

DYSKUSJA NAD NOWYMI ZASADAMI PROGRAMOWANIA I ZADAŃ PRAC URZĄDZENIOWOROLNYCH W POLSCE

Jacek M. Pijanowski✉, Jarosław Taszakowski, Edyta Sobaś

Katedra Geodezji Rolnej, Katastru i Fotogrametrii, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
ul. Balicka 253a, 30-198 Kraków, **Polska**

ABSTRAKT

Celem artykułu jest przedstawienie wyników dwóch prac badawczo-wdrożeniowych przeprowadzonych w województwie małopolskim na przykładzie rozwiązań prawnych i metod stosowanych w Republice Federalnej Niemiec. Oba projekty obejmujące współpracę polsko-niemiecką dotyczyły zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich (ZROW) i miały na celu ocenę czy zastosowana metoda może przyczynić się do poprawy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

Pierwszy projekt zrealizowano z instytucjami partnerskimi z Turynii w sołectwach Nieciecza i Czyżów (gmina Żabno, powiat tarnowski) w latach 2011–2012. Dotyczył zaleceń mających na celu usprawnienie funkcjonowania administracji odpowiedzialnej za rozwój obszarów wiejskich w skali regionu i ich oceny.

Drugi projekt wykonano w latach 2014–2015 w sołectwie Strzelce Wielkie (gmina Szczurowa, powiat brzeski) z pomocą instytucji partnerskich i ekspertów z Bawarii. Projekt ten poszerzał badania przeprowadzone w gminie Żabno i przede wszystkim skupiono w nim uwagę na udziale społeczności lokalnej w nowym, zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju obszarów wiejskich.

W wyniku badań wypracowano wytyczne dotyczące nowych zadań odnośnie do prac urządzenioworolnych w Polsce idących w parze z przemianami społeczno-gospodarczymi zachodzącymi na obszarach wiejskich.

Słowa kluczowe: zintegrowany rozwój obszarów wiejskich (ZROW), prace urządzenioworolne, ochrona krajobrazu, odnowa wsi, scalenie gruntów, partycypacja społeczna

WPROWADZENIE

Wraz ze zmianami społeczno-gospodarczymi końca lat 80. XX w. zasadniczo zmieniły się uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce. Przebudowa gospodarki istotnie zwiększyła liczbę bezrobotnych, co dotykało w szczególności mieszkańców wsi. Z powodu słabej infrastruktury obszarów wiejskich i niedostatecznej liczby pozarolniczych miejsc pracy gospodarstwa rolne w wielu

częściach kraju mają funkcję bufora socjalnego. Średnia wielkość użytków rolnych (UR) gospodarstwa rolnego w 2016 r. w Polsce wyniosła ok. 10,59 ha. Liczba gospodarstw natomiast wynosiła w 2015 r. ponad 1,4 mln, przy czym ponad połowa z nich produkuje wyłącznie lub głównie na własne potrzeby. W 2015 r. było w Polsce około 1,38 mln gospodarstw większych niż 1 ha. Najwięcej gospodarstw rolnych (73,2%) znajdowało się w grupie obszarowej 1–10 ha UR (ok. 1,03 mln gospodarstw). Szacuje się, że do

✉j.pijanowski@ur.krakow.pl

roku 2020 około 370 000 małych gospodarstw (czyli około 16% wszystkich gospodarstw) zniknie.

Dla obszarów wiejskich w południowo-wschodniej Polsce charakterystyczne jest duże rozdrobnienie i niska średnia powierzchnia gospodarstw rodzinnych (ok. 4 ha), które mierzone według standardów rolnictwa zachodnioeuropejskiego wykazują znaczące deficyty, jeśli chodzi o powierzchnię gruntów własnych i dzierżawionych, poziom mechanizacji i zasoby finansowe. Typowe dla tej części Polski formy osadnictwa w postaci ulicówki i zabudowy rozproszonej utrudniają i zwiększają koszty budowy infrastruktury. W ostatnich latach nastąpił szybki spadek ludności żyjącej głównie z rolnictwa. Ludność wiejska czerpie dochody z wielu źródeł, zwłaszcza z pracy najemnej. Pozostała znacząca część ludności wiejskiej żyje z emerytur i rent, zwłaszcza w gospodarstwach domowych byłego właściciela gospodarstwa. Z uwagi na brak pozarolniczych (głównie większych) pracodawców w większości gmin ograniczona jest możliwość pozarolniczego zatrudnienia.

Obszary wiejskie w Polsce podlegają głębokim przemianom. Powodem tych przemian są – obok szybkiego postępu w technice rolniczej – postępujące zmiany w strukturze agrarnej. Duże znaczenie dla tych przemian miały procesy demograficzne i ruchy migracyjne. Sytuacja peryferyjnych obszarów wiejskich jest dalece różna od wsi podmiejskich. W związku z tym trudno jest określić jednolity wzorzec rozwoju. Rozwiązania problemów obszarów wiejskich kreował będzie nowy dokument strategiczny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Polski – „Pakt dla obszarów wiejskich” wchodzący w życie w 2017 r. W dokumencie tym przedstawiono założenia rozwoju obszarów wiejskich w aspekcie zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem różnych celów i konkurencyjnych oczekiwań. Tak rozumiany rozwój obejmować będzie obok celów gospodarczych rolnictwa również aspekty socjoekonomiczne, cele rozwoju osadnictwa, infrastruktury, środowiska, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, gospodarki wodnej oraz pozarolniczego rozwoju gospodarczego.

W wymiarze przestrzennym konieczny będzie przy tym odpowiednio szeroki zakres i sposoby

opracowania fazy planowania zmian, opartej o nowoczesny *Landmanagement* – czego projekt tego dokumentu nie zawiera. Dlatego ważne jest, aby rozważyć możliwość wprowadzenia w Polsce mechanizmu ZROW od lat funkcjonującego w większości państw i regionów Europy Zachodniej.

