

## Kompleksowe zarządzanie obszarów wiejskich jako szansa dla rozwoju wsi

<sup>1</sup>Franciszek Woch, <sup>2</sup>Jacek Pijanowski, <sup>3</sup>Tadeusz Kuryłowicz

<sup>1</sup>Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy,  
Zakład Gleboznawstwa Erozji i Ochrony Gruntów, ul. Czartoryskich 8, 24-100 Puławy, Polska

<sup>2</sup>Uniwersytet Rolniczy w Krakowie,

Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji, ul. Balicka 253a, 30-198 Kraków, Polska

<sup>3</sup>Stowarzyszenie Geodetów Polskich,

Zarząd Sekcji Geodezji Rolnej i Leśnej, ul. Czackiego 3, 00-043 Warszawa, Polska

**Abstrakt.** Dotychczas w Polsce proces gospodarowania przestrzenią wiejską dokonywany jest w wersji realizacji poszczególnych elementów odrębnie; oddzielnie dokonywane jest scalanie gruntów, zalesianie gruntów porolnych, melioracje wodne z budową lokalnych zbiorników wodnych, zadania ochrony środowiska, odnowy wsi i inne. W krajach tzw. „starej Unii” zadania te realizowane są od wielu lat łącznie, jako kompleksowe zarządzanie obszarów wiejskich.

W opracowaniu wykorzystano wyniki wieloletnich badań prowadzonych w Instytucie Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w Puławach i na Uniwersytecie Rolniczym (UR) w Krakowie oraz doświadczenia autorów nabyte w trakcie wieloletniej współpracy międzynarodowej i krajowej z administracją rządową i samorządową, w zakresie zarządzania obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki scalania gruntów.

Wyniki przeprowadzonych badań i uzyskane doświadczenia dowodzą, że w procesie klasycznych scaleń następuje poprawa rozłogów, natomiast nie dochodzi do zmiany sposobu wykorzystania przestrzeni.

Konieczne jest wprowadzenie do praktyki biur geodezji i terenów rolnych szerokich postępowań dla tzw. kompleksowego zarządzania obszarów wiejskich, zamiast scalania gruntów, które obejmowałyby działania umożliwiające zrównoważony rozwój przestrzenny i strukturalny gmin wiejskich oraz rozwiązanie występujących lokalnie problemów. Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów powinna być w trybie pilnym zastąpiona ustawą o kompleksowym scalaniu gruntów, której mechanizm będzie kreował rozwój obszarów wiejskich do 2020 roku, a od 2021 roku ustawą o zarządzaniu obszarów wiejskich.

**Słowa kluczowe:** scalanie gruntów, zarządzanie obszarów wiejskich, rozwój obszarów wiejskich

### WSTĘP

Prace scaleniowe w Polsce prowadzono już podczas zaborów. Odzyskanie w 1918 roku przez Polskę niepod-

ległości związane było z integracją obszarów wiejskich o różnym stopniu rozwoju gospodarczego. Działania na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich były niemal natychmiastowe. Postawiono przede wszystkim na politykę strukturalną, czego efektem było przyjęcie przez Sejm podstawowych aktów prawnych, w tym m.in. ustawy z dnia 10 lipca 1919 r. o reformie rolnej oraz ustawy z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów. W okresie międzywojennym, tj. do 1939 r., scalenia użytków rolnych i leśnych objęły bardzo dużą powierzchnię – ponad 5,4 mln ha, średnio po ok. 300 tys. ha rocznie. Ówczesne postępowanie scaleniowe w Polsce, metodycznie i organizacyjnie, w pełni odpowiadało standardom europejskim (Pijanowski, Woch, 2017).

Po II wojnie światowej ograniczono znacznie zakres prac scaleniowych. Uchwalone przez Sejm ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z dnia 24 stycznia 1968 r. i z dnia 26 marca 1982 r. miały na celu tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie dla intensyfikacji i wzrostu produkcji. Ustawa z 1982 roku, po wielu większych lub mniejszych zmianach, obowiązuje do dziś. Zgodnie z zapisem tych ustaw oraz terminologią (Gospodarka..., 1997) scalanie gruntów jest to zespół działań projektowych i technicznych, których celem jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, racjonalne kształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Scalenia były instrumentem służącym głównie rolnictwu i tak też jest do dziś. W praktyce scalenia dość często wykorzystywane były w okresie powojennym do tworzenia korzystnych warunków gospodarowania wszystkim sektorom polskiego rolnictwa, zarówno indywidualnego, spółdzielczego, jak i państwowego. Tempo prac scaleniowo-wymiennych w okresie powojennym było też duże – do 300 tys. ha rocznie, ale tylko do wprowadzenia obowiązującej ustawy scaleniowej w 1982 roku. Od tego czasu tempo prac systematycznie spadało: do 30–50 tys. rocznie w latach 1982–1995

Autor do kontaktu:

Franciszek Woch

e-mail: fwoch@iung.pulawy.pl

tel. 81 47 86 782, fax. 81 47 86 920

i 10–15 tys. ha po 1995 roku. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, tj. od 2004 roku, tempo prac scaleniowych nie uległo zmianie i nie przekracza 15 tys. ha rocznie. Należy stwierdzić, iż od tego czasu scalenia gruntów są prowadzone w nieco rozszerzonym zakresie realizacji zagospodarowania poscaleniowego i uwzględniają głównie urządzenie/utwardzenie części dróg transportu rolnego i ponowne urządzenie przepustów wodnych.

W obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych naszego kraju prowadzenie scaleń gruntów jest pilną koniecznością. Silna międzynarodowa konkurencja w rolnictwie wymusza na producentach rolnych uzyskiwanie produktów relatywnie coraz tańszych i równocześnie lepszych jakościowo. By móc jej sprostać konieczne jest organizowanie rozłogów optymalnych dla rolnictwa, w których grunty są możliwie najbliższe siedlisk, a działki posiadają możliwie dużą powierzchnię i optymalny kształt. Tworzy to możliwość uzyskania niskich kosztów jednostkowych produkcji oraz pełnej, ciągłej kontroli nad procesem produkcyjnym.

Z badań sondażowych wynika, że w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych same scalenia gruntów nie spełniają potrzeb rolników, którzy oczekują, aby podczas scaleń realizowane były również inne prace, tj. budowa tzw. wielofunkcyjnej sieci dróg (dla rolnictwa, turystyki/rekreacji, komunikacji lokalnej), melioracje wodne i przeciwe-rozryjne, regulacja granicy rolno-leśnej i inne przedsięwzięcia, wynikające z lokalnych potrzeb (Woch i in., 2011). Odnosi się to w szczególności do terenów silnie urzeźbionych o dużym nasileniu procesów erozji wodnej gleb oraz terenów objętych różnymi formami ochrony przyrody. Na obszarach erodowanych scalenia gruntów prowadzone bez uwzględnienia zasad przeciwe-rozryjnej ochrony wywołują procesy erozyjnej degradacji gleb i dewastacji gruntów (Józefaciuk, Kobyłecki, 1975; Józefaciuk i in., 1993; Józefaciuk i in., 1992), zaś na terenach chronionych ogromna ilość uwarunkowań ekologicznych ogranicza lub wręcz uniemożliwia przeprowadzenie scaleń (Woch, Głazewski, 2014). Stąd też na tych terenach często nie podejmowano prac scaleniowych.

Wieloletnie doświadczenia tzw. „starych” krajów Unii Europejskiej pozwalają stwierdzić, że najlepszym rozwiązaniem dla obszarów wiejskich jest kompleksowa realizacja zadań niezbędnych dla ich rozwoju, uwzględniająca zadania z zakresu scalania gruntów, odnowy wsi oraz gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi (Flurbereinigungs-gesetz..., 1976). W krajach tych realizowane są kompleksowo jako wieloczynnikowa inwestycja, a w Polsce każda grupa zadań jest wykonywana oddzielnie, co stwarza duże utrudnienia w skoordynowaniu zadań oraz uniemożliwia uzyskanie skumulowanego efektu gospodarczego i ekonomicznego przez rolników.

Z powyższych rozważań wynika, że postępowanie scaleniowe powinno być prowadzone w szerokiej formule. Na tym tle rysuje się cel niniejszego artykułu, którym jest dyskusja wyników przeprowadzonych prac scaleniowych

na obiektach: Lgota Mała-Teklinów (gm. Kruszyna, woj. śląskie), Wólka Świątkowa (gm. Łuków, woj. lubelskie) i Krajów (gm. Krotoszyce, woj. dolnośląskie) oraz pilotażowych koncepcji scalenia kompleksowego dla obiektów: Wąwolnica-Zarzeka (gm. Wąwolnica, woj. lubelskie) oraz Nieciecza-Czyżów (gm. Żabno, woj. małopolskie) oraz przedstawienie zaleceń dla nowego sposobu prowadzenia scaleń i szeroko pojętego gospodarowania przestrzenią w Polsce.

