

Scalenia gruntów i ich rola w porządkowaniu przestrzeni wiejskich*

Bogdan Klepacki¹, Urszula Kuśnierz-Gozdalik^{1, 2}

*¹Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego*

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

²Zakład Socjologii Gospodarki i Organizacji

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

ul. Langiewicza 6a, Lublin

Słowa kluczowe: scalenia gruntów, wymiana gruntów, efekty scaleń

W trakcie dokonywanych w Polsce przemian społeczno-gospodarczych pojawiła się nowa filozofia gospodarowania przestrzenią. Opiera się ona na zasadach powszechnego uznania prawa własności, wprowadzenia reguł gospodarki rynkowej oraz zapewnieniu zasad samorządności. Reforma administracyjna stworzyła nowe podmioty władzy publicznej w ramach regionów**. Ich myślą przewodnią w gospodarowaniu przestrzenią jest kształtowanie trwałych przewag konkurencyjnych nie tylko w odniesieniu do działających na ich terenie gospodarstw, ale także ich otoczenia. Koncepcja decentralizacji i upodmiotowienia jednostek terytorialnych sprawia, że decydujące znaczenie w rozwoju odgrywają czynniki endogeniczne, odpowiedzialne za uruchomienie niewykorzystanych dotychczas rezerw rozwojowych i pobudzenie uspionego potencjału wytwórczego. Czynniki egzogeniczne natomiast będą wspomagały te jednostki w mobilizacji własnych zasobów i wykorzystaniu atutów rozwojowych. Jednoczesne działania czynników endogenicznych i egzogenicznych

* Pracę wykonano w ramach grantu KBN nr P06J001 17.

** Sejmiki wojewódzkie mają obowiązek uchwalania strategii rozwoju województwa oraz wieloletnich programów rozwoju. Powiaty nie mają narzucanych zadań w zakresie gospodarki przestrzennej, mogą jednak prowadzić analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego i zagadnień ich rozwoju. Gminy natomiast sporządzają w ramach zadań własnych studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzeni oraz plany miejscowe.

jest konieczne szczególnie w tych regionach, gdzie ujawniły się tendencje kryzysowe w strukturach społeczno-gospodarczych*.

W rolnictwie występują zróżnicowane regionalnie stosunki własności i struktury wielkości gospodarstw. Z jednej strony rozdrobnione gospodarstwa w regionach środkowych, wschodnich i południowo-wschodnich oraz towarzysząca im uciążliwa szachownica gruntów, obniżająca efektywność gospodarowania na rozproszonych działkach, z drugiej – wielkoobszarowe gospodarstwa po byłych PGR w regionach zachodnich i północnych, gdzie nadmierna koncentracja ziemi utrudnia kierowanie nimi, obniża poziom gospodarności, jest niewłaściwa z punktu widzenia ochrony rolniczych ekosystemów i środowiska**.

Wielkość obszarowa gospodarstw w Polsce nie ma więc nic wspólnego z wyborem skali działalności. Jest wyrazem i spuścizną polityki oraz procesów społecznych wynikających z uwłaszczenia chłopów – różnego w poszczególnych zaborach, reformy rolnej z lat 1919–1939, zmian granic państwa oraz polityki wobec rolnictwa w okresie 1944–1989. W okresie po 1990 roku nowe rozwiązania prawne w gospodarowaniu nieruchomościami także przyczyniły się do rozdrobnienia, szczególnie małych i średnich, gospodarstw oraz pogorszenia ich rozłogu. Pozwalały bowiem na dzielenie gospodarstw rolnych i działek bez jakichkolwiek ograniczeń. Ponadto, do wykonania podziałów nie były konieczne zezwolenia, opinie i normatywy powierzchni. Powstałe z podzielenia drobne działki i małe gospodarstwa przekazywano spadkobiercom lub sprzedawano je. Nowi właściciele wymuszali na lokalnych władzach prawo do ich zabudowy. Powstawały odstępstwa od planu zagospodarowania przestrzennego i często zakłócenia w ładzie przestrzennym wsi.

Proces przekształceń struktury obszarowej gospodarstw prywatnych, jak również prywatyzacja nieruchomości rolnych skarbu państwa (będących w zasobie AWRSP) zależą głównie od przepływu ludności z rolnictwa do działalności pozarolniczych oraz opłacalności produkcji rolnej, a więc od czynników kreujących popyt i podaż na grunty rolne. Tworzenie możliwości zarobkowania poza rolnictwem nasilić może podaż ziemi w segmencie właścicieli drobnych gospodarstw, ale jednocześnie może zmniejszyć popyt na nią. W polskim rolnictwie mamy bowiem do czynienia z dwoma poważnymi problemami jednocześnie, pierwszy to ogromne – jawne i ukryte – bezrobocie, drugi to zjawisko niewykorzystania i wadliwego zagospodarowania gruntów rolnych.

