

Teresa Dzikowska

PLANOWANIE URZĄDZENIOWOROLNE JAKO PROCES W ETAPIE PRZYGOTOWAWCZYM DO PRZEPROWADZENIA SCALENIA GRUNTÓW

RURAL ARRANGEMENT PLANNING AS A PROCESS DURING PREPARATORY PHASE OF LAND CONSOLIDATION PROJECT

Streszczenie

Scalenie gruntów jest inwestycją, wymagającą odpowiedniego przygotowania i zaplanowania. Zgodnie z aktami prawnymi regulującymi postępowanie scaleniowe, opracowanie założeń do projektu scalenia gruntów jest wystarczające na etapie prac przygotowawczych. Teza niniejszej pracy jest następująca: w przypadku opracowanego planu urządzenioworolnego wsi, w której ma być przeprowadzone scalenie gruntów, możliwe jest wykorzystanie wybranych wniosków wynikających z przeprowadzonego postępowania planistycznego dla potrzeb opracowania założeń do projektu scalenia gruntów. Zakres tematyczny planu urządzenioworolnego jest znacznie szerszy. Wskazane jest więc wykorzystanie dokumentacji już istniejącej. Wynikiem przeprowadzonych badań jest określenie zakresu wspólnej problematyki tych dokumentów.

Słowa kluczowe: scalenie gruntów, założenia do projektu scalenia gruntów, plan urządzenioworolny

Summary

Land consolidation is an investment. First phase of investment process is adequate preparatory and planning. Elaboration of paper „guidelines for land consolidation project” is enough according to land consolidation act. The thesis of present paper is following: in case of rural arrangement plan there is for the land consolidation area, we can use selected conclusions when we work out guidelines for land consolidation project. The thematic range of rural arrangement plan is

wider. So we should use existing papers and plans. The result of study is identification of common topics.

Key words: *land consolidation, guidelines for land consolidation project, rural arrangement plan*

WSTĘP

Każda inwestycja, z punktu widzenia ekonomii, powinna być poprzedzona dokładną inwentaryzacją stanu istniejącego, analizą celów i narzędzi oraz efektów, jakie spodziewane są po zakończonej realizacji planowanego przedsięwzięcia.

Zamierzenie wszczęcia postępowania scaleniowego ma charakter działania o właściwościach projektu inwestycyjnego [Maczewski 2007], określanego jako działanie, mające na celu przygotowanie i realizację zamierzenia techniczno-technologicznego oraz wykorzystanie wytworzonych zasobów. Mamy więc do czynienia z lokatą kapitału (według art. 3 i 4 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów może to być kapitał własny i obcy) w majątek produkcyjny firmy, czym jest obszar gruntów rolnych.

O sukcesie projektu inwestycyjnego możemy mówić, gdy zainwestowane środki produkcji oraz otrzymane wyniki są takie same lub podobne do oczekiwanych, czyli zaplanowanych. Celem scalenia gruntów jest „racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu” [ustawa o scalaniu i wymianie gruntów art.1, 1982]. Zakres prac ingeruje w prawo własności poszczególnych osób prawnych i fizycznych. Przygotowanie takiej inwestycji polega w pierwszej kolejności na przygotowaniu społeczności lokalnej do zainicjowania postępowania scaleniowego. Może to trwać nawet do kilku lat, jeżeli wymagane jest wprowadzenie znaczących zmian w przestrzeni wiejskiej (nowy układ dróg transportu rolnego, zadrzewienia, zalesienia i in.), zanim zostanie wydane postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego.

Możliwe dofinansowanie tego przedsięwzięcia ze środków budżetu Unii Europejskiej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego 2007 – 2013 wymaga wstępnego opracowania efektów i skutków (tzw. karta informacyjna przedsięwzięcia, poprzednio studium środowiskowe) na podstawie opisu zamierzenia inwestycyjnego zawartego w założeniach do projektu scalenia gruntów.

Niektóre gminy w Polsce przygotowały opracowania urządzenioworolne (plan urządzenioworolny PUR) obejmujące teren wiejski, których treść częściowo obejmuje analizy i syntezy wymagane w założeniach do projektu scalenia gruntów (ZPSG).

MATERIAŁ I METODY BADAŃ

Praca stanowi porównawczą analizę teoretyczną problematyki PUR i ZPSG. Dla potrzeb niniejszej pracy dokonano analizy następującego materiału źródłowego:

- Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów;
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” w zakresie działania „Scalanie gruntów”.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.
- Założenia do projektu scalenia gruntów dla wsi Nowa Wieś Złotoryjska gmina Złotoryja.
- Plan urzędnioworolny gminy Złotoryja.

Dobór materiałów źródłowych został przeprowadzony w taki sposób, aby występowały dokumenty przyjęte do realizacji w okresie programowania 2007–2013, a jednocześnie opracowany został ZPSG, dla tej gminy, dla której sporządzone zostały PUR dla potrzeb weryfikacji ustaleń i wniosków wynikających z analizy teoretycznej.