Ważną rolę w procesach rozwojowych odgrywać przy tym będą grunty, jako wartość ekonomiczna, ich własność, mobilność, dostępność oraz użytkowanie. Istotnym problemem polskiej wsi była możliwość powszechnego nabywania i obrotu ziemią rolną na cele budowlane. W celu likwidacji tego procesu od kwietnia 2016 r. wprowadzono w życie prawo uniemożliwiające spekulację ziemią rolną i jej kupno przez osoby niebędące rolnikami (Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 2016, poz. 585). Był to krok, który także umożliwił „uzdrowienie” prawa planowania przestrzennego – również istotnego do rozwoju obszarów wiejskich.

OPIS PRAC BADAWCZYCH

Projekt „Doskonalenie działań administracji regionalnej odpowiedzialnej za scalenie gruntów w Małopolsce”

Działania badawcze przedstawione w ramach artykułu polegały na zaproponowaniu własnych założeń do postępowania dla ZROW w wybranych sołectwach Małopolski. Zastosowano przy tym podstawy prawne i metody stosowane w Turyngii i Bawarii. Opisano je w kolejnych podrozdziałach. Sprawdzone, czy zaproponowana metodyka może przyczynić się do rozwiązania problemów rozwoju obszarów wiejskich oraz czy jest możliwa do wprowadzenia w Polsce.

Celem omawianego projektu realizowanego z Turyngią było wypracowanie modelowych rozwiązań dotyczących skuteczności działań województwa w zakresie poprawy struktur obszarów wiejskich za pomocą tzw. urzędzeń rolnych – jako istotnego elementu rozwoju regionalnego. Chodziło przy tym w pierwszej kolejności o diagnozę oraz wskazanie

rozwiązań usprawniających funkcjonowanie szeroko rozumianej administracji odpowiedzialnej za rozwój obszarów wiejskich.

Podstawą do osiągnięcia celu projektu było opracowanie przez ekspertów z Urzędu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędów Rolnych w Meiningen, we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego i Uniwersytetem Rolniczym w Krakowie, „Zintegrowanego planu rozwoju obszarów wiejskich (ZPROW) do przygotowania postępowania urzędzioworolnego wraz z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych na terenie rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej oraz przedsięwzięć z zakresu rozwoju i odnowy wsi dla sołectw Nieciecza i Czyżów”.

Sołectwa Nieciecza i Czyżów leżą w gminie Żabno. Nieciecza zajmuje powierzchnię 490 ha i liczy 750 mieszkańców, zaś Czyżów – 199 ha i mieszka tam 107 osób. Analizowany obszar rozciąga się wzdłuż doliny Dunajca, gdzie dominują gleby dobre i bardzo dobre. Warunki klimatyczne i jeden z najdłuższych w Polsce okresów wegetacji są szczególnie korzystne do upraw warzyw i owoców oraz zbóż. Na obszarach o słabych glebach można zaobserwować zalesianie gruntów, rzadziej ich odłogowanie. W obydwu sołectwach rolnictwo jest zdominowane przez małe i mocno rozdrobnione gospodarstwa rolne. W sołectwach tworzących obszar scalenia średnia powierzchnia gospodarstwa wynosi 3,38 ha, średnia wielkość działki w gospodarstwie – 0,51 ha, a średnia liczba działek w gospodarstwie wynosi 6,6. Większość dróg transportu rolnego jest w złym stanie, wykazano, że modernizacji wymaga aż 16,7 km. W obydwu sołectwach występują podtopienia pól uprawnych i siedliska, co jest spowodowane niedostatecznym stanem utrzymania urządzeń melioracyjnych. Struktura osadnicza w Niecieczy ma raczej formę zwartą, z tendencją rozwoju zabudowy wzdłuż dróg gminnych, co cechuje też Czyżów.

Wspólne prace objęły w pierwszej kolejności fazę studium dostępnych planów i dokumentów dotyczących gminy Żabno. Poza tym rozesłano pisma do urzędów z prośbą o podanie informacji na temat istniejących i zatwierdzonych planów lub zamierzeń

inwestycyjnych na obszarze objętym projektem. Konsultacje przeprowadzono z Małopolskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Karniowicach, Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, Małopolskim Zarządem Melioracji i Urzędów Wodnych, Zarządem Dróg Powiatowych, starostwem powiatowym, urzędem gminy, Urzędem Statystycznym.

W drugiej fazie eksperci przeprowadzili dokładną inwentaryzację stanu istniejącego obszaru postępowania, w której wykazano wspomniane poważne problemy strukturalne terenów rolnych. Prace objęły również sondaże uzupełniające pośród podmiotów reprezentujących interesy publiczne oraz zebranie dalszych niezbędnych dokumentów i informacji uzupełniających w wybranych urzędach. Istotnym elementem prac było zebranie z mieszkańcami informujące o prowadzonej inwentaryzacji i ewentualnym postępowaniu urzędzioworolnym w przyszłości. W fazie trzeciej opracowano dokument ZPROW wraz z załącznikami, zgodnie z zakresem obowiązującym w Turyngii. W fazie czwartej, w ramach spotkania informacyjnego, przedstawiono i objaśniono opracowany ZPROW przedstawicielom podmiotów reprezentujących interesy publiczne, przedstawicielom związków zawodowych rolników oraz mieszkańcom sołectw objętych opracowaniem, co spotkało się z bardzo dużą aprobatą. Niezwykle cenny jest fakt, że w ramach projektu Małopolska wspomagana była przez turyngskich ekspertów i specjalistów, którzy w oparciu o wzorce Bawarii bardzo szybko stworzyli nowoczesną administrację urzędzioworolną oraz w oparciu o podstawy prawne Republiki Federalnej Niemiec (*Flurbereinigungsgesetz*) wypracowali wiele wytycznych regionalnych (*Freistaat Thüringen* 2011).