* Waga i znaczenie poszczególnych czynników konkurencyjności zmieniają się w czasie w zależności od stopnia zaawansowania rozwoju. W regionach na niższym poziomie ważne są warunki naturalne, zasoby ziemi, pracy, kapitału, infrastruktura techniczna i socjalna. W regionach o wyższym stopniu zaawansowania rozwoju gospodarczego rosnącą rolę odgrywają czynniki natury jakościowej, w tym głównie uwarunkowania intelektualne określające jakość kapitału ludzkiego, czyli wykształcenie, poziom wiedzy, przedsiębiorczość, etykę zawodową, poczucie tożsamości lokalnej itp.

** Chodzi tu o nasilenie procesów erozyjnych, koncentrację zanieczyszczeń, zubożenie walorów krajobrazu itp.

Każdy z regionów ma możliwości osiągnięcia przewag konkurencyjnych wynikających z uwarunkowań naturalnych oraz zgromadzonych zasobów. Jednakże niezbędne są do tego pewne determinanty:

- rozwinięta i zróżnicowana struktura gospodarki, obejmująca gałęzie oraz przedsiębiorstwa zdolne do odnoszenia sukcesów;
- urządzenia infrastruktury techniczno-ekonomicznej, zapewniające dostępność komunikacyjną regionu i jego powiązanie z krajowym oraz międzynarodowym układem transportu, zasilanie w wodę, energię, gaz, telefony itp.;
- urządzenia infrastruktury społecznej, czyli sprawny i rozwinięty system edukacji, ochrony zdrowia, świadczeń socjalnych;
- sprawnie działające otoczenie biznesu, obejmujące różne instytucje rynkowe;
- jakość środowiska naturalnego, stan ochrony środowiska;
- ład przestrzenny oznaczający m.in. logiczne i funkcjonalne rozmieszczenie elementów gospodarczych i społecznych w przestrzeni;
- rezerwy terenów nadających się do lokalizacji nowych inwestycji lub zmian w sposobie zagospodarowania;
- przystępne ceny ziemi i wysokość czynszu dzierżawnego;
- baza naukowo-badawcza i edukacyjna jako oparcie dla procesów innowacyjnych oraz podnoszenia jakości czynnika ludzkiego.

W regionach rolniczych podstawową jednostką zagospodarowującą obszary wiejskie są gospodarstwa rodzinne. Są one formą zorganizowanych przestrzeni i wytwarzanej na niej produkcji rolniczej. Im bardziej przestrzeń ta jest dostosowana do wytwarzanej produkcji, tym niższe są nakłady środków i sprawniejsza organizacja pracy. Jest to ważne, bowiem ich rozwój w warunkach wolnego rynku jest możliwy tylko poprzez wzrost efektywności pracy oraz doskonalenie wytwarzanych produktów, a nie tylko zwiększanie produkcji.

Proces przemian w gospodarstwach rolnych obejmuje optymalizację ukształtowania rozłogu, zgodne z koniunkturą rynkową ukierunkowanie produkcji, upowszechnianie nowych technologii i nowoczesnych technik wytwórczych. Do sprawnego ich funkcjonowania niezbędny jest rozwój infrastruktury rynkowej, a także uruchamianie innych funkcji obszarów wiejskich niż rolne i leśne. Takie zadania można realizować jedynie za pomocą środków polityki gospodarczej państwa.

Porządkowanie przestrzeni wiejskiej odbywa się na podstawie prac planistycznych, określających strategię jej zagospodarowania oraz zaprojektowane w nich działania urzędniowe. Celem tych prac jest rozwój infrastruktury, usług, handlu i przemysłu, korekta rozłogów gospodarstw rolniczych oraz ich kształtowanie zgodne z wymaganiami środowiska i krajobrazu. Wszelkie zmiany w przestrzeni wymagają podporządkowania określonym zasadom, z których ważniejsze to:

- zasada przyzwolenia społecznego dokonywanych zmian;

- zasada wielofunkcyjności obszarów wiejskich w zakresie uwarunkowań naturalnych oraz potrzeb społeczno-gospodarczych*;
- zasada ekologizacji obszarów wiejskich, narzucająca prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z zasadą dobrych praktyk rolniczych;
- zasada efektywności ekonomicznej dokonanych zmian;
- zasada gwarancji środków finansowych na realizację projektowanych zmian.

