

Jacek M. Pijanowski

**STUDIUM PORÓWNAWCZE STRUKTURY
I KOMPETENCJI ADMINISTRACJI ODPOWIEDZIALNEJ
ZA PRACĘ URZĄDZENIOWO-ROLNE W POLSCE
I W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC**

**COMPARATIVE STUDY OF THE ADMINISTRATION
STRUCTURE AND COMPETENCE RESPONSIBLE
FOR RURAL FURNISHING IN POLAND
AND FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY**

Streszczenie

Artykuł przedstawia wyniki ogólnego porównania administracji odpowiedzialnej za prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec. Autor omawia poszczególne instytucje zaangażowane w proces scalania gruntów w obydwu krajach, ich zadania oraz wzajemne powiązania. W drugiej części artykułu autor porównuje obydwa systemy. W wyniku przeprowadzonej analizy ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz federalnej ustawy o urządzeniach rolnych zaobserwować można istotne różnice pomiędzy kompetencjami i strukturą administracji odpowiedzialnej za urządzenia rolne w obu krajach.

Zasadniczą różnicą jest stopień koncentracji kompetencji. W Polsce mamy do czynienia z niezrozumiałym rozproszeniem kompetencji pomiędzy marszałkiem, starostą i wojewodą oraz szeregiem innych osób prawnych, co skutecznie komplikuje realizację postępowań scaleniowych. Natomiast w RFN są one skoncentrowane pod jednym zwierzchnictwem.

Słowa kluczowe Urządzenia rolne, scalenia gruntów, rozwój obszarów wiejskich, administracja publiczna

Summary

This article presents the results of the general comparison of the administration responsible for rural furnishing in Poland and Federal Republic of Germany. Author discusses the various institutions involved in the process of land consolidation in both countries, their tasks and interrelationships. In the second part of the article author compares the two systems. As a result of the analysis of the law on land exchange and consolidation and the federal law on rural furnishing can be observed significant differences between the competencies and structure of the administration responsible for rural furnishing in both countries.

The main difference is the degree of concentration of powers. In Poland we have incomprehensible dispersion of powers between the Marshall of the Voivodeship (regional level), the Starosta (county level) and the Voivode (government representative in the region) and a host of other legal persons, which effectively complicates the implementation of land consolidation. While in the FRG they are concentrated under one authority.

Key words: Rural furnishing, land consolidation, rural development, public administration

WPROWADZENIE

Prace urządzeniowo-rolne, które przeprowadza się głównie dla stworzenia korzystniejszych warunków dla zagospodarowania terenów użytkowanych rolniczo, mają znaczny wpływ na polepszenie i rozwój również innych aspektów rozwoju obszarów wiejskich. Zaliczyć można tu gminne inwestycje infrastrukturalne, gospodarkę gruntami, ochronę przeciwpowodziową (suche poldery, usprawnienie urządzeń melioracji podstawowych w ramach zagospodarowania poscaleniowego) oraz turystykę i rekreację, korzystającą coraz częściej z dróg transportu rolnego. Prace te są niezwykle ważne dla rozwoju gmin, regionów i całego kraju.

Zdumiewającym jest fakt, iż nie przystająca do szybkiej i powszechnej realizacji tych zadań ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o scaleniu i wymianie gruntów, do dnia dzisiejszego kreuje system prawno-organizacyjno-finansowy urządzeń rolnych w Polsce. Zwłaszcza, że od kilkudziesięciu już lat środowiska naukowe wskazują na konieczność zainteresowania się decydentów rozwiązaniami prawnymi Republiki Federalnej Niemiec. Jednym z najważniejszych elementów federalnej ustawy z dnia 16 marca 1976 roku o urządzeniach rolnych są zapisy sankcjonujące zwartą, komunikatywną i nieskomplikowaną strukturę administracji odpowiedzialnej za realizację inwestycji z zakresu urządzeń rolnych.

W artykule przedstawiono wyniki ogólnego porównania struktury administracji odpowiedzialnej za prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec.