## MATERIAŁ I METODY BADAŃ

Wyniki przedstawione w niniejszym artykule są efektem wieloletnich badań i analiz prowadzonych w Instytucie Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w Puławach oraz na Uniwersytecie Rolniczym (UR) w Krakowie w zakresie zarządzania obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki scalania gruntów (Pijanowski i in., 2012; Weiss, Pijanowski, 2005; Woch, 2006; Woch i in., 2011; Woch, Zarychta, 2017). Są też efektem wieloletniej współpracy międzynarodowej z Ministerstwami Rolnictwa Turynii i Holandii oraz krajowej: z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, urzędami marszałkowskimi i wojewódzkimi biurami geodezji w formie wspólnych opracowań pilotażowych (Rozwój..., 1998; Ender i in., 2012), a także szeroko rozumianej wymiany doświadczeń i organizacji konferencji tematycznych.

Materiały do badań i analiz uzyskano z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, urzędów marszałkowskich, starostw powiatowych, urzędów gminnych oraz wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych.

W badaniach wykorzystano metodykę prowadzenia prac urzędzeniowych stosowaną w Europie Zachodniej, głównie w Republice Federalnej Niemiec (Turynia) i Holandii oraz dotychczas wypracowaną na podstawie badań polskich, głównie przez wyższe uczelnie w ramach programu rządowego pt.: „Opracowanie naukowych podstaw oraz metod racjonalnego zarządzania terenów wiejskich” realizowanego w latach 1976–1990, koordynowanego przez IUNG w Puławach (Opracowanie..., 1976-1990). Bardzo istotna w badaniach okazała się analiza wyników pilotażowego projektu na obiekcie Nieciecza-Czyżów (woj. małopolskie) realizowanego w latach 2011–2012 (Ender i in., 2012; Pijanowski i in., 2012). W badaniach wykorzystano metodę studium przypadku. Oceny sposobu gospodarowania przestrzenią wiejską dokonano na podstawie danych z biur geodezyjnych, starostw powiatowych i urzędów gmin oraz zdjęć satelitarnych uzyskanych z „geoportal.gov.pl”.

W opracowaniu uwzględniono propozycje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie ujednoczenia sporządzania założeń do projektów scalania gruntów w Polsce (Rozporządzenie..., 2018).

## WYNIKI

**Ocena zmian wykorzystania przestrzeni w ramach scalenia Lgota Mała-Teklinów**

Z analizy metodą studium przypadku wynika, że obiekt Lgota Mała-Teklinów (rys. 1) poddano scaleniu klasycz-

nemu. Jego efektem jest powiększenie działek oraz częściowa zmiana sieci dróg rolniczych i ich parametrów (poszerzenie). Z analizy zmian wykorzystania przestrzeni wynika, że powierzchnia zajęta pod drogi rolnicze uległa zwiększeniu o 5,05 ha, a także przeznaczono ok. 3 ha pod projektowany zbiornik wodny (tab. 1). Zmiany te nastąpiły kosztem gruntów ornych i użytków zielonych. W poz-



Rysunek 1. Obraz satelitalny wsi Lgota Mała-Teklinów – stan po scaleniu  
Figure 1. Satellite image of the village of Lgota Mała-Teklinów – after land consolidation.  
Źródło; Source: Google.jpg

Tabela 1. Ocena zmian wykorzystania przestrzeni wsi Lgota Mała-Teklinów dokonanych w procesie scalenia gruntów  
Table 1. Evaluation of changes in the use of the Lgota Mała-Teklinów village space made during the land consolidation process.

Rodzaj użytku Type of land use	Powierzchnia; Area [ha]		Różnica; Difference	
	przed scaleniem before land consolidation	po scaleniu after land consolidation	ha	%
Grunty orne; Arable land	304,16	303,56	-0,60	-0,20
Sady; Orchards	0,46	0,53	+0,07	+15,22
Łąki; Meadows	205,96	196,77	-9,19	-4,46
Pastwiska; Pastures	10,15	10,60	+0,45	+4,43
Użytki zielone; Grassland	216,11	207,37	-8,74	-4,04
Razem użytki rolne; Farmland in total	520,73	511,46	-9,27	-1,78
Lasy i tereny zadrzewione; Forests and woodlots	207,39	207,84	+0,45	+0,22
Tereny zabudowane; Built-up areas	25,31	22,86	-2,45	-9,68
Tereny komunikacyjne; Transportation areas	13,38	19,33	+5,05	+44,47
Grunty pod wodami; Land under water	4,85	7,83	+2,98	+61,44
Nieuzytki; Wasteland	19,76	20,02	+0,26	+1,32
Grunty pozostałe; Other land	0,00	0,00	–	–
Razem; Total	791,42	789,34	-2,08*	-0,26*

\* zmiany powierzchni wynikają z aktualizacji i dokładnych pomiarów powierzchni; surface changes result from updates and accurate surface measurements

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Starostwa Powiatowego w Częstochowie 2005 r.  
Source: Own calculations based on data from the District Eldership in Częstochowa, 2005



stałych przypadkach przedstawione w tabeli 1 zmiany są skutkiem aktualizacji po scaleniu ewidencji gruntów, a nie zmian dokonanych w ramach scalenia.

Efektom gospodarczym scalenia gruntów tych wsi było zmniejszenie średniej liczby działek w jednostce rejestrowej z 12 przed scaleniem do 9 po scaleniu (o 25%) i zwiększenie średniej powierzchni z 0,23 ha do 0,38 ha (o 65%) (Woch i in., 2011). Wizualnie efekt (rys. 1) jest trudno dostrzegalny.

#### Ocena zmian wykorzystania przestrzeni w ramach scalenia we wsi Wólka Świątkowa

Analiza danych zawartych w tabeli 2 może świadczyć, że w procesie scalenia gruntów wsi Wólka Świątkowa nastąpiły daleko idące zmiany sposobu wykorzystania przestrzeni wiejskiej. Zmiany faktycznie wystąpiły, ale, podobnie jak w przypadku wcześniej analizowanego obiektu Lgota Mała-Teklinów, tylko w dwu grupach użytkowania, tj. gruntów ornych i łąk oraz terenów komunikacyjnych, natomiast zmalał udział gruntów użytkowanych rolniczo (na rzecz terenów komunikacyjnych). Z danych tej tabeli wynika ponadto, że zwiększył się udział wszystkich pozostałych rodzajów użytków. Zmiany te następowały sukcesywnie przez wiele lat i zostały zaewidencjonowane przy realizacji procesu scaleniowego.

Mimo ewidentnych efektów gospodarczych scalania gruntów tej wsi wyrażonych zmniejszeniem liczby działek w jednostce rejestrowej średnio z 5,5 przed scaleniem do 3,1 po scaleniu (o 44%) i zwiększeniu średniej powierzchni z 0,26 ha do 0,45 ha (o 73%) (Woch i in., 2011), to wizualny efekt na pomniejszonej mapie (rys. 2) jest również trudno dostrzegalny.

Analiza powyższych obiektów pozwala stwierdzić, że gospodarczego efektu scalania gruntów nie można uznać jako zadowalający, gdyż na podstawie powszechnie stosowanych kryteriów (Woch i in., 2011), kwalifikują się one ponownie do scalenia.

#### Ocena zmian wykorzystania przestrzeni w ramach scalenia we wsi Krajów

Uwzględniając uwarunkowania przyrodnicze, społeczno-ekonomiczne i terytorialne (południowo-zachodnia część kraju), dokonano następujących założeń do projektu scalenia gruntów wsi Krajów (rys. 3):

- ustalenie zaktualizowanego przebiegu dróg transportu rolniczego, ich budowa i modernizacja, jako dróg wielofunkcyjnych z uwzględnieniem pełnienia przez nie innych funkcji, w kolejności ustalonej z mieszkańcami wsi oraz wydzielenie terenów pod obwodnicę miejscowości,
- wydzielenie gruntów na cele infrastruktury technicznej, które nastąpi bez stosowania procedury wyłączeniowej, z gruntów ANR i gminy Krotoszyce,
- wprowadzenie pasów zadrzewień,
- regulacja cieków Ciekąca, odbudowę rowów melioracyjnych, budowę 3 stawów oraz odbudowę oczek wodnych i stawu przypałacowego powiązanego z pałacem i ogrodem,
- wyłączenie najsłabszych gruntów z użytkowania rolniczego i przeznaczenie ich na inne cele, w tym pod zalesienia (tworzenie warunków przestrzennych dla procesu zwiększania lesistości) oraz właściwe ukształtowanie granicy rolno-leśnej,
- pozyskanie/wyznaczenie terenów pod cele uwzględnione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

Tabela 2. Ocena zmian wykorzystania przestrzeni wsi Wólka Świątkowa dokonanych w procesie scalenia gruntów  
Table 2. Assessment of changes in the use of space in the village of Wólka Świątkowa in the process of land consolidation.

