

Scalanie gruntów – przeszłość czy zadanie przyszłości

Można stwierdzić, nie narażając się na zarzut popełnienia poważniejszego błędu, że szachownica gruntów i rozdrobnienie gospodarstw towarzyszyły Polsce „od zawsze”¹. Odzyskanie niepodległości, po I Wojnie Światowej, postawiło Polskę, od samego początku samodzielnego bytu państwowego przed jednym z głównych zadań do rozwiązania – kwestią agrarną z jej skomplikowaną strukturą i uwarunkowaniami.

Powszechny spis rolny przeprowadzony w 1921 roku dał orientacyjny pogląd na rozmiary szachownicy gruntów w Polsce w tym czasie². Uzupełniając je innymi danymi (np. badaniami Instytutu Gospodarstwa Społecznego) można próbować ustalić liczbę odpowiadającą w przybliżeniu rzeczywistości. Wtedy na terenie Polski było ok. 1,5 mln gospodarstw (46,8% ogólnej liczby) dotkniętych szachownicą, zajmujących ok. 12 mln ha. Jej struktura była zróżnicowana w zależności od regionu kraju; rozdrobnienie wzrastało od terenów północno-zachodnich (Pomorze, Poznańskie) do południowo-wschodnich i południowych, gdzie struktura była wyjątkowo uciążliwa i najtrudniejsza do likwidacji. Dla Polski wyniszczoną polityką państw zaborczych i zniszczonej działaniami wojennymi poprawa struktury przestrzennej rolnictwa była jednym z warunków rozwoju rolnictwa i odbudowy rynku wewnętrznego³. To zadanie miała spełnić ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. nr 92, poz. 718 z późn. zm.). Jedną z cech wyróżniających to postępowanie miało być połączenie komasacji z innymi operacjami agrarnymi. W założeniu polskiego ustawodawcy scalanie gruntów miało korelować z likwidacją służebności, podziałem wspólnot gruntowych oraz uzupełnieniem gospodarstw karłowatych i niepełnorodnych.

Ocena samej ustawy oraz jej efekty były zróżnicowane. Niektórzy uważali, że komasacja w okresie międzywojennym wysunęła się na czoło wszystkich operacji

1 Zob. np. W. Styś: Rozdrobnienie gruntów w b. zaborze austriackim od roku 1787–1931, Lwów 1934; J. Rutkowski: Historia gospodarcza Polski, tom I, Poznań 1947.

2 Por. Kwartałnik Statystyczny z 1925 r., t. II, z. 3, tabela 1A, 1B, ss. 585–590.

3 Zob. W. Staniewicz: Przebudowa ustroju rolnego w Polsce, Warszawa 1928, s. 14 i n.; W. Krzyżanowski: Scalanie gruntów, Tarnopol 1928; Wł. Kępiński: Komasacja jako podstawa naprawy ustroju rolnego, Kraków 1927.

agrarnych, jako najlepiej zorganizowana i opanowana, a Polska – gdy idzie o tempo prac scaleniowych – przodowała w Europie⁴. Komasacja doprowadziła też do wzrostu powierzchni gospodarstw, lecz raczej zamożnych chłopów, których stać było na taki zabieg dzięki własnej, dobrej kondycji ekonomicznej. Natomiast w odniesieniu do biedniejszej grupy rolników, niektóre zasady scalania, np. przenoszenie siedlisk na nowe działki czy likwidacja serwitutów i wspólnot gruntowych pogorszyły ich i tak już nie najlepszą sytuację. Niemniej sądzi się, że ustawa z 1923 r. stworzyła pierwszy polski system prawa scaleniowego, umożliwiając prowadzenie komasacji według jednolitych dla całego kraju zasad, zgodnie z tendencjami obowiązującymi (wtedy) w tej dziedzinie urzędów rolnych. Jak podkreślił Al. Lichorowicz, znaczenie ustawy scaleniowej polegało przede wszystkim na tym, że była jednym z etapów rozwoju modelu komasacji wspólnego dla prawie wszystkich państw europejskich początków XX wieku⁵.

