

Polskie dylematy scalania gruntów i zarządzania terenów wiejskich

Część 1. Scalanie gruntów

Jan Siuta^{1*}, Bogusław Żukowski

¹ Honorowy Prezes Polskiego Towarzystwa Inżynierii Ekologicznej, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Krucza 5/11, 05-548 Warszawa

* Autor do korespondencji: j.siuta@ios.edu.pl

STRESZCZENIE

Władze państwowe II R. P. przywiązywały bardzo dużą wagę do likwidowania szachownicy gruntów chłopskich. Na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. Nr 92, poz. 118) w latach 1919–1938 scalono 5 422 329 ha (średnio 27 116 ha rocznie). Najwięcej (1 144 482 ha) w województwie białostockim. Po wyzwoleniu Polski do roku 1948 scalono 372 800 ha gruntów na obszarach niedokończonych w okresie międzywojennym. Pod rządami PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17) nie scalano gruntów indywidualnych gospodarstw. W latach 1969–1982 geodezyjne pomiary gruntów polegały na usługach dla państwowych i spółdzielczych form. Nie dotyczyły zarządzania (modernizacji) indywidualnych gospodarstw rolnych. Dopiero ustawa z dnia 28 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. Nr 10, poz. 80) czyniła pewien postęp, ale ze względu na jej ogólnikowość i politykę agrarną nie służyła modernizacji indywidualnych gospodarstw rolnych. Na jej podstawie w roku 1983 scalono 42 529 ha gruntów. Począwszy od roku 1992 nastąpił gwałtowny spadek wykonywania prac scaleniowych, postępujący w dalszych latach. Szachownica gruntów nie ogranicza się do jednej wsi, ale często wychodzi poza jej granice, a w skrajnych przypadkach przekracza nawet granice państwa. Skala tego zjawiska i związane z nim skutki sprawiają, że jednym z najpilniejszych zadań stojących przed polskim rolnictwem jest rozpoczęcie na dużą skalę prac scaleniowych. W pierwszej kolejności tymi pracami powinny być objęte gospodarstwa duże, których grunty często rozrzucone są w promieniu kilkudziesięciu kilometrów od siedziby gospodarstwa. Wykonanie prac scaleniowych w latach 1983–2017 wyniosło 647 774 ha, a scalonych i wymienionych 818 875 ha.

Słowa kluczowe: szachownica gruntów, scalanie gruntów, modernizacja struktury agrarnej, realizacja scaleń w Polsce

Rural land consolidation and management – the Polish dilemmas. Part 1

ABSTRACT

The Government of the II Republic of Poland attached a great importance to the elimination of the chessboard field pattern in rural areas. Pursuant to the Act of July 31, 1923 on land consolidation (Journal of Laws No. 92, item 118), 5,422,329 ha were consolidated in the years 1919–1938 (on average 27,116 ha annually), while the major consolidation work (1,144,482 ha) was performed in the Białystok Province. After Poland's liberation, until 1948, 372,800 ha of land were consolidated within the areas where consolidation was not terminated during the between-war period. Under the Manifesto of the Polish Committee of National Liberation of 6 September 1944, where the implementation of land reform was mentioned (Journal of Laws No. 4, item 17), no individual farmlands were merged. In the years 1969–1982, the geodetic land survey consisted in services for the State and cooperative farms. These services did not cover the improvement (modernisation) of individual farm holdings. Only the Act of 28 March 1982 on land consolidation and exchange (Journal of Laws No. 10, item 80) made some progress, but due to its vagueness and to the agrarian policy at that time, it did not help to modernise individual farms. The Act was the basis for consolidating some 42,529 ha of land in 1983. Starting from 1992, there was a sharp decline in the performance of consolidation works and that trend was progressing over the successive years. The chessboard field pattern is not limited to one village, but often goes beyond its limits and, in extreme cases, even exceeds the borders of the state. Due to the scale of this phenomenon and associated effects, the initiation of a large scale con-

solidation work is one of the most urgent tasks facing the Polish agriculture. In the first place, these works should cover large farms, whose lands are often scattered within a radius of several dozen kilometers from their farms. The implementation of consolidation works in the years 1983–2017 amounted to 647,774 ha, while the merged and exchanged land reached 818,875 ha.

Keywords: chessboard field pattern, land consolidation, modernisation of farmland structure, completion of land consolidation in Poland

WPROWADZENIE

Ustrój agrarny odziedziczony przez państwo polskie po rządach zaborów: pruskiego, austriackiego i rosyjskiego, a także obszaru Królestwa Kongresowego opublikowano w „Geodezyjnych urządzeniach terenów rolnych” pod redakcją K. Dumańskiego [1969]. Zarys tej spuścizny zamieszczono w monografii pt. „Społeczno-gospodarcze i prawne uwarunkowania oraz efekty scalania gruntów w Polsce począwszy od 1918 roku” [Siuta, Żukowski 2015].

Poznanie specyfiki struktury agrarnej, ukształtowanej na obszarach wymienionych zaborów oraz byłego Królestwa Kongresowego jest zasadne, ponieważ negatywne i pozytywne ich następstwa odzwierciedlają się bardzo wyraźnie w aktualnej strukturze agrarnej oraz w rozwoju gospodarki i poziomie życia ludności wiejskiej. Odmienność tej spuścizny powinna być wyeliminowana w nieodległej przyszłości.

SCALENIA GRUNTÓW ROLNYCH W II RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Władze państwowe przywiązywały bardzo dużą wagę do likwidowania szachownicy gruntów chłopskich, czynnika warunkującego społeczno-gospodarczy rozwój terenów wiejskich. Kontynuując realizację scalania gruntów rozpoczętą przed rokiem 1918 uchwalono ustawę z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. Nr 92, poz. 718):

Art. 1. Grunty rozdrobnione i rozmieszczone w szachownicy oraz grunty nadmiernie zwężone ulegają scaleniu (komasacji) przez przekształcenie w obszary, odpowiadające wymogom prawidłowego gospodarowania, drogą wymiany gruntów między właścicielami według przepisów niniejszej ustawy. Za grunty rozdrobnione i rozmieszczone w szachownicę uważać należy działki jednego właściciela, oddzielone od siebie działkami innych właścicieli. Za grunty nadmiernie zwężone uważać należy z reguły działki, których długość przewyższa szerokość więcej niż 15 razy.

Art. 5. Grunty, podpadające pod art. 1 niniejszej ustawy, objęte jednym postępowaniem scaleniowym, tworzą obszar scalenia, który w zasadzie winien się mieścić w obrębie najmniejszej jednostki administracyjnej (wsi, gminy, bądź też jego części). W razie potrzeby wywołanej przez warunki topograficzne i gospodarcze, obszar scalania może obejmować kilka jednostek administracyjnych lub ich części.

Art. 6. Każdy z uczestników scalenia otrzymuje z obszaru scalania w zamian za dotychczas posiadane działki odpowiadającą ich wartości nową działkę gruntu o typie zbliżonym, w miarę możliwości, do typu poprzednio posiadanego kompleksu działek.

Art. 7. Przy scalaniu gruntów należy jednocześnie przeprowadzić z urzędu:

- a) likwidację wszelkich służebności;
- b) podział wspólnot gruntowych lub, o ile ze względów gospodarczych lub topograficznych podział ich pomiędzy współwłaścicieli jest niepożądanym, uregulowanie ich użytkowania;
- c) wyprostowanie granic poszczególnych jednostek administracyjnych lub ich części;
- d) wydzielenie gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej;
- e) melioracje scalanych gruntów niezbędne do ich racjonalnego zagospodarowania;
- f) regulację dróg, dojazdów przez doprowadzenie ich do stanu zwykłej użyteczności;
- g) parcelację prywatnych majątków w granicach ustawy o reformie rolnej, jeżeli tego wymagają potrzeby gospodarze scalanych gruntów;
- h) ustalenie ogólnego planu rozbudowania tworzącej się na podstawie scalania jednostki administracyjnej.

Art. 9. Wdrożenie i przeprowadzenie scalenia gruntów oraz wydanie orzeczenia, zatwierdzającego scalenie, należy do urzędów ziemskich. Prawomocne orzeczenia urzędów ziemskich w postępowaniu scaleniowym, jak też zatwierdzone przez te urzędy ugody, mają moc prawną orzeczeń i ugód sądowych, względnie administracyjnych, o ile chodzi o sprawy administracyjne.

Wykonanie tych orzeczeń, względnie ugód, należy do właściwych władz. Uzgodnienie dokumentów katastralnych z wynikami scalenia należy do władz katastralnych.

Art. 11. Czynności nadzorcze przy scalaniu gruntów wykonują urzędy ziemskie bezpłatnie; natomiast za techniczne wykonanie scalenia oraz czynności, przewidziane w art. 7 ustawy niniejszej, urzędy ziemskie pobierać będą opłaty, których wysokość i sposób pobierania określi rozporządzenie wykonawcze.

