

RAMY INSTYTUCJONALNE SCALENIA GRUNTÓW – PORÓWNANIE W POLSCE I W WYBRANYCH KRAJACH EUROPY

Małgorzata Dudzińska, Katarzyna Kocur-Bera

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Obecnie konsolidacja gruntów musi być postrzegana w szerszym sensie jako element rozwoju terenu, który jest wprowadzany do celów: tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania, wzrostu wydajności, zmniejszenia kosztów produkcji, tworzenia odpowiedniej infrastruktury, poprawy struktury agrarnej.

Celem pracy jest przedstawienie ram instytucjonalnych zabiegu scalenia gruntów w wybranych krajach Europy. W dokumencie przeprowadzono analizę tego postępowania na podstawie zasad obowiązujących w trzech państwach: w Polsce, na Litwie i w Norwegii. Polskę i Litwę wybrano jako państwa z bloku wschodniego, w których przeprowadzono reformy rolne. Z makroekonomicznego punktu widzenia reforma była zjawiskiem niekorzystnym. Parcelacja uderzała w wielko- i średniopowierzchniowe gospodarstwa towarowe produkujące na rynek, w których miejsce powstawały gospodarstwa małe, funkcjonujące głównie na własne potrzeby właścicieli będących w stanie sprzedawać tylko niewielkie nadwyżki wytworzonych produktów. Norwegia to państwo, gdzie istnieją niekorzystne warunki gospodarowania spowodowane położeniem geograficznym, klimatem i ukształtowaniem terenu. W pracy zastosowano metodę analizy logicznej oraz opisowej na podstawie polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu. Analizowano głównie wytyczne i przepisy dotyczące scaleń w Polsce, Litwie i Norwegii.

Słowa kluczowe: scalenie gruntów, parcelacja, obszary wiejskie

WSTĘP

Scalenie gruntów jest podstawowym narzędziem umożliwiającym poprawę lub przebudowę ich struktury przestrzennej. W każdym z krajów, niezależnie od czynników, które przyczyniły się do utworzenia warunków niezbyt sprzyjających rolnictwu, prace scaleniowe wprowadzane są w tych samych celach: tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania, wzrostu wydajności, zmniejszenia kosztów produkcji, tworzenia odpowiedniej infrastruktury, poprawy struktury agrarnej.

Osobną kategorią prac scaleniowych są prace prowadzone w związku z realizacją różnego rodzaju inwestycji naruszających istniejącą strukturę przestrzenną na obszarach, na których są lokalizowane. Inwestycje te, zajmując często stosunkowo niewielką pod względem powierzchni część wsi, powodują nieodwracalne zmiany w jej strukturze przestrzennej. Przecinają całe kompleksy działek oraz odcinają siedliska gospodarstw od gruntów leżących po drugiej stronie projektowanej drogi ekspresowej lub autostrady, ponieważ ich parametry wykluczają zarówno wykorzystanie ich jako elementów sieci dróg transportu rolnego, a nawet samo połączenie taką siecią. Scalenia o charakterze infrastrukturalnym zaczęły pojawiać się od niedawna w Polsce i w przeważającej części związane są z realizacją programu budowy autostrad oraz dróg ekspresowych [Dobrowolski i in. 2007].

Scalenia gruntów są realizowane w większości państw europejskich, a procedura scaleniowa jest dość podobna. Można jednak znaleźć różnice na każdym etapie jej realizacji. Różnice te wynikają z polityki rolnej państwa, uwarunkowań prawnych, zasad planowania przestrzennego przyjętego w kraju, uwarunkowań fizjograficznych oraz głównych celów, którym ma służyć procedura.

W dokumencie przeprowadzono analizę tego postępowania na podstawie zasad obowiązujących w trzech krajach: w Polsce, na Litwie i w Norwegii. Polskę i Litwę wybrano jako państwa z bloku wschodniego, w których przeprowadzono reformy rolne. Polska ma doświadczenie w pracach scaleniowych. Litwa niedawno realizowała projekt pilotażowy na swoim obszarze. Norwegia to państwo, gdzie mamy niekorzystne warunki gospodarowania spowodowane położeniem geograficznym, klimatem i ukształtowaniem terenu.

UWARUNKOWANIA PRZESTRZENNE W ANALIZOWANYCH PAŃSTWACH

Porównanie uwarunkowań przestrzennych w Polsce, na Litwie i w Norwegii przedstawiono w tabeli 1.

