

Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne

1. Deklarowany przez ustawodawcę w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹ cel w postaci poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych jest tożsamy z jednym z celów deklarowanych w art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów.² Porównanie tych wstępnych, programowych przepisów obu ustaw pozwalało więc przypuszczać, że w u.k.u.r. znajdą się przepisy nowelizujące w szerokim zakresie ustawę scaleniową, lub że ta ostatnia zostanie w niedługim czasie po wejściu w życie u.k.u.r. poddana gruntownej nowelizacji³. Jednak przypuszczenie to okazuje się nieuprawnione. Zmiany ustawy scaleniowej zawarte w art. 11 u.k.u.r. trudno uznać za poważne i istotne. Nie toczą się też prace nad gruntowną zmianą ustawy scaleniowej. W tej sytuacji tytuł u.k.u.r. jest niewątpliwie nieco „na wyrost”. Trudno bowiem kształtować ustrój rolny bez stwarzania warunków prawnych sprzyjających racjonalnemu kształtowaniu przestrzeni rolniczej⁴. Wobec pasywnego podejścia ustaw rolnych do tego zagadnienia coraz większego znaczenia nabierają ustawy „ogólne” służące gospodarowaniu przestrzenią. Będą one wywierać coraz większy wpływ na kształtowanie przestrzeni rolniczej. Takie rozłożenie akcentów przez ustawodawcę należy wstępnie – co do zasady – ocenić pozytywnie. Trzeba jednak zastrzec, że efekty takiego podejścia ustawodawcy będą zależały od uwzględnienia w ogólnych rozwiązaniach służących gospodarowaniu przestrzenią specyfiki rolnictwa.

Niemalże równolegle z u.k.u.r. została uchwalona ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Ustawą z dnia 27 marca 2003 r.⁶ zmieniono prawo budowlane. Z dniem 22 września 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷, która poddaje reglamentacji również niektóre

1 Dz.U. Nr 64, poz. 592 – odtąd: „u.k.u.r.”

2 Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm. – odtąd: „ustawa scaleniowa”.

3 Postulat gruntowej zmiany koncepcji scalania i wymiany gruntów był konsekwentnie podnoszony w literaturze przedmiotu. Na ten temat: A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów, /w./*, Prawo rolne pod redakcją A. Stelmachowskiego, wydanie 2, Warszawa 2005, s. 261–170.

4 Por. T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne*, w: *Prawo rolne...*, s. 243.

5 Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm. O wpływie tej ustawy na kształtowanie przestrzeni rolniczej pisze szerzej T. Kurowska, *op. cit.*, s. 245–252.

6 Dz.U. Nr 80, poz. 718.

7 Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492. Ustawa po jej uchwaleniu została w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co spowodowało opóźnienie wejścia jej w życie.

podziały nieruchomości wykorzystywanych rolniczo. Te nowe regulacje mogą wywrzeć wpływ na gospodarowanie przestrzenią rolniczą. W niniejszym opracowaniu zostaną one uwzględnione w zakresie, w jakim mogą mieć wpływ na wykorzystanie przestrzeni rolniczej.

2. Ustawodawca w art. 11 u.k.u.r., nowelizując ustawę scaleniową, przede wszystkim wykorzystał tę nowelizację dla dostosowania tych jej przepisów, które były wyraźnie anachroniczne, do aktualnego stanu w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wyeliminowane zostały więc odniesienia do Państwowego Funduszu Ziemi i jednostek gospodarki społecznej. Nie został jednak usunięty relik, nawiązujący do stanu sprzed 1 stycznia 1992 r., w postaci odesłania do cen obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (art. 11 ust. 2 ustawy scaleniowej). Ustawodawcy w tym wypadku zabrakło konsekwencji, gdyż w znówelizowanym art. 11 ust. 3 ustawy scaleniowej wartość szacunkową wymienionych w tym przepisie składników majątkowych ustala się bez nawiązywania do „cen obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych”.