W wypadku korekty rozłogów chodzi o taką modernizację gospodarstw, aby umożliwić im konkurowanie z gospodarstwami UE. Racjonalne zagospodarowanie przestrzeni to także umiejętne jej kształtowanie, czyli poprawianie tego, co zostało w wyniku np. rabunkowej gospodarki zniszczone, lub prowadzenie takiej gospodarki, która nie powoduje ujemnych następstw w środowisku i krajobrazie.

Punktem wyjścia przemian w przestrzeni gospodarczej powinna być delimitacja terenu, czyli wyodrębnienie gruntów:

- na których może być prowadzona intensywna gospodarka rolna;
- które powinny być chronione;
- najsłabszych, które powinny być wyłączone z produkcji rolniczej i zalesione;
- które mogą być w określonej kolejności odłogowane w czasie;
- które należy przeznaczyć na cele budownictwa mieszkaniowego, przemysłowego, handlowego, rekreacyjnego, urządzenia infrastruktury technicznej, tereny zielone itp.

Określona w planie zagospodarowania przestrzennego funkcja terenu wymaga konkretyzacji w toku prac urządzeniowych. Związane jest to z podziałem terenu na działki, ich wkomponowaniem w trwałe elementy terenu wzbogacające środowisko i upiększające krajobraz.

Powiększanie i poprawa rozłogów gospodarstw jest zabiegiem trudnym, a jednoczesne realizowanie obu celów jest często niemożliwe. Powiększanie gospodarstw poprzez zakup lub dzierżawę nowych działek prowadzi bowiem do pogorszenia rozłogu**, tworząc barierę dla wdrażania zasad nowoczesnego rolnictwa. Pomocne w tym zakresie są dobrowolne porozumienia między rolnikami oraz wymiana*** i scalenie gruntów.

* W realizacji tej zasady chodzi o preferowanie funkcji rekreacyjnych i usługowych obszarów wiejskich, a zatem rozwój agroturystyki, przetwórstwa rolno-spożywczego, rzemiosła itp., ekologicznych w zakresie tworzenia gospodarstw ekologicznych, zalesień i zadrzewień gleb słabych i zdegradowanych, tworzenie zbiorników retencyjnych i ochrona naturalnych zbiorników wodnych itp.

** W Polsce około 42% gospodarstw wymaga udoskonalenia rozłogu.

*** Praktyka dowodzi, iż wymiana gruntów jest skuteczna w rejonach o dużych gospodarstwach, natomiast w rejonach rozdrobnionych jest długotrwała i rozwiązuje problem w niewielkim zakresie. Nie zachęcają do wymiany gruntów biura geodezyjne, propagując scalenie całych obiektów jako formy bardziej skutecznej i efektywnej.

Scalania i wymiana gruntów mają w Polsce długą historię. Do 1939 r. realizowane były z dużym natężeniem. W latach powojennych wykonywane były także na szeroką skalę, jednakże były one jednym z narzędzi socjalizacji wsi, stąd budziły niechęć i opór rolników. W okresie transformacji ustrojowej liczba prac scaleniowych i wymiennych spadła. W 1999 r. objęto nimi tylko około 4 tys. ha, podczas gdy w 1990 r. – 40 tys. ha UR. Przyczyny tego leżą w przywiązaniu polskiego chłopca do dziedziczonej z pokolenia na pokolenie ziemi i negatywnych doświadczeniach z poprzednich lat, a także w braku polityki strukturalnej państwa i małym zaangażowaniu administracji lokalnej.

Znaczenie poprawy rozłogu gospodarstw doceniły rozwinięte kraje europejskie już w latach pięćdziesiątych. Rozwój rolnictwa rozpoczęły bowiem od scalenia gruntów, wykazując, iż zabieg ten oraz prace urządzeniowe (nowy, funkcjonalny układ dróg, melioracje wodne, tworzenie nowych terenów osiedlowych, rekreacyjnych, usługowych, przemysłowych itp.) były nie tylko przyczyną wzrostu efektywności gospodarowania, ale także koncentracji ziemi w gospodarstwach, rozbudowy infrastruktury technicznej i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. W Polsce natomiast dominuje przekonanie, iż swobodny przepływ ziemi będzie najprostszą, najtańszą i najefektywniejszą drogą do rozwoju zarówno rolnictwa, jak i funkcji pozarolniczych obszarów wiejskich. Podejście to może być słuszne w odniesieniu do regionów rozwiniętych rolniczo, jednak w wypadku regionów o rozdrobnionym rolnictwie, słabej kondycji ekonomicznej gospodarstw i zachowawczej postawie jej kierowników zaniechanie aktywnej i ukierunkowanej pomocy państwa może być dłuższym i bardziej kosztownym rozwiązaniem niż rozważna polityka interwencyjna. Sterowane przez państwo, ukierunkowane scalenia gruntów prowadzą bowiem do wystąpienia wielu efektów, np. przestrzennych, ekonomicznych, socjalno-społecznych, środowiskowo-krajobrazowych i prawoadministracyjnych. Efekty przestrzenne i ekonomiczne mają swój wymiar ilościowy – pozostałe rozpatrywane są głównie w kontekście cech jakościowych, jednakże w procesie rozwoju przestrzeni gospodarczej wsi ich znaczenie jest równie ważne.

