

Leszek Kałkowski

Projekt badawczy : Przestrzenne, ekonomiczne i społeczne problemy scalania i wymiany gruntów w Polsce. Studium przypadku województwa małopolskiego

Problemy Rozwoju Miast 2/1-2, 82-86

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Leszek Kałkowski

**PROJEKT BADAWCZY
PRZESTRZENNE, EKONOMICZNE I SPOŁECZNE PROBLEMY SCALANIA
I WYMIANY GRUNTÓW W POLSCE
STUDIUM PRZYPADKU WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO**

Abstrakt. Omówienie programu realizowanego od lutego 2005 r. projektu badawczego na temat przestrzennych, ekonomicznych i społecznych problemów scalania i wymiany gruntów w Polsce. Projekt ma charakter studium przypadku województwa małopolskiego. Poza opisem dotychczasowych działań scaleniowych na tym obszarze określone zostaną pożądane kierunki rozwoju komasacji do 2010 r. oraz przygotowany do druku poradnik dla gmin.

Słowa kluczowe: komasacja, scalanie gruntów, wymiana gruntów, struktura agrarna, gospodarka gruntami i terenami na obszarze wsi.

W lutym 2005 r. rozpoczęto pod moim kierownictwem realizację⁶³ zarysowanego na piętnaście miesięcy projektu badawczego finansowanego ze środków Komitetu Badań Naukowych zatytułowanego *Przestrzenne, ekonomiczne i społeczne problemy scalania i wymiany gruntów w Polsce*.

Podstawowym celem realizowanych w ramach projektu badań (ryc. 1) jest identyfikacja, analiza i ocena przestrzennych, ekonomicznych i społecznych przesłanek i uwarunkowań scalania i wymiany gruntów w Polsce. Głównymi efektami projektu będą: zestaw *rekomendacji* do regulacji prawnych oraz adresowany do wspólnot samorządowych *poradnik*.

Instytut Rozwoju Miast w Krakowie zajmował się dotychczas gospodarką gruntami w miastach, rozpatrywaną w ścisłym powiązaniu z planowaniem przestrzennym, rozwojem infrastruktury miejskiej i mieszkalnictwa.

Dostosowując swoją działalność do nowych, wywołanych wejściem Polski do Unii Europejskiej warunków, Instytut Rozwoju Miast traktuje tereny miejskie i wiejskie jako integralną jedność przestrzenną o różnych uwarunkowaniach oraz relacjach.

⁶³ W skład zespołu badawczego wchodzi: L. Kałkowski (kierownik projektu), Z. Ziobrowski, M. W. Wierchowski, M. Węglowski.

ASPEKTY	PROBLEMY SCALANIA I WYMIANY GRUNTÓW PO STRONIE:	
	WŁADZY	WŁAŚCICIELA
SPOŁECZNE	<ul style="list-style-type: none"> • Wola polityczna, mająca odzwierciedlenie w instrumentach prawnych, organizacyjnych i ekonomicznych. • Właściwa informacja (intencje władzy, partycypacja społeczna, źródła finansowania, efekty i ich beneficjenci itp.). • Rozwiązania instytucjonalne: uporządkowanie i usprawnienie funkcjonowania ksiąg wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków, wprowadzenie katastru wielofunkcyjnego). 	<ul style="list-style-type: none"> • Zmiana nastawienia i ukształtowanej historycznie mentalności. • Uzgodnienia sąsiedzkie. • Uzgodnienia rodzinne, przekazywanie gospodarstw następcom. • Uczestnictwo w szkoleniach i zebraniach wspólnot samorządowych. • • Udział przedstawicieli społeczności lokalnej i zainteresowanych rolników w procesie scalania i wymiany gruntów.
EKONOMICZNE	<ul style="list-style-type: none"> • Gromadzenie środków finansowych, w tym pochodzących z Unii Europejskiej. • Dystrybucja środków publicznych. • Wytyczne sposobu wydatkowania środków, organizowanie wypłat. • Gospodarka nieruchomościami komunalnymi (w tym przeznaczonymi na wymianę lub rekompensaty). 	<ul style="list-style-type: none"> • Partycypacja finansowa i organizacyjna rolników. • Czyny społeczne. • Rekompensaty. • Wykupy. • Udział przedstawicieli społeczności lokalnej i zainteresowanych rolników w gospodarowaniu środkami publicznymi i ustalaniu beneficjentów scaleń i wymiany gruntów.
PRZESTRZENNE	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza czynników przestrzenno-technicznych obszaru wsi (ze szczególnym uwzględnieniem gruntów rolnych i leśnych). • Typizacja i ocena struktury przestrzenno-gospodarczej wsi. • Studia i analizy przestrzenne dla scalania i wymiany gruntów. • Zasady podziału funkcjonalnego obszaru wsi dla potrzeb scalania i wymiany gruntów. 	<ul style="list-style-type: none"> • Udział przedstawicieli społeczności lokalnej i zainteresowanych rolników w procedurach planowania i zagospodarowania przestrzennego wsi, w tym wymagających prac scaleniowych gruntów rolnych i leśnych.
REKOMENDACJE + PORADNIK		

Ryc. 1. Problemy scalania i wymiany gruntów

Takie podejście uzasadnia nasze zainteresowanie racjonalnym gospodarowaniem gruntami rolnymi i leśnymi.