Okres tuż po II Wojnie Światowej był wyjątkowo skomplikowany, gdy idzie o stan prawa komasacyjnego (i nie tylko). W zasadzie prowadzone w tym czasie prace (do 1948 r.) były oparte o przedwojenną ustawę z 31.07.1923 o scalaniu gruntów, zmodyfikowaną różnej rangi aktami prawnymi, które jednak – generalnie – nie wypaczały idei i istoty komasacji. Bilans akcji scaleniowej w latach 1945–1948 był stosunkowo skromny i zamykał się liczbą 327,8 tys. ha gruntów, na których przeprowadzono i zakończono scalenie⁶.

Prymat polityki nad gospodarką, przejawiający się m.in. w masowym uspołdzielczaniu wsi był bezpośrednią przyczyną wydania dekretu z 16 sierpnia 1948 r. o wymianie gruntów (Dz.U. 48, poz. 367 z późn. zm.). Stał się on podstawą przeprowadzania wymian gruntów przede wszystkim dla nowo powstających (a także już istniejących) rolniczych spółdzielni produkcyjnych. W przeciwieństwie do ustawy z 1923 r. dekret o wymianie gruntów ograniczył zakres innych operacji agrarnych tylko do upełnorolnienia gospodarstw gruntami państwowymi i zniesienia zbędnych służebności gruntowych. Całe postępowanie było nastawione na jak najszybsze wydzielenie dużych kompleksów gruntów dla spółdzielni produkcyjnych. Wymiana i scalanie innych gruntów, poza gruntami spółdzielni, były w tym okresie zagadnieniem i zadaniem drugoplanowym.

Wymiana gruntów, choć jednostronnie ukierunkowana i proceduralnie znacznie mniej skomplikowana niż postępowanie scaleniowe, w ostatecznym efekcie nie dała takich rezultatów, jakich się spodziewano.

4 Tak np. Zd. Ludkiewicz: Podręcznik polityki agrarnej, tom. I, Warszawa 1932, s. 154.

5 Problemy scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego, Krakowskie Studia Prawnicze, Rok I, z. 1–2, s. 221.

6 Rocznik Statystyczny 1949, tab. nr 2 lit. h, s. 42.

Koniec lat 60. cechowało już nieco inne spojrzenie na rolnictwo i inaczej rozkładano preferencje. Prawda, że większość nakładów kierowano nadal do tzw. sektora uspołecznionego, ale też częściej podkreślano znaczenie rolnictwa indywidualnego. Również w zakresie kształtowania struktury przestrzennej tego sektora uświadomiono sobie, że trudno dokonać racjonalnych przekształceń w oparciu o dekret o wymianie gruntów i zapomnianą ustawę scaleniową z 1923 r. Stąd też duże nadzieje wiązano z uchwaloną 24 stycznia 1968 r. ustawą o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 3, poz. 13 z późn. zm.), której głównym zadaniem miało być „...polepszenie warunków dla przyspieszenia rozwoju produkcji rolnej”. Temu właśnie celowi dosyć konsekwentnie podporządkowano – przynajmniej w teorii – przepisy ustawy.

Obowiązującej do dzisiaj ustawie z 23 marca 1982 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. 11, poz. 80 z późn. zm.) też nie można zarzucić – oceniając ją w kategoriach przyjętych założeń – że nie uwzględniła szerszej wizji problematyki przestrzennych uwarunkowań funkcjonowania rolnictwa. Już w art. 1 wyraźnie wyeksponowano połączenie ze scaleniem innych elementów urządzeniowo–rolnych takich jak: dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg czy rzeźby terenu. Przyjęcie takiego założenia świadczy o tym, że ówczesny ustawodawca dostrzegł potrzebę nowoczesnego kształtowania „warsztatów rolnych” i widział sens tych zabiegów w kompleksowych pracach urządzeniowo–rolnych, powiązanych ze scalaniem gruntów.

Scalanie nadal pozostało procedurą administracyjno–prawną z dwuinstancyjnym trybem postępowania.