Scalania gruntów a efekty przestrzenne i ekonomiczne

Efekty przestrzenne i ekonomiczne scalenia gruntów zależą od trzech czynników: stopnia wadliwości ukształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, występowania na terenie wsi nadających się do transformacji i rekultywacji nieużytków oraz wiedzy fachowej i doświadczenia twórców projektu scaleniowego. Wyrazem wymiernych efektów przestrzennych jest:

- udoskonalenie przestrzennego układu dróg transportu rolnego,
- udoskonalenie poszczególnych parametrów rozłogu gospodarstw,
- odzysk UR dotychczas wyłączonych z produkcji rolnej,

- stymulowanie obrotu ziemią i koncentracja ziemi,
- racjonalny układ terenów budowlanych,
- ochrona środowiska i kształtowanie krajobrazu.

Polepszenie sieci dróg, pozwalające na dogodny dojazd do pól sprzętem nowoczesnym o każdej porze roku, prowadzi do osiągnięcia korzyści ekonomicznych. Obniża bowiem czasochłonność i materiałochłonność transportu, natomiast skrócenie długości granic pól wpływa na zmniejszenie strat w plonach na powierzchni wzdłuż dróg polnych i miedz. Ponadto, po scaleniu gruntów, pola swoją szerokością graniczą w znacznym procencie (około 80%) z drogami, co umożliwia ich uprawę bez tworzenia pasów nawrotów i zmniejszenie strat w plonach na poprzecznych granicach pól. Udoskonalenie rozłogu gospodarstw oznacza zmniejszenie liczby działek w gospodarstwie, powiększenie ich powierzchni i poprawę ich kształtu oraz skrócenie odległości do działek.

Efekty ekonomiczne scalania osiągnane są głównie dzięki efektom przestrzennym. Wyrażają się one wzrostem plonów uprawianych roślin i zmianami w ukierunkowaniu oraz intensywności organizacji produkcji rolniczej. Poprawny rozłóg umożliwia zwiększenie stopnia wykorzystania gruntów, stwarza możliwość wprowadzenia racjonalnego zmianowania, prowadzi do wyższej wydajności ziemi, pracy i maszyn rolniczych, daje możliwości wdrażania nowoczesnych technologii i technik wytwórczych, prowadzi do obniżenia kosztów produkcji, zmniejszenia pracochłonności prac polowych, a w konsekwencji przyrostu dochodów rolniczych.

Udoskonalenie rozłogów i sieci dróg rolniczych oraz publicznych, melioracje i transformacja użytków pozwalają na przywrócenie funkcji produkcyjnych gruntom dotychczas rolniczo niewykorzystywanym, pełniącym funkcje pomocnicze, czyli dróg i miedz, jak również ograniczenie powierzchni niżej plonującej, przylegającej do dróg i miedz. Z badań prowadzonych na terenie Lubelszczyzny wynika, że łączny odzysk powierzchni UR wahał się w granicach od 5 do 7,6% powierzchni wsi [4].

Przykładem efektów ekonomicznych scaleń są przyrosty plonów i wzrost dochodów rolniczych netto uzyskany w latach 1995–1997 przez gospodarstwa po udoskonaleniu rozłogów, położonych we wsiach Karczmiska i Kanie, posiadających gleby lepsze, oraz Krężnica Okrągła i Liszno na glebach słabszych (tab. 1).

Scalenie gruntów uaktywnia też rynek ziemi rolniczej. Po ich wykonaniu następował wzrost liczby transakcji w obrocie ziemią i wzrost powierzchni gruntów będących przedmiotem tych transakcji. Obserwowano także pozytywne przemiany strukturalne, mierzone spadkiem liczby gospodarstw mniejszych i wzrostem największych. Oznacza to, iż zabieg scalania gruntów na terenach charakteryzujących się rozdrobnieniem i rozczłonkowaniem gospodarstw rolnych stanowi czynnik przyspieszający korzystne przemiany agrarne w rolnictwie, czyli polaryzację gospodarstw w kierunku powstawania jednostek siedliskowych oraz tworzenia dużych gospodarstw towarowych.