Rodzaj użytku Type of land use	Powierzchnia; Area [ha]		Różnica; Difference	
	przed scaleniem before land consolidation	po scaleniu after land consolidation	ha	%
Grunty orne i sady; Arable land and orchards	222,75	218,46	-4,29	-1,93
Łąki; Meadows	71,67	60,76	-10,91	-15,22
Pastwiska; Pastures	5,66	7,66	+2,00	+35,34
Użytki zielone; Grassland	77,33	68,42	-8,91	-11,52
Razem użytki rolne; Farmland in total	300,08	286,88	-13,20	-4,40
Lasy i zadrzewienia; Forests and woodlots	108,95	112,97	+4,02	+3,69
Tereny osiedlowe; Housing areas	20,04	23,34	+3,30	+16,47
Tereny komunikacyjne; Transportation areas	12,24	16,94	+4,70	+38,40
Grunty pod wodami; Land under water	1,84	2,16	+0,32	+17,39
Nieuzyski; Wasteland	1,25	2,11	+0,86	+68,80
Razem; Total	444,40	444,40	–	–

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Starostwa Powiatowego w Łukowie  
Source: Own calculations based on data from the District Eldership in Łuków



Rysunek 2. Obraz satelitarny wsi Wólka Świątkowa – stan po scaleniu  
Figure 2. Satellite image of the village of Wólka Świątkowa – after land consolidation.  
Źródło; Source: <http://maps.geoportal.gov.pl>



Rysunek 3. Obraz satelitarny fragmentu wsi Krajów – stan po scaleniu  
Figure 3. Satellite image of the village of Krajów – after land consolidation.  
Źródło; Source: <http://maps.geoportal.gov.pl>



Tabela 3. Zmiany wykorzystania przestrzeni wsi Krajów dokonane w procesie kompleksowego scalenia gruntów  
 Table 3. Changes in the use of the area of the village of Krajów made in the process of comprehensive land consolidation.

Rodzaj użytku Type of land use	Powierzchnia; Area [ha]		Różnica; Difference	
	przed scaleniem before land consolidation	po scaleniu after land consolidation	ha	%
Grunty orne; Arable land	358,33	342,34	-15,99	-3,18
Sady; Orchards	1,60	1,60	0,00	0,00
Łąki; Meadows	12,32	11,10	-1,22	-0,24
Pastwiska; Pastures	30,70	28,96	-1,74	-0,35
Użytki rolne razem; Farmland in total	402,95	384,00	-18,95	-3,77
Lasy i zadrzewienia; Forests and woodlots	55,35	63,64	8,29	+1,65
Tereny zabudowane; Built-up areas	10,10	19,86	9,76	+1,94
Wody; Surface waters	11,50	12,40	0,90	+0,18
Grunty pozostałe; Other land	22,49	22,49	0,00	0,00
Powierzchnia ogólna obrębu; General area of the precinct	502,39	502,39	0,00	0,00
Zmiany wykorzystania przestrzeni; Changes in the use of space	-	-	18,95	3,77

Źródło: Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych we Wrocławiu; Source: Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych in Wrocław

- likwidacja zaniedbanych wspólnot gruntowych,
- umożliwienie/wkład w zsynchronizowanie w sposób systemowy dokumentacji katastralnej z Księgami Wieczystymi (elektroniczne księgi wieczyste).

Zmiany wykorzystania przestrzeni wsi Krajów przedstawiono w tabeli 3. Wynika z niej, że dotyczyły one 3,8% powierzchni ogólniej.

Zakres przedsięwzięć niniejszego opracowania jest bliski zakresowi zadań szerokiego scalenia realizowanego przez większość krajów UE-15 (Strössner, 1993; Woch, 2006) i oczekiwany przez społeczność wiejską we wszystkich regionach w Polsce (Woch i in., 2011; Pijanowski, Woch, 2017).

#### Ocena projektowanych zmian wykorzystania przestrzeni obiektu pilotażowego Wąwolnica-Zarzeka

Istotną inicjatywą z zakresu poszukiwań nowej metody prowadzenia prac scaleniowych w Polsce był międzynarodowy projekt Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pn.: „Poprawa systemu scaleń gruntów w Polsce”, zrealizowany przez konsorcjum kierowane przez ekspertów Ministerstwa Rolnictwa Holandii (Rozwój..., 1998). Celem projektu było zaproponowanie scaleń w wersji kompleksowej według wzorców europejskich na przykładzie obiektu zasugerowanego przez MRiRW. Zasugerowano rozwiązania projektowe na określonym obszarze, zapewniające jego wielofunkcyjny rozwój. Wszelkie prace prowadzono z udziałem miejscowej społeczności.

Koncepcja zakładała uzyskanie następujących celów:

- poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych,
- tworzenie nowych miejsc pracy na wsi,
- tworzenie nowych obszarów przewidzianych do zabudowy,
- poprawa układu komunikacyjnego,

- racjonalizacja gospodarki wodnej, łącznie z rozwiązaniem problemów erozyjnych,
  - kształtowanie krajobrazu,
  - stworzenie warunków do rozwoju turystyki i rekreacji.
- By powyższe cele osiągnąć, za niezbędne uznano znaczne zmiany dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów. Propozycje te zawiera tabela 4.

Scalenie klasyczne nie przewiduje zmian w sposobie użytkowania gruntów. Natomiast ich zakres w procesie scalenia kompleksowego przewidzianego w projekcie jest znaczny (tab. 4) i obejmuje w szczególności grunty pod drogi, użytki zielone, lasy, wody oraz tereny rekreacyjne i budowlane (Rozwój..., 1998; Woch, Józefaciuk, 1999).

Największe z projektowanych zmian powierzchni miały być wynikiem dokonywanych transformacji użytkowania gruntów ornych na użytki leśne i zielone (ok. 36,5% dotychczasowej powierzchni tych użytków), mniejsze pod projektowane tereny osiedlowe – związane również z rozwojem lokalnego przemysłu i usług, pod drogi (zaęszczenie sieci i poszerzenie dróg) oraz na zwiększenie powierzchni terenów pod wodę dla celów zarówno mikroklimatycznych, jak i rekreacyjnych, z niezbędną powierzchnią terenów przyległych.

Wszystkie powyższe zmiany zaplanowano kosztem gruntów wykorzystywanych dotychczas do produkcji rolnej. Na analizowanym terenie przewidziano zmniejszenie powierzchni użytków rolnych o 164,6 ha – 14,4% dotychczasowej powierzchni (Rozwój..., 1998; Woch, Józefaciuk, 1999).

Przestrzenne rozmieszczenie poszczególnych użytków oraz rozwiązania planistyczne zawarto na mapach w skali 1:5000 oraz w wersji pomniejszonej do formatu A3, które zawiera odrębne opracowanie (Rozwój..., 1998); jedną z nich, prezentującą projekt planu rozwoju osadnictwa i gospodarstw rolnych, przedstawiono na rysunku 4.

Tabela 4. Ocena zmian wykorzystania przestrzeni we wsi Wąwolnica i Zarzeka, przewidziana w procesie kompleksowego scalenia gruntów

Table 4. Assessment of changes in the use of space in the villages of Wąwolnica and Zarzeka, provided for in the process of comprehensive land consolidation.

Zakres prac urządzeniowych The scope of equipment works	Rodzaj użytku podlegającego zmianie The type of land use to be changed	Powierzchnia użytku; Area [ha]		Zakres zmian Range of changes	
		przed procesem before the process	po procesie after the process	ha	%
Scalanie gruntów Land consolidation	użytki rolne farmland	1236,5	1236,5	0	0
Rozmieszczenie i utwardzenie dróg Arrangement and hardening of roads	tereny komunikacyjne transportation areas	38,8	56,2	+19,4	+50,0
Transformacja użytkowania gruntów Transformation of land use	użytki zielone grassland	95,56	130,06	+34,5	+36,1
Transformacja użytkowania gruntów Transformation of land use	lasy i tereny zadrzewione forests and woodlots	218,9	300,10	+81,2	+37,1
Melioracje wodne Water melioration	wody water	3,8	17,8	+14,0	+368,4
Melioracje przeciwoerozyjne Anti-erosion meliorations	grunty orne arable land	1125,0	1080	-45,0	-4,0
Rozmieszczenie terenów budowlanych Layout of construction sites	tereny osiedlowe housing areas	38,6	57,6	+19,0	+49,0
Ochrona środowiska (przyrody) Environmental protection (nature)	tereny różne i nieużytki other areas and wasteland	4,6	21,6	+17,0	+370,0

Źródło; Source: Rozwój..., 1998



Rysunek 4. Projekt planu rozwoju osadnictwa i gospodarstw rolnych obiektu Wąwolnica-Zarzeka w ramach rozwoju badanych wsi w procesie scaleniowym

Figure 4. Project of a settlement plan for settlements and farms in the object Wąwolnica-Zarzeka as part of the development of the studied villages in land consolidation.

