–2020 zaplanowano wsparcie finansowe dla postępowań scaleniowych w ramach poddziałania 4.3 „Wsparcie inwestycji związanych z rozwojem, modernizacją i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” – scalanie gruntów. Na realizację operacji dotyczących scalania gruntów w PROW przeznaczono 421,4 mln euro, co w założeniach miało pozwolić na dokonanie scaleń gruntów o łącznej powierzchni ok. 220 tys. ha⁶⁰.

Zgodnie z PROW działania na rzecz poprawy struktury obszarowej i możliwości rozwojowych gospodarstw mają być wspierane poprzez udzielanie pomocy na scalenia gruntów. Szczegóły wsparcia określano w przepisach rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania i wypłaty pomocy finansowej dla operacji typu „scalanie gruntów” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji związanych z rozwojem, modernizacją i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa” objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁶¹. Beneficjentem wsparcia są starostowie (§ 3 rozp. z 2015 r.), refundacja obejmuje koszty kwalifikowalnych operacji, do których zaliczono m.in. koszty opracowania projektu scalenia (dokumentacji geodezyjno-prawnej), koszty zagospodarowania poscaleniowego związanego z organizacją rolniczej przestrzeni produkcyjnej (§ 2 rozp. z 2015 r.). Natomiast pomocy nie przyznaje się na realizację scaleń infrastrukturalnych⁶², co w kontekście wytycznych FAO związanych z rozwojem obszarów wiejskich należy ocenić negatywnie.

8. CEL SCALANIA ZWIĄZANY Z OCHRONĄ ZASOBÓW PRZYRODNICZYCH

Czwarty wskazany cel dotyczy ochrony zasobów przyrodniczych. Zgodnie z wytycznymi FAO⁶³ projektowane scalania powinny obejmować działania nie tylko związane z zachowaniem i odnawianiem zasobów przyrodniczych czy ochroną środowiska, ale także szerzej – z działaniami na rzecz łagodzenia zmian klimatu i adaptacją do zmian klimatu.

W ramach projektowanych scaleń w państwach europejskich dostosowuje się inwestycje drogowe do warunków krajobrazowych, odnawia się zbiorniki wodne, często z uwzględnieniem stref buforowych. Projekty scalania gruntów są również

⁶⁰ PROW, s. 98.

⁶¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2256, z późn. zm.; dalej: rozp. z 2015 r.

⁶² PROW, s. 230.

⁶³ T. Veršinskas, M. Vidar, M. Hartvigsen [et al.] (eds.), *Legal...*, s. 50.

wykorzystywane do ochrony terenów podmokłych (torfowisk) oraz do zmiany sposobu użytkowania gruntów, szczególnie na obszarach zagrożonych częstymi powodzią lub erozją gleby⁶⁴. Takie rozwiązanie przyjęto w Hiszpanii (Galicja) w ustawie z 2015 r.⁶⁵, która przewiduje m.in. poprawę warunków strukturalnych, technicznych i ekonomicznych gospodarstw rolnych, łagodzenia skutków zmian klimatu oraz zwiększenie zrównowżenia, konkurencyjności i integralnego rozwoju obszarów wiejskich. Cele środowiskowe w ustawie scaleniowej zostały określone także w Danii, m.in. w art. 1 ust. 2. ustawy scaleniowej⁶⁶, w której wskazano, że celem scalania jest przyczynianie się do realizacji przedsięwzięć służących zachowaniu i poprawie walorów środowiskowych na wsi, w tym tworzenie lub odtwarzanie obszarów przyrodniczych i parków narodowych, realizacja projektów odtwarzania przyrody, ochrona przyrody, zalesiania, ochrony wody pitnej oraz zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie przyrody i środowiska.

Warunki środowiskowe są traktowane w postępowaniach scaleniowych coraz bardziej priorytetowo także w naszym kraju. W PROW przewiduje się preferencję w przyznawaniu pomocy na operacje, które będą miały wpływ na poprawę stanu środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych⁶⁷. Pomoc ze środków PROW może być udzielona w przypadku ich realizacji na obszarach Natura 2000 oraz innych obszarach chronionych, zgodnie z planami zadań ochronnych i planami ochrony. Analiza regulacji prawnej w omawianym zakresie wskazuje, że ustawodawca polski przez wiele lat nie uwzględniał celów przyrodniczych w postępowaniach scaleniowych. Dopiero nowelizacją ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z 2013 r.⁶⁸ dodano art. 4 ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym stworzono podstawę do wszczęcia postępowania scaleniowego z urzędu przez organ właściwy w zakresie ochrony przyrody, w przypadku gdy korzystanie z gruntów, na których ochronie podlegają zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt lub siedliska przyrody, stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Możliwość przeprowadzenia scalenia w celu zapewnienia skuteczniejszej ochrony obszarów wyróżniających się cennymi walorami przyrodniczymi jest rozwiązaniem pozytywnym, wpływającym na realizację zadań ochronnych na tych terenach. W praktyce będzie chodziło o obszary objęte jedną z prawnych form ochrony przyrody, zwłaszcza obszary Natura 2000. Powierzchnia obszarów

⁶⁴ D. Palmer, F. Rembold, P. Munro-Faure [et al.], *The design...*, s. 20, czy T. Veršinskas, M. Vidar, M. Hartvigsen [et al.] (eds.), *Legal...*, s. 97, 167.