CEL I METODA

Celem artykułu jest ogólne porównanie i dyskusja najistotniejszych zdań autora, różnic w systemie struktur administracji odpowiedzialnej za prace urządzeniowo-rolne w Polsce i w RFN. Istotnym było przy tym przedstawienie ogólnego zarysu wybranych zadań organów administracji obydwu krajów.

Podstawą metodyczną opracowania była analiza dokumentów prawnych. Posłużono się również metodą opisowo-porównawczą, co pozwoliło na zobrazowanie różnic w strukturach administracji odpowiedzialnej za prace urządzeniowo-rolne w Polsce w Republice Federalnej Niemiec.

ZARYS STRUKTURY I KOMPETENCJI ADMINISTRACJI ODPOWIEDZIALNEJ ZA PRACE URZĄDZENIOWO-ROLNE W POLSCE

Zadania związane z prowadzeniem prac urządzeniowo-rolnych są w Polsce realizowane przez wiele różnych organów administracji publicznej. Najważniejsze zadania w tym zakresie przypadają starostom, którzy są organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie postępowania scaleniowego. Prace scaleniowe koordynuje i wykonuje natomiast samorząd województwa. Zadania te prowadzone są przy pomocy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych – wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych (BGiTR).

Finansowanie prac scaleniowych w klasycznym przypadku odbywa się z budżetu państwa, zaś funkcję płatnika pełni wojewoda. W ramach realizowanych postępowań tego rodzaju nie zawsze realizowano jednak zagospodarowanie poscaleniowego. Możliwość taką daje od niedawna ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Zagospodarowanie poscaleniowe przeprowadza i wykonuje zgodnie z tą ustawą starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Funkcje płatnika w postępowaniach scaleniowych dofinansowywanych w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013 ze środków unijnych pełni natomiast Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). W ramach tego rodzaju postępowań zagospodarowanie poscaleniowe stanowi obowiązkową część postępowania.

W finansowanie zagospodarowania poscaleniowego mogą być włączone środki państwowych funduszy celowych oraz środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W pokrywaniu kosztów przeprowadzania postępowania scaleniowego lub wymiennego oraz zagospodarowania poscaleniowego mogą uczestniczyć właściciele gruntów, objętych postępowaniem na zasadach ustalonych przez starostę. W przypadku prowadzenia scalania gruntów w związku z budową autostrady, koszty wykonania scalenia i wymiany gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów pokrywa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Niewielką rolę w przeprowadzaniu prac scaleniowych odgrywa także Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) powstała w 2003 roku w miejsce Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wśród swoich kompetencji, do których należy głównie obrót oraz administrowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ma ona możliwość inicjowania prac urządzeniowo-rolnych na tych gruntach.

Zgodnie z ustawą o scaleniu i wymianie gruntów postępowanie scaleniowe może być wszczęte na wniosek większości właścicieli gospodarstw rolnych położonych na projektowanym obszarze scalenia lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia. Istnieje ponadto możliwość wszczęcia postępowania scaleniowego z urzędu, pod warunkiem, że spełnione są warunki zawarte w art. 4 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów [Ustawa 1982].

Wniosek o przeprowadzenie postępowania trafia do starosty, który realizuje prace scaleniowe jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Wraz z wpływieniem wniosku, starosta przygotowuje postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego zawierające określenie obszaru scalenia, wykaz wszystkich uczestników postępowania oraz przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych. Kolejnym zadaniem starosty jest zorganizowanie zebrania uczestników, podczas którego wybierana jest Rada uczestników scalenia. Pełni ona w postępowaniu rolę organu doradczego.

W celu przeprowadzenia szacunku gruntów rolnych, lasów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych oraz opracowania projektu scalenia, starosta udziela upoważnienia geodecie posiadającemu stosowne uprawnienia zawodowe. Geodeta wykonuje zlecone mu prace przy udziale komisji, która pełni funkcje doradcze. Komisja ta składa się zwykle z Rady uczestników scalenia, przedstawiciela starosty, przedstawiciela społeczno-zawodowych organizacji rolników oraz przedstawiciela ANR. Na wniosek komisji, starosta może powołać do jej składu dodatkowo rzeczoznawców majątkowych. Po zakończeniu procesu szacowania gruntów starosta zwołuje kolejne zebranie uczestników postępowania scaleniowego, na którym przedstawia wyniki szacunku. Jego zatwierdzenie poprzedzone jest zwykle procedurą odwoławczą.