Art. 12. Wymienione w art. 10 i 11 koszty przeprowadzenia scalenia gruntów ponoszą wszyscy uczestnicy scalenia w stosunku do obszaru ich gruntów, podlegających scaleniu.

Art. 27. Na podstawie stwierdzonego rzeczywistego stanu posiadania, klasyfikacji i oszacowania gruntów oraz regulacji praw, przynależnych gruntom scalanym, następuje opracowanie projektu scalenia. Projekt scalenia winien obejmować:

- a) sporządzone w formie wykazów ustalenie dotychczasowego stanu posiadania z wymienieniem gruntu i służebności gruntowych i wyszczególnienie wydzielonych w zamian gruntów oraz podlegających likwidacji służebności;
- b) wyszczególnienie warunków objęcia w posiadanie scalonych gruntów, jako to: dopłat pieniężnych (art. 6), przeniesienia zabudowań, utrzymania urządzeń melioracyjnych itp.;

- c) sporządzone według przepisów obowiązujących dowody pomiarowe dawnego i nowego stanu posiadania.

Art. 43. Z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc prawną przepisy wszystkich ustaw w przedmiotach, uregulowanych niniejszą ustawą.

Art. 44. Postanowienia niniejszej ustawy mają zastosowanie do postępowań scaleniowych, wszczętych i nieukończonych przed wejściem w życie niniejszej ustawy, z tych postępowań w b. Królestwie Polskim, w których zapadły już decyzje przedstanowe okręgowych komisji ziemskich oraz wszystkich postępowań, wszczętych w b. dzielnicy pruskiej, które mają być ukończone według przepisów obowiązujących dotychczas.

Art. 46. Ustawa niniejsza zyskuje moc obowiązującą od dnia ogłoszenia na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem województwa śląskiego.

W roku 1925 wydano rozporządzenie Ministra Reform Rolnych z dnia 13 lutego 1925 r. o stosowaniu instrukcji technicznej do wykonywania prac pomiarowych, związanych z przebudową ustroju rolnego (Dz.U. Nr 29, poz. 205). W latach 1919–1939 scalono 5 422 329 ha gruntów (tab. 1). Najwięcej gruntów scalono w województwach: (rys. 1) białostockim 1 144 482 ha, wołyńskim 809 151 ha, nowogródzkim 703 548 ha, wileńskim 615 506 ha, poleskim 609 800 ha, lubel-



Rys. 1. Polska 1919–1939 – podział na grupy województw

Tabela 1. Scalenia gruntów w latach 1919–1938

Województwo	Obszar scalań (ha)
Pomorskie	753
Poznańskie	3 165
Warszawskie	387 797
Łódzkie	165 350
Kieleckie	312 988
Śląskie	0
Krakowskie	49 992
Lwowskie	22 732
Lubelskie	585 234
Białostockie	1 144 482
Poleskie	609 800
Wołyńskie	809 151
Tarnopolskie	5 281
Wileńskie	615 506
Nowogrodzkie	703 548
Stanisławowskie	6 550
Razem	5 422 329
Średnio rocznie	271 116

skim 585 234 ha. Najmniej gruntów scalono w województwach: pomorskim 753 ha, poznańskim 3165 ha, tarnopolskim 5281 ha, stanisławowskim 6550 ha, lwowskim 22 732 ha, krakowskim 49 992 ha.

Po wyzwoleniu Polski kontynuowano scalanie gruntów zapoczątkowane wcześniej na podstawie przepisów ustawy z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (dekret z dnia 14 kwietnia 1948 r. w sprawie dostosowania do warunków powstałych w związku z wojną zasad postępowania scaleniowego przewidzianego w ustawie z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów). Do 1 stycznia 1948 r. scalono grunty w 299 obiektach o łącznej powierzchni 327,8 tys. ha obejmujących 72199 gospodarstw rolnych (tab. 2).

Najwięcej gospodarstw rolnych scaleniem gruntów objęto w województwach: kieleckim (21681), lubelskim (10650), łódzkim (9267), rzeszowskim (7303), krakowskim (6772), a najmniejsze w śląskim (149) i pomorskim (325).

SCALENIA GRUNTÓW ROLNYCH PO 1944 r.

Pod rządami dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17) nie scalano gruntów indywidualnych gospodarstw rolnych:

Art. 1.1. Ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji w gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy.

Art. 13.1. Obszar nowo utworzonych gospodarstw, jak również obszar, do którego mają być powiększone gospodarstwa karłowate, winien być uzależniony od jakości gleby.

2. Obszar ten dla gospodarstw rolnych nie może być większy od 5 ha ziemi średniej jakości.

Art. 14.1. Gospodarstwa utworzone na podstawie niniejszego dekretu nie mogą być w całości lub w części dzielone, sprzedawane, wdzierżawiane.

Wystąpiły sprzeczności pomiędzy przepisem art. 1.1 oraz art. 13.1 i art. 14.1, co świadczy o zupełnej nieznajomości uwarunkowań „silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstw rolnych”.

Autentyczny zamysł dekretu ujawnia się w przepisach dekretu z dnia 16 sierpnia 1949 roku o wymianie gruntów (Dz.U. Nr 48, poz. 167) oraz w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa z dnia 31 lipca 1962 r. (Dz.U. Nr 46, poz. 26):

Art. 1.1. Grunty mogą być poddane wymianie w trybie niniejszego dekretu, gdy wymagają tego względy racjonalnej gospodarki rolnej lub leśnej, jak również w celu zapewnienia prawidłowej zabudowy.

Art. 4.1. Na żądanie grupy uczestników wymiany wydziela się jej grunty jako jedną nieruchomości.

Tabela 2. Scalenia gruntów na podstawie ustawy z 1923 r. (do dnia 1 stycznia 1948 r.)

Województwo	Liczba obiektów	Liczba gospodarstw	Obszar w tys. ha
POLSKA	299	72199	327,8
Warszawskie	42	7206	38,7
Łódzkie	46	9267	36,8
Kieleckie	65	21681	70,4
Lubelskie	37	10650	46,0
Białostockie	42	6856	45,4
Pomorskie	6	325	3,1
Poznańskie	17	1985	16,6
Śląskie	1	149	0,6
Krakowskie	17	6777	30,3
Rzeszowskie	26	7303	30,9

Art. 14.1. Wymianę gruntów przeprowadza się na koszt Państwa.

Według K. Dumańskiego [1969]: „Geodezyjne urządzenie terenów rolnych nie dotyczyły urządzania (modernizacji) indywidualnych gospodarstw rolnych, lecz koncentrowały się na zakresie geodezyjnych usług na potrzeby państwowych i spółdzielczych form gospodarki rolnej. (...) W wyniku reformy rolnej zlikwidowana została w kraju wielka prywatna własność ziemiska. (...) Ukształtował się natomiast w rolnictwie nowy, uspołeczniony sektor wielkotowarowej gospodarki rolnej w postaci licznych państwowych i spółdzielczych gospodarstw. (...) Istnieje obecnie w kraju około 3,6 mln indywidualnych gospodarstw chłopskich, władających w sumie około 16 mln ha użytków rolnych (78% całego arealu tych użytków). (...) W województwach rzeszowskim, krakowskim, katowickim gospodarstwa o powierzchni poniżej 2 ha stanowią od 40 do 65%. (...) Należy mieć na uwadze istnienie w wielu jeszcze województwach uciążliwej, pogarszającej się z każdym rokiem szachownicy gruntów, która wciąż jeszcze występuje u nas na kilku milionach hektarów chłopskiej ziemi (...) co dowodzi dużej wadliwości obecnej naszej struktury agrarnej”.

WYKONANIE SCALENIA I WYMIANY GRUNTÓW W LATACH 1968–1982

Na podstawie ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. Nr 3, poz. 13) rocznie scalono i wymieniono od 99,5 tys. ha (rok 1982) do 429,5 tys. ha w 1975 r. [Siuta, Żukowski 2016]. Scalono natomiast od 82,6 tys. ha w roku 1982 do 335,6 tys. ha w 1969 r. Wielkości te są nieprawdopodobnie bardzo duże. W owych latach realizowano tak zwane „Geodezyjne urządzenie terenów rolnych”, które koncentrowały się w zakresie geodezyjnych usług na potrzeby państwowych i spółdzielczych form gospodarstw rolnych. Sprawowanie administracji geodezyjnej na terenie wsi przez organy służby geodezyjnej resortu rolnictwa jest dla tych organów dodatkowym poważnym zadaniem, które musi być wykonane obok normalnej, polegającej na zapewnieniu potrzeb rolnictwa. Organy terenowej resortowej służby geodezyjnej zostały zobowiązane do prowadzenia ewidencji wszystkich prac geodezyjnych, wykonywanych na terenie wsi i małych miasteczek przez różne instytucje i urzędy do

gromadzenia w swych składowiskach materiałów geodezyjnych (mapy, obliczeń, rejestrów i innej dokumentacji).