ANALIZA PORÓWNAWCZA WYBRANYCH KRAJÓW

Wybrane kraje przyjęte do analizy mają różne uwarunkowania przestrzenne. Struktura agrarna Polski i Litwy jest mało korzystna i nie sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu ziemi, mimo że w ostatnich latach obserwuje się zmniejszenie liczebności małych gospodarstw, a zwiększenie należących do grupy powierzchniowej 10–50 ha [Rural development programme... 2006]. Nadal dominują jednak małe gospodarstwa o niskiej dochodowości. Bariera rozwoju obszarów wiejskich jest również nienajlepszy stan infrastruktury technicznej, dlatego wymaga on przebudowy lub modernizacji zarówno w Polsce, jak i na Litwie.

Dwa analizowane kraje – Polska i Norwegia mają dużą powierzchnię – 312,6 tys. i 304,2 tys. km² (tabela 2). Trzeci kraj – Litwa jest prawie pięciokrotnie mniejszy i dysponuje powierzchnią 62,6 tys. km². Liczba gospodarstw w prezentowanych krajach też jest

Tabela 1. Porównanie analizowanych państw
Table 1. Comparison of the analyzed countries

<p>Obszary wiejskie zajmują ponad 93% powierzchni kraju (291 tys. km²). Tereny te w 2009 r. zamieszkiwało 14,9 mln mieszkańców, tj. 39% ludności Polski. Gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich w 2009 r. wyniosła 51 os./km². Wskaźnik ten dla obszarów miejskich oraz całego kraju wyniósł odpowiednio 1088 os./km² oraz 122 os./km² [Obszary wiejskie... 2011].</p> <p>Rural areas occupy over 93% of the country (291,000 km²). In 2009, these areas were inhabited by 14.9 million people, i.e. 39% of the Polish population. The population density in rural areas in 2009 amounted to 51 persons/km². The same indicator for urban areas and the entire country was 1,088 person/km² and 122 persons/km², respectively [Obszary wiejskie... 2011].</p> <p>W 2010 r. liczba gospodarstw rolnych ogółem wynosiła 2278 tys. Spośród 1563 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych – 1559 tys. było gospodarstw indywidualnych [Powszechny spis rolny... 2010].</p> <p>In 2010, the number of total agricultural farms was 2,278,000. Out of 1,563,000 farms with the area above 1 ha of farmland – 1,559,000 were individual farms [Powszechny Spis Rolny... 2010].</p> <p>Działalność rolniczą prowadziło 1891 tys. gospodarstw, w tym 1484 tys. jednostek o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych.</p> <p>W 2010 r. średnia wielkość gospodarstwa rolnego wyniosła 6,82 ha użytków rolnych, w tym gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych – 9,79 ha [Obszary wiejskie... 2011].</p>	<p>Obszary wiejskie na Litwie stanowią 97,4% łącznej powierzchni kraju; zamieszkuje je 33,4% ogółu ludności. Powierzchnia Litwy to 62 678 km², z czego 2005 r. 47,7% było wykorzystywane rolniczo. Liczba pracujących w sektorze rolniczym w 2010 r. wynosiła 369 tys. osób, które stanowią 11% ogółu zatrudnionych [Rural development programme...2006].</p> <p>Rural areas in Lithuania account for 97.4% of the total country area, and are inhabited by 33.4% of the total population. The area of Lithuania is 62,678 km², of which 47.7% was used for agricultural purposes in 2005. The number of persons working in the agricultural sector in 2010 was 369,000, which constituted 11% of total employed persons [Rural development programme... 2006].</p> <p>Na Litwie jest 364,4 tysięcy gospodarstw prowadzących działalność rolniczą. Ponad 164,5 tys. gospodarstw ma powierzchnię rolną mniejszą niż jeden hektar i roczny dochód rolniczy poniżej LTL 5000 (około 1500 Euro) [Lietuvos statistikos... 2012].</p> <p>In Lithuania, there are 364,400 farms carrying out agricultural activity. Over 164,500 farms have farmland of an area below one hectare and an annual income below LTL 5000 (about 1,500 euro) [Lietuvos statistikos... 2012].</p> <p>Średnia wielkość gospodarstwa wzrosła do 13,8 ha w 2010 r. W 2010 r. było 3,8 tys. gospodarstw posiadających ponad 100 ha gruntów rolnych. Stanowiły one 2% wszystkich gospodarstw i posiadały 42% użytków rolnych. Od 2003 r. liczba gospodarstw większych niż 1 ha zmniejszyła się o ponad 26% w porównaniu z 2003 r.</p>	<p>Norwegia jest najbardziej na północ wysuniętym krajem Europy. Całe terytorium kontynentalnej Norwegii to ok. 304 280 km². Państwo to rozciąga się wzdłuż zachodniej części Półwyspu Skandynawskiego, jedna czwarta Norwegii leży na północ od koła podbiegunowego. Klimat w Norwegii jest znacznie łagodniejszy, w porównaniu z innymi terytoriami o tej samej szerokości geograficznej, dzięki działaniu ciepłego Prądu Norweskiego. Niekorzystne warunki klimatyczne i topograficzne mają wpływ na specyficzną strukturę gospodarstw rolnych w tym kraju.</p> <p>Liczba ludność liczy 4,9 mln, a gęstość zaludnienia wynosi 15 mieszkańców na km² [Struktura rolnictwa. 2012].</p> <p>Norway is the northernmost country of Europe. The entire territory of continental Norway covers about 304,280 km². This country is spread along the western part of the Scandinavian Peninsula, with a quarter of Norway situated north of the polar circle. The climate in Norway is much milder than other territories sharing the same latitude, due to the warm Norwegian Current. Unfavourable climatic and topographic conditions contribute to the specific farm structure in this country.</p> <p>Its population is 4.9 million, with a population density of 15 inhabitants per km² [Struktura rolnictwa. 2012].</p> <p>Średnia wielkość gospodarstwa wynosiła 22,2 ha w 2012 r. Od 1999 r. powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach wzrosła</p>
---	--	---