Wszelkie skargi czy odwołania wnoszone przez uczestników w trakcie scalenia – w tym m.in. do wyników szacunku gruntów – rozpatrywane są jednoinstancyjnie przez starostę. Natomiast skargi na decyzję o zakończeniu postępowania rozpatrywane są w pierwszej instancji jest przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO), natomiast organem drugiej instancji Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Kolejnym etapem postępowania scaleniowego jest wyznaczenie na gruncie projektu scalenia przez geodetę oraz okazanie projektu uczestnikom scalenia. Następnym etapem jest rozpatrzenie ewentualnych zastrzeżeń do projektu scalenia przez starostę. Następuje również okazanie uczestnikom postępowania zmian

jakie powstały w wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń. Następną czynnością w ramach postępowania jest decyzja starosty o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów. Projekt ten może zostać zatwierdzony tylko wtedy, gdy po jego okazaniu większość uczestników scalenia nie zgłosiła zastrzeżeń.

Po zatwierdzeniu projektu scalenia starosta zwołuje kolejne zebranie uczestników, na którym odczytywana jest decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia. Decyzja ta stanowi podstawę do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych. Jest ona również podstawą do wprowadzenia uczestników przez starostę w posiadanie wydzielonych im gruntów. W decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia określone są również prace z zakresu zagospodarowania poscaleniowego, umożliwiające objęcie w posiadanie przez uczestników scalenia wydzielonych im w ramach postępowania scaleniowego gruntów.

Ustawa o scaleniu i wymianie gruntów nie wspomina o czynnym uczestnictwie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w postępowaniu scaleniowym. Mimo tego organ ten jest istotnym elementem w procesie scalenia a jego rola jest nieoceniona. Głównie dlatego, że scalenie ma sens tylko w przypadku dobrej woli i zaangażowania władz gminy.

ZARYS STRUKTURY I KOMPETENCJI ADMINISTRACJI ODPOWIEDZIALNEJ ZA PRACE URZĄDZENIOWO-ROLNE W RFN

Za prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych w Republice Federalnej Niemiec odpowiadają właściwe terytorialnie urzędy ds. rozwoju obszarów wiejskich (UROW). Realizują one zadania związane z kompleksowym rozwojem obszarów wiejskich, obejmujące obok urzędzeń rolnych również odnowę wsi oraz program LEADER+. W każdym kraju związkowym organem wyższego stopnia względem UROW jest minister właściwy w sprawach rolnictwa (dalej: Ministerstwo). W przypadku, gdy ilość prowadzonych postępowań urządzeniowo-rolnych przekroczy moce przerobowe właściwego terytorialnie UROW, może on zlecić jego przeprowadzenie innemu podmiotowi. Są to zazwyczaj przedsiębiorstwa geodezyjne, które przystępują do prac na podstawie decyzji Ministerstwa.

Najważniejszym partnerem UROW w trakcie przygotowania i prowadzenia postępowania jest burmistrz danej gminy, który bierze aktywny udział w spotkaniach i pracach projektowych. Głównym inwestorem postępowania urządzeniowo-rolnego jest natomiast Stowarzyszenie uczestników, które powstaje wraz z uprawomocnieniem się decyzji o wszczęciu postępowania. Jego członkami są wszyscy właściciele nieruchomości, które położone są na obszarze objętym postępowaniem urządzeniowo-rolnym. Uczestnicy postępowania wybierają ze swojego grona Zarząd, który reprezentuje interesy Stowarzyszenia. Do obowiązków Zarządu stowarzyszenia należy przede wszystkim opracowanie projektu dróg i urzędzeń melioracji podstawowych. Do jego obowiązków należy