Projekt Małopolski i Turyngii określić należy jako bardzo ważny „pierwszy krok” mający zbadać możliwości implementacji podobnych rozwiązań na grunt Polski. Po przełomie politycznym lat 1989/1990 (jak wspomniano) na podobnej zasadzie Bawaria wspierała Turyngię w budowaniu efektywnych struktur administracyjnych odpowiadających za rozwój obszarów wiejskich. Turyngia jest regionem partnerskim Małopolski, więc w pierwszej kolejności nastąpiła próba implementacji wykorzystanych tam rozwiązań na grunt Małopolski.

Projekt „Zintegrowane programowanie rozwoju obszarów wiejskich w Małopolsce w oparciu o wzorce Bawarii”

W ramach projektu „Zintegrowane programowanie rozwoju obszarów wiejskich w Małopolsce w oparciu o wzorce Bawarii” sięgnięto niejako do źródeł, czyli doświadczeń Bawarii jako jednego z prekursorów i orędowników ZROW w Europie. W projekcie skoncentrowano się na nowym, zintegrowanym podejściu do planowania rozwoju obszarów wiejskich realizowanym z udziałem społeczności lokalnych, obejmującym równolegle:

- aktywizację tej społeczności i wzmocnienie poczucia wspólnoty,
- tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych na rzecz przygotowania i wdrożenia zintegrowanych koncepcji rozwoju,
- łączenie różnorodnych działań jak: lokalne strategie rozwoju, odnowa wsi, urzędzenia rolne, ochrona przyrody i krajobrazu oraz gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

W ramach projektu eksperci z Urzędu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Würzburgu oraz Związku Rozwoju Obszarów Wiejskich Dolnej Frankonii, a także eksperci z Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie opracowali, we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, „Koncepcję postępowania dla ZROW, włącznie z zaleceniami do prowadzenia przyszłych postępowania”. Opracowanie to powstało na podstawie prac przeprowadzonych w sołectwie Strzelce Wielkie.

Strzelce Wielkie położone są w gminie Szczurowa i zajmują powierzchnię 1,708 ha, a zamieszkuje je ok. 820 mieszkańców. Większość mieszkańców wsi zatrudnienie znajduje poza rolnictwem.

W Strzelcach Wielkich średnia powierzchnia gospodarstwa wynosi 2,9403 ha, średnia wielkość działki w gospodarstwie – 0,4490 ha, a średnia liczba działek w gospodarstwie – 6,55. Drogi transportu rolnego są w złym stanie technicznym, aż 28,8 km dróg gruntowych wymaga modernizacji.

Dużym problemem jest niebezpieczeństwo powodzi, które występuje w szczególności w od marca do

lipca, z uwagi na otaczające wieś rzeczki Uszewka i Gróbka. Drugim powodem są sezonowe zrzuty wody z lasu położonego na północy sołectwa. Przez obszar objęty projektem przebiega koryto potoku Młynówka odciętego od dopływu wody w latach 70. XX w. Jego przebieg do dziś zachował się jedynie częściowo, a na południu można znaleźć już tylko jego relikty. Młynówka zasilana była pierwotnie wodami wypływającymi z lasu. Potok wpływał w Strzelcach Wielkich do stawu wiejskiego, a następnie przez nieistniejący dziś młyn przepływał do północnej części sołectwa. W północno-zachodniej części obszaru objętego projektem znajduje się obszar „Natura 2000” i „Bratucicki Obszar Chronionego Krajobrazu”. W Strzelcach Wielkich znajdują się też pomniki przyrody i zabytki, w tym drewniane domy i inne budynki oraz ich części, które są objęte ochroną. Zabudowa wsi ma charakter wielodrożnicy otoczonej przez niewielkie przysiółki.

Istotną cechą zastosowanej w Strzelcach Wielkich metodyki Bawarii jest intensywna faza przygotowania takich postępowania wspólnie z mieszkańcami obszaru nim objętego, którzy (później) jako wspólnota uczestników postępowania – zgodnie z Federalną ustawą o urządzeniach rolnych (*Flurbereinigungsgesetz* 1976) – zasadniczo sami decydują na podstawie bawarskiego prawa urządzenioworolnego (*Bayerisches Gesetz* 1994) o przeprowadzeniu działań inwestycyjnych (należy zaznaczyć, iż podobne reguły obowiązywały w międzywojennej Polsce – tworzone spółki melioracyjne lub stowarzyszenia, będące głównym inwestorem przedsięwzięć). Obowiązuje przy tym dewiza: „Wspólnie myślimy, wspólnie planujemy, wspólnie kształtujemy!”. Metodyka bawarska prowadzenia postępowania charakteryzuje się ponadto współpracą organu urządzenioworolnego z ekspertami prywatnymi. Zlecana im jest zasadniczo działalność z zakresu kształtowania krajobrazu i ekologii oraz odnowy wsi.

Prace w ramach projektu realizowano dlatego w trzech grupach roboczych (GR):

- GR „Urządzenia rolne i rolnictwo”,
- GR „Krajobraz i przyroda”,
- GR „Odnowa i rozwój wsi”.

W pierwszej fazie prace dotyczyły omawiania występujących problemów i koniecznych do osiągnięcia celów. Pracowano nad tym wspólnie z ekspertami i instytucjami. Następnie w GR w pierwszym etapie opracowano „Stan istniejący” (jest) i „Stan pożądany” (powinno być). Później wspólnie z ekspertami określono „Problemy” (w osiągnięciu stanu pożadanego) oraz „Rozwiązania”, co stanowiło podstawę do określenia działań i inwestycji. W kolejnych częściach artykułu przedstawiono zakres i wyniki tych prac w trzech obszarach planowania GR.