Agricultural activity was carried out by 1,891,000 farms, including 1,484,000 units above 1 ha of farmland.

In 2010, the average size of an agricultural farm amounted to 6.82 ha of farmland, in which farms with an area exceeding 1 ha of farmland – 9.79 ha [Obszary wiejskie... 2011].

Najwięcej gospodarstw rolnych odnotowano w województwach: małopolskim (12,4% ogółu gospodarstw w kraju), mazowieckim (12,2%), podkarpackim (11,5%) i lubelskim (11,3%), a najmniej w województwach: lubuskim (1,9%), opolskim (2,0%) zachodniopomorskim (2,1%) oraz pomorskim (2,7%).

The largest number of farms was recorded in the following provinces: Małopolskie (12.4% of total farms in Poland), Mazowieckie (12.2%), Podkarpackie (11.5%) and Lubelskie (11.3%), and the lowest in: Lubuskie (1.9%), Opolskie (2.0%), Zachodniopomorskie (2.1%) and Pomorskie (2.7%).

Największy spadek zaobserwowano w liczbie gospodarstw posiadających 2–5 oraz 5–10 ha użytków rolnych (o 37% i 30%).

Rozdrobniona struktura powierzchniowa litewskich gospodarstw jest efektem przeprowadzonej tam w 1991 r. reformy ziemskiej, w której przewidywano zwrot upaństwowionej własności byłym właścicielom lub ich spadkobiercom (do maks. 80 ha, w tym do 50 ha użytków rolnych) oraz nadanie ziemi (do 50 ha) osobom zainteresowanym prowadzeniem działalności rolniczej. Działanie to miało na celu stworzenie nowego systemu ziemskiego, który powinien umożliwić społeczny i gospodarczy rozwój kraju [Trystuła 2008].

In 2010, the average size of the farm increased to 13.8 ha. In 2010, there were 3,800 farms of over 100 ha of farmland. Those farms accounted for 2 percent of all farms, and occupied 42% of farmland. Since 2003, the number of farms larger than 1 ha decreased by over 26% in comparison to 2003, with the largest decrease observed in the number of farms of 2–5 and 5–10 ha of farmland (by 37% and 30%, respectively).

The broken area structure of Lithuanian farms is an effect of the land reform carried out in 1991, which provided for return of nationalized properties to their owners or their heirs (up to 80 ha, in which up to 50 ha of farmland) and granting land (up to 50 ha) to persons interested in running agricultural activity. It was aimed at creating a new land system, which should enable social and economical development of the country [Trystuła 2008].

o 50%. Z ogólnej powierzchni użytków rolnych w 2012 r., w pełni uprawiane grunty rolne objęły powierzchnię 820 tys. ha [Struktura rolnictwa. 2012].