Ekonomiczną opłacalność scalenia gruntów determinują koszty realizacji, efekt pieniężny możliwy do uzyskania w gospodarstwach dzięki poprawie ich rozłogów

Tabela 1. Ekonomiczne efekty scalenia

Udoskonalone cechy rozłogu	Ekonomiczne efekty scalenia	
	gleby dobre	gleby słabsze
Efekty produkcyjne – przyrost plonów przeliczeniowych [JZ]		
Zmniejszenie liczby działek	2,99	2,19
Wzrost powierzchni działki	4,57	1,86
Zmniejszenie odległości do działek	1,6	1,8
Efekty dochodowe – przyrost dochodu rolniczego netto [zł]		
Zmniejszenie liczby działek	29,72	15,54
Wzrost powierzchni działki	213,61	84,4
Zmniejszenie odległości do działek	75	87

oraz okres życia projektu. Z badań dynamicznych prowadzonych na terenie wspomnianych już scalonych wsi Lubelszczyzny wynika, że okres zwrotu pełnych społecznych kosztów scalenia gruntów* we wsiach na glebach lepszych wynosił 3,5 roku, na glebach słabszych zaś 3 lata [4].

Scalania gruntów a lokalizacja terenów budowlanych

Ważnym aspektem przestrzennym rozwoju każdej jednostki terytorialnej jest posiadanie terenów budowlanych, z przeznaczeniem ich pod budownictwo mieszkaniowe, usługowe i przemysłowe, na rozwój rekreacji i wypoczynku. Tereny te stwarzają możliwość rozwoju pozarolniczych inicjatyw gospodarczych, dając podstawy do organizowania nowych miejsc pracy i zagospodarowywania nadwyżki siły roboczej na wsi. Jest to zgodne z kreowanymi obecnie ideami, zarówno wielofunkcyjnego, jak i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Możliwości pozyskania nowych terenów inwestycyjnych umożliwiają scalania gruntów. Podczas scalenia i ponownego ich podziału istnieje bowiem możliwość wytyczenia obszarów przeznaczonych na inne cele niż rolne i leśne oraz korekta już istniejących podziałów. Ponadto postępowanie to umożliwia dokonanie wydzielenia gruntów według racjonalnych potrzeb, bez uwzględnienia przebiegu dotychczasowych granic działek. Podstawą tworzenia nowych terenów budowlanych jest uchwała rady gminy, mająca oparcie w planach zagospodarowania przestrzennego. Bez zgody rolników nie mogą być objęte tym postępowaniem tylko nieruchomości zabudowane.

* Społeczne koszty scalenia gruntów obejmują koszty inwestycji i straty rolników będące wynikiem zmian organizacji gospodarstwa w trakcie wdrażania projektu scaleniowego.

Scalenia gruntów a ochrona środowiska i kształtowanie krajobrazu

Środowisko i krajobrazy polskie cechuje znaczne zróżnicowanie. Krajobraz ten tylko w części stworzony jest przez naturę, częściowo ukształtował go człowiek, który nadał mu obecny charakter. Jest on spuścizną rozwoju procesów urbanistycznych i uprzemysłowienia kraju w XIX w., a szczególnie w XX wieku. Dla każdego rodzaju działalności człowieka charakterystyczny jest inny krajobraz, np. rolniczy, górniczy, leśny, rekreacyjny itp. W ich obrębie wykształciły się dwie podstawowe formy związane z zasiedleniem, krajobraz wiejski i miejski. Zmiany środowiskowo-krajobrazowe mogą być następstwem scaleń gruntów (jednym z założeń prac scaleniowych jest kształtowanie krajobrazu), ale także zabiegów towarzyszących scaleniom, np. rekultywacji gruntów, melioracji, zadrzewieniu itp. Zabiegi te mają doskonalić i optymalizować funkcje ekologiczne i krajobrazowe, a także chronić środowisko przed zanieczyszczeniami oraz wpływami erozji powierzchniowej, wodnej i wietrznej*. W trakcie scalenia prowadzi się granice działek wzdłuż warstwic, co w znacznym stopniu ogranicza erozję wąwózową oraz spływy powierzchniowe, prowadząc także do poprawy retencyjności scalanego obszaru.