Urządzenia rolne i rolnictwo. Na obszarze projektu nie przeprowadzono dotychczas postępowania urzędzenioworolnego (w szczególności scalenia). Działki rolne są na ogół nieforemne i małe, nie spełniają wymagań nowoczesnej mechanizacji. Obecna forma osadnicza posiada zabudowę, która utrudnia dostęp do leżących za nią terenów rolnych. Brakuje planu działań w zakresie urządzeń wodno-melioracyjnych. Duży odsetek działek rolnych nie posiada dostępu do drogi publicznej. Większa część istniejących dróg wymaga naprawy i jest często za wąska. Wzdłuż wód i rowów brakuje dróg niezbędnych do utrzymania urządzeń wodno-melioracyjnych. W południowo-wschodniej części obszaru projektu dochodzi do powtarzającego się zalewania dużych powierzchni, co spowodowane jest niedostateczną możliwością odpływu wody. Duża część rowów wykazuje poważne braki w utrzymaniu. Drenaże również wymagają udrożnienia. Z powodu wymienionych problemów Strzelce Wielkie cechuje powiększający się obszar odłogów (ok. 260 ha, czyli ok. 25% wszystkich UR) i sukcesja samosiejki na powierzchni ok. 130 ha (ok. 12% UR). Dlatego na obszarze sieci „Natura 2000” suche użytki zielone są zaorywane i następnie zasiewane kukurydzą, co zagraża populacji modraszka.

Z wyników pracy GR „Urządzenia rolne i rolnictwo” wynika, że niekorzystne kształty działek, rozproszenie własności i braki w infrastrukturze oraz problemy wodne mogą zostać znacząco poprawione w ramach postępowania urzędzenioworolnego (scalenie wraz z zagospodarowaniem poscaleniowym), co wzmocni sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych. Tereny obecnie odłogowane lub wyłączone

z produkcji rolnej staną się obszarami do potencjalnego powiększenia UR gospodarstw w drodze zakupu lub dzierżawy.

Zgodnie z wypowiedziami tej grupy roboczej, kluczową inwestycją powinna być rewitalizacja Młynówki. Doprowadzi to do poprawy ochrony przeciwpowodziowej i ekologii cieków, jak również odtworzony zostanie dzięki temu historyczny krajobraz kulturowy wsi i terenów rolnych pozostający w związku z historycznymi budynkami, co może stanowić potencjał do rozwoju agroturystyki.

Krajobraz i przyroda. Właściwością krajobrazu kulturowego polskiej wsi, z jej wartościowymi terenami chronionymi, jest silny związek z rolniczym zagospodarowaniem terenu. Stan struktury agrarnej odpowiada na większości obszaru południowo-wschodniej Polski warunkom, które panowały w krajobrazie Europy przed mechanizacją rolnictwa. Rysujące się i postępujące stopniowo procesy zmian w strukturze gospodarstw Strzelce Wielkie wymagają wyprzedzających koncepcji mających na celu zachowanie i rozwój krajobrazu kulturowego. Warunkiem tego będzie zrównoważone zagospodarowanie wszystkich gruntów ornych, łąk i terenów leśnych. Postępowanie urzędzenioworolne może wnieść do tego istotny wkład.

Jak wynika z uzgodnień z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska, dzięki realizacji zaplanowanych dróg na obszarze „Natura 2000” zminimalizowane zostanie zanikanie wartościowych siedlisk roślin i zwierząt. Lepsze skomunikowanie kompleksów uprawowych (przywrócenie/optimalizacja gospodarki rolnej), poprawa warunków gospodarowania, stworzenie mostów ekologicznych między biotopami wzdłuż dróg i wód powierzchniowych, nasadzenia rzędów przydrożnych drzew i stworzenie strefy ochrony przyrody w miejscowości będą natomiast zdecydowanie pozytywnie oddziaływały na środowisko. Dlatego w sumie nie należy oczekiwać żadnych istotnych negatywnych skutków urządzeń rolnych na środowisko – pod warunkiem uwzględnienia wymagań ochronnych względem występującego obszaru sieci „Natura 2000”. Dzięki zastosowanym działaniom inwestycyjnym najważniejsze gatunki

i siedliska na tym obszarze mogą zostać o wiele bardziej wsparte i rozwijane niż zagrożone. Tylko w ramach koncepcji postępowania urządzenioworolnego mogą zostać określone odpowiednie tereny do realizacji przedsięwzięć prośrodowiskowych wpisujące się w logikę kompleksowego rozwoju. W Strzelcach Wielkich istotą przedsięwzięć mających na celu pielęgnację i zagospodarowanie krajobrazu jest zachowanie i rozwój otwartych przestrzeni życiowych o szczególnym znaczeniu dla gatunków zwierząt chronionych prawem wspólnotowym (w szczególności bogatych gatunkowo ekstensywnych łąk) oraz rewitalizacja wód wraz z towarzyszącymi im strukturami siedlisk

wodnych i naziemnych. Realizacja tych celów umożliwi przeprowadzenie całego postępowania w sposób praktycznie nieszkodliwy dla środowiska.

W ramach projektu również dlatego zbilansowano wpływ zaplanowanej infrastruktury rolniczej na przyrodę. Na przykład na obszarze priorytetowym 1 zaplanowano budowę ok. 1 km dróg asfaltowych oraz ok. 1,2 km nowych dróg gruntowych. Równocześnie zaplanowano likwidację ok. 1,3 km istniejących dróg gruntowych. Budowę dróg przewidziano na intensywnie użytkowanych rolniczo terenach, ale dotyczy też terenów użytkowanych ekstensywnie oraz elementów krajobrazu i struktur biotopów, które

Tabela 1. Bilans ingerencji dróg rolniczych w tereny naturalne dla wybranego obszaru priorytetowego Strzelce Wielkich
Table 1. Interference balance of agricultural roads in natural areas for the selected Priority Area in Strzelce Wielkie

Nawierzchnia drogi Road surface	Wartościowanie Evaluation	Powierzchnia [m ²] Area [m ²]	Faktor	Wyrównanie [m ²] Compensation [m ²]
Asfalt Asphalt	0 grunt orny/intensywny użytek zielony 0 arable land/intensive grassland	1004	1,0	1004
	1 (tereny potrzebne do zachowania) 1 (areas needed to preservation)	463	3,0	1389
	2 (tereny godne zachowania) 2 (areas worth preservation)	902	1,5	1353
	3 (tereny zastępowalne) 3 (replaceable areas)	444	1,0	444
Tłuczeń Crushed stone	0 intensywny użytek zielony 0 intensive grassland	5	0,5	3
	1	–	3,0	0
	2	–	1,5	0
	3	7	1,0	7
Droga gruntowa Dirt road	1	469	3,0	1407
	2	1610	1,5	2415
	3	111	0,0	0
Międzysuma Sub-total				114
Likwidacja dróg gruntowych Liquidation of dirt roads	3	2418	0,5	1209
Suma potrzeb wyrównania terenowego dla obszaru priorytetowego The sum of the needs of the compensation area for the Priority Area				9231
Redukcja potrzeby terenów wyrównania Reduction of the need of compensation area				–981
Suma uwzględniająca działania minimalizujące ingerencję dróg The sum taking into account the measures to mitigate roads interference				8250