In 2012, the average size of the farm was 22.2 ha. Since 1999, the farmland area per farm increased by 50 percent. In 2012, out of the total farmland area, fully cultivated cropland covered an area of 820,000 ha [Struktura rolnictwa. 2012].

Norwegia charakteryzuje się wysokim udziałem jałowej ziemi (44,4%), a lasy zajmują powierzchnie 38,2%. Uprawiana powierzchnia użytków rolnych jest niewielka w stosunku do populacji. Grunty orne znajdują się w trzech głównych regionach: południowo-wschodnim, południowo-zachodnim i środkowym. Tylko jedna trzecia ziemi jest wykorzystywana do produkcji roślinnej – produkcji zbóż. Ze względu na warunki klimatyczne pozostałe grunty rolne nadają się jedynie do produkcji pasz.

Większość gruntów rolnych jest własnością prywatną.

Norway is characterised by a high percentage of idle land (44.4%), and forests occupying 38.2% of its area. The cultivated farmland area is small in relation to the population. Arable land is located in three main regions: the south-east, the south-west and the centre. Only one third of the land is used for plant production – crops. Due to climatic conditions, other farmland can be used only for the production of fodder.

Most farmland is owned by private persons.

Źródło: opracowanie własne
Source: Own study

różna. Najwięcej gospodarstw jest w Polsce – 2391 tys. (stan na 2007 r.), na Litwie – 230 tys., a w Norwegii tylko 50 tys. Tak mała liczba gospodarstw w Norwegii wynika z trudnych warunków klimatycznych i topograficznych, którymi charakteryzuje się to państwo. W Polsce aż 49,5% powierzchni jest wykorzystywane do celów rolnych, w Norwegii – jedynie 3,4%, a na Litwie 42,3% (tabela 3). W analizowanych krajach grunty wykorzystywane do celów rolnych najczęściej służą do produkcji roślinnej.

Tabela 2. Gospodarstwa rolne 2003–2007

Table 2. Farms 2003–2007

Specyfikacja Specification	Liczba gospodarstw rolnych w tysiącach The number of farms in thousands		
	2003 r.	2005 r.	2007 r.
Litwa – Lithuania	272	253	230
Polska – Poland	2 172	2 476	2 391
Norwegia – Norway	58	53	50

Źródło: opracowanie własne na podstawie Agriculture, forestry and fisheries... 2012

Source: Own study basis of Agriculture, forestry and fisheries... 2012

Tabela 3. Użytkowanie gruntów w 2007

Table 3. Land use in 2007

Wyszczególnienie Specification	Powierzchnia kraju [km ²] The area of the country [km ²]	Wykorzystywane użytki rolne (UR) [km ²] Utilised agricultural area (UAA) [km ²]	Grunty należące do gospodarstw rolnych: udział całkowitej powierzchni [%] Land belonging to agricultural holdings: share of total land area (%)						
			razem UR total UAA	grunty orne arable land	ogródki przydomowe kitchen garden	trwale użytki zielone i łąki permanent grassland & meadow	kultury wieloletnie permanent crops	tereny leśne wooded area	inne (unutilised) land
Litwa Lithuania	62 678	26 490	42.3	28.9	0.0	13.1	0.3	2.6	1.5
Polska Poland	312 685	154 772	49.5	37.6	0.2	10.5	1.2	3.8	4.5
Norwegia Norway	304 280	10 320	3.4	2.0	0.0	1.4	0.0	7.7	9.8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Agriculture, forestry and fisheries....2012

Source: own study basis of Agriculture, forestry and fisheries....2012

SCALENIE GRUNTÓW

Procedura scaleniowa dla wszystkich omawianych krajów wygląda podobnie. Występują zbliżone główne etapy. Sytuacja taka jest wynikiem określenia przez Organizację Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) zasad scalania gruntów, do których stosują się państwa [What is land... 2013] Postępowanie scaleniowe przeprowadzane jest z udziałem społeczeństwa. Można wyróżnić dwa rodzaje takiej procedury. Vitikainen [2004] zidentyfikował podstawowe modele dotyczące odpowiedzialności wykonywania konsolidacji gruntów w Europie: „model katastralny – geodeta” (np. w Austrii, Szwajcarii) i model komisji (np. w Belgii, Francji, Holandii i Szwajcarii). Zarówno Polska, jak i Litwa mają pewne cechy pierwszego modelu, zaś Norwegia jest państwem wyjątkowym, gdyż model scalenia gruntów opiera się na specjalnie powołanych sądach scaleniowych. W tabeli 4 przedstawiono podstawowe cechy modeli w prezentowanych państwach.