Najbardziej anachroniczne sformułowania zostały jednak przy okazji nowelizacji usunięte z ustawy scaleniowej. Agencja Nieruchomości Rolnych została przy tym potraktowana tak, jak dawniej jednostka gospodarki społecznej. Przedstawiciel Agencji będącej uczestnikiem scalenia wchodzi w skład komisji pełniącej w postępowaniu scaleniowym funkcje doradcze (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy scaleniowej). To uprzywilejowanie Agencji jest jak najbardziej zrozumiałe, jeśli się zważy, że otrzymała ona w u.k.u.r. nowe zadania, a nadto dwa nowe przepisy merytoryczne (art. 8 ust. 8 i 9) w ustawie scaleniowej pozwalają Agencji na bardziej efektywne wykorzystanie postępowania scaleniowego dla wykonania nałożonych na nią obowiązków ustawowych⁸.

3. Istotną zmianę wprowadzono w art. 3 ust. 1 ustawy scaleniowej w zakresie właściwości organów administracji publicznej. Wprawdzie nadal organem pierwszej instancji jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lecz organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. przestało być samorządowe kolegium odwoławcze. Organem tym stał się wojewoda. Zmiana ta jest uzasadniona. Ocena prawidłowości decyzji scaleniowej wymaga między innymi kwalifikacji geodezyjnych. Wynik tej oceny może prowadzić do konieczności zmiany decyzji, co znowu wymaga zaangażowania kwalifikowanego aparatu geodezyjnego. Samorządowe kolegia odwoławcze aparatem takim nie dysponują. Na ogół

⁸ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 12 pkt 3 u.k.u.r. Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych.

więc każda wada decyzji scaleniowej powodowała konieczność uchylenia tej decyzji. Takie ukształtowanie właściwości instancyjnej przyczyniało się do nadmiernego i merytorycznie nieuzasadnionego przedłużania postępowania scaleniowego.

4. Doprecyzowane zostały zasady, według których szacuje się objęte postępowaniem scaleniowym lub wymiennym składniki majątkowe. Obecnie w przypadku wymiany gruntów z zabudowaniami wartość budynków określa się według wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami⁹, chyba że strony uzgodnią inne zasady rozliczeń (art. 5 ust. 3 ustawy scaleniowej). Do zasad określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami odsyła ustawodawca też w art. 11 ust. 3 ustawy scaleniowej. Przepis ten może być kłopotliwy do stosowania w praktyce ze względu na odesłanie, gdy chodzi o wartość szacunkową gruntu, do ust. 2, w którym z kolei mówi się o cenach obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Należy przyjąć, że chodzi tu o ceny stosowane przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zna jednak pojęcia ceny obowiązującej. W art. 30 tej ustawy mówi się o ustalaniu ceny z tym, że możliwe jest ustalanie ceny przy zastosowaniu sposobów przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (ust. 1) lub w niezbyt jasny sposób określony w ust. 2, nawiązujący do stawek szacunkowych ustalonych przez ministra Skarbu Państwa w rozporządzeniu¹⁰. Gdyby więc przyjąć, że w art. 11 ust. 2 ustawy scaleniowej chodzi o ten drugi sposób ustalania ceny, to przy takiej wykładni przepis ten byłby sprzeczny z konstytucją. Zasady szacunku gruntów w postępowaniu scaleniowym stanowią niewątpliwie materię ustawową i nie można stosować mechanicznie przepisów wykonawczych, służących realizacji innych celów niż przewidziane w ustawie scaleniowej. Stąd też trzeba przyjąć, iż według znowelizowanego przepisu art. 11 ust. 3 ustawy scaleniowej wartość szacunkową gruntów oblicza się na podstawie szacunku według zasad określonych przez uczestników scalenia w drodze uchwały lub przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości gruntów przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Przy takiej wykładni znowelizowanemu przepisowi trudno postawić zarzut niekonstytucyjności, a jednocześnie zapewnia się spójność z innymi przepisami ustawy scaleniowej, odsyłającymi do przepisów o gospodarce nieruchomościami. Odesłania te zapewniają, dzięki reglamentacji zawodu rzeczoznawcy majątkowego, obiekty-

9 Obecnie w tym zakresie obowiązuje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 – odtąd: „u.g.n.”). Wycena nieruchomości uregulowana jest w Dziale IV tej ustawy.