również zbiórka opłat i składek zatwierdzonych w postępowaniu a także działalność informacyjna oraz udział w postępowaniach odwoławczych. Zadaniem Zarządu jest również ochrona praw wszystkich uczestników postępowania oraz reprezentowanie interesów uczestników w trakcie postępowania. Zarząd realizuje swoje zadania przy aktywnym udziale związku ds. rozwoju obszarów wiejskich i prac urządzeniowo-rolnych danego kraju związkowego. Jest to instytucja pomocnicza, do której zadań należy przygotowanie w imieniu Stowarzyszenia uczestników projektu technicznego dróg rolniczych i melioracji podstawowych oraz obsługa finansowa postępowania. Dzięki takiej konstrukcji rola Zarządu stowarzyszenia uczestników sprowadza się do podejmowania decyzji co do przyszłego kształtu obszaru objętego postępowaniem. Natomiast faktyczne wykonanie zadań projektowych i finansowych leży po stronie związku. Odbywa się to przy aktywnym udziale właściwego terytorialnie UROW.

Przy Naczelnym Sądzie Administracyjnym każdego kraju związkowego funkcjonuje tzw. stanowisko ds. odwołań nazywane również Sądem ds. postępowań urządzeniowo-rolnych. Stanowisko to powoływane jest przez Ministerstwo, a jego głównym zadaniem jest polubowne załatwianie wszelkich sporów czy odwołań powstałych w ramach postępowania. Jego drugim zadaniem jest badanie zgodności aktów administracyjnych wydawanych w trakcie postępowania z zapisami federalnej ustawy o urządzeniach rolnych. Członkami Stanowiska ds. odwołań są: sędzia zawodowy i jego zastępcy oraz tzw. sędziowie honorowi (specjaliści, rolnicy itp.).

Federalna ustawa o urządzeniach rolnych nakazuje przed wszczęciem postępowania urządzeniowo-rolnego wystosowanie przez UROW odpowiednie powiadomienia do wszystkich osób prawnych, które mogły by być dotknięte postępowaniem. Prace przygotowawcze obejmują jednak w szczególności uzgodnienia techniczne z właściwymi terytorialnie instytucjami – głównie w sprawach dróg, gospodarki wodnej, melioracji, ochrony środowiska oraz rolnictwa. Kolejnym krokiem jest opracowanie założeń planu dróg rolniczych i melioracji podstawowych (tzw. Plan urządzeń wspólnych i publicznych). Projekt ten jest następnie wyłożony publicznie celem uzgodnień z instytucjami publicznymi i właścicielami gruntów.

Następnie UROW organizuje zebranie informacyjne dla potencjalnych uczestników, na którym zawiadamia o planowanym wszczęciu postępowania urządzeniowo-rolnego oraz o przewidywanych kosztach związanych z przeprowadzeniem tego postępowania. W przypadku aprobaty zebranych i podjęcia stosownej uchwały naczelny organ administracji do spraw urządzeń rolnych danego kraju związkowego tj. Ministerstwo podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania. Należy tu zaznaczyć, iż w RFN uczestnicy postępowania partycypują w 20% kosztów jego realizacji [Federalna ustawa 1976].

Po wszczęciu postępowania wykonuje się projekty techniczne inwestycji wynikających z planu dróg rolniczych i melioracji podstawowych, po czym wy-

konywane są one w terenie (patrząc z perspektywy polskiej można upraszczając stwierdzić, iż w Republice Federalnej Niemiec w trakcie postępowania realizowane jest zagospodarowanie poscaleniowe). Równolegle przeprowadza się szacunek gruntów. Wartość gruntu określana jest przez biegłego przy udziale Zarządu stowarzyszenia uczestników. Wyniki szacunku zatwierdzane są decyzją administracyjną.