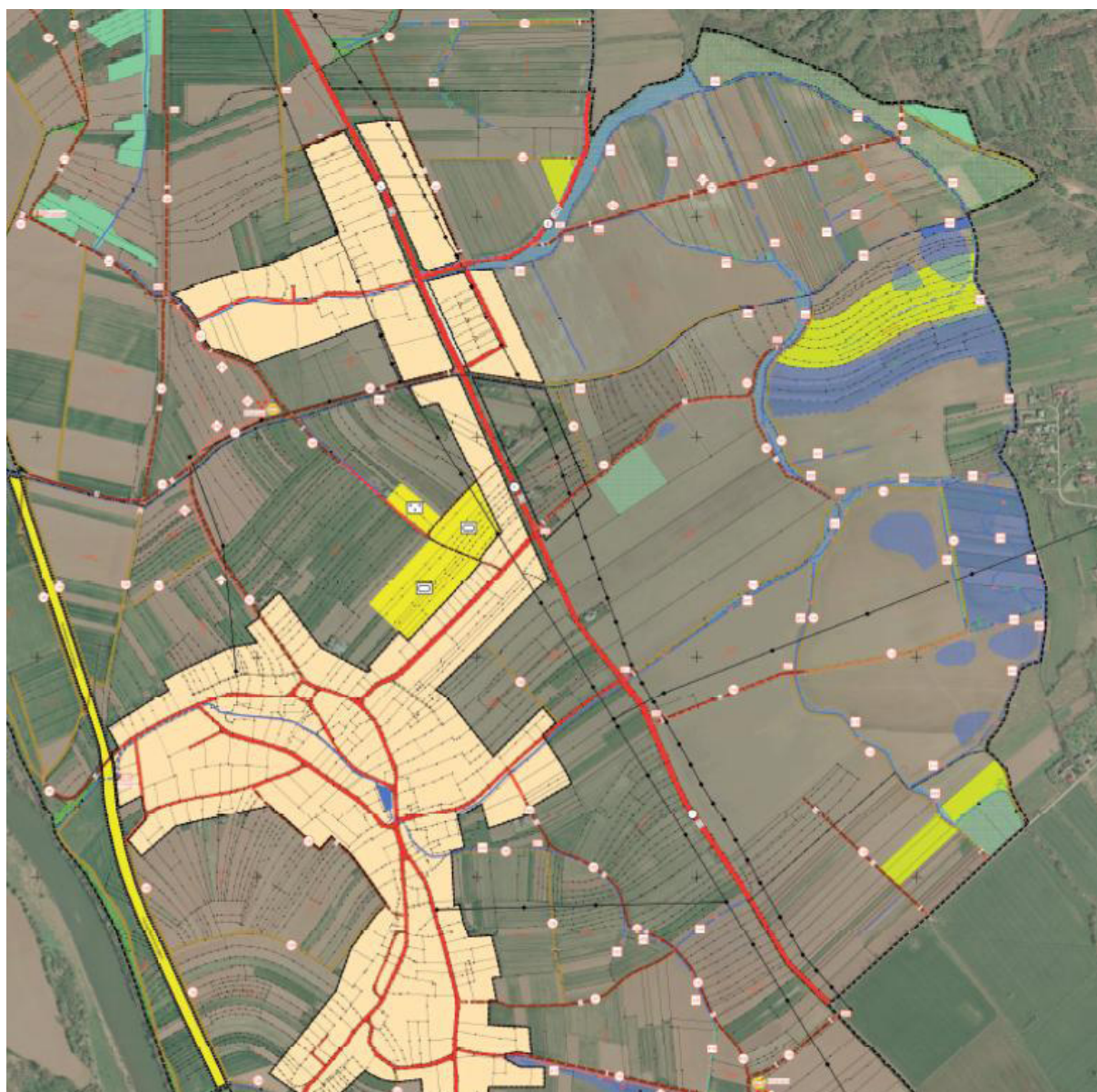
Źródło; Source: Rozwój..., 1998



### Ocena projektowanych zmian wykorzystania przestrzeni obiektu pilotażowego Nieciecza-Czyżów

Objęcie polskiego rolnictwa oraz obszarów wiejskich mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, w tym wspieranie rozwoju obszarów wiejskich środkami unijnymi, spowodowało po wstąpieniu Polski do UE większe zainteresowanie samorządów lokalnych i rolników pracami scaleniowymi, które, zgodnie z literą prawa, mają na celu w Polsce głównie poprawę warunków przestrzennych funkcjonowania gospodarstw rolnych.

Dlatego województwo małopolskie, mając ogromny problem niekorzystnego rozłogu gruntów i wynikającego stąd zapotrzebowania na scalenia gruntów, podjęło próbę oceny możliwości tzw. zintegrowanego programowania i realizacji prac urządzeniowo-rolnych. W tym celu zainicjowało projekt pn. „Doskonalenie działań administracji regionalnej odpowiedzialnej za scalenia gruntów w Małopolsce”. Realizatorami byli kompetentni pracownicy-ekspertki z Urzędu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędów Rolnych w Meiningen (Turyngia) oraz Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie.



Rysunek 5. Mapa obszaru planowanego postępowania urządzeniowo-rolnego Nieciecza-Czyżów na zdjęciu lotniczym z zaplanowanymi działaniami inwestycyjnymi

Figure 5. The map of the area of the planned equipment and agricultural proceedings of Nieciecza-Czyżów on the aerial photograph with planned investment activities.

Źródło: Source: Ender i in., 2012



Tabela 5. Wykaz zakresu prac w ramach scalania gruntów: klasycznego, i kompleksowego oraz urządzania badanych obiektów  
 Table 5. A list of the scope of works within the scope of land consolidation: classic and comprehensive, and arranging the examined facilities.

Wyszczególnienie zakresu prac	Scalanie gruntów Land consolidation		Kompleksowe scalanie gruntów Comprehensive land consolidation		Urządzenie obszaru Arranging of the area
	Lgota Mała	Wólka Świątkowa	Krajów	Wąwolnica-Zarzeka	Nieciecza-Czyżów
Scalanie gruntów Land consolidation	++	++	++	++	++
Rozmieszczenie dróg rolniczych Arrangement of agricultural roads	++	++	++	++	++
Utwardzanie dróg osiedlowych i rolniczych Village and farm roads hardening	+	+	+	+	++
Transformacja użytków, głównie korekta granicy rolno-leśnej The transformation of land, mainly the correction of the agro-forest border			++	++	++
Melioracje wodne z rekonstrukcją luster wody Hydromeliorations with the reconstruction of water level	+		++	++	++
Melioracje przeciwoerozyjne i rekultywacja Erosion meliorations and land reclamation				++	
Rozmieszczenie terenów budowlanych Arrangement of developed lands			+	++	
Zaopatrzenie gospodarstw w wodę Running water supply					
Kanalizowanie i oczyszczanie ścieków Sewage system development and treatment					
Utylizacja nieczystości stałych Utilization of solid rubbish					
Rozwój sieci internetowej Development of internet system					
Gazyfikacja instytucji i gospodarstw Development of gas supply system					
Rozwój lokalnego przemysłu rolno-spożywczego The development of the local agri-food industry					++
Turystyka i wypoczynek Tourism and recreation				+	++
Ochrona środowiska/przyrody, kształtowanie krajobrazu Environmental protection/wildlife/landscaping			+	++	++
Renowacja zabytków Renovation of monuments					
Odnowienie wsi (zabudowań, terenów) Renovation of villages (buildings, areas)					+

Źródło: Autorzy na podstawie powyższych analiz  
 Source: Authors based on the above analyses

Projekt miał na celu ustalenie możliwości kompleksowej realizacji prac urzędzeniowych w projekcie scalenia gruntów wraz z realizacją zaplanowanych przedsięwzięć i uwzględnił następujące zagadnienia (Ender i in., 2012; Pijanowski i in., 2012):

- scalenie gruntów, jako bazę postępowania, dla poprawy rozłogu gruntów oraz poprawy struktury wielkości gospodarstw,
- wielofunkcyjną sieć dróg transportu rolnego w nawiązaniu do lokalnego systemu dróg publicznych – projekt planu sieci dróg wraz ich utwardzeniem,
- zagadnienie melioracji wodnych, zawierające odtworzenie i zmodernizowanie zbiorników wodnych oraz urządzeń melioracji wodnych,
- zagadnienie szeroko pojętego zagospodarowania i pielęgnacji krajobrazu,
- szeroko pojętą odnowę wsi,
- wykorzystanie gruntów wspólnotowych dla zrealizowania celów przewidzianych w postępowaniu.

Tytułem komentarza należy stwierdzić, iż opracowanie to wyczerpuje, a w pewnych aspektach przekracza, treść założeń do projektu scalenia gruntów w rozumieniu przepisów ustawy o scalaniu gruntów (Ustawa..., 1982) i projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Rozporządzenie 2018). Można go uznać za projekt postępowania urzędzeniowo-rolnego wg wzoru obowiązującego w Turynii (Pijanowski i in., 2012), a w uwarunkowaniach polskich, jako postępowanie scaleniowe rozszerzone o zagadnienia kształtowania krajobrazu, melioracji wodnych i elementy odnowy wsi lub pilotażowe postępowanie urządzania obszaru wiejskiego.

Pomniejszszą mapę obszaru planowanego postępowania urzędzeniowo-rolnego Nieciecza-Czyżów zawiera rysunek 5.