Środowisko i krajobraz są bardzo czułymi elementami, w których ingerencja w postaci niewłaściwie wykonanych zabiegów urządzeniowych może doprowadzić do ich degradacji. Jednym z zagrożeń są niewłaściwie przeprowadzone melioracje. W Polsce zmeliorowane użytki rolne stanowią około 36% ich powierzchni (6,7 mln ha). Jednakże jakość tych prac jest powszechnie krytykowana zarówno przez ekologów, jak i przez rolników, których zdaniem doprowadziły one do przesuszenia łąk i pól. Z podobnymi zagrożeniami można się spotkać w kształtowaniu krajobrazu. Scalenie gruntów tworzy bowiem nowy krajobraz. Skutki zabiegu mogą być pozytywne lub negatywne, zachowawcze lub przekształcające, a także kształtujące i degradujące.

Biura geodezyjne w Polsce mają niewielkie doświadczenie praktyczne w pracach nad kształtowaniem krajobrazu, bowiem dotychczas w projektach scaleniowych zwracały uwagę głównie na aspekty ekonomiczne i ochronę środowiska przed erozją. Ponadto nie rozwiązują tego problemu uregulowania prawne.

Brak korespondencji między różnymi naukami obserwowano w pracach urządzeniowych na obszarach wiejskich (do lat osiemdziesiątych) w niektórych krajach Zachodniej Europy, np. w Holandii i Danii. W trakcie prac scaleniowych wydzielano tam duże i regularnie ukształtowane działki, o prostoliniowych granicach, karczowano śródpolne zadrzewienia i zakrzaczenia, drogi kołowe i wodne oraz rowy melioracyjne prowadzono wzdłuż linii prostych, likwidowano meandry rzeczne i roślinność

* Erozją wietrzną, wodną oraz powierzchniową zagrożonych jest ponad 30% powierzchni Polski.

nadbrzeżną, a w jej miejsce wprowadzano jednorodne nasadzenia. Stworzono w ten sposób uregulowany, monotony, mało ciekawy krajobraz. Dzisiaj kraje te próbują powrócić do naturalnych kształtów krajobrazu. Mając świadomość tych zagrożeń, możemy ich uniknąć. Krajobraz rolniczy powinien być urozmaicony, mozaikowy, z dużą ilością zadrzewień i zakrzewień, które zapewniają różnorodność ekosystemową. Rozdrobnienie polskiego rolnictwa w większości regionów sprzyja utrzymaniu wysokiej bioróżnorodności, zaliczanej obecnie do najbogatszej w Europie. Niemniej jednak należy o tych zagrożeniach pamiętać i szczególną dbałością otoczyć krajobrazy w regionach atrakcyjnych turystycznie i rekreacyjnie.

Pierwsze projekty scaleniowe podejmujące problem kształtowania krajobrazu zostały wykonane w Polsce w 1997 roku przy współpracy ekspertów holenderskich dla dwóch scalanych obiektów: Wąwolnica i Zarzeka na Lubelszczyźnie oraz wsi Siedliszcze położonej w pobliżu Legnicy (jeszcze niezrealizowane). Projekty scaleniowe poprzedzone były studiami z zakresu architektury krajobrazu i przyrodoznawstwa.

W trakcie prac projektowych często staje się przed wyborem, czy optymalizować efekty ekonomiczne, czy środowiskowo-krajobrazowe [1]. Na obszarach o wysokich walorach krajobrazowych, znacznych powierzchniach chronionych i dużej atrakcyjności turystyczno-rekreacyjnej, umożliwiających rozwój usług agroturystycznych, powinny dominować cele krajobrazowe. W obszarach typowo rolniczych, o niskich walorach krajobrazowych, priorytetowo można traktować cele ekonomiczne. Na przykład projektowana liczba działek w gospodarstwie powinna być jak najmniejsza. Względy krajobrazowe mogą być sprzeczne z tą zasadą, bowiem występowanie miedz poprawia efekty widokowo-estetyczne. Często rosną na nich drzewa, krzewy, leżą głazy, sterty kamieni, występuje roślinność zielona, co wzbogaca krajobraz. Stanowią także elementy orientacji przestrzennej. Kierunek przebiegu granic nie może być dowolny, szczególnie w terenie pagórkowatym i wyżynnym, gdzie powinny one przebiegać po warstwicach. Względy ekonomiczne skłaniają do prowadzenia granic prostoliniowych, krajobrazowe – po linii eko-konturów, a te są najczęściej liniami krzywymi, pozytywnie wpływającymi na estetykę krajobrazu. Szczególnie rozwinięte i przestrzegane w praktyce prawa krajobrazu obserwujemy w Niemczech. Na przykład w Bawarii zachowanie krajobrazu kulturowego*, przy nowoczesnych formach gospodarowania, jest pierwszoplanowym zadaniem urzędów rolnych, uregulowanym przepisami dotyczącymi gospodarki ziemią. W bawarskiej ustawie o planowaniu przestrzennym zawarty jest przepis o obowiązku zachowania krajobrazu kulturowego na ziemiach rolniczych i leśnych. Nakazywana jest nietykalność historycznie ukształtowanych krajobrazów kulturowych, jak również krajobrazów o szczególnej