Tabela 4. Podstawowe cechy scalenia gruntów w analizowanych krajach
Table 4. Basic land consolidation features in the countries under the analysis

Specyfikacja Specification	Polska Poland	Litwa Lithuania	Norwegia Norway
Regulacje prawne Procedury Legal regulations procedures	scalenie gruntów opiera się na przepisach prawnych, które regulują wszelkie aspekty postępowania Land consolidation is based on legal regulations which govern all aspects of the procedure		
Organ prowadzący Authority conducting the proceedings	organ administracyjny administrative authority		sąd ds. scalenia gruntów Land consolidation court
Wykonawca Performer	geodeta land surveyor		
Finansowanie	– budżet państwa i środki z Unii Europejskiej (w każdym z państw udział występuje w różnym stopniu i uzależniony jest od innych czynników) – State budget and – European Union funds (in each of the countries the share is different, and it is determined by other factors)		– właściciele – budżet państwa – owners – state budget
Obszar objęty scaleniem Area covered by consolidation	jedna lub kilka wsi one or more villages	uzależniony od lokalizacji gruntów uczestników scalenia Depending on location land participants of the consolidation	uzależniony od lokalizacji gruntów uczestników scalenia depending on location land participants of the consolidation

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Według zasad scalenia gruntów opracowanych przez FAO [2003] konsolidacja jest to ciąg czynności mających na celu reorganizację działek na danym obszarze gospodarstwa poprzez ich przegrupowanie, zapewnienie lepszego kształtu, dostępu. Zapewnić ma to racjonalne rozmieszczenie ziemi i poprawić skuteczność w rolnictwie. Konsolidacja gruntów może promować lepsze zarządzanie zasobami naturalnymi i wspierać lepsze planowanie przestrzenne i zagospodarowanie terenu, w tym rozwiązywanie potencjalnych konfliktów związanych ze zmianami użytkowania gruntów. Jest postrzegana ponadto jako ważna część projektów rozwoju obszarów wiejskich. Niemniej ramy instytucjonalne tego zabiegu są w każdym państwie oddzielnie uregulowane (tab. 5).

W procedurze scalenia gruntów (tab. 5) można zauważyć podobieństwa i różnice w realizacji:

a) realizacja scalenia gruntów we wszystkich omawianych krajach następuje w oparciu o złożony przez zainteresowanych wniosek, ale kryteria, które muszą spełnić wnioskodawcy są różne w omawianych krajach;

b) nowe rozdysponowanie gruntów w Polsce, Norwegii i na Litwie opiera się na wartości użytkowej obszaru. Kompetencje szacowania gruntów w omawianych krajach należą do innych organów i osób, w Polsce do geodety (w wyjątkowym przypadku do rzeczoznawcy), na Litwie do rzeczoznawcy majątkowego, a w Norwegii do sądu ds. scalenia gruntów;

c) do zatwierdzenia projektu scalenia na Litwie niezbędne jest wykazanie korzyści wynikających ze scalenia konkretnego obszaru;

d) w Polsce i Norwegii projekt scalenia gruntów jest zatwierdzany przez organ prowadzący postępowanie. Na Litwie po społecznych uzgodnieniach projekt przekazywany jest przez geodetę gubernatorowi regionalnemu. Gubernator zatwierdza projekt dopiero po zwerifikowaniu go przez państwowe instytucje nadzorcze ds. planowania przestrzennego;

e) we wszystkich procedurach scaleniowych biorą udział uczestnicy scalenia;

f) w Norwegii w procedurze scaleniowej rozwiązuje się problemy związane z konfliktami np. granicy spornej, co nie ma miejsca w pozostałych krajach. Pewne elementy podobieństwa zauważane są przy rozdzieleniu współwłasności i wspólnot w Polsce.

