

Jacek M. Pijanowski

**MODEL ORGANIZACYJNO-INSTYTUCJONALNY
URZĄDZEŃ ROLNYCH
W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC
– PRZYKŁAD TURYNII**

***ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL MODEL
OF RURAL FURNISHING
IN FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY
– IN THURINGIA AS AN EXAMPLE***

Streszczenie

Artykuł przedstawia wyniki analizy ogólnej struktury administracji odpowiedzialnej za prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych w Republice Federalnej Niemiec na przykładzie Kraju Związkowego Turyngia. Autor omawia poszczególne instytucje zaangażowane w proces urzędzeń rolnych, ich wzajemne powiązania oraz interakcje ze szczególnym naciskiem na rolę Urzędów ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych oraz Stowarzyszeń uczestników postępowania.

Słowa kluczowe: Urządzenia rolne, scalenia gruntów, rozwój obszarów wiejskich

Summary

This article presents the results of the overall analysis of the administration structures responsible for furnishing and agricultural works in Federal Republic of Germany in Thuringia as an example. Author examines the various institutions involved in process of rural furnishing, they interactions and connections with emphasis on the role of Offices of Rural Development and Furnishing and Associations.

Key words: rural furnishing, land consolidation, rural development

WPROWADZENIE

Turyngia należy do tzw. nowych krajów związkowych Republiki Federalnej Niemiec. Zajmuje powierzchnię 16 172 km². Z tego 8 736 km² stanowią użytki rolne, zaś 5 157 km² użytki leśne. Zasadnicze znaczenie dla procesu szybkiej restrukturyzacji obszarów wiejskich w Turyngii po roku 1990 miało przejście przez byłą Niemiecką Republikę Demokratyczną w ramach zmian ustrojowych porządku prawnego RFN – w tym Federalnej ustawy o urządzeniach rolnych [Flurbereinigungs-gesetz (FlurbG) 1976/1997], na podstawie której wprowadzono:

- nową strukturę administracji odpowiedzialnej za realizację inwestycji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich,
- obowiązek sporządzania kompleksowych planów urzędniowo-rolnych,
- instytucję stowarzyszenia uczestników postępowania, jako głównego inwestora w ramach postępowania urzędniowo-rolnego.

Nowa struktura administracji odpowiedzialnej za realizację inwestycji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich w Turyngii odegrała – podobnie jak w innych regionach byłej NRD – kluczową rolę w pozytywnych zmianach na obszarach wiejskich, szczególnie zaś utworzone w 1991 roku Urzędy ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Prac Urzędniowo-Rolnych. W Turyngii funkcjonują 3 takie urzędy, w Gera, Gotha i Meiningen.

ZADANIA URZĘDÓW DS. ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH I URZĄDZEŃ ROLNYCH

Kompetencje i rolę Urzędów ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych w rozwoju obszarów wiejskich przedstawiono na przykładzie urzędu w Meiningen. Rozpoczął on swoją działalność w 1991 r. zgodnie z tzw. „Nową kartą praw Turyngii” i podlega Ministerstwu Rolnictwa, Leśnictwa, Ochrony Przyrody i Środowiska Turyngii, które stanowi w zakresie prac urzędniowo-rolnych organ wyższego rzędu. Urzędy ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych stanowią w tym względzie organy niższego rzędu. [Gesetz und Verordnungsblatt 1991]. Urząd w Meiningen (podobnie jak dwa pozostałe Urzędy w Gotha i Gera) jest jednostką bezpośrednio podlegającą Ministerstwu i odpowiada za realizację następujących zadań z zakresu zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich:

- urzędzeń rolnych (kompleksowe scalenia i wymiany gruntów),
- odnowy i rozwoju wsi,
- planowania i realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych na terenach wiejskich nie objętych postępowaniami urzędniowo-rolnymi,
- inicjatywy wspólnotowej LEADER+

– Zarządzania zagospodarowaniem, użytkowaniem i ochroną gruntów rolnych (Landmanagement).