Ustawa z 26.03.1982 r. – jak na warunki polskie – funkcjonowała stosunkowo długo bez zmian, bo aż do 1989 r. W następstwie nowelizacji z dnia 24 lutego 1989 r. (Dz.U. 10, poz. 55) ustawie nadano nie tylko nowy tytuł – o scalaniu i wymianie gruntów⁷ – ale także dosyć gruntownie zmieniono jej dotychczasową treść. Uważa się, iż motywem, który skłonił ustawodawcę do zmiany prawa scaleniowego wcale nie była realizacja celów postawionych przed ustawą, lecz załamanie się akcji scaleniowej w latach 80.⁸ Ponieważ ustawa z 26.03.1982 r. w wersji obowiązującej po nowelizacji w 1989 r. ma być aktem prawnym, w oparciu o który Polska będzie realizowała cele scalenia także w XXI wieku – bo na razie nic nie wskazuje by miało być inaczej – spróbujmy odpowiedzieć na dwa pytania: czy nadal istnieją uzasadnienia dla prac scaleniowych? Jeżeli tak, to czy obowiązujące prawo scaleniowe jest aktem w pełni przystosowanym do aktywniejszego wykonania tego zadania.?

7 Tekst jednolity – Dz.U. 1989/58, poz. 349 z późn. zm.

8 P. Czechowski, A. Siwek: Problemy prawne urządzeń rolnych – stan obowiązujący i perspektywy, (w:) Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego, Katowice 1993, s. 195.

Pogląd, że szachownica gruntów jest zjawiskiem dla rolnictwa niekorzystnym, gdyż pogarsza warunki gospodarowania, praktycznie we wszystkich aspektach funkcjonowania gospodarstwa, to truizm. Od strony techniczno–gospodarczej jest ona jednak zjawiskiem znacznie bardziej skomplikowanym, niż tylko liczba działek należących do jednego podmiotu i tworzących gospodarstwo rolne. Uciążliwości związane z rozdrobnieniem gruntów mogą być jeszcze dodatkowo spotęgowane takimi czynnikami jak: odległość od ośrodka gospodarczego, odległość poszczególnych działek od siebie, czy ich kształt. Ponadto, samo zjawisko szachownicy gruntów w kategoriach urzędzeniowo–rolnych (technicznych) można też oceniać z dwóch punktów widzenia: formalnego i realnego. W tym pierwszym rozumieniu szachownicą będzie wielość pól występujących w gospodarstwie rolnym. W drugim natomiast samo rozdrobnienie nie musi oznaczać już szachownicy. Decydującą rolę będą bowiem odgrywały stosowane technologie produkcji, powierzchnia działek oraz sama wielkość gospodarstwa. W gospodarstwach dużych, zmechanizowanych, składających się z wielu relatywnie dużych pól rozdrobnienie może być w ogóle nieodczuwalne w przeciwieństwie do małych gospodarstw, składających się z niewielkich obszarowo działek⁹.

Według najnowszych i wiarygodnych, z uwagi na wielość źródeł i przyjętą metodologię, badań okazało się, że w 1996 r. aż 57,1% gospodarstw rolnych w Polsce miało grunty w jednej obwodnicy (16,4%) lub szachownicy nieuciążliwej (40,7%). Przeciętny obszar wszystkich gospodarstw kształtował się na poziomie 8,3 ha, a powierzchnia jednej działki wynosiła 2,1 ha. Gospodarstwo składało się średnio z 4 działek.

Inaczej wyglądała sytuacja w sektorze określanym jako publiczny. Tam średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła 637,3 ha, powierzchnia działki 67,6 ha, a liczba działek 9,4. Najczęściej w grę wchodziły tu dwa skrajne typy szachownicy, tj. nieuciążliwa lub bardzo uciążliwa¹⁰.

Te same badania wskazują również na inny niż dotychczasowy, w jakimś sensie tradycyjny, rozkład przestrzenny szachownicy gruntów. W rolnictwie chłopskim (nie wielkoobszarowym) najmniejsze nasilenie szachownicy występuje na północy i zachodzie Polski, umiarkowane w Polsce środkowej i wzrasta zdecydowanie w województwach środkowo–wschodnich i rejonach górskich. W rolnictwie wielkoobszarowym największa szachownica występuje na północy, a najmniejsza na południu kraju, co pozostawałoby w logicznej korelacji z dominującymi niegdyś formami czy podziałami sektorowymi rolnictwa na indywidualne i uspołecznione.

9 Tak: St. Paszkowski: Uwarunkowania szachownicy gruntów oraz potrzeby prowadzenia prac scaleniowych w Polsce, Poznań 2000, ss. 3–4; maszynopis udostępniony przez Autora.