WNIOSKI

1. Postępowania scaleniowe w prezentowanych państwach mają ustalone odrębne ramy prawne, które pozwalają na skuteczne ich przeprowadzenie. Litwa, pomimo swoich krótkich doświadczeń z tego typu zabiegami, ma bardzo szeroko rozbudowane przepisy określające bardzo szczegółowo procedury z tym związane. Sytuacja ta jest efektem współpracy rządu litewskiego z FAO. Organizacja ta pomogła we wprowadzeniu projektów pilotażowych i utworzeniu ram prawnych, a także przekazała zgromadzone doświadczenia innych krajów.

2. Zauważono także istotne podobieństwa w kształcie struktury scaleniowej, co jest wynikiem wprowadzenia przez FAO wytycznych prac scaleniowych. Różnice pojawiają się w kolejności niektórych prac, a także udziale właścicieli, podejściu do gruntów o specyficznym sposobie użytkowania, sposobie wyznaczenia obszaru scalenia czy też wartości gruntów itp.

Tabela 5. Procedury scalenia gruntów w wybranych krajach
 Table 5. Land consolidation procedures in selected countries

Polska – Poland	Litwa – Lithuania	Norwegia – Norway
Etapy prac scaleniowych i ramowy ich przebieg: Land consolidation work stages, general procedure:		
<ul style="list-style-type: none"> – złożenie wniosku o scalenie gruntu (od większości właścicieli lub od właścicieli, których łączna powierzchnia obszaru scalenia zajmuje ponad połowę); – wszczęcie postępowania scaleniowego (postanowienie starosty – pozyskanie środków na ten cel); – powołanie przez starostę komisji pełniące funkcje doradcze w czasie sporządzania szacunku porównawczego gruntów oraz opiniowania zastrzeżeń do projektu scalenia; – uchwalenie zasad szacunku gruntów; – sporządzenie mapy szacunku gruntów oraz rejestru szacunku porównawczego gruntów przed scaleniem i wyłożenie ich do publicznego wglądu; – pomiar niezmiennych elementów projektu; – zebranie życzeń od uczestników scalenia w formie pisemnej; – projektowanie działek nowego stanu na podstawie zebranych życzeń i wykonanych pomiarów elementów niezmiennych (ustawka); – sporządzenie projektu szczegółowego i rejestru szacunku porównawczego gruntów po scaleniu; – wyniesienie, stabilizacja i okazanie w terenie nowo projektowanych działek; – okazanie kameralne projektu i zebranie skarg na projekt; – rozpatrzenie zasadności skarg przez starostę i wprowadzenie ewentualnych zmiany do projektu; – decyzja zatwierdzająca projekt scalenia wraz z warunkami objęcia w posiadanie działek; 	<ul style="list-style-type: none"> – złożenie wniosku o scalenie gruntu (od minimum pięciu właścicieli o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 100 ha). – określenie wstępnego obszaru scalania; – pierwsze spotkanie z właścicielami gruntów; – podpisanie wstępnego porozumienia z zainteresowanymi konsolidacją gruntów; – zatwierdzenie granic obszaru; – złożenie wniosków o fundusze z UE; – przydzielenie wsparcia finansowego; – wybór wykonawcy scalenia w przetargu; – wykonanie wstępnego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru; – wykonanie planu wyceny gruntów; – opracowanie projektu scalenia; – kontrola projektu scalenia przez jednostki państwowe; – zatwierdzenie projektu przez Radę Gubernatorów County; – realizacja projektu w terenie (tzw projekt poscaleniowy) [Daugaliene i in. 2008]. – submitting an application for land consolidation; (from minimum 5 owners of the total area not smaller than 100 ha); – specifying the initial area of land consolidation; – the first meeting with land owners; – signing a preliminary agreement with persons interested in land consolidation; – approving area boundaries; – submitting applications for EU funds; – granting financial support; – selecting a land consolidation performer in the tender procedure; 	<ul style="list-style-type: none"> – złożenie wniosku o konsolidację gruntów (od przynajmniej jednego właściciela, a nawet użytkownika, oprócz właścicieli wnioskodawcą może być ministerstwo rolnictwa i władze publiczne) do sądu konsolidacyjnego; – rozpatrzenie wniosku przez sąd konsolidacyjny; – ustalenie granic i określenie wstępnego obszaru scalenia; – wycena przedmiotu scalenia; – przygotowanie planu konsolidacji – projektu; – prezentacja planu stronom; – uwagi od stron i mediacja, która jest bardzo ważnym działaniem w procesie – scalenia gruntów; – wprowadzenie zmian do projektu na podstawie warunków ustalonych w mediacji przez strony i sąd; – formalne przyjęcie planu; – wytyczenie wszystkich nowych granic; – formalne zakończenie postępowania scaleniowego w sądzie (w Norwegii projekt zatwierdzany jest jedynie przez organ prowadzący – sąd) [Vitikainen 2004] – submitting an application for land consolidation (from at least 1 owner and even a user; apart from the owners, the Ministry of Agriculture and public authorities can also submit the application) to the consolidation court; – examination of the application by the consolidation court; – establishing boundaries and determining the preliminary area of consolidation; – valuation of the subject of consolidation;