W Polsce istnieją rozwiązania prawne, umożliwiające prowadzenie procesu scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych. Obecnie porządkowanie stosunków własnościowych gruntów rolnych i leśnych reguluje ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o *scalaniu i wymianie gruntów* (tekst jednolity Dz. U. nr 178, poz. 1749 z 2003 r.). Zgodnie z ustawą, celem scalenia gruntów jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie dzięki:

- poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych,
- racjonalnemu ukształtowaniu rozłógów, a także
- dostosowaniu granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu.

Funkcjonujące w Polsce służby geodezyjne są dobrze przygotowane technicznie, organizacyjnie i metodycznie do realizacji prac związanych ze scalaniem i wymianą gruntów

rolnych i leśnych oraz ze scalaniem i wymianą pozostałych gruntów⁶⁴. Jednocześnie prowadzona przez gminę polityka w zakresie planowania przestrzennego umożliwia uporządkowanie dotychczasowego zagospodarowania gruntów, a także zmianę przeznaczenia terenów. W efekcie prowadzi do podnoszenia ich wartości gospodarczej i rynkowej.

Poszczególne gminy powinny w sposób komplementarny rozwiązywać problemy gospodarowania gruntami rolnymi i leśnymi oraz terenami przeznaczonymi na inne, pozarolnicze cele. Jednak praktyczna realizacja prac scaleniowych napotyka na wiele trudności. Dlatego, naszym zdaniem, niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- *jakich elementów brakuje w systemie gospodarki gruntami i terenami na obszarze wsi, umożliwiającym jego sprawne i efektywne funkcjonowanie?*
- *jaka powinna być rola państwa i administracji lokalnej w tym systemie?*
- *jakich zmian wymaga polityka agrarna państwa, która z założenia powinna uwzględniać ścisłą współpracę urzędów administracji publicznej, organizacji samorządowych zajmujących się rozwojem obszarów wiejskich oraz poszczególnych społeczności wiejskich?*

Na podstawie danych statystycznych GUS oraz analiz prowadzonych przez specjalistyczne placówki naukowo-badawcze⁶⁵ można postawić tezę o nieracjonalnym zagospodarowaniu i wykorzystaniu znacznej części gruntów położonych w Polsce na obszarach rolnych i leśnych. Istniejąca w Polsce struktura gospodarstw rolnych, rzutująca w praktyce na sposób zagospodarowania i wykorzystania terenów wiejskich, znacznie odbiega od charakterystycznej dla rozwiniętych krajów Europy. Obecne rozproszenie gospodarstw rolnych uniemożliwia racjonalne inwestowanie w produkcję rolną, powoduje trudności w efektywnej organizacji produkcji i usług. Stanowi ono barierę dla przestrzennego, a w efekcie inwestycyjnego i gospodarczego rozwoju wsi, np. w sferze rolnictwa, leśnictwa, przetwórstwa i rzemiosła, budownictwa, turystyki.

Przyjęto, że tłem dla badań empirycznych będzie zwięzła charakterystyka historycznego dorobku komasacji przeprowadzonych w Polsce w okresie międzywojennym (do 1939 r.) oraz w latach 1945-2005. Regulacje prawne wprowadzane przez II Rzeczypospolitą po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. objęły również sferę porządkowania gruntowych stosunków własnościowych na wsi. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie była ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o *scalaniu gruntów* (patrz: Rozporządzenie Ministra Reform Rolnych w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości

⁶⁴ Patrz np. K. Noga, *Metodyka programowania i realizacji prac scalenia i wymiany gruntów w ujęciu kompleksowym*. Akademia Rolnicza im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, Szkoła Wiedzy o Terenie, Kraków 2001.

⁶⁵ Patrz np.: *Raport z wyników Powszechnego Spisu Rolnego 2002*. GUS, Warszawa 2003; *Rynek ziemi rolniczej, stan i perspektywy*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Raporty rynkowe, Warszawa, październik 2002.

z dnia 12 kwietnia 1926 r. o ustaleniu obowiązkowego tekstu ustawy – Dz. U. nr 15, poz. 244 z 1926 r.). Umożliwiła ona wykonywanie orzeczeń tzw. *Komisji Ziemskich* oraz naprawę ustroju rolnego gospodarstw przeciętych nowymi granicami państwa polskiego⁶⁶.