Opisane wyżej zadania [Dumański 1969] geodezyjnych urządzeń rolnych dowodzą, że większość pomiarów gruntów wiejskich rejestrowano jako scalenia i wymiany gruntów. W tym głównie państwowych gruntów scalonych i wymienionych latach 1968–1981 z jednej strony oraz wielokrotne zmniejszenia (do 40 620 ha) w roku 1983, na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. Nr 58, poz. 349) z drugiej.

GRUNTY SCALONE W LATACH 1983–2017

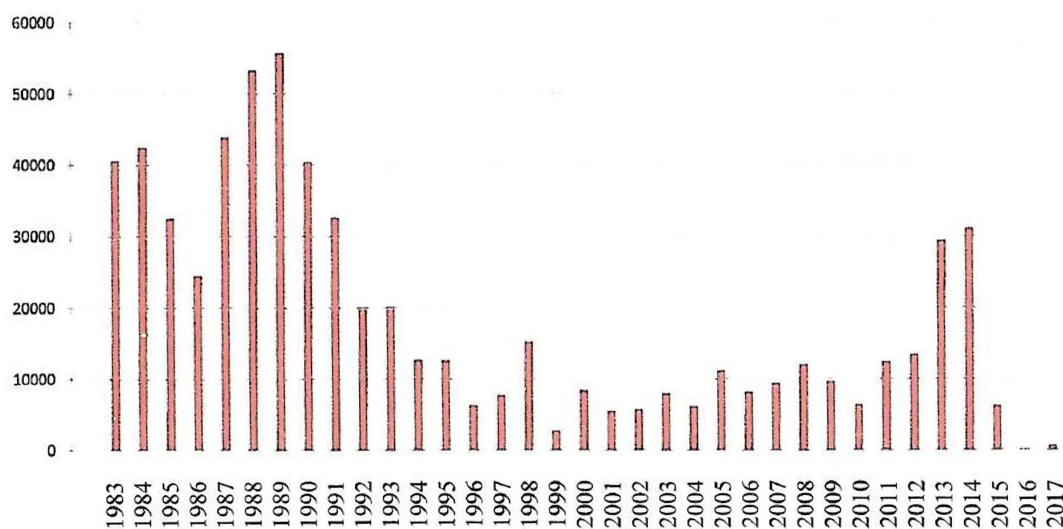
W latach 1983–1991 scalono 24,5–55,7 tys. ha gruntów rocznie oraz scalono i wymieniono 24,5–66,1 tys. ha rocznie (tab. 3). W latach 1992–1999 scalono 2,7–19,7 tys. ha gruntów rocznie oraz scalono i wymieniono 4,0–27,6 tys. ha rocznie. W latach 2000–2005 scalono 5,5 tys. ha gruntów rocznie oraz scalono i wymieniono 6,3–27,6 tys. ha rocznie. W latach 2006–2017 scalonych i wymienionych gruntów było 11,6 tys. ha gruntów rocznie oraz 0,73 tys. ha gruntów agencji Nieruchomości Rolnych. Począwszy od 1992 r. nastąpił gwałtowny spadek scalania gruntów z 32,6 tys. ha w 1991 r. do 6,4 tys. ha, trwał do 2010 r.

Przepisy ustawy z dnia 28 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie indywidualnych gospodarstw rolnych czyniły pewien postęp, ale ze względu na ogólnikowość i politykę agrarną nie służyły modernizacji indywidualnych gospodarstw rolnych. Wiadomo, że w powojennym czasie zatracono prawny, administracyjny i wykonawczy dorobek okresu międzywojennego, o czym świadczy dowolność (wielorakość) nazewnictwa i pojęć dotyczących scalania gruntów urządzania terenów wiejskich:

- „Kompleksowe scalanie gruntów rolnych i leśnych oraz jego wpływ na środowisko”, to tytuł materiałów szkoleniowych Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa [2006].
- „Kompleksowe scalanie gruntów jest rozszerzeniem tradycyjnych scaleń o zagadnienia utwardzenia niektórych dróg, transformację użytków” – głównie korektę granicy rolno-leśnej korektę terenów pod budownictwo itp. Taki zakres prac w procesie scaleniowym odpowiada zapotrzebowaniu społecznemu, stąd stosuje się coraz powszechniej [Woch 2005].

Tabela 3. Scalenia i wymiany gruntów w latach 1983–2017

Rok	Scalenia i wymiany gruntów		Scalenia gruntów		Średnia powierzchnia scaleń (ha) na 1 uczestnika
	ha	Liczba uczestników	ha	Liczba uczestników	
1983	40 620	14 722	40 620	14 722	2,8
1984	42 529	15 491	42 529	15 491	2,7
1985	32 433	9 887	32 433	9 887	3,3
1986	24 464	8 801	24 464	8 801	2,8
1987	43 847	10 244	43 847	10 244	4,3
1988	66 107	16 796	53 266	12 841	4,1
1989	55 750	17 396	55 750	17 396	3,2
1990	49 476	15 224	40 449	17 797	3,4
1991	40 757	17 331	32 615	14 344	2,3
1992	27 603	10 997	19 759	8 475	2,3
1993	24 463	9 308	19 765	7 492	2,6
1994	16 644	6 315	12 664	4 635	2,7
1995	18 464	7 306	12 574	5 713	2,2
1996	10 333	3 306	6 291	2 164	2,9
1997	10 562	4 976	7 671	4 167	1,8
1998	17 784	8 887	15 205	7 720	2,0
1999	4 045	2 104	2 719	1650	1,6
2000	9 518	9 518	8 415	5 073	1,7
2001	6 752	3 559	5 477	3 291	1,7
2002	6 349	3 339	5 729	2 899	2,0
2003	8 800	3 572	7 937	3 359	2,4
2004	6 865	3 489	6 161	3 142	2,0
2005	11 741	6 961	11 174	6 726	1,7
2006	8 650	5 493	8 175	5 243	1,6
2007	9 845	5 471	9 337	5 197	1,8
2008	12 279	6 368	12 046	6 241	1,9
2009	9 947	6 197	9 648	5 975	1,6
2010	6 951	2 524	6 448	2 249	2,9
2011	12 748	4 634	12 422	4 464	2,8
2012	13 700	9 408	13 403	9 282	1,4
2013	29 931	15 690	29 400	15 492	1,9
2014	31 230	15 258	31 033	15 094	2,1
2015	5 975	6 357	6 193	5 741	1,1
2016	932	1 721	1 530	427	3,6
2017	781	753	645	628	1,0
Razem	818 875	289 403	647 774	258 092	2,6



Rys. 2. Powierzchnia (w ha) gruntów rolnych scalonych w latach 1983–2017

- Urządzenia rolne są pojęciem znacznie szerszym. Oprócz prac scaleniowych obejmuje takie zabiegi jak: utwardzenie dróg, melioracje wodne, korektę granicy rolno-leśnej, wodociągowanie, kanalizację, telefonizację. W krajach Europy Zachodniej (głównie Austrii, Niemiec, Szwecji) są prowadzone od kilkudziesięciu lat w oparciu o ustanowione unormowania prawne.
- Z badań sondażowych wynika, że w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych same scalenia gruntów nie spełniają potrzeb rolników, którzy oczekują, aby podczas scaleń były realizowane również inne prace, tj. w zakresie utrwalania dróg, melioracji wodnych i przeciwoerozyjnych, regulacji granicy rolno-łąkowo-leśnej, rozmieszczenia terenów budowlanych i inne przedsięwzięcia wynikające z lokalnych potrzeb. Zaprezentowano sposób postępowania przy ustalaniu zakresu kompleksowego (rozszerzonego) scalania gruntów, zakres prac niezbędnych do zrealizowania w tym procesie, a także porównano efekty gospodarcze i przyrodniczo-ekologiczne uzyskiwane przy scaleniach klasycznych i kompleksowych [Woch 2006].

Szkoła krakowska, współdziałająca ze szkołą szwajcarską, posługuje się pojęciem „kompleksowe melioracje obszarów wiejskich”.

- „Kompleksowe kształtowanie obszarów wiejskich – melioracje kompleksowe” [Rajda 1995].
- „Prace naukowo-badawcze i projektowe w ramach planowanych melioracji kompleksowych na obiekcie Trybsz” [Pijanowski 1990].
- „Prace wdrożeniowe w zakresie melioracji kompleksowych na Spiszu Polskim” [Pijanowski 1993].
- „Melioracje kompleksowe Doliny Reuss w Szwajcarii” [Rajda, Pijanowski 1993].
- „Melioracje kompleksowe podstawą społeczno-gospodarczego rozwoju terenów” [Rajda 1994].
- „Współczesne scalenia gruntów w kształtowaniu granic rolniczej przestrzeni produkcyjnej” [red. Sobolewska-Mikulska 2015].