<ul style="list-style-type: none"> – aktualizacja ewidencji gruntów i rozpoczęcie prac związanych z zagospodarowaniem poscaleniowym [Etapy prac scaleniowych... 2012]. – submitting an application for land consolidation; (by the majority of owners or by owners with more than a half of the total consolidation area); – initiating the consolidation procedure (decision of the staroste [head of the local administrative unit] – obtaining funds for this purpose); – appointing a commission by the Staroste, to fulfil advisory functions while preparing comparative land appraisal and to present opinions concerning objections to the consolidation project; – adopting principles for land appraisal; – preparing maps for land appraisal and the comparative land appraisal register before consolidation, and presenting them for public view; <ul style="list-style-type: none"> – measurement of invariable elements of the project; – collecting requirements of the consolidation participants in a written form; – designing new status of plots according to collected requirements and performed measurement of invariable elements (arrangement); – preparing a detailed design and the comparative land appraisal register after consolidation; – transfer, stabilisation and presentation of newly designed plots on site; – indoor presentation of the project and collecting objections to the project; – investigation of the plausibility of complaints by the Staroste and introduction of any necessary changes to the project; – decision approving the consolidation project, together with conditional possession of the plots; – updating land registers and commencing works related to post-consolidation management [Etapy prac scaleniowych... 2012]. 	<ul style="list-style-type: none"> – preparing a preliminary local zoning plan of the area; – performing a land valuation plan; – preparing a land consolidation project; – controlling the land consolidation project by state entities; – approving the project by the Council of County Governors; – on-site implementation of the project, (the so-called post-consolidation project) [Daugalietis et al. 2008]. 	<ul style="list-style-type: none"> – preparing consolidation plan-project; – presenting the plan to the parties; – collecting remarks from the parties and mediation, which is an important step in the land consolidation process; – introducing changes to the project on the basis of conditions established during the mediation by the parties and the court; – formal adoption of the plan; – marking out all new boundaries; – formal completion of the consolidation procedure in the court. (in Norway, the project is approved only by the authority conducting the proceedings – court) [Vitikainen 2004].
---	--	--

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

3. Ważnym elementem jest czynny udział uczestników w realizacji poszczególnych etapów prac scaleniowych. Pod tym względem najbardziej wyróżnia się Polska, gdzie uczestnicy scalenia mają duży wpływ na całą procedurę. Przejawia się to w przynależności znacznej liczby uczestników do komisji pełniących funkcje doradcze. Tylko w Polsce właściciele mają także wpływ na metody ustalania wartości gruntów. Oprócz tych dodatkowych możliwości uczestniczą oni w postępowaniu poprzez konsultacje społeczne tak jak to występuje na Litwie i w Norwegii.