#### **Porównanie zakresów prac wykonywanych w Polsce w procesie scalania gruntów z przedstawionymi w zarysie projektami pilotażowymi kompleksowego scalenia gruntów (urządzeń rolnych)**

Zestawienie zakresu wykonywanych prac na analizowanych obiektach zawiera tabela 5. Wynika z niej, że w dokonywanych dotychczas w Polsce postępowaniach scaleniowych – tzw. scaleniach klasycznych – nie dokonano kompleksowych zmian w wykorzystaniu przestrzeni wiejskiej. Aczkolwiek czasem przewidziana jest powierzchnia na inne cele, jak np. na obiekcie Lgota Mała, gdzie przewidziano ok. 3,0-hektarowy zbiornik wodny. Natomiast w postępowaniu scaleniowym w Krajowie o rozszerzonym zakresie zmiany wykorzystania terenu wniosły prawie 4% powierzchni ogólnej obrębu. Niestety, na obszarze Polski rozszerzony zakres jest dokonywany tylko w województwie dolnośląskim, a oczekiwany na obszarze całego kraju (Woch i in., 2011).

Wyniki opracowań pilotażowo-wdrożeniowych obiektów Wąwolnica-Zarzeka oraz Nieciecza-Czyżów informują o tym, że zakres prac, w porównaniu do zakresu klasycznego scalenia gruntów, jest znacznie rozszerzony. Zakres zadań przewidzianych na obiekcie Wąwolnica-Zarzeka odpowiada kompleksowemu scaleniu gruntów, gdyż przewiduje docelowo kompleksowe i optymalne wykorzystanie przestrzeni wiejskiej, zgodnie z oczekiwaniem społecznym i uwarunkowaniami prawnymi.

Natomiast pilotażowy obiekt Nieciecza-Czyżów jest zakresem zbliżony bardziej do postępowania urzędzeniowo-rolnego niż kompleksowego scalenia gruntów, gdyż nie uwzględnia wszystkich zadań wchodzących w zakres kompleksowego urządzania.

#### **PROPOZYCJA GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ WIEJSKĄ**

##### **Gospodarowanie przestrzenią wiejską w procesie kompleksowego scalania gruntów**

Kompleksowe scalenie gruntów uwzględnia pełne docelowe wykorzystanie przestrzeni wiejskiej w jednym procesie postępowania, z uwzględnieniem następujących elementów:

- propozycje dotyczące zmiany granic wsi lub gminy,
- propozycje nowego układu komunikacyjnego, z uwzględnieniem ciągów pieszych i rowerowych wraz z propozycją ich urządzania,
- regulację gruntów zabudowanych,
- propozycję rozdysponowania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub innych jednostek na cele wynikające z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub wniosku uczestników scalenia,
- propozycje usytuowania gruntów zajętych bądź przewidzianych pod melioracje wodne, retencję wodną, na cele miejscowej użyteczności publicznej, inwestycje celu publicznego, pod zalesienia i kształtowanie granicy rolno-leśnej, utworzenia pasów wiatrochronnych i zabezpieczeń przeciwoerozyjnych, obszarów o dużym znaczeniu przyrodniczym, likwidację lub uporządkowanie zaniedbanych wspólnot gruntowych,
- inne zadania wynikające z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub wniosku uczestników scalenia,
- ustalenie wskaźników rezultatu scalenia gruntów dla oceny gospodarczej i ekonomicznej projektu scaleniowego.

Zakres scalania gruntów zawarty w projekcie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Rozporządzenie..., 2018) pozwala mieć nadzieję, że Ministerstwo przewiduje prowadzenie w Polsce scaleń w wersji w pełni kompleksowej. Uwzględni też sugestie autorów wniesione do aktualizacji ustawy scaleniowej (Pijanowski, Woch, 2017).



Założenia do projektu scalenia w postaci graficznej (mapa założeń do projektu scalenia gruntów oraz mapa zagospodarowania poscaleniowego) powinny być bezpośrednio związane z częścią opisową opracowania (Rozporządzenie..., 2018).

Taki mechanizm gospodarowania przestrzenią wiejską był sugerowany od wielu lat (Woch, Józefaciuk, 1999; Pijanowski, 2003; Woch, 2006; Woch i in., 2011; Pijanowski i in., 2012; Jadczyzyn, Woch, 2017).

Projekt Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przewiduje wprowadzenie nowej formuły założeń do projektu scalenia gruntów do końca 2020 roku, a wprowadzenie reguł kompleksowego zarządzania obszarów wiejskich planowane było przez Ministerstwo od początku kolejnego okresu programowania UE, tj. od 2012 roku.

Przykłady wzorcowo zaprojektowanych kompleksowych scaleń gruntów przedstawiono na rysunkach 4 i 5 oraz w artykule Wocha i Pijanowskiego (2018).

### Gospodarowanie przestrzenią wiejską w procesie kompleksowego zarządzania obszarów wiejskich

Zadania przewidziane w procesie kompleksowego zarządzania obszarów wiejskich uwzględniają pełny zakres kompleksowego scalania gruntów oraz zadania z zakresu szeroko pojętej odnowy wsi w ramach jednego procesu planistycznego i zarazem wykonawczego.

Urządzanie obszarów wiejskich powinno stać się elementem kompleksowego, wieloaspektowego gospodarowania przestrzenią wiejską w Polsce. Wszelkie plany i opracowania powstające w ramach gospodarki przestrzennej winny uwzględniać ustalenia zawarte w opracowywanych przez biura geodezji i urzędzeń rolnych planach urzędzeniowych poszczególnych gmin lub ich części, jak też zawarte w założeniach do projektu scalania gruntów. W przypadku przyjęcia Rozporządzenia (2018) scalenia gruntów z znacznym stopniem realizowałyby mechanizm

KUOW (kompleksowe zarządzanie obszarów wiejskich), którego zakres przedstawia rysunek 6.

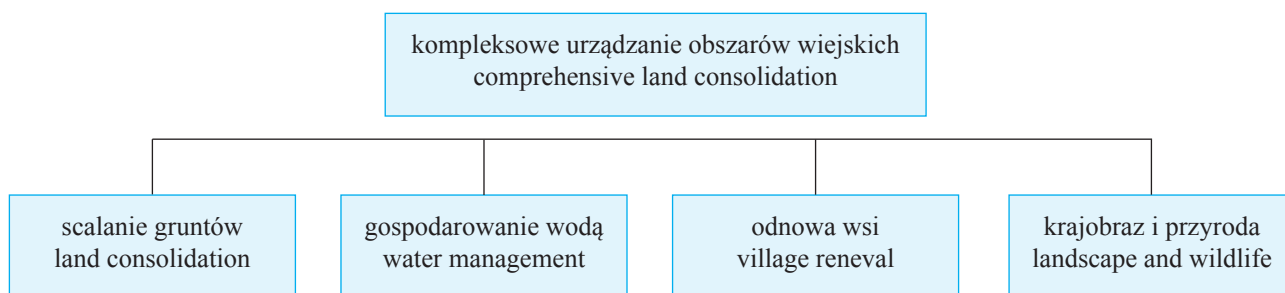
KUOW nie posiada jednoznacznej definicji. Można go zdefiniować jako dział nauki i praktyki rolnictwa obejmujący zespół zintegrowanych zabiegów technicznych i organizacyjnych realizowanych kompleksowo na obszarach wiejskich, uwzględniający uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne, prawne i społeczne, mających na celu dostosowanie struktury przestrzennej danego obszaru wiejskiego do potrzeb jego zrównoważonego rozwoju (Pijanowski i in., 2012; Pijanowski, Woch, 2017; Woch, Zarychta, 2017).

KUOW obejmuje szerokie działania, umożliwiające zrównoważony rozwój przestrzenny i strukturalny gmin wiejskich oraz rozwiązanie występujących lokalnie problemów. Chodzi szczególnie o szerokie – kompleksowe działania obejmujące przygotowanie i przeprowadzenie przekształceń przestrzennych i infrastrukturalnych potrzebnych lokalnie do zachowania i poprawy funkcji gospodarczej (w tym rolnictwa), mieszkaniowej, przyrodniczej i kulturowej tych obszarów, co ma za zadanie wspieranie trwałej poprawy warunków pracy i życia na wsi (Pijanowski, Woch, 2017).

KUOW skupia więc zadania umożliwiające całościowe przekształcenia przestrzenne i strukturalne gmin wiejskich, uwzględniające część projektową oraz wykonawczą. Stąd celem zarządzania obszarów wiejskich jest dążenie do poprawy (Pijanowski, 2013; Woch, Zarychta, 2017):

- warunków życia i pracy ludności wiejskiej,
- potencjału ekonomicznego obszarów wiejskich,
- dochodów ludności wiejskiej,
- stanu środowiska przyrodniczego,
- krajobrazu i stanu środowiska kulturowego.

Podmiotem w procesie zarządzania obszarów wiejskich jest społeczność lokalna, która powinna decydować o ustaleniu celów, ich hierarchii oraz kolejności i sposobie realizacji zadań.



Rysunek 6. Podstawowy zakres KUOW, który w znacznej mierze realizuje kompleksowe scalenie gruntów  
Figure 6. The basic scope of comprehensive land consolidation.

Za Pijanowskim i Wochem (2017) KUOW składa się z części planistycznej oraz wykonawczej, a każda z nich uwzględnia cztery podstawowe zakresy (rys. 6):

1. **Kompleksowe scalanie gruntów** uwzględniające scalanie gruntów dla poprawy struktury rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej wraz z zagospodarowaniem poscaleniowym.