Działalność Urzędu w Meiningen obejmuje Turyngię Południową. Na obszarze tym leży 159 gmin wiejskich, w których aktualnie prowadzone są kompleksowe prace z zakresu urządzania obszarów wiejskich. Urząd zatrudnia 95 pracowników i podzielony jest na 5 wydziałów, z których 4 są bezpośrednio odpowiedzialne za realizację zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich oraz zarządzania zagospodarowaniem, użytkowaniem i ochroną gruntów rolnych.

Urząd w Meiningen jest w rozumieniu Ustawy o Katastrze Turyngii jednostką, której poziom i uprawnienia odpowiadają polskim biurom geodezji i terenów rolnych [Thüringer Gesetz 2008].

Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa, Ochrony Przyrody i Środowiska Turyngii opracowuje na podstawie dokumentów Unii Europejskiej i rządu federalnego wytyczne i akty prawne wdrażania programów unijnych w Turyngii wraz z zasadami ich wdrażania. Urząd ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urządzeń Rolnych w Meiningen jest przy tym jedną z trzech kluczowych instytucji wdrażających te programy na poziomie lokalnym.

Zadaniem Ministerstwa jest opracowywanie regulacji prawnych niższego stopnia dla realizacji ustawodawstwa oraz merytoryczne przygotowanie nowych regulacji prawnych typu: wytyczne, rozporządzenia i ustawy w zakresie urządzania obszarów wiejskich w Turyngii.

Urząd w Meiningen stanowi ważne ogniwo rozwoju obszarów wiejskich w Turyngii, co obrazuje przedstawiony poniżej rozmiar przeprowadzonych prac i przeznaczonych środków (w latach 1991-2009):

– zadania z zakresu odnowy i rozwoju wsi: 6 022 projekty gminne- (kwota dofinansowania 165,5 mln EUR), 16 619 projekty prywatne - (kwota dofinansowania 57,9 mln EUR).

– zadania z zakresu urządzeń rolnych (kompleksowe scalenia i wymiany gruntów) objęły 65 postępowań urzędzeniowo-rolnych o ogólnej powierzchni 44 324 ha – kwota dofinansowania 49,1 mln EUR (z tego 36,3 mln EUR na inwestycje infrastrukturalne). W ramach tych projektów zrealizowano 1 038 dróg o łącznej długości 383,5 km, w tym 160 przepustów, 50 mostów, 20 innych urządzeń technicznych oraz 50 km liniowych- i 157 ha powierzchniowych zadrzewień ochronnych.

Ponadto Urząd w Meiningen zrealizował 651 projektów z zakresu technicznej infrastruktury wsi na ogólną sumę około 42 mln. EUR (m.in. 635 km dróg i 15 mostów).

Na podstawie ustawy o dopasowaniu rolnictwa realizowane są również postępowania związane z ujednoceniem prawa własności do gruntu i budynków [Landwirtschaftsanpassungsgesetz 1991]. Do Urzędu w Meiningen wpłynęło 1 806 wniosków, na podstawie których wszczęto 304 takich postępowań. Dotychczas zrealizowanych zostało 1 691 wniosków i zakończono 264 postępowania.

Na terenie działania urzędu w Meiningen istnieją 3 Grupy Regionalne LEADER+ (Wartburgregion, Henneberger Land oraz Hildburghausen-Sonneberg). Dofinansowanie działalności tych grup tylko w latach 2008-2009 wyniosło 4,46 mln EUR.

Ponadto Urząd wdrożył inwestycje z zakresu zarządzania zagospodarowaniem, użytkowaniem i ochroną gruntów rolnych, których dofinansowanie tylko w latach 2008-2009 wyniosło 2,3 mln EUR.

INNE INSTYTUCJE ORAZ STOWARZYSZENIE UCZESTNIKÓW

Zgodnie z §3 FlurbG Ministerstwo danego kraju związkowego właściwe w sprawach rolnictwa może upoważnić do przeprowadzenia postępowania urzędniowo-rolnego również inny podmiot niż właściwy terytorialnie Urząd ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urządzeń Rolnych.

Poza działającymi na rynku przedsiębiorstwami geodezyjnymi mogą to być funkcjonujące w każdym kraju związkowym jednostki pomocnicze, jak np. funkcjonujące w Turyngii:

– Związek ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Prac Urzędniowo-Rolnych (jest to instytucja zrzeszająca - z mocy Stowarzyszenia – uczestników wszystkich postępowań realizowanych w Turyngii i wykonujących w imieniu tych stowarzyszeń wszystkie inwestycje oraz obsługuje finansowanie prac) .