Źródło: opracowanie własne na podstawie Concept for integrated... (2015)

Source: own elaboration based on Concept for integrate... (2015)

zakwalifikowano jako zastępowalne lub potrzebne do zachowania. Po uwzględnieniu tego określono potrzeby wyrównawcze rekompensujące budowę dróg na ok. 0,9 ha. Dzięki likwidacji zastępowalnych dróg gruntowych bilansuje się dalsze 0,1 ha wyrównania powierzchniowego. Właściwe projektowanie przebiegu dróg uwzględniające strukturę wartościowych biotopów umożliwia redukcję terenów wyrównania do w sumie ok. 0,8 ha (tabela 1).

Odnowa i rozwój wsi. Prace GR „Odnowa i rozwój wsi” bazowały na aktywnym udziale mieszkańców i włączeniu wszystkich pokoleń w opracowywanie celów rozwoju oraz w planowanie przyszłych inwestycji i przedsięwzięć niematerialnych. Prace obejmowały też sferę urbanistyki oraz sferę socjalno-kulturalną. Zakres planowania rozciągał się nie tylko na wieś, ale też na przysiółki i inne budynki. Inwentaryzacja GR obejmowała wizje lokalne, kartowanie, dokumentację fotograficzną i szkicową. Inwentaryzacja objęła głównie jakościowy i ilościowy opis typów budynków, uwzględniając: funkcję i użytkowanie budynków; rozkład lokalizacji budynków historycznych i współczesnych; koncentrację pustostanów i budynków, które wkrótce opustoszeją; koncentrację budynków w złym stanie technicznym oraz wiek mieszkańców budynków.

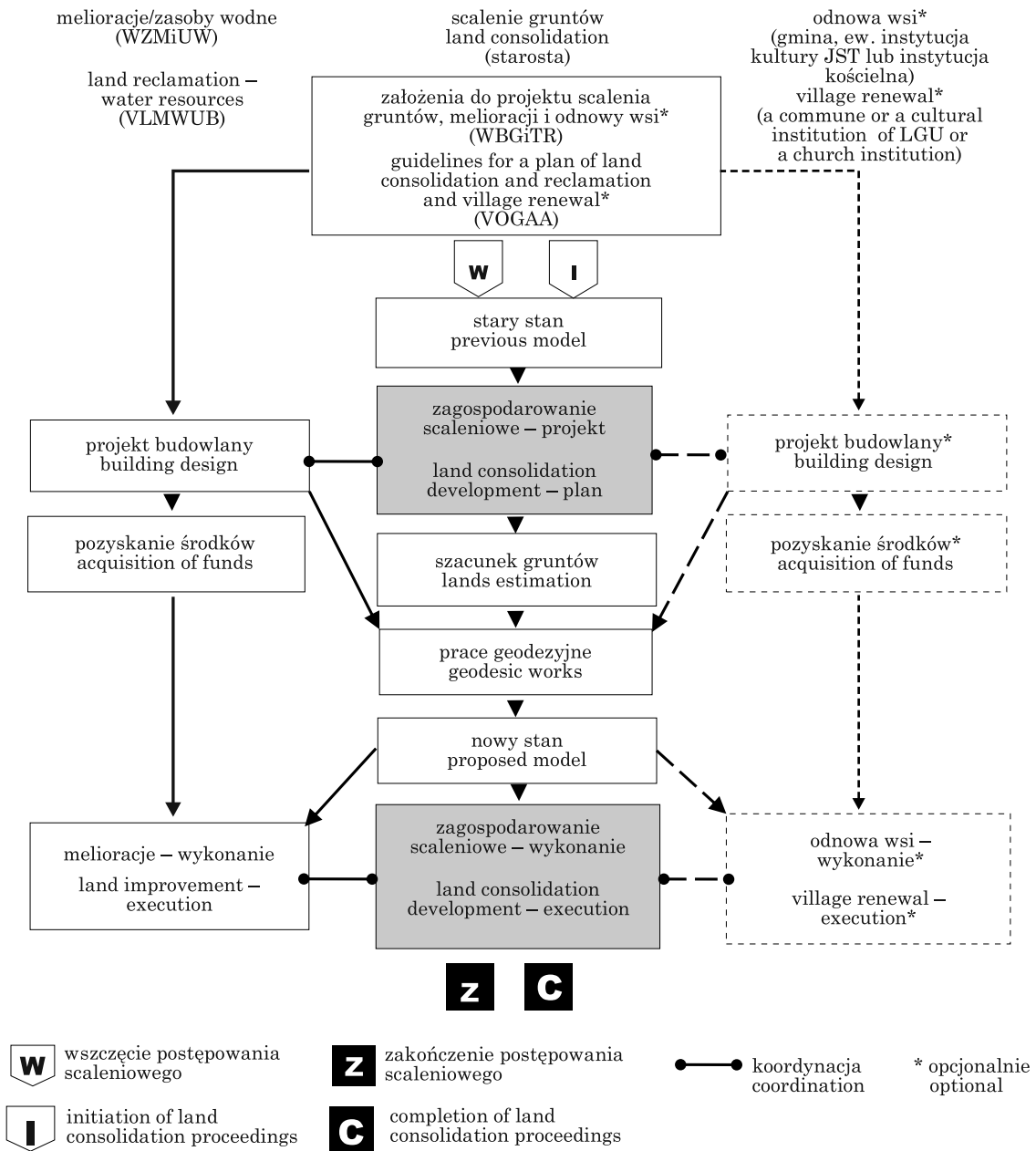
W trakcie analizy rozwoju urbanistycznego okazało się, że powierzchnia zabudowy określona w dokumentach planistycznych przekracza rzeczywiste zapotrzebowane na działki budowlane o 14 000%. Są one wprawdzie częściowo zabudowane, jednakże taka powierzchnia w żaden sposób nie ma związku z oczekiwaną – nawet przy najbardziej optymistycznych szacunkach – działalnością budowlaną.