Czyżby pracownicy Wydziału Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej nie wiedzieli, że rolnicza przestrzeń produkcyjna jest od dawien dawna wyznaczona i ewidencjonowana na podstawie prawa geodezyjnego i kartograficznego? Czy nie znają lub nie respektują przepisów obowiązującej ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w której nie ma nawet wzmianki o współczesnym scalaniu gruntów.

Nadmienia się, że melioracje kompleksowe terenów wiejskich stanowią realizację przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów obowiązującej w Polsce od roku 2014, bo takie melioracje to nic innego jak ulepszanie środowiska lub całej jego struktury [Kaca 2011]. Wymienione i niewymienione wyżej nazwy i treści powinny być zgodne z przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Dotyczy to publikacji naukowo-badawczych, edukacyjnych i szkolenia specjalistycznej kadry.

Dopiero w zmienionych przepisach ustawy z dnia 28 marca o scalaniu i wymianie gruntów, ogłoszonych w obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 28 maja 2014 r. poz. 700), określono prawidłowo cel scalania gruntów: tworzenie korzystnych warunków gospodarowania rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych; racjonalne ukształtowanie rozłógów; dostosowanie nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu i zdefiniowano pojęcia: 1) grunty, 2) grunty zabudowane, 3) rozłóg, 4) właściciel, 5) uczestnik scalenia, 6) wieś, 7) agencja, 8) prace scaleniowe, 9) zagospodarowanie poscaleniowe, 10) inwestor.

Merytoryczną wartość aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów można przyrównać do ustawy z 1923 r. o scalaniu gruntów, ale czy przepisy obowiązującej ustawy mogą być realizowane w pełniejszym zakresie, zwłaszcza w nieodległym czasie?

W latach 2000–2005 scalono i wymieniono 50 025 ha gruntów w kraju oraz w województwach od 38 ha w małopolskim do 12 656 ha w podkarpackim. Więcej niż 1000 ha scalono i wymieniono gruntów w województwach: lubelskim (14 410 ha), podkarpackim (12 656 ha), podlaskim (8222 ha), śląskim (3160 ha) i wielkopolskim (1574 ha). Scalono natomiast 44891 ha gruntów w kraju oraz w województwach od 7 ha w lubuskim, 38 ha w małopolskim, 49 ha w pomorskim do 13 247 ha w lubelskim i 12 115 ha w podkarpackim.

W latach 2006–2017 ze środków Unii Europejskiej scalono 113 208 ha gruntów w kraju oraz w województwach od 1033 ha w wielkopolskim do 36 995 ha w lubelskim. Bardzo dużym wy-

Tabela 4. Scalenia i wymiany gruntów w latach 2000-2005 według województw

Województwo	Scalenia i wymiana gruntów			Scalenia gruntów		
	liczba			liczba		
	obszarów	uczestników	ha	obszarów	uczestników	ha
Dolnośląskie	8	303	980	2	291	905
Kujawsko-pomorskie	45	105	620	2	17	208
Lubelskie	410	7474	14410	43	6666	13247
Lubuskie	27	38	236	2	4	7
Łódzkie	122	2094	3013	25	1881	2791
Małopolskie	2	47	38	2	47	38
Mazowieckie	48	1251	2319	8	1156	2184
Opolskie	61	294	1682	6	144	897
Podkarpackie	81	9290	12656	41	9155	12115
Podlaskie	115	2037	8222	34	1853	7515
Pomorskie	3	6	83	2	2	49
Śląskie	14	24777	3160	10	2703	3143
Świętokrzyskie	11	389	754	7	377	719
Warmińsko-mazurskie	36	83	533	1	5	154
Wielkopolskie	38	200	1574	7	110	758
Zachodniopomorskie	3	21	135	1	16	129
POLSKA	1024	264098	50025	193	24490	44891

konaniem prac scaleniowych wyróżniły się województwa: dolnośląskie (11 909 ha), lubelskie (30 995 ha), podkarpackie (14 722 ha), podlaskie (14012 ha) i śląskie (15 167 ha). Z budżetowych i innych źródeł finansowych scalono 25 637 ha gruntów w kraju oraz w województwach od 21 ha w zachodniopomorskim, 26 ha w wielkopolskim, 35 ha w kujawsko-pomorskim do 17 178 ha w małopolskim. Wyróżniły się też województwa: mazowieckie (2185 ha), podkarpackie (3059 ha) i podlaskie (2124 ha). Na uwagę zasługuje brak scalenia w województwach kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim.

Środki finansowe to jeden z głównych czynników ograniczających realizację prac scaleniowych, warunkujących społeczno-gospodarczy rozwój obszarów wiejskich. Możliwość pozyskiwania unijnych środków finansowych na scalanie gruntów tworzy przesłanki do modernizacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju obszarów wiejskich. Warunki i sposoby pozyskiwania środków na dofinansowanie prac scaleniowych zostały prawnie:

- rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. (Dz.U. Nr 207, poz. 2117).
- rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lipca 2008 r., zmieniają-

cym rozporządzenie w sprawie podziału środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. poz. 1780). W tym 152 000 000 euro na scalanie gruntów i 221 092 500 euro na odnowienie i rozwój wsi (tab. 6).

Do województw uprzywilejowanych w scalaniu gruntów zaliczają się: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, śląskie i świętokrzyskie. Najmniejsze kwoty euro przydzielono województwom: kujawsko-pomorskiemu, lubuskiemu, opolskiemu, pomorskiemu, warmińsko-mazurskiemu i zachodniopomorskiemu. Nadmienia się, że kwota 152 000 000 euro była skromna w stosunku do rzeczywistych potrzeb. Mimo to, dzięki niej scalono 113 208 ha gruntów, a z budżetu państwa i innych źródeł scalono 25 637 hektarów gruntów (tab. 5). Znamienne jest, że w roku 2016 nie scalono ani jednego ha ze środków UE.

SZACHOWNICA GRUNTÓW W ROKU 2000

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych, ilość kształt działek, najdalej położona działka od siedziby gospodarstwa oraz jakość gleby, rzeźba terenu, infrastruktura techniczna i poziom kultury rolnej stanowią o walorach rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Tabela 5. Scalenia gruntów w latach 2006-2017 według województw

Województwo	Finansowane ze środków						Grunty Agencji Nieruchomości Rolnych objęte scaleniami (w ha)
	Unii Europejskiej			budżetu państwa i innych źródeł			
	Liczba			liczba			
	obiektów	uczestników	ha	obiektów	uczestników	ha	
Dolnośląskie	12	2376	11909	0	0	0	3251
Kujawsko-pomorskie	0	0	0	2	8	35	0
Lubelskie	48	13010	30995	0	0	0	882
Lubuskie	7	632	4875	2	9	83	1040
Łódzkie	5	1180	2332	8	212	161	2
Małopolskie	12	6090	6700	50	12442	17178	275
Mazowieckie	6	893	2229	18	1533	2185	16
Opolskie	2	448	1412	2	33	159	114
Podkarpackie	18	13180	14722	65	7189	3059	306
Podlaskie	8	3243	14012	22	586	2124	829
Pomorskie	7	631	3933	4	82	333	150
Śląskie	17	9751	15167	3	56	76	1729
Świętokrzyskie	5	2519	3889	15	91	92	142
Warmińsko-mazursk.	0	0	0	6	12	105	0
Wielkopolskie	3	651	1033	1,2	16	26	4
Zachodniopomorskie	0	0	0	3	4	21	0
POLSKA	150	54604	113208	201	22273	25637	8740

Źródło: dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Tabela 6. Pomoc finansowa w euro przyznana w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

L.p.	Województwo	Scalanie gruntów	Odnowa i rozwój wsi
		Limit środków w euro	
1	Dolnośląskie	13 193 600	13 575 079
2	Kujawsko-pomorskie	1 824 000	12 624 382
3	Lubelskie	33 972 000	18 129 585
4	Lubuskie	3 040 000	7 826 675
5	Łódzkie	6 824 800	14 105 702
6	Małopolskie	8 496 800	17 178 887
7	Mazowieckie	8 390 400	26 818 520
8	Opolskie	2 219 200	6 964 414
9	Podkarpackie	16 233 600	15 078 508
10	Podlaskie	10 640 000	10 811 423
11	Pomorskie	1 520 000	11 386 264
12	Śląskie	25 520 800	11 784 230
13	Świętokrzyskie	14 166 400	9 484 868
14	Warmińsko-mazurskie	2 052 000	12 027 432
15	Wielkopolskie	1 976 000	21 578 628
16	Zachodniopomorskie	1 930 400	11 717 903
	POLSKA	152 000 000	221 092 500

Tabela 7. Procentowa liczba działek w indywidualnych gospodarstwach rolnych według województw w 2000 r.