* Krajobraz kulturowy rozumiany jest w Niemczech jako krajobraz częściowo stworzony przez naturę, a częściowo przez człowieka prowadzącego na tych terenach działalność rolniczą.

wartości. Ustawa o urządzeniach rolnych mówi o konieczności uwzględniania istniejącej struktury krajobrazu w pracach scaleniowych, a ustawa o dotowaniu bawarskiego rolnictwa, stanowiąca zarazem jedno z głównych źródeł dotowania przedsięwzięć urządzeniowo-rolnych, przewiduje specjalne dotowanie zabiegów mających na celu zachowanie i wzbogacanie krajobrazu. Natomiast jeden z programów wcielanych na podstawie ustawy „Bawarski Program Krajobrazu Kulturowego” przewiduje pomoc materialną rolnikom gospodarującym zgodnie z wymogami ochrony przyrody i krajobrazu.

Przykładem właściwie zrealizowanych scaleń na obszarze krajobrazów kulturowych jest uporządkowanie przestrzeni wiejskiej w rejonie Rhön*. Opracowane zostały dla tego rejonu programy pielęgnacji i rozwoju krajobrazu, przy uwzględnieniu potrzeb żyjącej tam ludności. Teren objęty postępowaniem nosił wyraźne ślady średniowiecznego osadnictwa charakterystycznego dla ziem frankońskich. Zachował się niwowy system podziału działek pomiędzy osadników. Każdy z nich otrzymywał bowiem pas ziemi szerokości 40 m, przebiegający prostopadle do istniejącej drogi. Wzdłuż granic tych pierwszych działek składane były przez wieki kamienie zbierane z pól. Powstały w ten sposób hałdy, które zarosły drzewami i krzewami, tworząc malownicze obramowania rozłogów poszczególnych gospodarstw. Ulegały one procesom dziedziczenia i podziałom między kolejnych spadkobierców, co doprowadziło do wtórnej szachownicy gruntów niedającej w dzisiejszych czasach żadnych ekonomicznych podstaw do prowadzenia opłacalnej gospodarki rolnej. Powstało zagrożenie całkowitego odłogowania tych gospodarstw, co doprowadziłoby do wyludnienia rejonu, a w konsekwencji do zdziczenia i samoistnego zadrzewienia oraz zakrzaczenia UR. Zachowany od stuleci krajobraz kulturowy zniknąłby bezpowrotnie. Poprzez wymianę i scalenie gruntów udało się doprowadzić teren do pierwotnego stanu. Znów jeden rolnik jest właścicielem pasa ziemi pomiędzy kamiennymi hałdami, a dzięki dotacjom programów promocyjnych przywrócono tam ekstensywne rolnictwo. Uratowanie dla rolnictwa i krajobrazu tego rejonu było ważne także ze względu na charakterystyczne dla Frankonii urokliwe cechy osadnictwa. Wsie na tym terenie budowane były w zwartej zabudowie, otoczone pasami zadrzewień, które przez wieki chroniły je przed rabusiami, a obecnie już tylko przed wpływami czynników atmosferycznych. Zachowanie tych struktur było ważne zarówno w pracach urządzeniowych, jak i w odnowie wsi.

We wdrożonych na terenie Rhön scaleniach zastosowano 3-etapowe planowanie krajobrazowe. Zadaniem pierwszego było przeprowadzenie szczegółowej inwentaryzacji terenu, dokonanie analizy wartości występujących na nim struktur i zwrócenie uwagi na ewentualne wady krajobrazu. Drugi obejmował projekt przedsięwzięć

* Informacje te uzyskano od J. Zedlera, pracownika Direktion für Ländliche Entwicklung, Würzburg.

urządzeniowych prowadzących do zachowania, pielęgnacji i kształtowania krajobrazu, trzeci zaś stanowiły wskazówki dotyczące właściwej pielęgnacji struktur krajobrazowych.