Zakres merytoryczny analizy dotyczy następujących cech:

- Podstawy prawne, stanowiące o treści i obowiązku sporządzenia dokumentu;
- Treść opracowań, a w szczególności charakterystyka w zakresie uwarunkowań ekologicznych, gospodarczych i społecznych;
- Cel opracowań, wynikający z aktów prawnych oraz potrzeb rozwojowych gmin;
- Uwzględnianie zabiegów urzędnioworolnych, czyli takie opracowanie dokumentu, które pozwoli na określenie powiązań pomiędzy różnymi zabiegami urzędnioworolnym, wynikającymi z potrzeb lokalnej społeczności w zakresie przebudowy struktury przestrzennej wsi;
- Poziom szczegółowości – obszar opracowania oraz jednostka podstawowa, dla której gromadzone są informacje;
- Wymagania dotyczące okresu aktualizacji zapisów w opracowaniach, perspektywa czasowa uwzględniana w dokumentach podczas ich sporządzania.

WYNIKI BADAŃ I Dyskusja

Analiza treści zbadanych opracowań ZPSG wykazała, że zakres zaproponowany w obu przywołanych rozporządzeniach jest znacznie poszerzony. Podobnie, jak w przypadku PUR, prezentowane są uwarunkowania wewnętrzne obszaru (zwłaszcza ekologiczne, gospodarcze) oraz projektowane zabiegi urządzenioworolne w szerszej, czyli wykraczającej poza cel główny, którym jest opis projektu scalenia gruntów, perspektywie czasowej. Treść obejmuje następujące zagadnienia:

- Uwarunkowania ekologiczne – położenie geograficzne i ukształtowanie terenu, jakość bonitacyjna użytków rolnych;
- Uwarunkowania gospodarcze – struktura użytkowania gruntów, struktura władania, struktura obszarowa gospodarstw, rozdrobnienie gruntów;
- Planowane przedsięwzięcia: poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, kształtowanie układu dróg transportu rolnego, kształtowanie krajobrazu rolniczego, zmiany w strukturze użytkowania gruntów.

Charakterystyka obiektu scalenia gruntów nie obejmuje zagadnień związanych z uwarunkowaniami społecznymi oraz wyposażenia w infrastrukturę. Z punktu widzenia ZPSG należałoby zwrócić uwagę tylko na projektowaną lokalizację inwestycji publicznych. Uwzględnienie tego zagadnienia, poprzez pozyskanie terenu z pominięciem procedury wywłaszczeniowej zwiększa ocenę punktową scalenia gruntów w rankingu projektów. Niemniej jednak jest to ważne rozwiązanie w minimalizacji kosztów społecznych wywłaszczenia.

Dla potrzeb opracowania ZPSG nie jest wymagana znajomość kierunków produkcji, wyposażenia w maszyny i urządzenia rolnicze, aczkolwiek intensywność produkcji determinuje projekt scalenia gruntów poprzez badanie rozłogu gospodarstw rolnych przed i po scaleniu gruntów oraz efektywności ekonomicznej scalenia gruntów.

Bardzo istotne informacje zawarte w ZPSG dotyczą formalnych warunków wszczęcia postępowania scaleniowego, a więc następujące:

- informacja o liczbie wnioskodawców;
- określenie granic obszaru scalenia gruntów; ZPSG dla Nowej Wsi Złotyjskiej zwiększono projektowany obszar scalenia gruntów o wybrane grunty rolne, będące w Zasobie Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, położone na terenie sąsiedniego obrębu. Przyczyną tego była możliwość poprawy struktury wielkościowej gospodarstw;
- przewidywany stopień zmniejszenia liczby działek ewidencyjnych.

Informacje te dotyczą tylko inwestycji scalenia gruntów. PUR zawiera jednak ogólne informacje dotyczące poparcia lub jego braku dla prac urządzenioworolnych, a w szczególności scalenia gruntów.

Tabela 1. Charakterystyka porównawcza planów urzędnioworolnych oraz założeń do projektu scalenia gruntów**Table 1.** Comparative description of rural arrangement plan and guidelines for land consolidation project

Lp. Number	Wyszczególnienie Specification	Plan urzędnioworolny Rural arrangement plan	Założenia do projektu scalenia gruntów Guidelines for land consolidation project
1	Podstawa prawna Legal act		Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2004 r. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 kwietnia 2008 r.
2	Treść opracowań Content of elaborations		
	Uwarunkowania ekologiczne Ecological conditionings	Ogólna charakterystyka środowiska przyrodniczego Użytkowanie gruntów	
	Uwarunkowania gospodarcze Economic conditionings	Rozdrobnienie gruntów Rozdrobnienie gospodarstw rolnych Struktura wielkościowa gospodarstw Dzierżawienie gruntów Produkcja rolnicza Wyposażenie w infrastrukturę techniczną i rolniczą (drogi i melioracje wodne)	Przebieg istniejących i projektowanych ulic oraz dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych w rozumieniu przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych Urządzenia melioracji wodnych podstawowych
	Uwarunkowania społeczne Social conditionings	Stan i struktura ludności wiejskiej z uwzględnieniem ludności związanej z rolnictwem	
3	Cel opracowania Aim of elaborations	Kompleksowa przebudowa wsi Realizacja zadań samorządu województwa w zakresie modernizacji terenów wiejskich	Dla potrzeb pozyskania dofinansowania z budżetu Unii Europejskiej