10 Jw., ss. 7–8.

Z analiz porównawczych za okres 1987–1996 wynika, że nie można w sposób jednoznaczny określić tendencji w zakresie struktury przestrzennej rolnictwa tradycyjnego – na lepsze lub gorsze; można sądzić, że w zakresie szachownicy gruntów nie zaszły większe zmiany. Zjawiskiem pozytywnym jest natomiast to, że szachownica występowała w gospodarstwach wielkoobszarowych – z natury rzeczy – narażonych w mniejszym stopniu na negatywne oddziaływanie rozdrobnienia.

Szacuje się, że w rolnictwie chłopskim scalenia wymaga 36,5% użytków rolnych (5.745,6 tys. ha), zaś w rolnictwie wielkoobszarowym 85,5 % (1.067,9 tys. ha). Łącznie scalenia wymaga 40,2 % ogółu użytków rolnych na łącznym obszarze 6.813,5 tys. ha. Uważa się to za wielkość znaczną¹¹.

W latach 90. scalano rocznie ok. 10 tys. ha¹². Uwzględniając powierzchnię użytków rolnych wymagających scalenia (6,8 mln ha) i obecny potencjał wykonawczy służb geodezyjnych szacowany na 100 tys. ha, czas potrzebny do scalenia gruntów wynosiłby 68 lat¹³.

Przytoczone wyżej liczby, choć generalnie tylko szacunkowe, obrazują współczesną skalę problemu. Opóźnienia w jego rozwiązaniu uzasadniają potrzebę podjęcia bardziej zdecydowanych niż dotychczas działań w celu poprawy struktury przestrzennej polskiego rolnictwa. Muszą one odnosić się do wszystkich producentów rolnych. Ewentualne podjęcie prac tylko w rolnictwie wielkoobszarowym dałoby raczej efekty połowiczne, choćby tylko dlatego, że odsetek gruntów wymagających scalenia jest znaczny, ale nie we wszystkich przypadkach trzeba koniecznie podjąć prace scaleniowe. Pożądane są usystematyzowane, dobrze zaplanowane i obejmujące wszystkich producentów rolnych postępowania scaleniowe, podejmowane w pierwszej kolejności w regionach o największej dolegliwości szachownicy gruntów.

Przemiany lat 90. spowodowały radykalne zmiany nie tylko społeczno–polityczne, ale także gospodarcze. Rolnictwo, które uchodziło dotychczas za dział gospodarki, któremu daleko było do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa i to tych najbardziej odczuwalnych, konsumenckich stało się nieomal „z dnia na dzień” sektorem o dużej nadpodaży swoich produktów. Mechanizmy gospodarki rynkowej zaskoczyły w zasadzie cały sektor tradycyjnej gospodarki chłopskiej, która okazała się nie przystosowana do zderzenia z nowymi realiami. Nawet rolnicy z opinią nowoczesnych, dobrze przygotowanych zawodowo i organizacyjnie oraz wyposażeni lepiej niż przeciętnie w środki techniczne, gospodarujący na dużych –

11 St. Paszkowski, jw., ss. 14–15; M. Kuna: Scalania gruntów w restrukturyzacji rolnictwa, Prawo Rolne 1999/2, ss. 109–110, szacuje wielkość użytków rolnych w gospodarstwach chłopskich wymagających scalenia nawet na 55,5%, a w liczbach bezwzględnych na 9.620 tys. ha.

12 St. Paszkowski, s. 15. Podobnie potencjał wykonawczy szacuje M. Kuna, op. cit., s. 110.

13 St. Paszkowski, jw.

jak na warunki polskie – gospodarstwach nie zawsze potrafili znaleźć i utrzymać swoje miejsce na rynku produktów rolnych.