Województwo	Ogółem	Liczba działek w gospodarstwie				
		1	2-3	4-5	6-9	10 i więcej
Polska	100,0	16,0	38,8	22,8	15,3	7,1
Dolnośląskie	100,0	17,8	45,4	21,9	11,4	3,6
Kujawsko-pomorskie	100,0	34,5	43,2	14,5	6,3	1,6
Lubelskie	100,0	10,5	33,8	25,1	21,2	9,3
Lubuskie	100,0	13,5	49,9	18,1	14,5	4,0
Łódzkie	100,0	14,3	38,6	24,4	16,4	6,4
Małopolskie	100,0	16,5	36,9	20,7	13,5	12,4
Mazowieckie	100,0	16,5	39,9	21,8	14,7	7,1
Opolskie	100,0	7,8	32,6	25,6	18,9	15,0
Podkarpackie	100,0	10,3	36,1	28,5	18,5	6,6
Podlaskie	100,0	9,9	39,5	26,5	18,6	5,5
Pomorskie	100,0	26,5	46,0	17,5	8,1	2,0
Śląskie	100,0	19,0	36,5	19,4	13,5	11,6
Świętokrzyskie	100,0	13,4	40,2	25,7	15,7	4,9
Warmińsko-mazurskie	100,0	25,1	43,7	19,1	9,5	2,6
Wielkopolskie	100,0	21,4	41,3	20,6	12,2	4,5
Zachodniopomorskie	100,0	22,3	39,4	20,2	14,4	3,7

Źródło: opracowano na podstawie Powszechnego Spisu Rolnictwa 2000 GUS.

Szachownica indywidualnych gruntów rolnych w 2000 r.:

- Gospodarstwa jednodziałkowe stanowiły 16,0% w kraju. Znacznie większym udziałem od średniej krajowej wyróżniły się województwa: kujawsko-pomorskie (34,5%), pomorskie (26,5%), warmińsko-mazurskie (25,1%), wielkopolskie (21,4%) i zachodniopomorskie (22,3%). W województwie opolskim jednodziałkowych gospodarstw było 7,8%.
- Gospodarstw dwu- i trzydziałkowych było 38,8%, w kraju, a w województwach 32,6-49,9%. Mniejszy procent od średniej krajowej był w województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim, małopolskim, podkarpackim i śląskim.
- Gospodarstwa cztero- i pięciodziałkowe stanowiły 22,8% w skali kraju, a w województwach od 14,5% w kujawsko-pomorskim do 28,5% w podkarpackim
- Gospodarstwa 6-9 działkowe miały 15,3% udział w kraju, a w województwach od 6,3% w kujawsko-pomorskim do 21,2% w lubelskim. Większy od średniej krajowej stwierdzono w województwach: lubelskim (21,2%), łódzkim (16,4%), opolskim (18,9%), podkarpackim (18,5%), podlaskim (18,6%) i świętokrzyskim (15,7%).
- Gospodarstw 10 i więcej działkowych było 7,1% w kraju, a w województwach od 1,6% w kujawsko-pomorskim do 15,0% w opolskim. Łączny udział gospodarstw 2-3 i 4-5 działkowych w kraju wynosił 61,6%, a w województwach od 58,2% w opolskim, do 68,4% w lubuskim.

Z danych w tabeli 8 wynika, że:

- 1 działka występowała we wszystkich grupach obszarowy użytków rolnych. Ich udział dominował (9,7-29,9%) w gospodarstwach 1-10 ha. Na uwagę zasługuje 5,5% udział w gospodarstwach o powierzchni > 100 ha.
- 2-3 działki wystąpiły najliczniej (21,7-44,8%) w gospodarstwach 1-30 ha.
- 4-5 działek miało 19,2-28,3% udział w gospodarstwach 2-100 hektarowych oraz 14,2-16,1% odpowiednio w gospodarstwach 14,2-16,1 w gospodarstwach 1-2 i >100 ha.
- 6-9 działek – ich udział zwiększył się z 5,7% w gospodarstwach 1-2 ha do 30,4% w gospodarstwach 20-30 ha.
- 10 i więcej działek zarejestrowano we wszystkich grupach obszarowych użytków rolnych z 2,5% w gospodarstwach 1-2 ha do 44,0% w gospodarstwach > 100 ha.

Tabela 8. Procenty indywidualnych gospodarstw w grupach obszarowych użytków rolnych według liczby działek oraz odległości najdalej położonej działki od siedziby gospodarstwa w km, rok 2000

Wyszczególnienie	Gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych, w ha									
	1-2	2-3	3-5	5-10	10-15	15-20	20-30	30-50	50-100	100 i więcej
Procent działek w gospodarstwach o powierzchni użytków rolnych w ha										
1 działka	29,9	18,9	14,0	9,7	7,8	7,2	4,8	3,8	3,1	5,5
2-3 działki	47,7	44,8	40,4	35,2	30,3	28,8	21,7	16,5	13,6	11,7
4-5 działek	14,2	20,1	25,2	28,2	28,3	25,5	24,6	25,4	19,2	16,1
6-9 działek	5,7	11,1	13,5	19,8	23,8	24,5	30,4	29,4	30,3	22,6
10 i więcej działek	2,5	5,1	6,9	7,1	9,7	14,1	18,5	24,9	33,8	44,0
Procent gospodarstw, w których odległość siedziby od najdalej położonej działki wynosi, w km:										
do 2 km	76,2	66,6	61,2	52,6	44,6	40,8	33,9	27,0	19,6	13,1
2-5 km	17,6	26,5	31,0	36,5	41,3	41,4	46,4	45,4	46,2	38,3
5-10km	3,3	5,1	5,7	8,0	10,4	12,5	13,1	16,0	22,4	26,6
10 i więcej km	2,8	1,8	2,2	2,9	3,7	5,1	6,6	11,5	11,8	22,0

Źródło: opracowano na podstawie Powszechnego Spisu Rolnictwa 2000 GUS.

Odległość najdalej położonej działki od siedziby gospodarstwa:

- do 2 km odległość działki zmalała proporcjonalnie do wzrostu powierzchni z 76,2% gospodarstw 1-2 ha do 13,1% w gospodarstwach > 100 ha.
- 2-5 km odległość zwiększyła się z 17,6% w gospodarstwach 1-2 ha do 46,2% w gospodarstwach 50-100 ha.
- 5-10 km odległość wzrosła proporcjonalnie do wzrostu powierzchni z 3,3% gospodarstw 1-2 ha do 26,6% gospodarstw > 100 ha.
- 10 i więcej km odległości działki zarejestrowano 1,8% w gospodarstwach 2-3 ha do 22,0% w gospodarstwach > 100 ha.

SZACHOWNICA GRUNTÓW W LATACH 2002–2010

Strukturę gospodarstw rolnych w poszczególnych grupach obszarowych użytków rolnych według liczby działek oraz odległości najdalej położonej działki od siedziby gospodarstwa w roku 2010 przedstawia tabela 8 (Powszechny Spis Rolny, GUS, Warszawa 2012):

- 1 działka występowała we wszystkich grupach obszarowych gospodarstw. Największy jej udział (60,2%) był w gospodarstwach 0-1 ha oraz malał sukcesywnie z 18,0% w gospodarstwach 1-2 ha do 0,1% w gospodarstwach 50 ha.
- 2-3 działki miały największy udział (12,9-23,1%) w grupach obszarowych 0-10 ha oraz

malejąco sukcesywnie z 6,3 do 0,1% w gospodarstwach większych od 10 ha. Udział ten malał proporcjonalnie do wzrostu grupy obszarowej (z 20,4 do 0,1%).

- 4–5 działek stwierdzono we wszystkich grupach obszarowych użytków rolnych. Największy procentowy ich udział (28,3%) miały gospodarstwa 5-10 ha, a najmniejszy (0,9%) gospodarstwa > 50 ha.
- 6-9 działek było najwięcej (28%) w gospodarstwach 5-10 ha, a najmniejszy (2,0%) w gospodarstwach > 50 ha.
- 10 i więcej działek (21,9%) miały gospodarstwa 5-10 ha, a najmniej (6,3%) gospodarstwa > 50 ha.