Po szacunku gruntów przystępuje się do opracowania tzw. planu urządzeniowo-rolnego, czyli projektu nowego układu gruntowego – w blokach projektowych, wyznaczonych przez wykonane wcześniej inwestycje z zakresu dróg transportu rolnego i melioracji podstawowych. Po opracowaniu plan urządzeniowo-rolny jest sprawdzany i zatwierdzany przez Ministerstwo w drodze decyzji administracyjnej. Plan ten uprawomocnia się, jeśli uczestnicy postępowania nie zgłosili sprzeciwów, bądź gdy sprzeciwy zostały załatwione pozytywnie. Po uprawomocnieniu się planu urządzeniowo-rolnego UROW ogłasza wykonanie tego planu i dochodzi do tymczasowego wprowadzenia właścicieli działek w nowy stan władania. Wraz z zarządzeniem wykonania planu oznajmiany jest nowy stan prawny.

Ostatnim etapem postępowania jest przygotowanie przez UROW decyzji o zakończeniu postępowania. Decyzja ta musi zawierać stwierdzenie, że wszystkie zobowiązania pomiędzy zainteresowanymi, uczestnikami i administracją zostały załatwione w sposób niepodważalny oraz oświadczenie o wypełnieniu przez Zarząd stowarzyszenia uczestników postępowania powierzonych mu zadań.

DYSKUSJA RÓŻNIC W STRUKTURACH ADMINISTRACJI ODPOWIEDZIALNYCH ZA PRACE URZĄDZENIOWO-ROLNE W POLSCE I W RFN

W wyniku przeprowadzonej analizy ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz federalnej ustawy o urządzeniach rolnych zaobserwować można istotne różnice pomiędzy kompetencjami i strukturą administracji odpowiedzialnej za urządzenia rolne w obu krajach (por. tab. 1).

Prace urządzeniowo-rolne w Polsce wykonuje i koordynuje samorząd województwa przy pomocy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, którymi są podupadające w wielu regionach BGiTR. Organem, który przeprowadza prawnie postępowanie scaleniowe jest natomiast starosta. W RFN organem władnym do wszczęcia postępowania urządzeniowo-rolnego jest Ministerstwo, natomiast przeprowadzane jest ono przez podległy mu właściwy terytorialnie UROW przy współpracy z gminą.

Zarówno Stowarzyszenia uczestników postępowania w RFN, jak i Rady uczestników postępowania w Polsce są podmiotami, składającymi się z uczestników postępowania. Istotna różnica między tymi dwoma pozornie podobnymi

instytucjami polega na roli jakie pełnią one w postępowaniu oraz ich forma prawna. Stowarzyszenie uczestników jest w RFN investorem głównym postępowania urządzeniowo-rolnego oraz odpowiada za sprawy finansowe. Natomiast Rada uczestników scalenia w Polsce stanowi jedynie organ doradczy, aczkolwiek uczestniczy we wszystkich etapach postępowania scaleniowego.

Tabela 1. Wybrane różnice pomiędzy kompetencjami administracji odpowiedzialnej za prace urządzeniowo-rolne w Polsce i w RFN

Table 1. Some differences between the competence of the administration responsible for furnishing and agricultural work in Poland and in the FRG

Lp.	Polska	Republika Federalna Niemiec
1.	Prace przygotowawcze sprowadzają się głównie do określenia uczestników postępowania i przygotowania materiałów kartograficznych.	Prace przygotowawcze obejmują szczegółowe uzgodnienia techniczne przed wszczęciem postępowania z właściwymi terytorialnie instytucjami – głównie w sprawach dróg, gospodarki wodnej, melioracji, ochrony środowiska oraz rolnictwa oraz określenie uczestników postępowania.
2.	Organem przeprowadzającym postępowanie scaleniowo-wymienne jest starosta (poziom powiatu).	Organem przeprowadzającym postępowanie urządzeniowo-rolne jest UROW danego kraju związkowego działający pod zwierzchnictwem Ministerstwa (poziom regionalny).
3.	Marszałek województwa koordynuje i wykonuje prace scaleniowo-wymienne przy pomocy BGiTR. Biura te prowadzą prace w porozumieniu ze starostą.	Naczelnym organem administracji ds. rozwoju obszarów wiejskich i urzędów rolnych jest Ministerstwo. Wszystkie prace prowadzone są w sposób niezależny przez podległe mu UROW.
4.	Rada uczestników scalenia pełni rolę społecznego organu doradczego.	Stowarzyszenie uczestników postępowania jest głównym investorem postępowania urządzeniowo-rolnego oraz prowadzi sprawy finansowe.
5.	Odwołania w trakcie postępowania kierowane są do starosty a po jego zakończeniu do SKO.	Wszystkie odwołania kierowane są do Stanowiska ds. odwołań przy NSA kraju związkowego.
6.	Koszty postępowania klasycznego finansuje budżet państwa lub dofinansowuje ARiMR ze środków unijnych.	Koszty postępowania finansuje państwo, kraj związkowy i uczestnicy postępowania w proporcjach 20%; 60%; 20%. 90% kosztów kraju związkowego pokrywane są ze środków unijnych, zaś część kosztów przypadających uczestnikom przejmują z reguły gmina.
7.	Rola wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jest w postępowaniu scaleniowym bierna.	Gmina jest najważniejszym partnerem UROW w prowadzeniu postępowania.