Znacznie gorzej wyglądała sytuacja w tzw. sektorze uspołecznionym. O ile rolnictwo chłopskie jakoś – z lepszym lub gorszym skutkiem – znajdowało miejsce w nowej rzeczywistości gospodarczej i przy okazji wykorzystało kolejną szansę optymalizacji warunków produkcji rolnej, powiększając warsztaty produkcyjne, o tyle wolny rynek obnażył wszystkie słabości sektora uspołecznionego, szczególnie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Pierwszy okres prywatyzacji gospodarki (w tym rolnej), oparty o ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 51, poz. 298, z późn. zm.) wykazał przede wszystkim, że błędne było założenie, iż prywatyzacji przedsiębiorstw rolnych można skutecznie dokonać na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁴. Niemniej do przekształceń – w oparciu o tę ustawę – doszło, ale najczęściej sprowadzały się one do przekazania gruntów Państwowemu Funduszowi Ziemi i sprzedaży majątku ruchomego¹⁵. Te przekształcenia były dalekie od realizacji koncepcji prywatyzacyjno–restrukturyzacyjnej, ale na pewno były już pierwszym sygnałem nowych problemów przestrzennych polskiego rolnictwa przełomu wieków. To zagadnienie stało się jeszcze bardziej widoczne po uchwaleniu ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw¹⁶, która miała między innymi zrestrukturyzować i zagospodarować mienie państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Zadania te były i są realizowane na różnej drodze, w odniesieniu do gruntów w oparciu o art. 24 i nast. ustawy, a co do zasobów mieszkalnych i obiektów towarzyszących na podstawie art. 42 i nast.

W odniesieniu do struktury przestrzennej rolnictwa ta swoista rewolucja lat 90. poprzez upowszechnienie rolnych gospodarstw wielkoobszarowych i to znacznie większych niż zaliczane do tej grupy według standardów sprzed 1990 r., spowodowała – jak już to podkreśliłem – może nie zupełnie nowe ale o znacznie większej skali i aktualności, zjawisko szachownicy gruntów w tej grupie producentów rolnych. Tak więc obok gospodarstw chłopskich położonych w regionach o tradycyjnie rozdrobnionym rolnictwie, pojawiło się ono na terenach, gdzie kiedyś dominowało rolnictwo państwowe. O ile w tym pierwszym przypadku szachownica dotyczy gospodarstw niewielkich obszarowo i jest najczęściej klasyfikowana

14 Obszerniej zob. A. Zieliński: Refleksje nad prywatyzacją rolnictwa, (w): Gospodarka, Administracja, Samorząd, Poznań 1997, s. 577 oraz cytowana tam literatura.

15 Tak: W. Ziętara: Polityka państwa w procesie przekształceń własnościowych rolnictwa i działów pozarolniczych, w: Stan obecny i aktualne problemy prywatyzacji rolnictwa, Warszawa 1996, s. 15.

16 Dz.U. 107, poz. 464 z późn. zm. W brzmieniu tekstu jednolitego – Dz.U. 1995/57, poz. 299 – ustawa nosi tytuł: O gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

jako uciążliwa lub bardzo uciążliwa, to w tym drugim, z uwagi na powierzchnię gospodarstw, stosunkowo rzadko uważana jest za bardzo uciążliwą. Nie płynie z tego jednak wniosek, że w odniesieniu do tych gospodarstw należy zaniechać prac scaleniowych, czy też podejmować je dopiero w ostatniej kolejności.

Zupełnie nową okolicznością, a równocześnie zadaniem, przed którym stoi Polska i jej rolnictwo, są aspiracje do członkostwa w Unii Europejskiej. Rolnictwo jest m.in. tym działem gospodarki, co do którego negocjacje z Unią napotykać na poważniejsze trudności, niż w odniesieniu do przedmiotu uzgodnień w innych dziedzinach. Jedną z kwestii, która się w nich przewija, jest struktura (zła) przestrzenna polskiego rolnictwa. A trzeba pamiętać, że wśród członków Unii Europejskiej są dzisiaj państwa, które miały – przed przystąpieniem – równie złą lub nawet gorszą strukturę gospodarstw rolnych niż Polska (np. Portugalia, Grecja, Hiszpania czy Włochy). Przystąpienie tych krajów do Unii Europejskiej wymusiło na nich podjęcie radykalnych i skutecznych działań w zakresie poprawy struktury gospodarstw. Sprzyjały tym procesom różne czynniki, choć jednym z głównych wydaje się pomoc finansowa ze strony Unii, w postaci różnego typu funduszy celowych. Taka szansa jest również przed Polską w formule środków przedakcesyjnych programu SAPARD przeznaczonych na restrukturyzację rolnictwa, w tym na „...ulepszenie gruntów i komasację” (*amélioration des terres et remembrement*)¹⁷. Te środki byłyby Polsce potrzebne „od zaraz”, bowiem jako jedną z przyczyn – być może główną – słabego tempa komasacji wymienia się brak pieniędzy. Tymczasem jeżeli „wszystko pójdzie dobrze” Polska zacznie korzystać z programu SAPARD w pierwszym kwartale 2001¹⁸.