Najdalej położone działki od siedziby gospodarstwa: 2-5 km stwierdzono w grupie 0-1 ha (44,4%), a w gospodarstwach >50 ha tylko 0,4%. Odległość 5-10 km stwierdzono w 24,1% gospodarstw 5-10 ha; 14,1% i 13,2% w gospodarstwach 3-5 i 10-15 hektarowych; 10-15 km od siedziby gospodarstwa stwierdzono w 21,0% gospodarstw 5-10 ha, gospodarstwa 3-5 i 10-15 ha miały odpowiednio 13,1% i 12,7%. Dużą odległością wyróżniło się 14,0% gospodarstw 1-2 ha, odległością 15 i więcej km od siedziby gospodarstwa wyróżniły się gospodarstwa: 1-2 ha (18,2%), 5-210 ha (17,3%) i 0-1 ha (11,7%); gospodarstwa > 50 ha miały tylko 5,1% tak odległych działek.

Tak duże odległości najdalej położonej działki od siedziby gospodarstw 0-1; 1-2; 2-3 i 3-5 ha wydają się być nieprawdopodobnymi, a przecież udokumentowano to zjawisko bardzo wnikliwie w szachownicy gruntów, stan w latach 2002–2010

Tabela 9. Struktura (w %) gospodarstw rolnych w grupach obszarowych użytków rolnych według liczby działek oraz odległości najdalej położonej działki od siedziby gospodarstwa

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupy obszarowe użytków rolnych w ha										
		0-1	1-2	2-3	3-5	5-10	10-15	15-20	20-30	30-50	50-100	100 i więcej
Procentowy udział działek w gospodarstwach rolnych wg w/w grup obszarowych												
1 działka	100,0	60,2	18,0	7,1	6,3	5,3	1,7	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1
2 – 3	100,0	20,4	23,1	12,9	15,6	16,8	6,2	2,5	1,6	0,6	0,2	0,1
4 – 5	100,0	4,4	12,8	11,1	18,6	28,3	12,4	5,6	4,1	1,8	0,6	0,3
6 – 9	100,0	1,9	8,3	7,9	15,1	28,9	16,5	8,6	7,2	3,6	1,4	0,6
10 działek i więcej	100,0	1,0	7,9	9,2	14,5	21,9	13,7	8,9	9,7	6,9	3,5	2,8
Odległość od siedziby gospodarstwa w km												
do 2 km	100,0	17,3	20,8	12,7	16,4	19,0	7,5	3,1	2,1	0,8	0,2	0,1
2 – 5	100,0	44,4	16,7	8,1	9,5	11,4	4,8	2,2	1,7	0,8	0,3	0,1
5 – 10	100,0	6,7	12,7	9,0	14,1	24,1	13,2	7,1	6,5	3,8	1,7	1,1
10 – 15	100,0	8,0	14,0	9,0	13,1	21,0	12,7	7,5	6,9	4,0	2,1	1,7
15 i więcej	100,0	11,7	18,2	10,5	13,1	17,3	9,1	5,4	5,6	3,8	2,2	100,0

Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS, Warszawa 2012.

w Powszechnym Spisie Rolnym, GUS Warszawa 2012. Oto najważniejsze treści tej szachownicy.

Pozytywnym przemianom struktury własnościowej i obszarowej towarzyszą niestety także negatywne zjawiska, do których należy zaliczyć pogarszanie się organizacji przestrzennej gospodarstw. Prywatyzacji własności rolnej Skarbu Państwa, której towarzyszy transfer gruntów do innych użytkowników, jak i inne przepływy związane najczęściej z transakcjami kupna-sprzedaży obok wzrostu arealu gospodarstw, towarzyszy zazwyczaj pogorszenie rozkładu przestrzennego i ich rozłogu. W efekcie powstaje swego rodzaju współczesna szachownica gruntów nie ma ona nic wspólnego z tradycyjną szachownicą ukształtowaną przez działy rodzinne. Pierwsza z nich rozwinęła się na przewadze gospodarstw dużych, powiększających swój areal dzięki zasobom Skarbu Państwa, jak i innych transferów gruntów. Z tego względu rośnie liczba gospodarstw mających swe grunty w kilku a nawet kilkadziesiąciu oddzielnie położonych kawałkach, często w znacznej odległości od siedziby gospodarstwa.

Drugi rodzaj szachownicy gruntów występuje na terenach o dominacji gospodarstw małych i wielopokoleniowych tradycjach działów rodzinnych.

Jeszcze gorzej relacje te kształtowały się w odniesieniu do arealu użytków rolnych. W 2010 r. ponad 60% powierzchni użytków rolnych należało do gospodarstw posiadających je w sześciu i więcej oddzielnych działkach. Szczególnie wysoki był przyrost powierzchni użytków rolnych w go-

spodarstwach mających je w 10 i więcej oddzielnych działkach. W 2010 r. należało do nich 39,2% użytków rolnych, podczas gdy w 2002 r. – 20,6%. Należy zwrócić uwagę, że w 2010 r. ponad 20% użytków rolnych było położonych przeciętnie w odległości ponad 10 km od siedziby gospodarstwa. Należy też zwrócić uwagę, że szachownica gruntów poszczególnych gospodarstw nie ogranicza się do jednej wsi, ale często wychodzi poza jej granice, a w skrajnych przypadkach przekracza nawet granice państwa.

Po 1950 r. szachownica gruntów była likwidowana administracyjnie tam, gdzie powstawały rolnicze spółdzielnie produkcyjne.

Po zmianach polityki rolnej w 1956 r. i rozwiązaniu większości spółdzielni produkcyjnych nastąpiło ponowne zainteresowanie pracami scaleniowymi. Nasilenie tych prac było nadal zróżnicowane, gdyż często nie istniała odpowiednia dokumentacja.

Kryzys gospodarczy lat 80 i związany z nim brak środków finansowych, nie sprzyjał prowadzeniu prac scaleniowych, jednak zmiany w polityce rolnej sprawiły, że w dniu 26 marca 1982 r. Sejm uchwalił Ustawę o scalaniu i wymianie gruntów. Ustawa ta była nowelizowana w 2003 i w 2011 r. Po zmianach ustrojowych 1989 r. i towarzyszących im przemianach struktury agrarnej nie podjęto równie intensywnych prac scaleniowych. Poza brakiem odpowiednich środków finansowych, główną barierą jest brak ustawy, dotyczącej prywatyzacji gruntów. Prace scaleniowe są też często zarzewiem różnych konfliktów społecz-

nych. Scaleniom nie sprzyjały też działy rodzinne i komercyjne, które często niweczyły efekty dotychczasowych prac w tym zakresie. Pewną nadzieję na zmniejszenie wadliwego rozłogu gruntów w wielu regionach Polski można wiązać z ostatnią nowelizacją ustawy z 1982 r., dokonaną przez Sejm w dniu 29 lipca 2011 r. Głównym celem tej nowelizacji było ułatwienie prac związanych z realizacją – działania „Scalania gruntów” w ramach programu „Rozwój Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013”. W programie tym przewidziane był częściowe sfinansowanie prac scaleniowych gruntów z przyznanych na ten cel środków unijnych.

Natężenie szachownicy użytków rolnych określono udziałem ich powierzchni należącej do gospodarstw posiadających je w sześciu i więcej częściach odniesionej do ogólnej powierzchni użytków rolnych poszczególnych gmin. Przestrzenny rozkład tego zjawiska ilustruje rysunek 3.

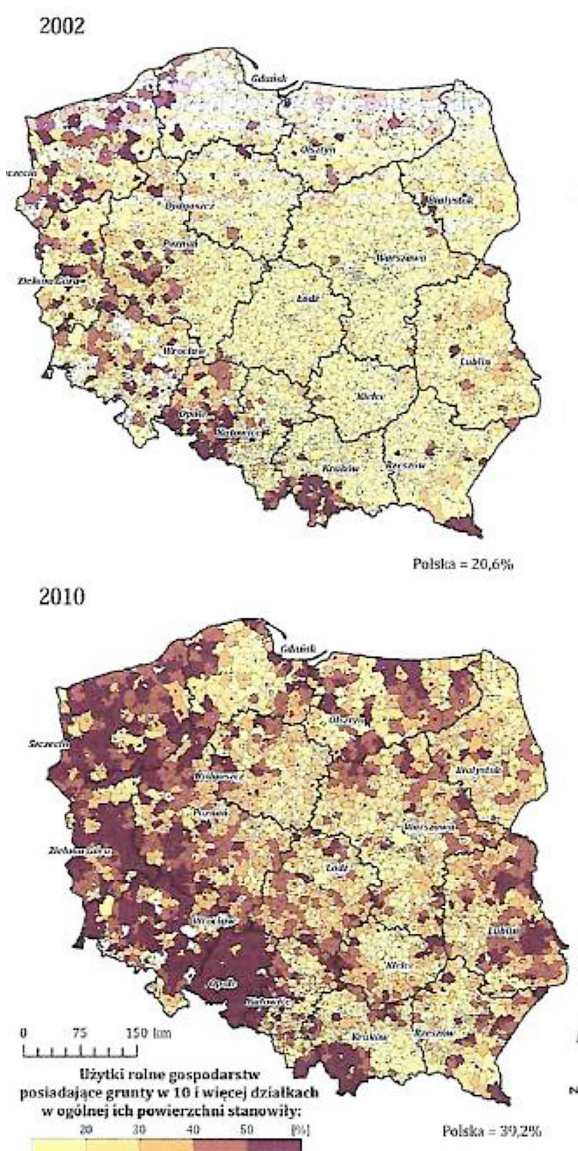
W analizowanym okresie nastąpiło gwałtowne pogorszenie rozłogu gruntów stanowiących własność gospodarstw rolnych. O ile w 2002 r. w 595 jednostkach terytorialnych ponad połowa powierzchni użytków rolnych należała do gospodarstw posiadających je w sześciu więcej oddzielnie położonych działkach, to w 2010 r. było ich już 1919. Jest to zjawisko niezwykle negatywne, gdyż w największym stopniu dotknęło średnie i duże gospodarstwa rolne. W wyniku pogarszania się rozłogu gruntów, wzrastają koszty produkcji, zwiększa się czas pracy nieproduktywnej, a tym samym obniża się opłacalność i konkurencyjność wytwarzanych przez te gospodarstwa produktów.