W porządkowaniu krajobrazów wiejskich w Polsce można wykorzystać scalenia gruntów także w tworzeniu zwartych obszarów leśnych i zadrzewionych. Obecnie są one często rozproszone, przemieszane z polami uprawnymi, co utrudnia racjonalną gospodarkę, tak leśną, jak i polową. Ponadto na terenie wielu gmin powstaje konieczność zalesiania, zadrzewiania, zakrzaczania lub zadarniania obszarów nieużytecznych, o najslabszych klasach gleb, tzw. obszarów marginalnych. Zalesianie najslabszych gruntów przyczyniłoby się do poprawy bilansu wodnego, obniżenia zagrożenia erozyjnego, poprawy czystości powietrza, wód i gleb, korzystnych modyfikacji warunków klimatycznych, a w konsekwencji poprawy warunków życia i wypoczynku ludności miejscowej oraz turystów.

Scalania gruntów a efekty socjalno-społeczne i prawnoadministracyjne

Efekty socjalno-społeczne nabierają zasadniczego znaczenia w kontekście postrzegania przestrzeni wiejskiej, już nie jako miejsca wytwarzania żywności lub przechowalni nadwyżki siły roboczej, ale jako godnego, zrównoważonego środowiska życia, pracy i wypoczynku społeczności wiejskiej. Efekty socjalno-społeczne związane są ze zmniejszeniem uciążliwości pracy w gospodarstwie oraz z uwolnieniem rezerw czasowych, będących następstwem zmniejszenia pracochłonności prac polowych i transportowych. W gospodarstwach scalonych obserwuje się pozytywne przemiany pokoleniowe w strukturze rodzin rolniczych oraz w strukturze zawodowej ludności. Podejmowano aktywne działania przedsiębiorcze w zakresie pozyskiwania dodatkowych źródeł dochodów, zdobywania wiedzy, korzystania z dóbr kultury itp.

Efekty prawnoadministracyjne dotyczą uporządkowania stanu władania, uzupełnienia i aktualizacji ewidencji, zniesienia służebności gruntowych, współwłasności i wspólnot gruntowych. Likwidowane są także wszelkie spory i cywilne sprawy sądowe związane z użytkowaniem gruntów. W znacznym stopniu scalenie znosi także zjawisko różnic miejscowych i pozamiejscowych, a także tworzy podstawy do obrotu nieruchomościami.

Podsumowanie

Walory urbanistyczne, krajobrazowe oraz efekty społeczne i gospodarcze, jakie dają scalenia gruntów podczas realizacji planów zagospodarowania przestrzennego, powinny niwelować wszelkie trudności – zwłaszcza formalne – w prowadzeniu prac scaleniowych i dążyć do stosowania tych zabiegów także w celu doskonalenia struk-

tur własnościowych i przestrzennych, jak również uaktywniania wielu pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich. Kompleksowe podejście do kształtowania przestrzeni wiejskich powinno być istotnym elementem polityki zrównoważonego rozwoju, a skutecznym narzędziem realizacji tej polityki wydają się scalenia gruntów.

Literatura

- [1] Cymerman R., Falkowski J., Hopfer A. 1992. *Krajobrazy wiejskie*. Wyd. ART Olsztyn.
- [2] Grela A. 2001. Zdolność konkurencyjna regionu podlaskiego. W: *Gospodarka rolno-żywnościowa Podlasia wobec wyzwań przyszłości*. Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku: 335–391.
- [3] Klamut M. 1999. *Konkurencyjność regionów*. Wyd. AE, Wrocław.
- [4] Kuśnierz-Gozdalik U. 2000. Organizacyjno-produkcyjne i ekonomiczne aspekty zmian rolniczej przestrzeni produkcyjnej w drobnych gospodarstwach indywidualnych. Wyd. AR, Lublin.
- [5] Markowski T. 1996. Wspieranie wzrostu konkurencyjności regionów w polityce rozwoju regionalnego. W: *Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*. Wyd. Friedrich Ebert Stiftung, Łódź.
- [6] Nowak A. 1998. Wybrane problemy kształtowania i rozwoju przestrzeni wiejskiej. *Acta Acad. Agricult. Tech. Olst.* 28: 6–10.
- [7] Sztukiewicz W. 2001. Związki geodezji i kartografii z planowaniem przestrzennym. *Przegląd Geodezyjny*.
- [8] Winiarski B. 1999. Konkurencyjność: kryterium wyboru czy kierunek strategii i cel pośredni polityki regionalnej. W: *Konkurencyjność regionów*. Wyd. AE, Wrocław.

Grounds' consolidation and its role in the arrangement of rural areas

Key words: grounds' consolidation, grounds' exchange, effects of ground consolidation

Summary

Paper discussed the role of ground consolidation and ground exchange in arranging of the rural areas. The spatial and economic results of such activities, as well as the social and legal-administrative ones, were indicated. It was stated that land consolidation would be of advantage for the environment and landscape formation. A complex attempt to shaping of rural areas is necessary and the ground consolidation may be an efficient method to attain that goal.