10 Zob. § 25 rozporządzenia ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 140, poz. 1350).

wizm w tych etapach postępowania scaleniowego, w których konieczne jest szacowanie określonych w ustawie scaleniowej składników majątkowych.

5. Znowelizowano art. 17 ust. 1 i 2 ustawy scaleniowej. Polega ona przede wszystkim na zastąpieniu dawnego PFZ Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Meritum przepisów pozostało – w zasadzie – bez zmian. W dalszym ciągu można wydzielać z gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa z tym, że teraz za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych, grunty niezbędne na cele miejscowej użyteczności publicznej, pod ulice i drogi publiczne oraz pod wykonane i utrzymywane na koszt Skarbu Państwa albo przewidziane do takiego wykonania i utrzymywania urządzenia melioracji wodnych. Grunty wydzielone na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi przechodzą na własność gminy. Wobec milczenia ustawodawcy należy przyjąć, że przesunięcie majątkowe między Skarbem Państwa a gminą następuje nieodpłatnie.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 17 ust. 2 ustawy scaleniowej, jeżeli na terenie objętym scaleniem nie ma gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, grunty na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi wydzielają się z gruntów uczestników scalania, a każdemu z nich zmniejsza się przysługujący mu obszar części, której wartość szacunkowa odpowiada stosunkowi wartości szacunkowej gruntów przeznaczonych na wymienione cele do wartości wszystkich scalonych gruntów.

Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że wówczas, gdy na terenie objętym scaleniem są wprawdzie grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, lecz Agencja nie wyraża zgody na ich wydzielenie stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy scaleniowej, nie można stosować art. 17 ust. 2. Brak zgody Agencji nie pozwala z kolei na zastosowanie art. 17 ust. 1. Oznaczałoby to niemożność ukształtowania w postępowaniu scaleniowym lokalnej przestrzeni w sposób umożliwiający urządzenie dróg i ulic oraz wydzielenie gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej. Grunty te gmina musiałaby nabywać niezależnie od postępowania scaleniowego w sposób przewidziany w u.g.n., co w skrajnym wypadku oznaczałoby konieczność sięgnięcia jako *ultima ratio* – po wywłaszczeniu. Taka wykładnia prowadzi do wyniku, który trudno zaaprobować, mając na uwadze cel tego wyjątkowego, lecz bardzo racjonalnego rozwiązania, zawartego w art. 17 ustawy scaleniowej. Nie ma żadnych racjonalnych powodów, aby Agencję traktować jako szczególnie uprzywilejowanego uczestnika postępowania scaleniowego. Odmówienie przez Agencję zgody na wydzielenie gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa winno podlegać ocenie organu prowadzącego postępowanie scaleniowe, tak jak każde inne oświadczenie składane przez którekolwiek z uczestników postępowania scaleniowego. Przeznaczenie gruntów na cele miejscowej użyteczności publicznej, czy pod ulice i drogi publiczne wynika z

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest przepisem prawa miejscowego i który powinien być uwzględniony w projekcie scalenia (art. 22 ust. 1 ustawy scaleniowej). Odmowa wyrażenia zgody przez Agencję na wydzielenie gruntów niezbędnych na cele miejscowej użyteczności publicznej (pod ulice i drogi publiczne) winna być uznana za działanie sprzeczne z prawem, jeżeli obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie terenu na cele, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy scaleniowej.