PIŚMIENNICTWO

- Agriculture, forestry and fisheries. Europe in figures – Eurostat yearbook 2012, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/CH_08_2012/EN/CH_08_2012-EN.PDF, dostęp: 10.03.2013 r.
- Daugaliene V. and Leimontaite G. Land consolidation and its nearest future in Lithuania, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/europe/documents/events_2008/land2008/lithuania_paper.pdf, dostęp: 11.03.2013 r.
- Dobrowolski K., Dziedzic W., Skorupka M. 2007. Scalenia gruntów jako jeden z podstawowych warunków uniknięcia napięć i konfliktów społecznych w procesie budowy dróg w tym autostrad i dróg ekspresowych oraz innych inwestycji liniowych, XIX Sesja N-T pod hasłem “POLSKIE DROGI – od pomysłu do pozwolenia na budowę” SGP, GIG, SPKD, GDDKIA Oddział w Warszawie, Nowy Sącz, 14–16 czerwca 2007 r.
- Economic and Social Development Department, What in land consolidation, [W:] The design of and consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe FAD Corporate document repository, www.pao.org/docrep/006/44354E/445.html, dostęp: 11.03.2013 r.
- Etapy prac scaleniowych, ramowy przebieg prac technicznych. 2012. Krakowskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych, Kraków, <http://www.kbgitr.com.pl/index.php/scalanie-gruntow/etapy-prac-scaleniowych-ramowy-przebieg-prac-technicznych>, dostęp: 11.03.2013 r.
- FAO The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. FAO Land Tenure Studies, 2013. Rzym.
- Implementation of rural development policy in Lithuania: land consolidation. [W:] Planowanie i realizacja wybranych działań PROW na lata 2007–2013 z uwzględnieniem udziału jednostek wykonawstwa geodezyjno-urzędniowego. 2007. Mater. semin. Puławy.
- Lietuvos Respublikos 2010 metų visuotinio žemės ūkio surašymo rezultatai results of the agricultural census of the Republic of Lithuania 2010. Lietuvos statistikos departamentas, 2012, Wilno.
- Lietuvos statistikos departamentas, 2012, http://www.stat.gov.lt/uploads/ZUS2010/2010_ZUS_rezultatai.pdf, dostęp: 1.03.2013 r.
- Obszary wiejskie w Polsce. Rural areas in Poland, Warszawa 2011, Główny Urząd Statystyczny, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcrgus/rl_obszary_wiejskie_w_polsce_2010.pdf, dostęp: 1.02.2013 r.
- Per Kåre Sky. Land consolidation organized in a special court – experiences from Norway paper presented at the International Symposium “Land Fragmentation and Land Consolidation in Central and Eastern European Countries” by FAO, GTZ, FIG, ARGE Landentwicklung and TUM, Munich, 26th February 2002 http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2002/Land2002/Norway_paper.pdf, dostęp: 1.02.2013 r.
- Powszechny Spis Rolny 2010. Raport z wyników, 2011, Warszawa, Główny Urząd Statystyczny http://www.stat.gov.pl/gus/5840_11826_PLK_HTML.htm, dostęp: 11.02.2013 r.

- Rural development programme for Lithuania 2007–2013. Draft, 2006. Min. Agricult. Wilno.
- Statystyki Norway Map: Norweski Urząd Kartograficzny. <http://www.ssb.no/english/yearbook/fig/fig-331.html>, dostęp: 11.02.2013 r.
- Struktura rolnictwa, dane wstępne, Urząd Statystyczny Norwegia 2012, <http://www.ssb.no/en/stjord/>, dostęp: 11.02.2013 r.
- Trystuła A. Scalanie gruntów jako jeden z elementów urządzania przestrzeni wiejskiej w Polsce i na Litwie, 2008. Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie 2a (23), 170–179.
- Vitikainen A. 2004. An Overview of Land Consolidation in Europe. Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research 1, 25–43.

INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF LAND CONSOLIDATION – COMPARATIVE ANALYSIS OF POLAND AND SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

Abstract. Land consolidation is currently perceived in a broader sense as an element of land development, introduced with the purpose of: creating more favourable conditions for management, improving efficiency, reducing production costs, creating appropriate infrastructure, improving the agrarian structure.

The aim of the study is to present the institutional framework for the procedure of land consolidation in selected European countries. The document includes an analysis concerning this procedure on the basis of principles applicable in three countries: Poland, Lithuania and Norway.

Poland and Lithuania have been selected as states from the Eastern Bloc in which agricultural reforms have been carried out. From a macro-economic point of view, the reform was an unfavourable phenomenon. Land allotment affected commercial farms of large and medium areas which carried out production for the market, which were replaced by small farms operating mainly to satisfy the needs of their owners and were able to sell only a small surplus of their products. Norway is a country with unfavourable farming conditions caused by its geographical location, climate and land form.

The study applies the method of logical and descriptive analysis, based on Polish and international literature of the subject. The subject of the analysis mainly included guidelines and regulations concerning land consolidation in Poland, Lithuania and Norway.

Key words: land consolidation, plotting, rural areas

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 2.06.2013