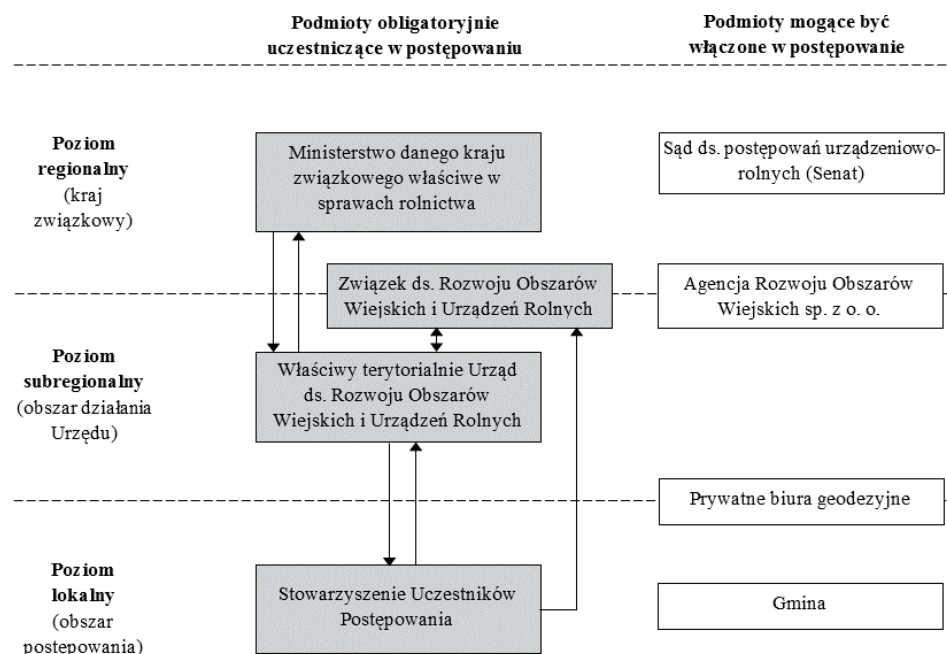
– Agencja Rozwoju Obszarów Wiejskich Turyngii sp. z o. o. (do zadań spółki należy m.in. wykup i zamiana gruntów np. w ramach postępowań urzędniowo-rolnych dla celów budowy autostrad oraz szeroko rozumiane wspomaganie prac związanych z poprawą struktur agrarnych).

Zgodnie z §138 FlurbG każdy kraj związkowy Niemiec posiada sąd ds. postępowań urzędniowo-rolnych (tzw. Senat), działający przy naczelnym sądzie administracyjnym tego kraju związkowego.

Pomimo istnienia opisanych struktur administracyjnych, rolę inwestora w postępowaniu urzędniowo-rolnych w Niemczech odgrywa stowarzyszenie uczestników. Powstaje ono wraz z decyzją o wszczęciu postępowania urzędniowo-rolnego, a jego organy to: wybierany demokratycznie zarząd, przewodniczący oraz walne zgromadzenie uczestników. Stowarzyszenie tworzą obligatoryjnie – jako spółkę prawa publicznego – wszyscy właściciele (i/ lub spadkobiercy) nieruchomości położonych na obszarze urządzanego obszaru licząc od wszczęcia postępowania do ogłoszenia jego zakończenia.

Zarząd stowarzyszenia uczestników reprezentuje faktycznie i prawnie stowarzyszenie, reprezentuje jego interesy oraz wypełnia jego prawa i obowiązki. Zarząd jest organem wykonawczym stowarzyszenia zaś przewodniczący realizuje uchwały zarządu oraz reprezentuje stowarzyszenia uczestników na zewnątrz. Trzecim organem stowarzyszenia uczestników jest walne zgromadzenie uczestników postępowania. Jest ono zwoływane przez właściwy terytorialnie

Urząd ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych lub przez zarząd stowarzyszenia.