DYSKUSJA

Z przeprowadzonych badań wynika, że w Turynгии administracja ds. rozwoju obszarów wiejskich w procesie planowania przekształceń strukturalnych bardzo szeroko traktuje rolniczą przestrzeń produkcyjną i w pierwszej kolejności zajmuje się infrastrukturą wodno-melioracyjną i drogową oraz poprawą struktury przestrzennej gospodarstw (terenów rolnych

i siedliskowych). Planowane są również działania na rzecz kształtowania i ochrony krajobrazu oraz przyrody. Prace prowadzone są przez pracowników administracji urządzeniowo-rolnej, którzy w pierwszej fazie informują o nich wszelkie instytucje mogące być zainteresowane postępowaniem oraz społeczność lokalną. Niezależnie od tych działań, gmina może zlecić opracowanie planu odnowy wsi ekspertom zewnętrznym.

Jest to bardzo zaawansowany zakres prac w stosunku do praktyki stosowanej w Polsce opartej na przepisach przestarzałej Ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014, poz. 700). Tutaj administracja regionalna opracowuje jedynie tzw. założenia do projektu scalania gruntów, w których uwzględniane są tylko inwestycje infrastrukturalne wchodzące w zakres tzw. zagospodarowania poscaleniowego umożliwiające objęcie w posiadanie przez uczestników scalenia wydzielonych im w ramach postępowania gruntów (Pijanowski 2014). Zagospodarowanie poscaleniowe zdefiniowane zostało w Polsce po raz pierwszy w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów” objętego Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. nr 80, poz. 480). Zagadnienie to objęła również Ustawa z 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2011 r., nr 185, poz. 1097). Najczęściej działania z zakresu ochrony krajobrazu i przyrody mogą być uwzględnione, ale tylko jeśli chodzi o zabezpieczenie terenów. Odnowa wsi jest w Polsce osobną inwestycją realizowaną przez gminę lub związek wyznaniowy. Istotnym problemem w Polsce jest brak ujednoczonych standardów sporządzania projektu zagospodarowania poscaleniowego (Noga 2001). W kontekście narastających w naszym kraju problemów związanych z podtopieniami pól uprawnych, czy wręcz z lokalnymi powodziami, szczególnie niebezpieczny jest brak możliwości włączania do projektu zagospodarowania poscaleniowego działań



Rys. 1. Teoretyczny model koordynacji istniejących organów administracji w Polsce, który umożliwiłby realizację postępowań dla ZROW wg modelu Turynгии

Fig. 1. The theoretical model of coordination of existing administrative bodies in Poland, which would allow implementation of procedures for IDRA according to Thuringia model

Źródło: opracowanie własne na podstawie Pijanowskiego (2014)

Source: own elaboration based on Pijanowski (2014)

mających na celu dokładne rozpoznanie lokalnych i ponadlokalnych uwarunkowań wodnych oraz rozwiązanie występujących w tym zakresie problemów. Ważną przyczyną tego stanu rzeczy, rozpoznaną w wyniku projektu Małopolski i Turyngii, okazał się fakt niewłaściwego podziału kompetencji między organy odpowiedzialne za scalenie gruntów, melioracje/zasoby wodne oraz odnowę wsi. Na rysunku 1 pokazano wysoce skomplikowany i nieefektywny podział kompetencji umożliwiający teoretycznie realizację postępowań związanych ze ZROW w Polsce (Pijanowski 2014).

Bawaria dopracowała się bardzo zaawansowanego procesu przygotowania postępowań związanych z ZROW. Istotna różnica w stosunku do Turyngii leży w podejściu do procesu planowania, który od początku do końca realizowany jest z udziałem mieszkańców. Metodyka bawarska prowadzenia postępowań charakteryzuje się ponadto współpracą organu

urządzenioworolnego z ekspertami prywatnymi. Zlecana im jest zasadniczo działalność z zakresu kształtowania krajobrazu i ekologii oraz odnowy wsi. Generalnie ZROW obejmuje w Bawarii planowanie, przygotowanie i realizację wszystkich działań, które są właściwe do zachowania i poprawy funkcji mieszkaniowej, gospodarczej i wypoczynkowej obszarów wiejskich oraz mają na celu długotrwałe wsparcie i poprawę warunków życia poza obszarami miast. Dlatego w Bawarii administracja urządzenioworolna (obok zobowiązania do przekształcenia stosunków własnościowych) otrzymała kompetencje i zadanie samodzielnego planowania i realizacji przedsięwzięć na rzecz krajobrazu i odnowy wsi (Concept for integrated... 2015).

Zakres omówionych prac zrealizowanych na obiektach badań zestawiono w tabeli 2, w której zawarto też odniesienie do metodyki stosowanej obecnie w Polsce.