Lp. Number	Wyszczególnienie Specification	Plan urządzenioworolny Rural arrangement plan	Założenia do projektu scalenia gruntów Guidelines for land consolidation project
4	Uwzględnienie zabiegów urządzenioworolnych Other arrangements tools	Melioracje podstawowe i szczegółowe Zalesianie gruntów Zadrzewienia Modernizacja sieci drogowej Scalenie gruntów Budowa zbiorników wodnych Tereny przeznaczone do wyłączenia z produkcji rolnej Budowa zbiorników małej retencji	Melioracje podstawowe Grunty przeznaczonych na cele miejscowej użyteczności publicznej Tereny przeznaczone do wyłączenia z produkcji rolnej Grunty przeznaczone na cele infrastruktury technicznej i społecznej w celu pominięcia procedury wywłaszczeniowej
5	Poziom szczegółowości	Obszar gminy, obręb albo sołectwo jako jednostka podstawowa	Obszar scalenia gruntów
6	Aktualizacja	Plan długoterminowy z perspektywą czasową około 10-20 lat.	Dotyczy tylko wskazanej inwestycji

Zródło: opracowanie własne.
Source: own study.

Plan urządzenioworolny jest dokumentem, sporządzanym dobrowolnie. Jego zakres tematyczny jest szerszy niż zakres założeń do projektu scalenia gruntów. Niejednoznaczne mogą być tylko następujące tematy:

– Przeznaczenie gruntów na cele infrastruktury technicznej i społecznej. Jeżeli inwestycja jest uwzględniona w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy lub w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wówczas ich lokalizacja zostanie ujawniona w planie urządzenioworolnym.

– Obszar opracowania. Obszar scalenia gruntów nie musi być obszarem obrębu ewidencyjnego lub sołectwa. Nie można wtedy wykorzystać niektórych wskaźników charakteryzujących szachownicę gruntów. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników opisujących rozdrobnienie gruntów, charakteryzujących gospodarstwa rolne na obszarze obrębu ewidencyjnego lub rozproszenie gruntów, gdyż układ dróg transportu rolnego obszaru scalenia jest inny niż układ obrębu ewidencyjnego. Opisuując szczegółowość informacji dla obszaru opracowania należy podkreślić, że wszelkie analizy w ZPSG wykonywane są na podkładzie mapy ewidencyjnej skala 1:5000, natomiast opracowanie PUR nie wymaga podkładu wielkoskalowego, wystarczająca jest szczegółowość mapy topograficznej 1:25000. Niejednokrotnie wybrane analizy przestrzenne prezentowane są za

pomocą kartogramów, dla których jednostką odniesienia jest w PUR – obręb ewidencyjny, a w ZPSG – działka ewidencyjna.

PODSUMOWANIE – WNIOSKI

1. Plan urządzenioworolny nie może zastąpić założeń do projektu scalenia gruntów w przypadku gdy obszar scalenia nie jest taki sam jak jednostka podstawowa w planie. Zazwyczaj scaleniu gruntów poddawane są obszary, których granice pokrywają się z granicami obrębów ewidencyjnych.

2. Jeżeli w gminie występuje plan urządzenioworolny, wówczas jest możliwość zastosowania oszczędności czasowych i finansowych. Nie jest konieczne zgromadzenie kompletnej dokumentacji dla potrzeb opracowania założeń do projektu scalenia gruntów, gdyż niektóre zagadnienia są scharakteryzowane w planach, co należy jedynie zweryfikować, uaktualnić w razie takiej potrzeby (zmienione lub opracowane studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) i wyselekcjonować informacje niezbędne.

3. Dla potrzeb opracowania ZPSG należy przeprowadzić analizy w oparciu o mapy ewidencji gruntów. W przypadku PUR wykorzystywane są najczęściej informacje z części opisowej ewidencji gruntów.

4. Jednostką odniesienia dla PUR jest obręb ewidencyjny, natomiast dla ZPSG – działka ewidencyjna.

BIBLIOGRAFIA

- Matczewski A. *Zarządzanie projektami*. [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Red. Koźmiński A. K., Piotrowski W. PWN 2007, s. 453 – 487.
- Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów* z dnia 26 marca 1982, tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 z późn. zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego "Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006" w zakresie działania "Scalanie gruntów"* z dnia 17 grudnia 2004 r. Dz. U. Nr 285, poz. 2863, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* z dnia 24 kwietnia 2008 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 480, z późn. zm).
- Założenia do projektu scalenia gruntów dla wsi Nowa Wieś Złotoryjska gmina Złotoryja*. 2005, ss. 33.
- Plan urządzenioworolny gminy Złotoryja*. 2001, ss. 121.

Dr inż. Teresa Dzikowska
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Katedra Gospodarki Przestrzennej
ul. Grunwaldzka 53
50-357 Wrocław
Teresa.dzikowska@up.wroc.pl

Recenzent: *Prof. dr hab. inż. Karol Noga*