2. **Gospodarowanie wodą** uwzględniające:

- melioracje wodne i przeciwerozyjne;
- wydzielanie terenów na rzecz inwestycji dla ochrony przeciwpowodziowej, w tym na cele małej retencji dla przechwycenia wód powodziowych, ale i zatrzymywania wody w przestrzeni rolniczej na wypadek suszy;
- stworzenie/odtworzenie sieci małych młynów na ciekach wodnych, realizujących również zadania z zakresu energii odnawialnej;
- zabiegi przeciwerozyjne.

3. **Kształtowanie krajobrazu i ochronę przyrody**, uwzględniające:

- kształtowanie granicy rolno-leśnej;
- wyznaczenie terenów dla celów przyrodniczo-krajobrazowych, w tym tworzenie korytarzy i ciągów ekologicznych na terenie rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- realizacja działań ochronnych, w tym ochrona gleb (przeciwerozyjne kształtowanie rozłogu) oraz ochrona wód (strefy buforowe);
- wkład w ochronę historycznych form krajobrazu poprzez odpowiednie przyporządkowanie użytkowania w rolniczej przestrzeni produkcyjnej (uzupełnienie i ochrona zadrzewień, zakrzewień śródpolnych, stanowiących biologiczną obudowę cieków wodnych, wąwozów, jarów, wysokich miedz i in.);

4. **Odnowę wsi**, uwzględniającą poprawę infrastruktury technicznej i społecznej, wypoczynek i rekreację, zachowanie historycznej tkanki urbanistycznej i architektonicznej, określenie właściwego rozwoju przestrzennego terenów zabudowanych, jak też estetyki terenów zabudowanych – przy zachowaniu spuścizny kulturowej i przyrodniczej.

Kanwą dla KUOW winny być postępowania scaleniowe, gdyż umożliwiają one pozyskanie i prawno-geodezyjne przygotowanie terenów pod realizację tak złożonych celów.

Modelowy przykład takiego podejścia stanowi „Konceptcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich włącznie z propozycjami dla prowadzenia przyszłych postępowania, opracowana na podstawie prac przeprowadzonych w województwie małopolskim, w sołectwie Strzelce Wielkie (gmina Szczurowa, powiat brzeski)”, zrealizowana w ramach projektu Małopolski i Bawarii przy udziale Wydziału Inżynierii Środowiska i Geodezji Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie (Pijanowski, Zedler, 2015), jak też plan urządzeniowo-rolny gminy Milicz, opracowany przez Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych we Wrocławiu (rys. 7) oraz przedstawiona wczes-

niej koncepcja opracowana dla wsi Nieciecza-Czyżów (rys. 5).

Działania planistyczne KUOW winny być realizowane przy aktywnym udziale mieszkańców (grupy robocze, wspólna inwentaryzacja i określanie problemów oraz celów rozwoju). Chodzi o podejście partycypacyjne dla budowania poczucia wspólnoty, co jest warunkiem rozwoju kapitału społecznego, aktywizacji mieszkańców, związania emocjonalnego z własną wsią, budowy dumy ze swojej małej ojczyzny – głównie wśród osób młodych i dzieci (Pijanowski, Litwin, 2015).

### **Aspekty organizacyjne nowego sposobu gospodarowania przestrzenią wiejską**

Obecne programy prac urządzeniowo-rolnych oraz zadania z zakresu scaleń realizują biura geodezji i terenów rolnych (BGiTR). Zadania z zakresu gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi wykonuje Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGWPP), BGiTR oraz rolnicy (np. w zakresie sieci drenarskich) i spółki wodne.

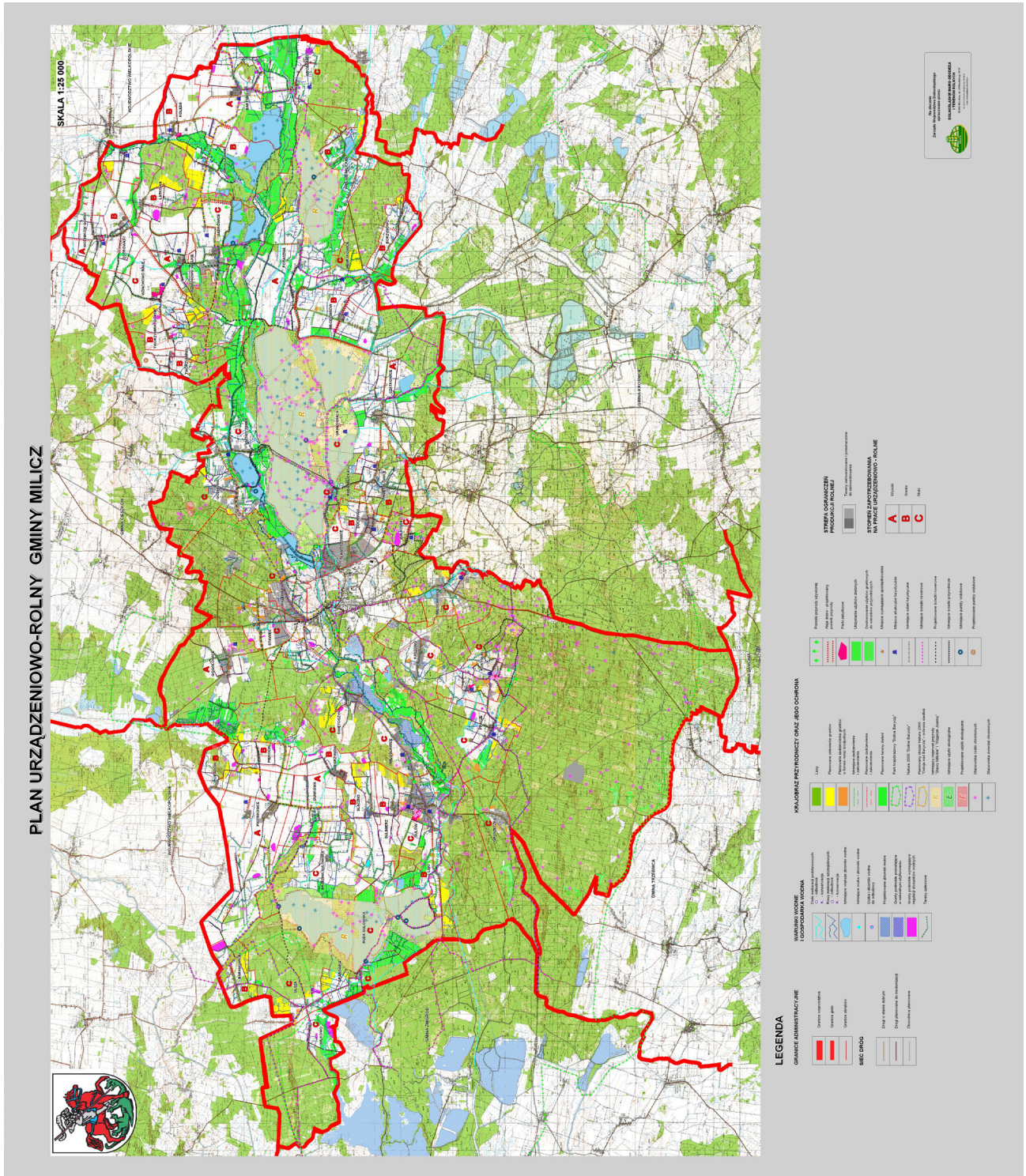
Sugerowane jest rozważenie możliwości ewolucyjnego rozwoju instytucji realizujących zadania z zakresu KUOW w Polsce i wprowadzenie we wszystkich województwach Biur Geodezji i Rozwoju Obszarów Wiejskich (BGiROW). Biura te skupiać winny kompetencje umożliwiające całościowe przekształcenia przestrzenne i strukturalne gmin wiejskich, tj. opisane wcześniej kompetencje planistyczne i wykonawcze. Umiejscowienie w systemie administracji publicznej oraz strukturę BGiROW powinna określić nowa ustawa o KUOW. Ewentualne przyszłe BGiROW powinny funkcjonować w liczbie jednego na każde województwo. W zależności od skali i specyfiki problemów w ujęciu subregionalnym winny one mieć możliwość tworzenia oddziałów. Za rozwojem i wzmocnieniem biur wojewódzkich przemawia to, że posiadają kilkudziesięcioletnie już doświadczenia fachowe i zbudowane silne relacje z samorządami lokalnymi (Pijanowski, Woch, 2017).

W procesie urządzeniowym (KUOW) powinny być uwzględnione co najmniej cztery elementy, wykonywane równocześnie lub w koordynacji czasowej i przestrzennej (rys. 6).

### **Mechanizm postępowania urządzeniowego na obszarach wiejskich**

Podstawowym dokumentem w zakresie rozwoju obszarów wiejskich jest strategia: miejscowości, gminy, powiatu czy województwa. W nawiązaniu do zapisu zawartego w strategii, elementy o charakterze przestrzennym powinny być uwzględnione w zapisach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy lub jej części, a następnie zamieszczone w planie zagospodarowania przestrzennego danego obszaru (Ustawa..., 2003).