Tabela 2. Zestawienie głównych etapów prac w ramach projektów Małopolski z Turyngią i Bawarią oraz porównanie z etapami tworzenia założeń do projektu scalenia gruntów realizowanymi obecnie w Polsce

Table 2. Summary of the main stages of work in Małopolska with Thuringia and Bavaria projects and the comparison with the stages of the creation of assumptions to a project of land consolidation, currently implemented in Poland

	Republika Federalna Niemiec Federal Republic of Germany	Polska Poland
	1	2
	Turyngia Thuringia	Bawaria Bavaria
		Małopolska Małopolska
Decyzja/wniosek o podjęciu prac – Decision/application for undertaking the work		
1. Pisemne poinformowanie przez organ urządzenioworolny instytucji reprezentujących interesy publiczne o prowadzonych pracach planistycznych postępowania dla ZROW. Written information by the arrangement-agricultural body for institutions representing public interests about ongoing planning works procedure for ZROW.		
– analizy istniejącej dokumentacji planistycznej, plany zagospodarowania przestrzennego analysis of the existing planning documents, spatial development plans	– przedstawienie projektu w ramach zebrania wiejskiego w Strzelcach Wielkich i utworzenie grup roboczych (GR) presentation of the project on the village meeting in Strzelce Wielkie and creation of working groups (GR)	– spotkanie z grupą inicjującą w celu omówienia zasad opracowania założeń do projektu scalenia gruntów meeting with the initiating group to discuss the principles of the assumptions for the land consolidation project
– przedstawienie projektu w ramach zebrania mieszkańców Niecieczy i Czyżowa presentation of the project at the meeting of inhabitants of Nieciecza and Czyżów	– warsztaty z mieszkańcami i ekspertami oraz wspólne opracowanie analizy SWOT workshops with residents and experts and joint analysis development SWOT	– omówienie problemów i ograniczeń discussion of problems and limitations
	– wprowadzenie do analizy „stanu istniejącego” (jest) oraz „stanu pożądanego” (powinno być). introduction to analysis “the current state” (it is) and “the desired state” (should be)	

cd. **tabeli 2** – cont. **table 2**

	1	2
	2. Narada konsultacyjna z instytucjami reprezentującymi interesy publiczne. Consultative meeting with institutions representing the public interests	2. Pisemna korespondencja oraz konsultacje z instytucjami reprezentującymi interesy publiczne. Written correspondence and consultations with institutions representing the public interests.
	3. Prace inwentaryzacyjne administracji. Administration survey works.	3. Prace inwentaryzacyjne administracji. Administration survey works.
	– opracowanie koncepcji przez administrację development of the concept by the administration – bieżące konsultacje ze wszystkimi aktorami lokalnymi current consultation with all local actors	– opracowanie koncepcji założeń przez grupę inicjującą development of the concept of assumptions by the initiating group – bieżące konsultacje ze wszystkimi aktorami lokalnymi current consultation with all local actors
	3. Prace inwentaryzacyjne GR, administracji i ekspertów. GR, the administration and experts survey works.	
	– opracowanie koncepcji: development of the concept: – prace GR i ekspertów nad kolejnymi krokami: „Problemy” i „Rozwiązania” works of GR and experts over the next steps: “Problems” and “Solutions” – prezentacja międzyrezultatów wszystkich GR oraz przedstawienie planów opracowanych przez administrację i ekspertów presentation of the partial results of all GR and submission of plans developed by the administration and experts – uzgodnienia z instytucjami odpowiedzialnymi za gospodarkę wodną i melioracje arrangements with the institutions responsible for water management and land reclamation	
	4. Zebranie wiejskie mające na celu prezentację koncepcji planu dróg i urządzeń wodno-melioracyjnych opracowanej przez administrację. Village meeting aimed at the presentation of the concept of the plan of roads and water-drainage devices developed by the administration.	4. Zebranie wiejskie mające na celu prezentację koncepcji planu dróg i urządzeń wodno-melioracyjnych opracowanej przez GR, administrację i ekspertów. Village meeting aimed at the presentation of the concept of the plan of roads and water-drainage devices developed by GR, the administration and experts.
		4. Zebranie wiejskie mające na celu prezentację ostatecznej koncepcji założeń do projektu scalenia gruntów opracowanej przez administrację. Village meeting aimed at the presentation the final concept of the assumptions of the land consolidation project developed by the administration.

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

WNIOSKI I ZALECENIA WYNIKAJĄCE Z PRAC BADAWCZYCH

Istotne spostrzeżenia z prac badawczo-wdrożeniowych towarzyszących przygotowaniu postępowania dla ZROW w Niecieczy i Czyżowie oraz w Strzelcach Wielkich zebrano w następujących punktach:

1. W świetle problemów i wyzwań stojących przed obszarami wiejskimi w Polsce, zasadne jest możliwie

szybkie wprowadzenie do powszechnej praktyki postępowania dla ZROW wg metodyki stosowanej w Bawarii.

2. Istotnym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem podejścia bawarskiego jest jego kompleksowość umożliwiająca zrównoważony rozwój przestrzenny i strukturalny gmin wiejskich. Chodzi szczególnie o szerokie (zintegrowane) działania obejmujące planowanie, przygotowanie i przepro-

wadzenie wszystkich działań potrzebnych lokalnie do zachowania i poprawy funkcji gospodarczej (w tym rolnictwa), mieszkaniowej, przyrodniczej i kulturowej tych obszarów, co ma za zadanie trwałą poprawę warunków pracy i życia poza obszarami miast. Szczególnie istotna jest możliwość likwidacji (minimalizacji) problemów z zakresu gospodarki wodnej, budowy dróg wiejskich i scalenia gruntów.

3. Równie ważne jest, iż proces ZROW realizowany jest w Bawarii z zastosowaniem podejścia partycypatywnego, tzn. z pełnym zaangażowaniem społeczności lokalnych, stowarzyszeń i in. Wyniki projektu w Strzelcach Wielkich pokazują, iż dzięki takiemu podejściu wzmocniono kapitał społeczny/ludzki i przywiązanie do własnej wsi.

5. Faza przygotowania modelowych postępowań dla ZROW w Małopolsce (zwłaszcza wg metodyki bawarskiej) pokazała, że:

- metodyka ta z powodzeniem mogła być zastosowana w Polsce,
- tak wiele problemów może zostać rozwiązanych tylko w ramach postępowania dla ZROW,
- konieczne jest działanie oraz wiedza różnych instytucji i ekspertów; konieczna jest też odpowiedzialna instytucja koordynująca.