Największą dynamiką wzrostu natężenia szachownicy w analizowanym okresie charakteryzowały się tereny o dużych zasobach gruntów rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa, spółdzielni produkcji rolniczej i innych podmiotów uczestniczących na rynku nieruchomości. Jednocześnie były to tereny, na których gospodarstwa rolne były nastawione na produkcję towarową i z tego względu dążyły m.in. do zwiększenia swej powierzchni.

Na szczególną uwagę zasługują tereny tradycyjnego występowania szachownicy gruntów i jednocześnie dominacji gospodarstw małych w woj. małopolskim i śląskim, gdzie bardzo duże jej natężenie ogranicza się do stosunkowo niewielkiego obszaru obejmującego gminy położone w Beskidach Zachodnich i Pogórzu Zachodniobeskidzkim, a zwłaszcza w

Beskidzie Żywieckim i na Podhalu. Głównymi przyczynami zachodzących przemian była nieopłacalność produkcji rolniczej na małą skalę w warunkach gospodarki rynkowej oraz wzrost popytu na atrakcyjnie położone nieruchomości. Wraz z przenoszeniem prawa własności następowała zmiana dotychczasowego o dominacji zmniejszenie udziału gruntów objętych szachownicą, Stopniowo zaczynają zanikać skrajnie własnościowo zawikłane rozkłady gruntów. Proces ten obserwuje się wszędzie tam, gdzie dzielenie małych gospodarstw rolnych na cele komercyjne rozpoczęło ubiegłego wieku.

Dynamiczny wzrost natężenia szachownicy gruntów sprawił, że rozległe jeszcze w 2002 r. obszary, o niskim – poniżej 20% udziale użytków rolnych mających je w ponad sześciu oddzielnych



Rys. 3. Szachownica gruntów gospodarstw rolnych w 2002 i w 2010 r.

częściach wyraźnie się skurczyły. W 2010 r. tworzyły już tylko enklawy o niewielkim często zasięgu przestrzennym. Największa z nich obejmuje gminy wschodniej części woj. małopolskiego. Są to gminy rolnicze o dominacji gospodarstw małych, specjalizujących się w produkcji warzyw i sadownictwie. Ten rodzaj działalności, jak i brak większych zasobów gruntów dostępnych na rynku nieruchomości hamuje rozwój szachownicy. Podobny charakter ma skupisko gmin położonych w północnej części woj. świętokrzyskiego o dominacji gospodarstw małych, których powstanie było związane z rozwojem Staropolskiego Okręgu Przemysłowego.

- Niewielkim natężeniem szachownicy gruntów cechuje się skupisko gmin sadowniczych w rejonie Grójca i Nowego Sącza, co ma związek ze specyfiką tej dziedziny produkcji rolnej. Sadownicy chcąc usprawnić prace pielęgnacyjne rozdrobnionych sadów podejmowali samorzutne ich blokowanie.
- Choć szachownica gruntów dotyczy wszystkich grup obszarowych, to szczególnie dotkliwe jej skutki, o których już wspomniano odczuwają gospodarstwa duże. Charakterystyczna jest zbieżność przestrzennego występowania dużych gospodarstw rolnych, często stanowiących własność spółek prawa handlowego i wysokiego natężenia szachownicy gruntów.
- Ta zbieżność wskazuje, że **jednym z priorytetowych zadań polityki rolnej powinno być nasilenie prac scaleniowych**. W pierwszej kolejności tymi pracami powinny być objęte gospodarstwa duże, których grunty często rozrzucone są w promieniu kilkudziesięciu kilometrów od ich siedziby. Nie jest to postulat zaniechania scaleń na terenach o dominacji gospodarstw małych i średnich, gdzie skala natężenia szachownicy gruntów jest równie wysoka. Scalanie gruntów jest problemem trudnym do realizacji ze względu na jego złożoność i lokalną różnorodność. Ponadto są to prace kosztowne, które obok scalenia gruntów wymagają wytyczenia i urządzenia sieci dróg dojazdowych do nowego układu pól. Komentarzem do powyższych stwierdzeń może być przykład wsi Brudzewek, położonej w gminie Chocz w powiecie pleszewskim (woj. wielkopolskie). W tej wsi scaleniem gruntów objęto 37 gospodarstw o łącznym areale 280 ha, który jest podzielony na ok. 900 działek ewidencyjnych. Przeciętnie na jedno gospodarstwo o średniej wielkości ok. 6 ha przypada 20 działek. Zaś największe z nich o powierzchni 37,41 ha składa się aż ze 124 działek.
- Podany przykład w powiązaniu z rozmiarem zjawiska w skali kraju wskazuje, że problem scalania gruntów jest niezwykle trudny do zrealizowania, gdyż wymaga działań kompleksowych, często wychodzących poza granice jednej wsi, a nawet jednostek wyższego rzędu. Wymienione czynniki sprawiają, że scalenia gruntów przekraczają możliwości władz lokalnych i muszą być wsparte pomocą państwa. Dużą pomocą finansowa w tym zakresie są dotacje Unii Europejskiej przeznaczone na rozwój terenów wiejskich. O skali tych kosztów może świadczyć przykład gminy Chocz, która na prace scaleniowe we wsi Brudzewek ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich otrzymała 1115,2 tys. zł oraz 384,1 tys. zł z krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- W wielu regionach kraju poważnymi barierami dla prac scaleniowych są uwarunkowania przyrodnicze, a zwłaszcza urozmaicone ukształtowanie powierzchni, wadliwa struktura obszarowa gospodarstw i nieuregulowane stosunki własnościowe.

„Chłopi na dopalaczach” według Joanny Solskiej [2015], która opisała wieloczynnikowy spłot uwarunkowań dotychczasowego kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju terenów wiejskich. Oto najważniejsze dylematy polskiego rolnictwa według J. Solskiej:

- „Wiadomo, że pieniądze w ramach Wspólnej Polityki Rolnej trafiają do ponad 1,3 mln gospodarstw. Tytu nie ma żaden kraj unijny. Polskie gospodarstwa są w większości za małe, aby mogły być opłacalne”.
- „Kiedy chcemy się przyjrzeć ludziom, których nazywamy rolnikami, też mamy kłopoty ...czy można rolnikiem nazwać kogoś, kto niczego na rynek nie sprzedaje ? Kto nawet swojej ziemi nie uprawia, a często nawet nie ma go w kraju? (...) Nie zadając publicznie tych pytań, politycy odpowiedzieli tak. Chodzi bowiem nie o to, żeby wspierać rolnictwo, ale kupować na wsi głosy. Za unijne i nasze pieniądze. Samo rolnictwo jako istotna gałąź gospodarki wychodzi na tym fatalnie”.
- „Najpewniejszym źródłem dochodu na wsi jest sama ziemia, nawet nieuprawiana, więc ziemi się nie sprzedaje. Z badań Fundacji Roz-

woju Wsi Polskiej wynika, że jeśli rolnik na Podlasiu uprawia więcej niż 20 ha, to w połowie ziemia nie należy do niego – mówi Marek Zagórski, prezes Fundacji (...) To znaczy, że dopłaty bierze jej właściciel, który ziemi nie uprawia. Dodatkowo nieformalny dzierżawca musi mu zapłacić ok. 100 zł za ha. Formalny właściciel roli może pracować na saksach za granicą albo na czarno w budownictwie. Jest dobrze widziany przez pracodawców, bo nie trzeba go ubezpieczać w ZUS. Dzięki ziemi jest bowiem w KRUS. Gdyby rolnicy, którzy nieformalnie uprawiają ziemię swoich sąsiadów, mogli ją od nich kupić, sami korzystaliby z dopłat, rosłaby liczba gospodarstw większych, silnych ekonomicznie. Mogłyby się rozwijać. Pozostają słabe, ponieważ wielką unijną pomoc przechwytyją formalni właściciele ziemi. Politycy udają, że tego nie widzą”.