⁶⁵ Law on the Improvement of Agrarian Land Structures of Galicia (LEY 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia), dated 17 June 2015.

⁶⁶ Denmark – Law on Land Consolidation and Public Purchase and Sale of Real Property for Agricultural Purposes [Bekendtgørelse af lov om jordfordeling og offentlig køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m. (jordfordelingsloven), nr 31 af 04/01/2017].

⁶⁷ PROW, s. 230.

⁶⁸ Art. 4 ust. 1 pkt 5 dodany przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2013 r., poz. 1157) zmieniającej nin. ustawę z dniem 16 października 2013 r.

prawnie chronionych w końcu 2021 r. wynosiła 10,1 mln ha, co stanowi 32,3% kraju, z czego obszary Natura 2000 zajmują około 20% powierzchni⁶⁹. Jak wskazano w literaturze przedmiotu⁷⁰, działania w zakresie scalania gruntów muszą uwzględniać wartość środowiskową, a przekształcanie obszarów z pominięciem obszarów chronionych, zwłaszcza obszarów Natura 2000, nie jest racjonalne.

Ustawodawca posłużył się w tym przepisie pojęciem „organ właściwy w zakresie ochrony przyrody”. Zgodnie z art. 91 ustawy 2004 r. o ochronie przyrody⁷¹ organami ochrony przyrody są: minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, dyrektor parku narodowego, starosta, wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Z całą pewnością wyliczenie tych organów nie znajduje w pełni zastosowania do ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Natomiast nie wprowadzono w toku postępowania scaleniowego, przy projektowanych zmianach granic nieruchomości na terenach o wysokich walorach przyrodniczych, współdziałania organów, które wymagałoby zgody czy chociażby zajęcia stanowiska organu właściwego w zakresie ochrony przyrody.

Trzeba także zauważyć, że scalania dokonywane na dużych obszarach czy obejmujące tereny objęte prawnymi formami ochrony przyrody, ich otuliny nie są obojętne dla środowiska. Komasacja gruntów na tych terenach może służyć występowaniu monokultur czy intensyfikacji produkcji rolnej, co potencjalnie znacząco będzie oddziaływać na środowisko (m.in. na poziom różnorodności biologicznej na obszarach o cennych walorach przyrodniczych).

W ustawie o scalaniu i wymianie gruntów nie znajdujemy rozwiązań prawnych służących przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom dla środowiska. Organy właściwe w zakresie ochrony nie mają obowiązku dokonywania w postępowaniu scaleniowym oceny jego skutków dla środowiska przyrodniczego. Jednakże analiza polskiego systemu prawa ukazuje wymóg uzyskania dla realizacji takiego przedsięwzięcia, jakim jest scalanie, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷²). Scalanie jest przedsięwzięciem, dla którego zgodnie z przepisem art. 27 ust. 3 u.s.w.g. jest wymagana

⁶⁹ Ochrona środowiska w 2021 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, s. 113, 123.

⁷⁰ F. Włoch, E. Głazewski, *Scalanie gruntów w Polsce na obszarach chronionych*, (w:) M. Dudzińska, K. Kocur-Bera (red.), *Bariery i stimulatory rozwoju obszarów wiejskich*, Olsztyn 2014, s. 77–89, czy M. Dudzińska, K. Kocur-Bera, *Land consolidation as the driving force behind ecological and economic development of rural areas, the 9th International Conference*, “Environmental Engineering” 22–23 May 2014, Vilnius, Lithuania, Selected papers, <http://enviro.vgtu.lt> (dostęp: 16.11.2022 r.).

⁷¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 916, z późn. zm.); dalej: u.o.p.

⁷² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029, z późn. zm.; dalej: u.u.i.ś. lub ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów. Na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś. wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna z urzędu starosta. Wymaganą przez przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku kartę informacyjną przedsięwzięcia sporządza organ właściwy do wydania decyzji, czyli w tym wypadku starosta.