Po II wojnie światowej problem wymiany gruntów regulowały w Polsce następujące akty prawne:

- *Dekret* z dnia 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów (patrz: Obwieszczenie Ministra Rolnictwa z dnia 31 lipca 1962 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu, Dz. U. nr 46, poz. 226 z 1962 r.);
- *Ustawa* z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. nr 3, poz. 13 z 1968 oraz
- *Ustawa* z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 11, poz. 80 z 1982 r.)

Zgodnie z przyjętym programem badań, rozpoznanie przestrzennych, ekonomicznych i społecznych problemów scalania i wymiany gruntów w Polsce zostanie przeprowadzone w dwóch układach:

- 1) w skali kraju, prezentujące uogólnione⁶⁷ dane statystyczne GUS (w tym ilustrujące na podstawie *Powszechnego spisu rolnego 2002 r.* przemiany agrarne) oraz informacje zawarte w specjalistycznej literaturze przedmiotu;
- 2) w skali województwa małopolskiego, traktowane jako *studium przypadku*, poddanego badaniom ankietowym:
 - wszystkich gmin wiejskich województwa (badania ogólne);
 - reprezentatywnej próbki gmin (badania wytypowanych gmin);
 - wskazanych przez gminy przypadków realizowanych w praktyce projektów scaleń i wymiany gruntów.

Badania ankietowe wytypowanych metodą doboru warstwowego gmin będą dotyczyć:

- istniejących w gminie strategii rozwoju, opracowań planistycznych itp.,
- podejmowanych w przeszłości i realizowanych obecnie przedsięwzięć dotyczących scalania i wymiany gruntów,
- efektów dokonanych przekształceń zagospodarowania przestrzeni,
- oceny dostępnych instrumentów prawnych, ekonomiczno-finansowych i techniczno-organizacyjnych,
- oceny uwarunkowań i barier, np. postaw społecznych i ich motywacji,
- ustalenia inicjatorów i ewentualnych przeciwników podejmowania działań,
- ustalenia źródeł finansowania i głównych beneficjentów podejmowanych działań.

⁶⁶ Patrz: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o naprawie ustroju rolnego gospodarstw, przeciętych granicą wschodnią Państwa (Dz. U. nr 36, poz. 337 z 1928 r).

⁶⁷ Ze szczególnym wyróżnieniem woj. małopolskiego.

Badania ankietowe wskazanych przez gminy przypadków realizowanych w praktyce projektów scaleń i wymiany gruntów będą prowadzone bezpośrednio u rolników. Ta część badań została powierzona studentom z Koła Naukowego działającego przy Katedrze Nieruchomości i Ubezpieczeń Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie.

Wyniki badań zostaną przedstawione w czterech blokach tematycznych:

- A. Dotychczasowe działania na polu komasacji gruntów w Polsce – skala ogólnopolska i regionalna:
 - dorobek historyczny do 1939 r. (ocena w świetle literatury przedmiotu);
 - lata 1945-1999 (ocena w świetle danych statystycznych GUS oraz wyników spisu rolnego).
- B. Analiza i ocena scalania i podziału gruntów w latach 2000-2005 – skala regionalna, przypadek województwa małopolskiego:
 - uogólnienie wyników badań ankietowych gmin,
 - uogólnienie wyników badań ankietowych rolników,
 - raport z badań.
- C. Określenie pożądanych kierunków rozwoju komasacji w Polsce do 2010 r., identyfikacja stymulatorów, uwarunkowań, barier i hamulców. Rekomendacje adresowane do:
 - administracji publicznej (państwowej i samorządowej),
 - związków gmin, izb gospodarczych, partii politycznych, parlamentarzystów,
 - mediów: dziennikarzy i publicystów.
- D. Przygotowanie do druku poradnika rozwiązywania przez gminy przestrzennych, ekonomicznych i społecznych problemów scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych.

RESEARCH PROJECT: SPATIAL, ECONOMIC AND SOCIAL PROBLEMS OF LAND INTEGRATION AND EXCHANGE IN POLAND: A CASE STUDY FROM THE MAŁOPOLSKA REGION

Abstract. The paper discusses the Research Project, which has been conducted since February 2005, on the spatial, economic and social problems of land integration and exchange in Poland. The Project consists of a case study based on the Małopolska region. In addition to the description of previous integration operations, the author proposes desirable directions of land integration until 2010 and the manual on the issue for municipalities.

Key Words: land integration, land exchange, agrarian structure, land management, rural land management

Prof. dr hab. Leszek Kałkowski
Instytut Rozwoju Miast, Kraków