- „Najmniejszą liczebnie grupę rolników stanowią właściciele gospodarstw dużych, produkcyjnych. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej szacuje, że 100 tys. polskich gospodarstw zarabia na nich tyle co farmerzy unijni. Są wobec nich konkurencyjni. To one stanowią o sile naszego rolnictwa, napędzają eksport”.
- „Gospodarstwa większe, które umiałyby spore pieniądze przeznaczyć na rzeczywistą modernizację, nie bardzo mogą na nie liczyć. Latyfundystów PSL nie lubi. Obcina im więc dopłaty, odbiera dzierżawioną od Agencji Nie ruchomości Rolnych ziemię”.
- „Premia dla młodych rolników (do 35 lat) także nie powiększa karłowatych gospodarstw. Zwłaszcza gdy rodzice z tego powodu (premii) przepisują gospodarstwo na syna, niekoniecznie rezygnując z jego prowadzenia. Przed kilkoma laty uprawiali podobną fikcję, żeby otrzymać renty strukturalne. Miały powiększyć wielkość gospodarstw, co jednak nie bardzo się udało. Poszło na to 5 mld euro”.
- „Sukces? Wręcz odwrotnie, porażka. Ten wiejski dobrobyt nie jest przez rolników wypracowany i wkrótce może się skończyć. Opiera się tylko na unijnych pieniądzach i państwowych dopłatach. W Biuletynie Informacyjnym (wydawany przez ARiMR za środki unijne) czytamy, że w pierwszym roku akcesji wszelkiego rodzaju dopłaty unijne stanowiły 13% dochodów rolników. W latach 2005–2008 wskaźnik ten podskoczył do 52%, a w roku 2009 przekroczył 80%. To znaczy, że

wraz z zapowiadaną zmianą Wspólnej Polityki Rolnej polskim chłopom mogą skończyć się pieniądze, do których już zdążyli się przyzwyczaić. Mimo otrzymania kilku miliardów złotych nie nauczyli się ich sami zarabiać”.

- „Nie zmienia się albo zmienia bardzo powoli struktura gospodarstw. Są zbyt małe, żeby mogły być opłacalne. To kolejna porażka. Skutek przywiązywania przez polityków chłopów do ziemi. Suma porażek zawiera się w konkluzji publikacji IERiGŻ poświęconej konkurencyjności polskiego rolnictwa. Wynika z niej, że tuż po akcesji liczba gospodarstw konkurencyjnych wobec farmerów unijnych wynosiła około 91 tys., a 84 tys. miało na to szanse. Po dziesięciu latach obie liczby są takie same”.
- „Unijne pieniądze nie stały się inwestycją, dzięki której rolnicy stanęliby na własnych nogach. Poprawiły tylko ich komfort życia. A przecież ceny skupu płodów rolnych są dziś w Polsce podobne jak na świecie, są warunki, żeby rolnicy mogli żyć dobrze dzięki własnej pracy. Nie to jednak było celem polityków PSL udających, że prowadzą politykę rolną. Kupowali głosy, rozdając pieniądze bezwarunkowo, żeby utrzymać się przy władzy. Ci, którzy chcą ich zastąpić (PIS) mają podobne cele”.

PODSUMOWANIE

Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. Nr 22, poz. 718) oraz realizacja jej postanowień były wzorem niedoścignionym dla ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. Nr 11, poz. 80) wraz z kolejnymi jej nowelizacjami, włącznie z obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

Pod rządami dekretu PKWN z dnia 6 czerwca 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17) nie scalano gruntów. Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. Nr 3, poz. 13) zawierała duży ładunek treści dekretu z dnia 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów (Dz.U. Nr 48, poz. 367). Pomiary geodezyjne gruntów stanowiły usługi dla państwowych gospodarstw rolnych i rolniczych spółdzielni produkcyjnych, a także różnym innym celom. Nie służyły więc scalaniu gruntów rolnych w rozumieniu ustawy z okresu międzywojennego, a także ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie

gruntów, która począwszy od 1983 r. zaowocowała scaleniem 364 973 ha gruntów do roku 1991.

W roku 1992 nastąpiło gwałtowne zmniejszenie powierzchni gruntów scalonych z 19 759 ha w roku 1992 do 2719 ha w roku 1999. Wyjątkiem był rok 1998, w którym scalono 15 205 ha. W latach 1992–1999 scalono łącznie 96 648 ha.

Od roku 2000 do 2010 scalono 90 557 ha gruntów, rocznie od 5477 ha (w roku 2001) do 12 046 (w roku 2008). W latach 2011–2014 scalono 86 258 ha – rocznie od 12422 ha w roku 2011 do 31033 ha w roku 2014. Dramatycznie zmniejszyła się powierzchnia gruntów scalonych w latach 2015–2017 do 6796 ha (2015 – 5741 ha, 2016 – 427 ha, 2017 – 628 ha).

W latach 1983–2017 scalono 647 774 ha gruntów, a w latach 1919–1938 scalono 5 422 329 ha, średnio w roku 271 116 ha. W województwie białostockim scalono 1 144 482 ha, czyli znacznie więcej niż w latach 1983–2017. Malejąco sukcesywnie wykonanie prac scaleńowych (tab. 3, rys. 2), nasilająca się szachownica gruntów, upoważnia do stwierdzenia, że władarze państwa i obywatele III Rzeczypospolitej przyczynili się do daleko idącej degradacji struktury agrarnej w Polsce. A przecież mamy Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, któremu nie podlegają lasy, stanowiące 30% terenów wiejskich w kraju. W nieodległej przeszłości było Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa, któremu polegały wszystkie tereny wiejskie.

BIBLIOGRAFIA

1. Dumański K. (red.). 1969. Geodezyjne urządzenie terenów rolnych. Cz. 1. PWN, Warszawa, 365 s.
2. IUNG 2006. Kompleksowe scalenie gruntów rolnych i leśnych oraz jego wpływ na ochronę środowiska, materiały szkoleniowe nr 93. IUNG Puławy, 33-55.
3. Kaca E. 2011. Melioracje wodne – funkcjonowanie, odpowiedzialność, słabości. Materiał powielony z konferencji „Gospodarka Wodna – stan aktualny i zadania na przyszłość”. Kancelaria Senatu, Warszawa.
4. Pijanowski Z. 1990. Prace naukowo-badawcze i projektowe w ramach planowanych melioracji kompleksowych na obiekcie Trybsz. Zeszyty Naukowe AR w Krakowie 238, Sesja Nauk. (25), 175-191.
5. Pijanowski Z. 1993. Prace wdrożeniowe w zakresie melioracji kompleksowych na Spiszu Polskim. Konferencja „Melioracje kompleksowe podstawą społeczno-gospodarczego rozwoju terenów wiejskich w Polsce”, Katedra Melioracji Rolnych i Leśnych ATR w Krakowie (maszynopis).
6. Rajda W., Pijanowski Z. 1993. Melioracje kompleksowe Doliny Reuss w Szwajcarii. Melioracje Rolne, Biul. Inf. (1/2), 22-34.
7. Rajda W. 1994. Melioracje kompleksowe podstawą społeczno-gospodarczego rozwoju terenów. Sprawozdanie i wnioski z międzynarodowej konferencji. Wiadomości Melioracyjne i Łągarskie 2, 101-102.
8. Rajda W. 1995. Kompleksowe kształtowanie obszarów wiejskich – melioracje kompleksowe. Postępy Nauk Rolniczych 3/95, 97-110.
9. Siuta J., Żukowski B. 2015. Społeczno-gospodarcze i prawne uwarunkowania oraz efekty scalania gruntów w Polsce począwszy od 1918 roku. IOŚ-PIB, Warszawa, 210 s.
10. Sobolewska-Mikulska (red.) 2015. Współczesne scalenie gruntów w kształtowaniu granic rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Oficyna Wyd. Politechniki Warszawskiej, 117 s.
11. Solska J. 2015. Chłopi na dopalaczach. Polityka 41(3030), 25-27.
12. Woch F. 2005. Kształtowanie środowiska rolniczego obszarów urzeźbionych w Polsce, na tle wzorców unijnych. Acta Agrophysica 5 (2), 471-480.
13. Woch F. 2006. Koncepcja kompleksowego scalania gruntów. Kompleksowe scalenie gruntów rolnych i leśnych oraz jego wpływ na środowisko; materiały szkoleniowe nr 93. IUNG, Puławy, 23-32.