Rysunek 1. Schemat ogólny modelu organizacyjno-instytucjonalnego urzędzeń rolnych w Republice Federalnej Niemiec (opracowanie własne)

Figure 1. General scheme of organizational and institutional model of rural furnishing in Federal Republic of Germany (own case study)

Do obowiązków stowarzyszenia uczestników należy w szczególności realizacja i utrzymanie inwestycji wynikających z projektu dróg i urzędzeń melioracji podstawowych wraz z towarzyszącym planowaniem krajobrazowym sporządzonym przez właściwy terytorialnie Urząd ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych.

Projekt ten dotyczy dróg rolnych i leśnych oraz urzędzeń melioracji podstawowych w nowym stanie. Integralną częścią projektu są planowane inwestycje z zakresu ochrony przyrody i pielęgnacji krajobrazu oraz inne inwestycje publiczne. Generalnie można stwierdzić, iż jest to projekt zagospodarowania poscaleniowego, które w Niemczech realizowane jest jeszcze przed opracowaniem podziału w nowym stanie. Wcześniejsza realizacja inwestycji wspólnych i publicznych jest ważna w tej fazie ze względu na aspekty techniczne tych inwestycji. Muszą one być realizowane w sposób zgodny z projektem. Unika się przez to zagrożeń związanych z ewentualnymi zmianami.

Prawomocny projekt dróg i cieków wraz z towarzyszącym planowaniem krajobrazowym staje się podstawą do realizacji przewidzianych w nim inwestycji, łącznie z inwestycjami towarzyszącymi. Zatwierdzony projekt jest podstawą dla przyjęcia wynikających z niego zobowiązań finansowych oraz do przyznania środków finansowych koniecznych do ich realizacji.

Realizacja projektu uprzedza zmianę stosunków własnościowych. Jest to duża dogodność dla właścicieli gruntów na obszarze objętym postępowaniem, gdyż mogą oni bardzo wcześnie korzystać z nowych dróg rolniczych. Uczestnicy postępowania zobowiązani są w tym czasie również do uiszczenia składek. Minusem realizacji inwestycji jest fakt, iż niektóre działki mogą zostać zajęte pod nowe drogi czy cieki.

Istotnym obowiązkiem Stowarzyszenia jest również zbiórka zatwierdzonych w postępowaniu opłat i składek, działalność informacyjna oraz udział w postępowaniach odwoławczych. Zwykle z uwagi na autorytet osób tworzących zarząd stowarzyszenia uczestników odwołania załatwiane są pozytywnie dla postępowania w pierwszej instancji tj. w ramach rozmowy z Zarządem i przedstawicielem właściwego terytorialnie Urzędu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych.

W realizacji swoich zadań stowarzyszenie uczestników wspierane jest zawsze technicznie przez Związek ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Prac Urzędzeniowo-Rolnych.

Stowarzyszenie uczestników realizuje swoje zadania oczywiście pod aktywnym nadzorem właściwego terytorialnie Urzędu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych lub innej instytucji odpowiedzialnej za realizację danego projektu. Dzięki temu istnieje pewność że stowarzyszenie uczestników wypełniać będzie swoje zadania zgodnie z przepisami federalnej ustawy o urządzeniach rolnych oraz ustaleniami budżetowymi postępowania. Urząd ten sprawując funkcje kontrolne nie może zastępować (dublować) działań stowarzyszenia uczestników.

Zadania realizowane w ramach odnowy wsi wychodzą daleko ponad te, realizowane przez stowarzyszenie uczestników. Wiąże się to często ze sporządzeniem przez Urząd ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych podprojektu (odrębnej koncepcji) rozwoju danej wsi sporządzanego na koszt gminy. Jeżeli realizacja planu odnowy wymaga pozyskania określonych terenów pod inwestycje lub poprawy stosunków własnościowych, Urząd może zgodnie z §41 FlurbG włączyć obszar zabudowany do projektu urządzeniowo-rolnego (równoległe scalenie terenów budowlanych).

WYBRANE MECHANIZMY KOORDYNACYJNE URZĘDÓW DS. ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH I URZĄDZEŃ ROLNYCH

Kluczowym ogniwem umożliwiającym wszczęcie i realizację postępowań urządzeniowo-rolnych są Urzędy ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędzeń Rolnych danego kraju związkowego Niemiec.