Wydane na podstawie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku rozporządzenie wykonawcze z 2019 r.⁷³ zalicza w § 3 pkt 87 scalanie gruntów do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przepis ten uzależnia jednak tę kwalifikację od obszaru scalania, wskazując, iż zawsze potencjalnie znaczący charakter ma scalanie na obszarze użytków rolnych większym niż 100 ha. Natomiast na obszarach objętych obszarowymi i niektórymi obiektowymi formami ochrony przyrody⁷⁴ lub w otulinach trzech obszarowych form ochrony przyrody⁷⁵, jeśli obszar użytków rolnych projektowany do scalania jest większy niż 10 ha. Oznacza to, że decyzja środowiskowa, a zatem i sporządzenie karty informacyjnej, jest wymagana tylko w przypadku, gdy obejmuje ponad 10 ha użytków rolnych położonych na obszarach o najwyższych wartościach dla środowiska przyrodniczego. W drugim przypadku wymóg wskazany w przepisach rozporządzenia wydaje się być bardziej racjonalny, bowiem scalania o obszarze poniżej 100 ha należą obecnie do rzadkości.

Pomimo wskazania, że scalanie gruntów ma służyć poprawie struktury obszarowej lasów i gruntów leśnych (art. 1 ust. 1 u.s.w.g.), nie znajdujemy dalszych postanowień w tym zakresie. Brak jest korelacji pomiędzy przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z ustawą o lasach⁷⁶. Przykładowo proces scalenia gruntów nie przewiduje wyznaczenia specjalnych obszarów pod zalesienia i przeprowadzenia zalesień.

Jak wskazywał J. Wróblewski⁷⁷, wybrany przez prawodawcę cel odzwierciedla wartość przez niego przyjętą, ale zazwyczaj w polityce tworzenia prawa mamy do czynienia, tak jak w tym przypadku, z sytuacją wielości celów. W tej drugiej sytuacji powinno nastąpić pewne uporządkowanie celów, które traktuje się jako ich hierarchizację. W ustawie o scalaniu i wymianie gruntów nadal dominuje cel produkcyjny, związany z działalnością rolniczą. Inne cele scalania gruntów wciąż są realizowane jakby przy okazji celu zasadniczego. Z tego powodu

⁷³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839, z późn. zm.).

⁷⁴ Wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 u.o.p.

⁷⁵ Parkach narodowych, rezerwach przyrody i parkach krajobrazowych (art. 6 ust. 1 pkt 1–3 u.o.p.).

⁷⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 672, z późn. zm.).

⁷⁷ J. Wróblewski, *Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 9, s. 29.

rozwiązania prawne w zakresie scalania gruntów muszą uwzględniać wartość środowiskową przekształcanych obszarów. Stąd należy postulować, by przyjąć jako generalną zasadę postępowania scaleniowego uwzględnianie wymogów kształtowania przestrzeni i ochrony środowiska.

9. PODSUMOWANIE

W Polsce instytucja scalania ma stuletnią tradycję. Została ona powołana po odzyskaniu niepodległości jako instrument służący poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, stworzenia warunków produkcyjnych dla efektywnego wykorzystania gruntów. Scalanie unormowane w ustawie z 1982 r. ustanowiono jako instrument służący głównie potrzebom rolnictwa i cel ten nie uległ zmianie do dnia dzisiejszego. Współczesne scalania powinny przyczyniać się do zrównoważonego gospodarczego, społecznego i środowiskowego rozwoju obszarów wiejskich, czy szerzej, rozwoju regionalnego. Celem scalania powinna być poprawa warunków życia na wsi. Instytucja ta powinna stać się ważnym instrumentem kształtowania przestrzeni, realizującym projektowane założenia infrastruktury lokalnej, pozwalającym na zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi. Działania te powinny uwzględniać środowiskowe uwarunkowania, zwłaszcza oddziaływanie na cenne walory przyrodnicze. Rezultatem scalania powinna być odnowa życia społeczności lokalnej na danej przestrzeni, a rolą władz publicznych powinno być wsparcie tej społeczności w określaniu nowych sposobów wykorzystania jej zasobów, a następnie odpowiedniej reorganizacji komponentów przestrzennych. W konkluzji należy zatem postulować rozpoczęcie prac nad nowym modelem scalania gruntów, czy szerzej, regulacją odnoszącą się do urządzania obszarów wiejskich.