Źródło: Opracowanie własne.

Source: Own study.

Rola uczestników postępowania scaleniowego w Polsce jest bierna i sprowadza się głównie do zgłaszania ewentualnych zastrzeżeń do wyników poszczególnych etapów scalenia w ramach procedury odwoławczej. Poza tym w Polsce uczestni-

ka postępowania scalenie „nic nie kosztuje”. Można kolokwialnie stwierdzić, iż poprawę struktury swojego gospodarstwa i infrastrukturę rolniczą otrzymują oni niejako za darmo. Środki finansowe na realizację prac scaleniowych pochodzą od wojewody, który rozporządza środkami z budżetu państwa. Natomiast w przypadku programu PROW 2007-2013 finansowanie prac scaleniowych odbywa się przy udziale ARiMR, która przekazuje na wniosek marszałka środki pochodzące z Unii Europejskiej do starosty. W RFN wszystkie prace urządzeniowo-rolne finansowane są w proporcjach: 20%; 60%; 20% przez państwo; kraj związkowy; uczestników postępowania, przy czym ok. 90% kosztów przypadających krajowi związkowemu pokrywanych jest ze środków unijnych.

Kolejna różnica to występowanie w RFN stanowisk ds. odwołań, którego głównym zadaniem jest polubowne załatwianie wszelkich sporów czy odwołań powstałych w trakcie postępowania co je bardzo przyspiesza. W polskim systemie administracji odpowiedzialnej za prace scaleniowe taki organ nie występuje a odwołania czy zażalenia kierowane są do starosty, który w trakcie postępowania rozpatruje je samodzielnie a po zakończeniu postępowania kieruje do SKO. W praktyce często dochodzi do rozpatrzenia sprawy na korzyść uczestnika postępowania co prowadzić może nawet do unieważnienia decyzji starosty o zatwierdzeniu projektu scalenia. W Republice Federalnej Niemiec decyzja o zakończeniu postępowania jest niepodważalna.

Ogólnie rzecz ujmując można stwierdzić, że zasadniczą różnicą w strukturach administracji prowadzącej prace urządzeniowo-rolne w obu krajach jest stopień koncentracji kompetencji. W Republice Federalnej Niemiec są one skoncentrowane pod jednym zwierzchnictwem – Ministerstwa. W Polsce mamy do czynienia z niezrozumiałym rozproszeniem kompetencji pomiędzy marszałkiem, starostą i wojewodą oraz szeregiem innych osób prawnych, co komplikuje skutecznie realizację postępowań scaleniowych.

Zasadnicze, zdaniem autora, różnice występujące w kompetencjach administracji odpowiedzialnej za prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec zestawione zostały w tabeli 1.

PODSUMOWANIE

Przedstawiony w artykule zarys różnic struktur administracji prowadzącej prace urządzeniowo-rolne w Polsce i w Republice Federalnej Niemiec ujawnia duże różnice w ich zadaniach i kompetencjach. W Polsce są one w nieuzasadniony sposób rozproszone, co negatywnie wpływa na efektywność i tempo prowadzonych prac. Szczególnie bezcelowe zdaje się być ustawowe przyporządkowanie prowadzenia prac scaleniowych powiatom – zwłaszcza, że to marszałek województwa koordynuje i wykonuje prace scaleniowo-wymienne przy pomocy BGiTR.