Sytuacja przestrzenna polskiego rolnictwa – dosłownie na początku XXI wieku – wygląda więc tak, że 40,2% ogółu użytków rolnych wymaga scalenia, w tym część zadań jest jakościowo inna – niż dotychczas – bo odnosi się do rolnictwa wielkoobszarowego. Możliwości wykonawcze są ograniczone, w mniejszym stopniu kadrowo (chyba), w większym finansowo. Z kolei środków finansowych własnych „mamy tyle ile mamy”, a na realną pomoc unijną możemy liczyć w połowie roku 2001. Ta ostatnia perspektywa, choć może trochę odległa, napawa jednak optymizmem, bo stwarza szansę pokonania bariery finansowej, z którą Polska sama by się nie uporała. Skoro zatem scalenia nie należy i nie da się odłożyć „na potem” i jeżeli jeszcze dodatkowo wyłania się nadzieja przezwyciężenia trudności o charakterze finansowym, to spróbujmy teraz odpowiedzieć na drugie pytanie: czy polskie prawo scaleniowe jest aktem mogącym spełnić oczekiwania związane z koniecznością aktywizacji prac komasacyjnych z uwzględnieniem wizji nowoczesnej wsi i rolnictwa?

17 Por. art. 2 Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1268 z dnia 21.06.1999, JO L 161 (z 25.06.1999).

18 Zasapany SAPARD, Gazeta Wyborcza z 14.12.2000, nr 291, s. 25.

Uważa się powszechnie, że dobrych ustaw nie należy zmieniać i im rzadziej dokonuje się takiego zabiegu poczytuje się to (choć nie zawsze) za przysłowiowy znak jakości aktu prawnego. Przytaczając ten pogląd nie zmierzam do odpowiedzi na pytanie, czy polskie prawo scaleniowe jest dobre czy złe. Sądzę jednak, że 18 lat, które upłynęły od uchwalenia pierwszej wersji ustawy z 26.03.1982 r. i uwzględniając przemiany lat 90. należy ją uznać jednak za akt prawny z innej rzeczywistości polityczno-gospodarczej, mający realizować cele komasacji służącej przede wszystkim tzw. sektorowi uspołecznionemu w rolnictwie. Oczywiście nie można wykluczyć, że z aktów prawnych stanowionych w różnych okresach i przy odmiennych priorytetach, w przypadku ich stosowania w nowych warunkach, daje się wyeliminować negatywy dotychczasowej praktyki. Ustawę z 26.03.1982 r. – jak już wspomniano – dosyć generalnie znowelizowano w 1989 r., próbując ją dostosować do potrzeb współczesności. Popołniono jednak wtedy poważny błąd, który określiłbym nawet jako fatalny, a mianowicie powrócono do wymiany gruntów. Wydawać się mogło, że u schyłku lat 80. po rolniczych protestach i totalnej krytyce wymiany gruntów przez teoretyków i praktyków prawa agrarnego, tę ideę zarzucono raz na zawsze. Wręcz absurdem było sięganie do instytucji, z którą rolnicy kojarzą jak najgorsze wspomnienia (brak poszanowania ich praw) związane z realizacją irracjonalnego założenia zbudowania silnego – wzorcowego sektora uspołecznionego. To zadanie, które w obowiązującej wersji ustawy o scalaniu i wymianie gruntów miałyby spełniać wymiana może z powodzeniem realizować cywilna umowa zamiany gruntów¹⁹. Gdyby więc ustawodawca uznał za stosowne zrewidowanie ustawy z 1982 r., to przede wszystkim należy definitywnie zrezygnować z wymiany gruntów. Druga kwestia, która wręcz uzasadniałaby niezwłoczną nowelizację, to konieczność dostosowania ustawy do obowiązującego ustawodawstwa i rzeczywistości gospodarczej – nie ma już Państwowego Funduszu Ziemi, w znaczeniu jakie miał do 19.10.1991 r.²⁰ czy jednostek gospodarki uspołecznionej.