Drugim elementem jest ustawowa zasada postępowania urządzeniowo-rolnego dopuszczająca jego uczestników do możliwości wpływania na przeprowadzone postępowanie, a w efekcie na jego wynik.

Dzięki tak ustalonemu porządkowi, postępowanie urządzeniowo-rolne pozwala w dużej mierze na realizację w przestrzeni wiejskiej w sposób kompleksowy z uwzględnieniem następujących interesów publicznych (§37 FlurbG): tworzenie warunków przestrzennych dla rozwoju rolnictwa i leśnictwa, realizacja zapisów planowania przestrzennego wszystkich szczebli, przygotowanie terenów pod inwestycje publiczne na poziomie gminy, regionu i federacji, potrzeby z zakresu gospodarki wodnej – w tym inwestycje przeciwpowodziowe oraz wymagania przyrodniczo-krajobrazowe;

Nie oznacza to jednak, że realizacja w/w wymagań, interesów i potrzeb należy w Niemczech wyłącznie do zadań administracji ds. rozwoju obszarów wiejskich i urzędów rolnych. Istotne jest to, że gwarantowana jest ich koordynacja poprzez ich wprowadzenie do postępowania tak, aby mogły zostać zrealizowane. Inwestycje publiczne mogą być też przyczyną wszczęcia postępowania. Dobrym przykładem w tym względzie mogą być scalenia wokółautostradowe.

Instytucje odpowiedzialne ustawowo za realizację danego interesu publicznego winny po otrzymaniu informacji o wszczęciu postępowania zwrócić się do właściwego terytorialnie Urzędu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędów Rolnych z wnioskiem o włączenie realizacji swoich zadań na obszarze objętym tym postępowaniem do tego postępowania.

Obliguje to następnie ten Urząd do ujęcia tych zadań w planie urządzeniowo-rolnym, co umożliwi realizację danej inwestycji. Plan urządzeniowo-rolny kumuluje wyniki wszystkich prac zrealizowanych w ramach postępowania. Plan składa się z części tekstowej i kartograficznej oraz dokumentacji.

Poza ważną rolę koordynatora w gestii Urzędu leży również pozyskanie gruntów pod planowane inwestycje publiczne (§40 FlurbG). Pozyskanie tych terenów odbywa się z reguły bezkonfliktowo przy akceptacji uczestników postępowania urządzeniowo-rolnego.

Dzieje się tak dzięki aktywnym działaniom właściwego terytorialnie Urzędu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędów Rolnych. To on koordynuje przebieg tras poszczególnych mediów (drogi, infrastruktura komunalna, nowe tereny inwestycyjne, inne), czasową realizację inwestycji realizowanych przez poszczególne organy i zaangażowane jednostki oraz kontroluje kwestię finansowania tych inwestycji. Dzięki temu działania te są realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i przyjętymi procedurami.

FINANSOWANIE PRAC

Niemiecka federalna ustawa o urządzeniach rolnych wyodrębnia koszty postępowania i koszty realizacji.

Do kosztów postępowania zalicza się (zgodnie z §104 FlurbG) koszty osobowe i rzeczowe pracy Urzędów ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędów Rolnych oraz koszty urzędowe prowadzonych postępowań. Koszty te pokrywane są z budżetu danego kraju związkowego. W przypadku postępowania urządzeniowo-rolnego dla realizacji przedsięwzięć i inwestycji publicznych, część kosztów ponosi inwestor główny tego postępowania.

Kosztami realizacyjnymi są (zgodnie z §105 FlurbG) koszty realizacji inwestycji wynikających z postępowania. Zaliczają się do nich głównie koszty: realizacji projektu dróg i urządzeń melioracji podstawowych wraz z towarzyszącym planowaniem krajobrazowym, pomiarów geodezyjnych, wyceny gruntów oraz prawomocnych odszkodowań za grunt odstąpiony w ramach postępowania.