Rysunek 7. Plan urządzeniowo-rolny gminy Milicz, woj. dolnośląskie  
Figure 7. Plan and agricultural plan of the commune of Milicz, province dolnośląskie.

Źródło: Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych we Wrocławiu  
Source: Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych in Wrocław

Powszechnie wiadomo, że zdecydowana większość gmin wiejskich w Polsce nie posiada miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub posiada miejscowe plany w wersji zbyt ubogiej, by na ich podstawie realizować prace z zakresu KUOW. Duża część gmin posiada plany nieaktualne. Brak aktualnych planów miejscowych nie może jednak blokować rozwoju obszarów wiejskich. W takich uwarunkowaniach schemat zawarty na rysunku 8 sugeruje mechanizm odwrotny do klasycznego, polegający na tym, że gmina, mimo braku odpowiedniego planu miejscowego, opracowuje plan urządzeniowo-rolny. Następnie dokonuje analizy, które jego elementy znajdują się, a które wymagają uwzględnienia w planie miejscowym, przystępuje do opracowania lub aktualizacji planu, a po zatwierdzeniu planu przystępuje do jego wykonania.

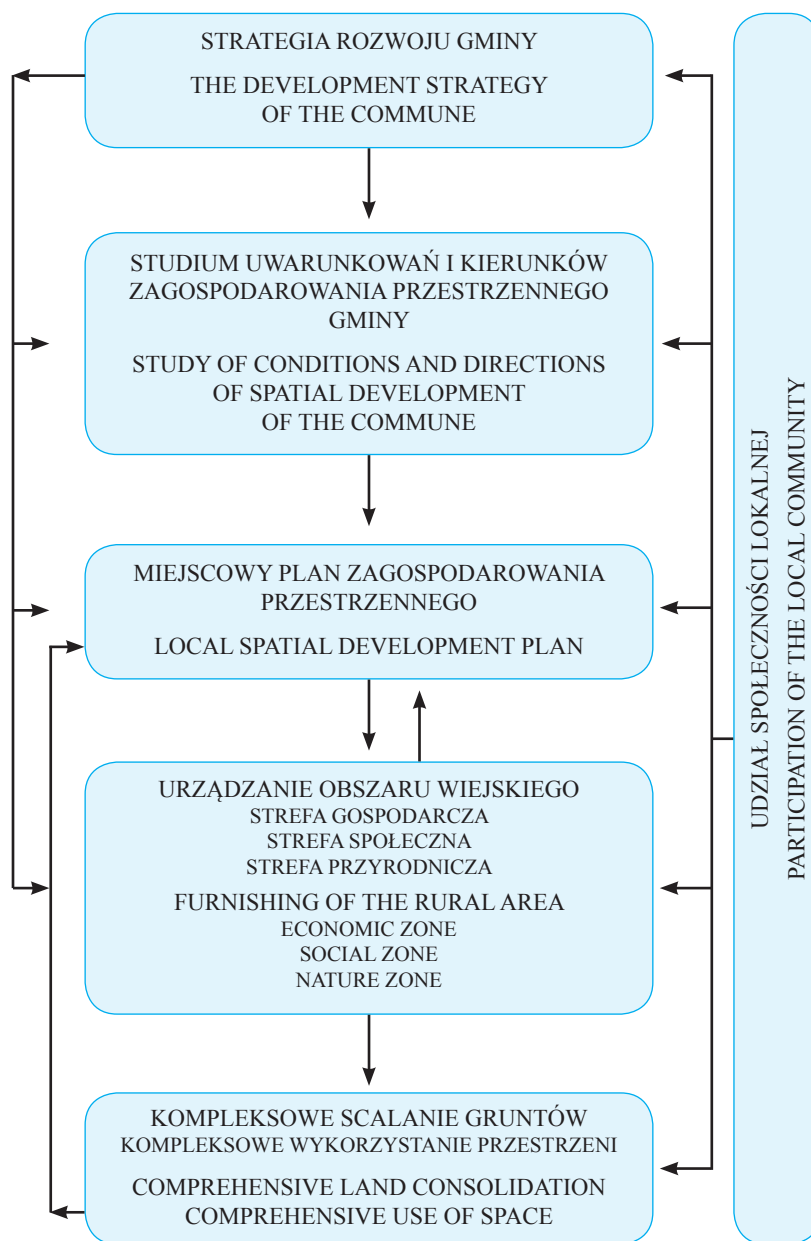
Ten sam mechanizm, jak w przypadku KUOW, jest sugerowany w przypadku kompleksowego scalania gruntów w uwarunkowaniach braku aktualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego danego obszaru. Opracowane założenia do scalenia gruntów konfrontujemy z zapisem miejscowego planu i w przypadku braku niektórych powierzchni w zapisach graficznych planu w odniesieniu do tych braków dokonywane jest aktualizowanie drogą procedury opracowania miejscowego planu lub korzystając z artykułu 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa..., 2003) na brakujący obszar (niewielki powierzchniowo) ustalane są, w drodze decyzji, warunki zagospodarowania lub zabudowy, aczkolwiek uwarunkowania ustawowe dalece ograniczają wykorzystanie tego zapisu w postępowaniu scaleniowym.

Obecnie trwają prace nad kompleksowym dokumentem prawnym, jakim jest Kodeks urbanistyczno-budowlany (Kodeks..., 2017). Projekt tego dokumentu przewiduje uniemożliwienie m.in. korzystania z tzw. „furtki prawnej” dla omińnięcia gospodarowania przestrzenią poza planem zagospodarowania przestrzennego.

Dodać tu należy, że na obszarach bez aktualnych planów zagospodarowania

przestrzennego możliwe są tylko klasyczne scalenia gruntów, gdyż tworzona nowa sieć dróg rolniczych i nowy układ działek nie wymagają zapisu planistycznego, a inne elementy o charakterze przestrzennym nie są uwzględniane w procedurze scalenia klasycznego.

Plany urządzeniowo-rolne dla gmin są obecnie opracowywane jako opracowania nieformalne, gdyż brak odpowiedniej procedury prawnej, jednak



Rysunek 8. Schemat organizacyjny postępowania urządzeniowego na obszarach wiejskich

Figure 8. Organizational scheme of component management in rural areas.



w przyszłości powinny stanowić opracowanie obligatoryjne, sporządzane wyprzedzająco względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub uwzględniające zapisy planu miejscowego (akty prawa miejscowego).

Schemat na rysunku 8 informuje jednoznacznie, że wszystkie etapy prowadzące do rozwoju obszaru wiejskiego powinny odbywać się z czynnym udziałem miejscowego społeczeństwa.

#### PODSUMOWANIE

Na podstawie przeprowadzonych badań można jednoznacznie stwierdzić, że scalenia klasyczne nie przewidują zmian w sposobie użytkowania gruntów, ograniczają się tylko do poprawy rozłogów, natomiast oczekiwania unijne, jak też lokalnej społeczności prowadzą do uwzględniania w tej procedurze zadań o charakterze zarówno przyrodniczym, jak i gospodarczym.

Prowadzone w Polsce lokalnie, głównie na obszarze Dolnego Śląska, scalenia w wersji rozszerzonej, kompleksowe uwzględniają znacznie rozszerzony zakres, obejmując również grunty pod drogi, użytki zielone, lasy, wody oraz tereny rekreacyjne i budowlane.

Propozycje kompleksowego, docelowego wykorzystania przestrzeni wiejskiej, w wersji ogólnej, uwzględniające najczęściej obszar całych gmin, zawierają opracowywane plany urządzeniowo-rolne, które następnie w wersji szczegółowej realizowane są na obszarze wybranych wsi. Mechanizm taki zastosowano pilotażowo w projekcie kompleksowego scalania wsi Wąwolnica i Zarzeka w woj. lubelskim i zarządzania wsi Nieciecza-Czyżów w woj. małopolskim.

Powyższe propozycje dla Polski wynikają ze wzorców krajów Europy Zachodniej, głównie Niemiec, co zawarto w cytowanej literaturze.

Przeprowadzone analizy pozwalają też stwierdzić, że rozwój obszarów wiejskich w Polsce wymaga rozwiązania wielu problemów, jak: zła struktura agrarna, niekorzystny rozłóg gruntów czy brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ażeby umożliwić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, należy w możliwie krótkim czasie podjąć następujące działania:

– Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów powinna być w trybie pilnym zastąpiona ustawą o kompleksowym scalaniu gruntów, której mechanizm będzie kreował rozwój obszarów wiejskich do 2020 roku, a od 2021 roku ustawą o zarządzaniu obszarów wiejskich.

– Ustawa o KUOW powinna kreować systemowy sposób realizacji prac urządzeniowych na danym obszarze. Według niego w pierwszej kolejności występuje potrzeba opracowania planów urządzeniowych gmin jako dokumentów niezbędnych do określenia skali zapotrzebowania na prace z zakresu KUOW w danej gminie.

– Włączenie KUOW do systemu zagospodarowania przestrzennego i ocena celów planistycznych względem celów innych dziedzin planowania oraz zdefiniowanie ich wzajemnych relacji powinno zostać uregulowane ustawowo, w ramach przygotowywanego Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Powinna przy tym zostać określona procedura uzgodnień planów i włączenia instytucji reprezentujących interesy publiczne, podobnie jak ma to dziś miejsce w ramach procedury zatwierdzenia planu miejscowego.