Gdy idzie o inną ogólną refleksję, to można podzielić wyrażany w literaturze pogląd, że obowiązująca ustawa scaleniowa zmierza do usprawnienia postępowania (ograniczenia obszaru scalenia, możliwości wszczynania postępowania z urzędu, szacunek zastępczy czy szansa powołania zespołu zastępującego radę uczestników scalenia) oraz ograniczenia źródeł konfliktów (opinia ciał społecznych, wprowadzenie orzeczeń administracyjnych z konsekwencjami w zakresie zaskarżania, czy współpraca z komisją przy szacunku gruntów)²¹. Równocześnie jednak nie można

19 Szerzej o roli zamiany w poprawie struktury gospodarstw rolnych por. A. Zieliński: *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972, s. 36 i n.

20 Według Raportu Agencji Własności Rolnej SP, z ogólnej powierzchni gruntów PRZ szacowanej na 810 tys. ha, Agencja przejęła do końca 1999 r. do Zasobu Własności Rolnej SP 602 tys. ha, s. 3.

21 Tak P. Czechowski, A. Siwek: *op. cit.*, s. 195–196.

tracić z pola widzenia i należy zawsze mieć na uwadze, że komasację przeprowadza się w interesie wszystkich uczestników postępowania, że uczestnik tego postępowania zostaje zmuszony, w szeroko rozumianym interesie społecznym, do przestrzegania niekiedy nieakceptowanych przez niego reguł postępowania. Stąd też z pewną rezerwą należy podchodzić do postulatów sugerujących rozwiązania mniej arbitralne. Postępowanie scaleniowe, by przebiegało sprawnie i przyniosło zakładane efekty, nie może zbyt hojnie szafować „demokracją”. Muszą być w nim takie postanowienia, które dla dobra większości i w interesie społecznym niweczyłyby partykularne, często pienne postawy poszczególnych uczestników scalenia, czy małych grup, które – wykorzystując przyzwolenie ustawy, bez merytorycznego uzasadnienia – przedłużałyby toczące się postępowanie. Powyższe spostrzeżenie nie jest sugestią prawa scaleniowego w postaci restryktywnej regulacji administracyjnoprawnej, odbiegającej od standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawa, lecz tylko postulatem optymalizacji i skuteczności postępowania.

Kolejny problem, który należy postawić przed prawem scaleniowym, to czy ma ono realizować tylko wąsko pojęty cel scalenia, tzn. w szczególności likwidować szachownicę gruntów uwzględniając jeszcze inne, w jakimś sensie tradycyjne, zadania urządzeniowo-rolne (np. meliorację), czy też ma być prawem z szerokim spektrum stworzenia optymalnych warunków gospodarowania i życia na wsi.

Artykuł 1 ustawy scaleniowej stwierdza, że celem scalenia jest „...tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie”. To sformułowanie zdaje się być zapowiedzią znacznie dalej idących oczekiwań, gdy idzie o zasięg prac komasacyjnych i ich efekty. Można przyjąć założenie, że komasacja ma być kompleksem powiązanych ze sobą działań o charakterze urządzeniowo-rolnym, jak i planistycznym. Racjami przemawiającymi za nadaniem takiego rozumienia art. 1 ustawy scaleniowej jest zmiana roli i znaczenia wsi oraz rolnictwa. Dzisiaj wieś jest coraz częściej tylko miejscem zamieszkania, a tereny wiejskie stają się przedmiotem zainteresowań inwestorów. Współczesny mieszkaniec wsi – również już polskiej – to niekoniecznie rolnik. Ta złożona rola wsi powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie także w postanowieniach prawa scaleniowego. Art. 22 ustawy z 1982 r. nakazuje co prawda, by projekt scalenia uwzględniał ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale zakres tej regulacji uważa się za daleko niewystarczający dla realizacji idei kompleksowej przebudowy obszarów wiejskich²².

Wyartykułowany w ustawie scaleniowej cel komasacji jest niewątpliwie nowocześniejszy i szerszy, niż we wcześniejszych regulacjach, ale brak mu chyba

22 Jw., s. 197.

instrumentów prawnych umożliwiających jego realizację. To wszystko co jest nowe w obowiązującej wersji ustawy sprowadza się bardziej do haseł, niż do zadań, które byłyby następnie rozwinięte w postanowieniach ustawy. Jej lektura prowadzi do wniosku, że ustawa określa w miarę nowoczesne cele, ale w gruncie rzeczy poprzez swoje rozwiązania realizuje komasację rozumianą wąsko i tradycyjnie, bo powiela konstrukcje z przeszłości.