Starostowie często nie są zainteresowani prowadzeniem scaleń, gdyż jest to trudne, czasochłonne i konfliktogenne postępowanie. Scalenia nie leżą również w interesie samorządów powiatowych, gdyż nie mają one z ich przeprowadzenia bezpośrednich korzyści. Największe korzyści ze scalenia gruntów ma gmina i jej mieszkańcy. Również samorzady województw winny być nimi zainteresowane, gdyż naczelnym zadaniem tego szczebla administracji jest stymulowanie pozytywnych przemian cywilizacyjnych i gospodarczych regionu.

Sprawdzonym wzorem zdaje się być struktura administracji odpowiedzialnej za prace urządzeniowo-rolne jaka występuje w RFN. W kraju tym za programowanie i wykonywanie postępowań urządzeniowo-rolnych odpowiedzialny jest poziom regionalny (Ministerstwo) w imieniu którego działają mocno związane z terenem właściwe terytorialnie UROW. W Polsce odpowiadają im BGiTR. Należy w pełni wykorzystać ich potencjał, gdyż wciąż jeszcze dysponują one dużym doświadczeniem, znajomością terenu oraz dostępnych opracowań geodezyjno-kartograficznych. Powinny one w przyszłości odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu przestrzeni rolniczej oraz generalnie w rozwoju obszarów wiejskich. Efektywne prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych w Polsce możliwe będzie tylko wtedy, gdy działania podejmowane przez organy administracji odpowiedzialnej za prace urządzeniowo-rolne będą zintegrowane. Ustawowe przyporządkowanie scaleń staroście przeczy tej tezie.

Najtrudniejszym jednak zadaniem będzie trwałe przekonanie społeczności lokalnych i wzbudzenie świadomości społecznej co do celowości prowadzenia prac urządzeniowo-rolnych. W tym względzie nie wystarczy jedynie postulowanie czy powszechnie propagowanie wśród społeczności lokalnych wagi prowadzenia prac zmierzających do poprawy struktury przestrzennej ich gospodarstw i sołectw. Potrzebą chwili zdaje się być kreowanie usankcjonowanych prawnie mechanizmów „wciągających” społeczności lokalne w „wir” restrukturyzacji obszarów wiejskich. Rozwiązanie Republiki Federalnej Niemiec jest w tym względzie następujące: to uczestnicy postępowania są głównym inwestorem postępowania oraz prowadzą sprawy finansowe przy wsparciu administracji. Ponadto zgodnie z maksymą, iż „coś co nic nie kosztuje nie jest nic warte” za udział w postępowaniu uczestnicy zobowiązani są pokryć 20% jego kosztów, które w praktyce w połowie lub nawet w całości pokrywa gmina. Dzięki temu osiągnane są przynajmniej dwie korzyści: „motorem” postępowania są gmina i rolnicy zainteresowani zwiększeniem efektywności swoich gospodarstw oraz postępowanie daje możliwość przejęcia gruntów od właścicieli nie zainteresowanych dalszą produkcją rolną. Stworzenie podobnych mechanizmów w Polsce już wkrótce mogło by doprowadzić do bardzo szybkiego spadku liczby gospodarstw małych, nierentownych a w konsekwencji do stabilizowania się odsetka gospodarstw trwale zainteresowanych produkcją rolną. Należy przy tym zaznaczyć, że przede wszystkim redukcja anachronicznie wysokiego w Polsce odsetka

osób zatrudnionych w rolnictwie jest warunkiem przyspieszenia zmian cywilizacyjnych polskiej wsi.

BIBLIOGRAFIA

- Federalna ustawa z dnia 18 czerwca 1976 roku o urządzeniach rolnych – Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 /BGBl. I S. 546/, zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. S. 2794)
- Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2011 r., nr 185, poz. 1097).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r., nr 92, poz. 753)
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 185, poz. 1097)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071)

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