Koszty realizacyjne postępowania przypadają stowarzyszeniu uczestników. Ich wysokość zależy w istotnym stopniu od rozmiaru planowanego w postępowaniu inwestycyjnym o charakterze budowlanym. Zarząd stowarzyszenia uczestników może (zgodnie z §19 FlurbG) obciążyć poszczególnych uczestników określonymi świadczeniami pieniężnymi lub rzeczowymi, jeżeli w ramach postępowania realizowane są ich interesy. Świadczenia uiszczane są przez właścicieli w stosunku do wartości ich działek w nowym stanie.

Dla sfinansowania części kosztów, stowarzyszenie uczestników zaciągać może pożyczki i kredyty, w przypadku, gdy możliwości finansowe uczestników nie są w stanie zapewnić koniecznych środków. Powstałe przy tym odsetki zaliczane są do kosztów realizacyjnych postępowania.

Celem odciążenia uczestników postępowania gmina może partycypować w jego kosztach, np. poprzez finansowanie odsetek od pożyczek i kredytów. Jest to szeroko praktykowane, gdyż gmina przejmuje zwykle w posiadanie i utrzymanie inwestycje powstałe w ramach postępowania.

PODSUMOWANIE

Turyngia, jako były region NRD, jest przykładem właściwego wykorzystania potencjału administracji odpowiedzialnej za proces kształtowania obszarów wiejskich dla przygotowania struktur przestrzennych, przyspieszających przemiany społeczno-gospodarcze na tych obszarach.

Podstawę prawną dla urzędów rolnych stanowi w prawodawstwie niemieckim federalna ustawa o urządzeniach rolnych oraz akty wykonawcze do tej ustawy, stanowione przez poszczególne kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec (prawo regionalne). Powszechny sukces urzędów rolnych w Niemczech nie byłby możliwy bez systemu administracji, kreowanego przez wspomnianą ustawę oraz jej akty wykonawcze.

Przeprowadzenie postępowań urządzeniowo-rolnych należy w Niemczech do właściwych terytorialnie Urzędów ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urzędów Rolnych. W rozumieniu prawa są to organy administracji publicznej, któ-

rych funkcjonowanie – łącznie z nazwą – podlega prawu danego kraju związkowego. Naczelnym organem administracji ds. rozwoju obszarów wiejskich i urzędzeń rolnych danego kraju związkowego jest minister właściwy w sprawach rolnictwa, któremu podlegają również wszystkie inne podmioty zaangażowane w prowadzenie urzędzeń rolnych (rys. 1). Zapewniona jest przez to koordynacja i wysoka skuteczność działań.

Przedstawiony w niniejszym artykule na przykładzie Turynгии zarys modelu organizacyjno-instytucjonalnego urzędzeń rolnych w Republice Federalnej Niemiec zdaje się nadal stanowić niedościgniony wzór dla modelu obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli aktualne jest założenie, iż winniśmy w tym względzie czerpać z wzorców niemieckich, to bardzo korzystny jest fakt, iż Województwo Małopolskie od marca br. do lipca 2012 roku realizować będzie wspólnie z Turyngią ze środków Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO) na lata 2007-2013 ważny projekt pn. „Doskonalenie działań administracji regionalnej odpowiedzialnej za scalenia gruntów w Małopolsce”.

BIBLIOGRAFIA

- Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 1997 (BGBl. I S. 1430) (federalna Ustawa o urządzeniach rolnych).
- Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Thüringen vom 7. Juni 1991.
- Landwirtschaftsanpassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. Juli 1991 (BGBl. I, S. 1418), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1149).
- Thüringer Gesetz zur Zusammenfassung der Rechtsgrundlagen und zur Neuausrichtung des Vermessungs- und Geoinformationswesens; vom 16. Dezember 2008, in Kraft getreten am 1. Januar 2010.

Dr inż. Jacek M. Pijanowski
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji
Katedra Geodezji Rolnej, Katastru i Fotogrametrii
30-149 Kraków, ul. Balicka 253a,
e-mail: j.pijanowski@ur.krakow.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
Departament Środowiska, Rolnictwa i Geodezji;
Zespół Geodezji Rolnej;
30-017 Kraków, ul. Raclawicka 56,
e-mail: jacek.pijanowski@umwm.pl

Recenzent: *Prof. dr hab. Edward Preweda*