#### PIŚMIENNICTWO

- Ender H., Franke R., Pijanowski J.M., Smieszko W., 2012.** Zintegrowany Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla przygotowania postępowania urządzeniowo-rolnego dla sołectw Nieciecza i Czyżów (Miasto i Gmina Żabno), który ma stanowić podstawę do wydania decyzji o wszczęciu postępowania urządzeniowo-rolnego (67 ss. + 85 ss. załączników + 7 map). Flurbereinigungsgesetz Ausfertigungsdatum: 14.07.1953 in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist. <https://www.gesetze-im-internet.de/flurbg/BJNR005910953.html>
- gdos.gov.pl Ochrona przyrody w Polsce#Formy ochrony przyrody w Polsce według danych z 2014 roku. [data pobr. 25.04.2016 r.]
- Gospodarka ziemi w rolnictwie – terminologia. Polska Norma PN-R-04151, Polski Komitet Normalizacyjny, grudzień 1997.
- Jadczyzyn J., Woch F., 2017.** Problem rozłogu gruntów gospodarstw rolnych o większych powierzchniach. Polish Journal of Agronomy, 2017, 31: 27-38.
- Józefaciuk Cz., Kobylecki A., 1975.** Scalanie gruntów na terenach erodowanych. Materiały szkol. IUNG Puławy, 1975/9.
- Józefaciuk Cz., Woch F., Nowocien E., Kocharński S., 1993.** Koncepcja kompleksowego zagospodarowania terenów silnie urzeźbionych na przykładzie dwu wsi w gminie Wąwolnica, woj. Lublin. Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej, Geodezja, 32: 37-45.
- Józefaciuk Cz., Woch F., Tałaj Z., Nowocien E., 1992.** Koncepcja rozwiązań wybranych elementów kompleksowego scalania gruntów wsi Żurawica. IUNG Puławy, maszynopis 40 ss.
- Kodeks Urbanistyczno-Budowlany – projekt ustawy z 2017 roku. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. D.U. z 2017 r. poz. 562.
- Opracowanie naukowych podstaw oraz metod racjonalnego zarządzania terenów wiejskich. Temat badawczy zamawiany przez Ministerstwo Rolnictwa, realizowany w pod problemie 107.U-7 w latach 1976-1990, koordynowany przez IUNG w Puławach.
- Pijanowski J.M., 2013.** Systemowe ujęcie planowania i zarządzania obszarów wiejskich w Polsce. Zeszyty Naukowe Uni-

- wersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja w Krakowie. Rozprawy, vol. 386, 2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego, 118 ss.
- Pijanowski J.M.** (red.), 2003. Kompleksowe zagospodarowanie obszarów wiejskich w Małopolsce w świetle doświadczeń wybranych krajów europejskich. Wydawnictwo pokonferencyjne. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Promocji i Współpracy Międzynarodowej, Kraków, 107 ss.
- Pijanowski J.M., Litwin U.**, 2015. Nowe wyzwania zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. W: Badania naukowe w procesie kształtowania polskiej wizji Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Praca zbiorowa, red. Chyłek E.K. i Pietras M., Warszawa, Wydawnictwo Pascal.
- Pijanowski J.M., Taszakowski, J., Sobaś, E.**, 2018. Dyskusja nad nowymi zasadami programowania i zadań prac urządzeniowo rolnych w Polsce. *Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum*, 17(2): 169-180.
- Pijanowski J.M., Woch F.**, 2017. Kompleksowe zarządzanie obszarów wiejskich, jako wyzwanie rozwojowe Polski. *Przeгляд Geodezyjny*, 9: 22-27.
- Pijanowski J.M., Woch F., Franke R., Smieszko W., Ender H., Korta G., Kozłowski J.**, 2012. Zintegrowane Plany Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZPROW) jako ważne zadanie administracji regionalnej odpowiedzialnej za urządzenia rolne w Polsce. Monografia. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków (61 ss. + 23 ss. załączników + 4 mapy).
- Pijanowski J.M., Zedler J.** (red.), 2015. Koncepcja postępowania dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich włączanie z propozycjami dla prowadzenia przyszłych postępowania. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, ISBN 978-83-64155-92-5: 90 ss. + 18 ss. załączników + 7 załączników mapowych.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zakresu założeń do projektu scalenia gruntów, kwiecień, 2018 r. – projekt.
- Rozwój obszarów wiejskich w projekcie pilotażowym Wąwolnica i Zarzeka woj. lubelskie. Opracowanie w ramach projektu PHARE P9312-05-05 pod red. S. Kochańskiego, 1998, Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Lublinie, 140 ss.
- Rozwój obszarów wiejskich w projekcie pilotażowym Wąwolnica i Zarzeka i Siedliska. Opracowanie w ramach projektu PHARE P9312-05-05. pod red. S. Kochańskiego, 1998, Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Lublinie: 22 ss. + 11 map.
- Strössner G.**, 1993. Rozwój wsi w Bawarii odpowiednikiem rozwoju w Polsce? *Prace Nauk Politechniki Warszawskiej, Geodezja*, 1993, 32: 11-17.
- Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lipca 1919 r. w przedmiocie zasad reformy rolnej (Druk Nr 839).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *Dz. U.* nr 80 z 2003 r., poz. 717.
- Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (*Dz. U.* z 1923 r., nr 92, poz. 718).
- Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów z dnia 24 stycznia 1968 r. (*Dz. U.* z 1968 r Nr 3, poz. 13)
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. *Dz. U.* nr 80, poz. 2003, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. *Dz. U.* z 2015 r., poz. 349.
- Weiss E., Pijanowski Z.**, 2005. Instytucja scaleń gruntów w Republice Federalnej Niemiec. Wydawnictwo AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, 95 ss.
- Woch F.** (red.), 2006. Kompleksowe scalanie gruntów rolnych i leśnych oraz jego wpływ na środowisko. *Materiały szkoleniowe* nr 93, Puławy, IUNG-PIB, 175 ss.
- Woch F., Głażewski E.**, 2014. Scalanie gruntów w Polsce na obszarach chronionych. „Bariery i stimulatory rozwoju obszarów wiejskich” Monografia Naukowa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, ss. 76-89.
- Woch F., Józefaciuk Cz.**, 1999. Koncepcja kompleksowego scalania gruntów na obszarze chronionym o zróżnicowanej rzeźbie. *Pamiętnik Puławski*, 119: 65-81.
- Woch F., Pijanowski J.M.**, 2018. Challenges to the development of rural areas in Poland. *Geomatics, Landmanagement and Landscape* No. 1/2018: 69-84.
- Woch F., Wierzbicki K., Eymontt A., Dziadkiewicz-Ilkowska A., Syp A., Kopiński J., Pietruch Cz., Nierubca M., Miklewski A.**, 2011. Efektywność gospodarcza i ekonomiczna scalania gruntów w Polsce. *Monografie i Rozprawy Naukowe IUNG-PIB*, 32 ss.
- Woch F., Zarychta M.**, 2017. Wytyczne dla opracowywania programów urządzeniowo-rolnych gmin. *Instrukcja upowszechnieniowa* nr 150, Puławy, IUNG-PIB, 55 ss.

*F. Woch, J. Pijanowski, T. Kuryłowicz*

#### A NEW APPROACH TO MANAGEMENT OF RURAL SPACE IN POLAND

##### Summary

So far, management of rural space has been done by implementing individual elements separately. Separate land consolidation, separate afforestation of post-agricultural land, land drainage projects with the construction of local water reservoirs, environmental protection tasks, village renewal, etc. In the so-called „old European Union”, these tasks have been carried out for many years comprehensively, as an all-inclusive arrangement of rural areas.

Currently, on the initiative and in substantive cooperation of the Society for Rural Development, the Institute of Soil Science and Plant Cultivation – State Research Institute, the Agricultural University in Krakow and the Ministry of Agriculture and Rural Development, the organizational and legal basis for managing the rural space is compiled in a comprehensive manner for the next programming period of the European Union, ie from 2021.

From the findings so far, it appears that it is necessary to introduce procedures for comprehensive management of rural areas instead of land consolidation into the practice of Offices of Geodesy and Agricultural Areas. It would cover broad measures enabling sustainable spatial and structural development of rural communes and solving locally occurring problems. The Act on land consolidation and exchange should be urgently replaced



by the Act on comprehensive land consolidation, to drive rural development until 2020 only to be replaced, in 2021 by a new law on arranging rural areas. New funds will be needed to implement the activities within the new legal and organizational framework. Calculated per unit of area, they should be raised at least by half

compared to the total expenditure for the same actions under the RDP of 2014-2020.

**keywords:** rural development, land consolidation, arrangement of rural areas

---

data zarejestrowania pracy w redakcji Polish Journal of Agronomy: 25 czerwca 2018 r.  
data uzyskania recenzji: 25 lipca 2018 r.  
data akceptacji: 28 lipca 2018 r.



This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution-ShareAlike (CC BY-SA) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).