Postępowanie scaleniowe jest zadaniem z zakresu administracji rządowej. Niemniej ustawa scaleniowa jest dosyć mocno osadzona i powiązana ze strukturą samorządów lokalnych. Zauważa się to szczególnie w tych jej postanowieniach, które odnoszą się do funkcji organizatorskiej gmin. Jest to niewątpliwie plus ustawy, bo dzięki temu jest bardzo bliska sprawdzonej już w systemach zachodnioeuropejskich idei samorządności. Nikłemu postępowi prac scaleniowych towarzyszy też słabe zainteresowanie ze strony nauki i praktyki. Niewiele spraw jest przedmiotem rozstrzygnięć sądów powszechnych czy administracyjnych, przy czym często są to kwestie incydentalne, pojawiające się przy rozstrzygnięciu zupełnie innych zagadnień. Wdrożenie w życie szerokiego programu prac scaleniowych – co jest raczej nieuniknione – spowoduje też zapewne inne przełożenie tej problematyki na grunt nauki i praktyki orzeczniczej. Niemniej nawet z tego marginalnego udziału praktyki należy wyciągnąć co najmniej jeden wniosek na przyszłość, adresowany do ustawodawcy; niekwestionowanym zadaniem praktyki jest interpretowanie prawa, ale wszędzie tam, gdzie pojawiają się wątpliwości, co do rozumienia treści aktu prawnego, celowe jest zastanowienie się nad zasadnością funkcjonujących konstrukcji prawnych. Ten postulat może się łączyć z określonymi trudnościami, jako że dotychczasowe orzecznictwo pochodzi z różnych okresów, dotyczy odmiennych problemów i trudno je pogrupować tematycznie w większe zbiory sugerujące priorytetowe zmiany, ale nie powinien on być pomijany w ewentualnych pracach nad nowelizacją obecnie obowiązującej ustawy lub przy opracowywaniu nowej.

Konkluzja prowadzi do dosyć nieciekawych wniosków. Nowelizacja przeprowadzona w 1989 r., to próba zakreślenia nowych celów przed komasacją, lecz bez dostatecznego oprzyrządowania instytucjonalnego. Zmiany ustawodawcze powinny tę tendencję kontynuować. Scalenie winno wyjść poza praktyczną granicę, sprowadzającą się do likwidacji szachownicy i obejmującą tylko niektóre prace urządzeniowo-rolne (melioracje, drogi wewnętrzne itp.). Zmiana funkcji wsi, restrukturyzacja zasobów rolnych Skarbu Państwa wymagają szerszego uwzględnienia w przyszłych pracach scaleniowych aspektów infrastrukturalnych odnoszących się do środowiska wiejskiego (ciągi komunikacyjne, tereny aktywności gospodarczo-handlowej, tereny budowlane, rekreacja itp.). Realizacja tak szerokiego zakresu prac wymaga odpowiednio przygotowanej i dostatecznie dużej grupy fachowców i stosownych środków finansowych. Można je uzyskać z fundu-

szy przedakcesyjnych Unii Europejskiej, jak również przez połączenie środków angażowanych na inne prace urządzeniowo-rolne.

W przyszłym prawie scaleniowym konieczne też będzie bezkonfliktowe pogodzenie problemów wsi i rolnictwa z ochroną środowiska. W polskim prawie i praktyce ten problem był dotychczas niedostrzegany, a tymczasem rolnictwo już dawno przestało być neutralną dla środowiska gałęzią gospodarki i poddane jest różnym reglamentacjom prośrodowiskowym²³.

23 O tym szerzej D. Kurowski, A. Zieliński: Produkcja rolna a prawna ochrona środowiska, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, Białystok 1998, s. 225 i n. Ponadto zob. np. Dyrektywę Rady 86/278/EWG z dnia 12.06.1986 r. w sprawie ochrony środowiska a w szczególności gleb, przy stosowaniu osadów ściekowych w rolnictwie, OJ L 181 z dnia 4.07.1986, czy Dyrektywę Rady 91/676/EWG z dnia 12.12.1991 r. w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, OJ L 375 z dnia 31.12.1991 r.