REFERENCES

- Budzinowski R., *Czasopisma prawa rolnego w Polsce. Refleksje na tle periodyków zachodnioeuropejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, rok LXXXIII, z. 2
- Budzinowski R., *Indywidualne gospodarstwa rolne w ustroju społeczno-gospodarczym PRL (rozważania na tle art. 181 k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1983, rok XLV, z. 2
- Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992
- Budzinowski R., *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 55³ k.c.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, rok LIII, z. 3

- Czechowski P., Siwek A., *Problemy prawne urzędzeń rolnych – stan obowiązujący i perspektywy*, (w:) *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice 1993
- Daugaliene V., Leimontaite G., *Land consolidation and its nearest future in Lithuania*, https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/LAND-NET/2008/Lithuania_Paper.pdf (dostęp: 16.02.2022 r.)
- Dijk van T., *Scenarios of Central European land fragmentation*, "Land Use Policy" 2003, Vol. 20, Issue 2
- Dudzinska M., Kocur-Bera K., *Land consolidation as the driving force behind ecological and economic development of rural areas the 9th International Conference*, "Environmental Engineering" 22–23 May 2014, Vilnius, Lithuania, Selected papers, <http://enviro.vgtu.lt> (dostęp: 16.11.2022)
- Dudzińska M., Kocur-Bera K., *Ramy instytucjonalne scalania gruntów – porównanie w Polsce i w wybranych krajach Europy*, „Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum” 2013, Vol. 12
- Hartvigsen M., *Land consolidation and land banking in Denmark – tradition, multi-purpose and perspectives*, "Danish Journal of Geoinformatics and Land Management" 2014, Vol. 47
- Hudecová L., Geisse R., Gašincová S., Bajtala M., *The Effectiveness of Land Consolidation in Slovakia*, "Geodetski List" 2017, Vol. 4
- Jeżyńska B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy OE-214, 2014
- Kłodziński M., *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej*, „Studia BAS” 2010, z. 4
- Kmiecik Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994
- Korzycka M., (w:) M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019
- Król M. A., *Conflict of interests in Polish legal land consolidation procedure*, (w:) M. Pavlovič (zost.), *Zbornik z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*, Bratislava 2020
- Król M. A., *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej. Zagadnienia prawne*, „Polityki Europejskie. Finanse i Marketing” 2013, z. 10
- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Lichorowicz A., *Problemy scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego*, „Kra-kowskie Studia Prawnicze” 1968, rok I, t. 1–2
- Macias A., Bródka S., *Przyrodnicze podstawy gospodarowania przestrzenią*, Warszawa 2022
- Marcinkowski M., *Geneza i ewolucja scalania gruntów rolnych w prawie niemieckim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 2
- Niewiadomski Z., (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013
- Ochrona Środowiska w 2021 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021
- Paliwoda J., *Scalanie i wymiana gruntów. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Ossolineum 1972

- Palmer D., Rembold F., Munro-Faure P. [et al.], *The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe*, FAO Land Tenure Studies nr 6, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2003
- Paľšová L., Máčaj L., *Land Consolidation in the Slovak Republic in the Context of Climate Change and Environmental Protection*, Słowacki raport narodowy na XXI Kongres Generalny Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego, Assuncion, Paragwaj 2022, <https://aidc-iacl.org/asuncion-general-congress> (dostęp: 16.11.2022 r.)
- Piątek S., *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 1993
- Przekształcanie Naszego Świata: Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*, przyjęta przez 193 kraje na Zgromadzeniu Ogólnym ONZ w dniu 25 września 2015 r. (rezolucja ONZ 70/1)
- Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012
- Stefaniuk M. E., *Skuteczność prawa i jej granice*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, z. 16
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1991
- Veršinskas T., Vidar M., Hartvigsen M. [et al.] (eds.), *Legal guide on land consolidation. Based on regulatory practices in Europe*, FAO Legal guide nr 3, Rome 2020
- Vrabko M., *Právna úprava pozemkových úprav v Slovenskej republike (Legal regulation of land consolidation in the Slovak republic)*, (w:) M. Pavlovič (zost.), *Zborník z XXI. ročníka medzinárodnej vedeckej česko-poľsko-slovenskej konferencie práva životného prostredia*, Bratislava 2020
- Włoch F., Głazewski E., *Scalanie gruntów w Polsce na obszarach chronionych*, (w:) M. Dudzińska, K. Kocur-Bera (red.), *Bariery i stymulatory rozwoju obszarów wiejskich*, Olsztyn 2014
- Woch F., Pijanowski J., Kuryłowicz T., *Kompleksowe zarządzanie obszarów wiejskich jako szansa dla rozwoju wsi*, „Polish Journal of Agronomy” 2018, z. 33
- Woch F., Wierzbicki K., Eymontt A. [et al.], *Efektywność gospodarcza i ekonomiczna scalania gruntów rolnych w Polsce*, Puławy 2011
- Wróblewski J., *Polityka tworzenia prawa a hierarchia wartości*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 9
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1981
- Zachariasz I., *Ład przestrzenny w procesie planowania przestrzennego*, (w:) A. Fogel, M. Geszprycht, A. Kosieradzka-Federczyk, M. A. Król, I. Zacharaisz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2014
- Zieliński A., *Scalanie gruntów – przeszłość czy zadanie przyszłości*, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II
- Zieliński A., *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972
- Zieliński A., *Scalanie i wymiana gruntów*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2022
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983