6. Kompetencje w zakresie strategicznego planowania postępowań urządzeniowo-rolnych, opracowanie programów, wszczynanie postępowań i zatwierdzanie planów, techniczne prace projektowe oraz prace inwestycyjne znajdują się obecnie w Polsce w kompetencji różnych podmiotów. Należy skrócić drogi decyzyjne i wzmocnić skuteczność administracji przygotowującej i prowadzącej postępowania dla ZROW (wspomniana instytucja koordynująca). Poprawa sytuacji wiązała się będzie z nową organizacją administracji urządzeniowo-rolnej w Polsce, w kierunku silnych biur regionalnych lub subregionalnych.

7. W ramach wzmocnienia samorządów znowelizowane prawo urządzeniowo-rolne mogłoby przekazać województwom więcej kompetencji w tym zakresie, porównywalnie do Republiki Federalnej Niemiec.

8. Pomimo wielokrotnego nowelizowania, Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów z 1982 r. nie zapewnia merytorycznych, organizacyjnych i prawnych ram

działania wymaganych w postępowaniu dla ZROW. Powinna być więc możliwie szybko znowelizowana.

9. Należy zmienić definicję celu scaleń gruntów (urządzeń rolnych). Cel postępowania powinien umożliwiać realizację postępowań dla ZROW. Przedsięwzięcia z zakresu budowy dróg, odnowy wsi, pielęgnacji i zagospodarowania krajobrazu oraz gospodarki wodnej powinny zostać nazwane w nowej ustawie. Poszczególne przedsięwzięcia powinny również zostać wymienione w zasadach wsparcia.

10. *Landmanagement* jest jednym z nośników postępowania dla ZROW. Poza klasycznymi zadaniami scalenia i poprawy parametrów działek do racjonalnej gospodarki rolnej, występuje potrzeba jego poszerzenia o zadania z zakresu koordynacji zamierzonych planów. W szczególności dążyć należy do wyprzedzającego pozyskania powierzchni do celów publicznych (np. ochrona środowiska, gospodarka wodna).

11. Problemy występujące w ramach postępowania dla ZROW są różnorodne i wykraczają poza jedną małą grupę osób, dlatego mogą zostać rozwiązane tylko w drodze konsekwentnego włączania mieszkańców do procesu planowania, a najlepiej w drodze aktywizującej pracy mieszkańców.

12. Zakres planowania ZROW dotyka wielu aspektów fachowych (technicznych) i prawnych. Włączenie urzędów rolnych do powszechnego zagospodarowania przestrzennego i zdefiniowanie ich celów planistycznych powinno zostać uregulowane ustawowo. Powinna przy tym zostać określona procedura uzgodnień planów i włączenia instytucji reprezentujących interesy publiczne.

PIŚMIENNICTWO

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture), <http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednia-powierzchnia-gospodarstwa.html>, dostęp: 7.10.2016.

Bavarian executive act for the federal law on agricultural arrangements (AGFlurbG) in the wording of the announcement of 8 February 1994. Published: GVBl 1994, p. 127, in the wording of 20.12.2011.

- Concept for integrated rural development, including proposals for future proceedings. (2015). Red. (Eds.) J., M., Pijanowski, J., Zedler. Marshal's Office of the Malopolska Region, Krakow.
- Ender, H., Franke, R., Pijanowski, J., M., Smieszko, W. (2012). Integrated rural development plan (ZPROW) to prepare agricultural arrangements proceedings for the Nieciecza and Czyżów villages (city and commune of Żabno), which is the basis to issue a decision about initiating agricultural arrangements proceedings. Monograph, Marshal Office of the Malopolska Region. Krakow.
- Federal law on agricultural arrangements (FlurbG) in the wording of the announcement of 16 March 1976 (BGBl. I S. 546), as last amended by Article 17 of the Act of 19 December 2008 (BGBl. S. 2794).
- Gospodarz.pl. Twój portal rolniczy (Gospodarz.pl. Your farm portal), <http://www.gospodarz.pl/aktualnosci/artykuly-porady-analizy/uzytowanie-gruntow.html>, dostęp: 4.10.2016.
- Noga, K. (2001). Methodology of programming and implementation of works of land consolidation and exchange of land in a comprehensive manner. University of Agriculture in Krakow. School of terrain knowledge.
- Pijanowski, J., M. (2014). Land consolidation development – discussion of a new approach recommended for Poland. *Geomatics, Landmanagement and Landscape*. 2, 53–64. DOI: 10.15576/GLL/2014.2.53.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów” objętego Programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Dz.U. nr 80, poz. 480.
- The free state of Thuringia, administration for the comprehensive arrangements of rural areas 2011: ”Guidelines for planning and implementation of complex proceedings for agricultural arrangements”. As for March 2011, Erfurt.
- Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Dz.U. z 2014, poz. 700.
- Ustawa z 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Dz.U. z 2011 r., nr 185, poz. 1097.
- Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. z 2016, poz. 585.

NEW TASKS FOR AGRICULTURAL-ARRANGEMENT WORKS IN POLAND

ABSTRACT

The aim of the article is to present the results of two independent research and implementation works performed in Małopolskie voivodeship, based on the example of legal solutions and methods used in the Federal Republic of Germany. Both projects involving Polish-German cooperation were focused on integrated development of rural areas (IDRA) and were aimed at evaluation whether the applied methodology could contribute to the improvement of rural development in the Republic of Poland.

The first project was implemented with partner institutions from Thuringia in rural districts: Nieciecza and Czyżów (Żabno commune, Tarnów county) over the period 2011–2012. It concerned evaluations and recommendations for improving the working of administrations responsible for rural development on the regional scale.

The second project was implemented in the years 2014–2015 in Strzelce Wielkie district (Szczurowa commune, brzeski county) with the support of partner institutions and experts from Bavaria. This project broadened the research carried out in Żabno commune and focused in particular on the involvement of the local community in a new integrated approach to rural development planning.

As a result of the research, guidelines for new tasks related to agricultural-arrangement works in Poland were developed, in order to improve the socio-economic transformations taking place in rural areas.

Key words: integrated development of rural areas (IDRA), agricultural-arrangement works, landscape protection, villages renewal, land consolidation, social participation