Przepisy art. 17 ustawy scaleniowej nie mogą jednak stanowić podstawy prawnej do nabywania „przy okazji” i „na zapas” przez gminy gruntów mogących służyć celom miejscowej użyteczności publicznej. Przesłanka niezbędności winna być uzasadniona treścią obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W stanie obecnym wymaganie to jest niewątpliwie nader rygorystyczne. Ze względu na wysoką rangę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (por. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wydaje się, że przesłankę niezbędności, o której mowa w art. 17 ustawy scaleniowej, spełnia określenie w studium danego obszaru jako obszaru, na którym rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym (art. 10 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jeżeli nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na użytek art. 17 ustawy scaleniowej doniosłość prawną winna mieć również ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Pojęcia dotyczące ulic i dróg publicznych nie zostały wyjaśnione w ustawie scaleniowej. Wykładnia systemowa nakazuje ustalić znaczenie tych pojęć z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹. Ponieważ grunt ma przejść na własność gminy, może chodzić jedynie o drogę gminną, a więc drogę, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, o znaczeniu lokalnym nie zaliczoną do innej kategorii dróg, stanowiącą uzupełnienie sieci dróg służących miejscowym potrzebom, nie będącą drogą wewnętrzną (art. 7 ust. 1 w związku z art. 1 i 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Ulica zaś winna leżeć w ciągu drogi gminnej (art. 2 ust. 2 ustawy o drogach publicznych).

W ustawie scaleniowej w dalszym ciągu nie zostało zdefiniowane pojęcie celów miejscowej użyteczności publicznej. Również w tym wypadku należy się posłużyć wykładnią systemową. Przez cele miejscowej użyteczności publicznej niewątpliwie należy rozumieć jedynie te cele, których realizacja należy do zadań

11 Dz.U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.

własnych gminy (związku międzygminnego). W przeciwnym wypadku nie byłoby żadnego racjonalnego uzasadnienia dla postanowienia art. 17 ust. 3 ustawy scaleniowej. Przepis ten wywołuje skutek podobny do wyłączenia. Winien być więc wykładany ścieśniająco. Pomocniczo można odwołać się do art. 6 u.g.n., ograniczając wszakże katalog wymienionych w tym przepisie celów publicznych do tych, które mogą być realizowane przez gminę (związek międzygminny). Należy zauważyć, że przy wykładaniu pojęcia celu publicznego art. 6 u.g.n. został ostatnio potraktowany przez ustawodawcę jako wyraźnie przywołana płaszczyzna odniesienia (art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Należy też mieć na uwadze, że w odniesieniu do melioracji wodnych (wobec wyraźnego uregulowania tej kwestii w art. 17 ust. 1 i 2 ustawy scaleniowej) nie będzie możliwe zastosowanie w całym zakresie art. 6 pkt 4 u.g.n. W grę nie będą wchodziły bowiem urządzenia melioracji wodnych będące lub mające być własnością jednostek samorządu terytorialnego (w tym również gminy lub związku międzygminnego). W odniesieniu do urządzeń melioracji wodnych art. 17 ust. 1 i 2 ustawy scaleniowej należy odczytywać łącznie z art. 71 ust. 1 i art. 72 prawa wodnego¹². Obiekty, o których mowa w tych przepisach, zajmują nieraz – podobnie zresztą jak i działania służące realizacji celów miejscowej użyteczności publicznej – sporą powierzchnię. Stąd też pojawia się problem ochrony prawa własności uczestników postępowania scaleniowego.

W demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza wobec rygorystycznych postanowień art. 21 Konstytucji RP, trudno zakładać, aby celem regulacji, wyraźnie ubocznej w ustawie poświęconej postępowaniu scaleniowemu i umieszczonej w tej ustawie przede wszystkim ze względu na ekonomię postępowania służącego nabywaniu gruntów na cele publiczne, było uszczuplenie prawa własności bez „słusznego odszkodowania”. Stąd też w art. 17 ust. 2 ustawy scaleniowej nie występuje już dawne sformułowanie „bez odszkodowania”. Nie ma jednak też postanowienia, które pozwalałoby określić, kiedy i jakie odszkodowanie przysługuje uczestnikom postępowania od Skarbu Państwa lub gminy. Nie ma też w tej kwestii rozwiązań proceduralnych. Ustawodawca nie skorzystał z przykładu, który sam stworzył w postaci art. 106 ust. 1 u.g.n. Przepisu tego nie można jednak *per analogiam* zastosować do postępowania scaleniowego. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, że ustawa scaleniowa nie zawiera odpowiednika opłaty adiacenckiej¹³. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której (w wyniku zastosowania art. 17 ust. 2 ustawy scaleniowej) zarówno obszar gruntów, które otrzymają uczestnicy

12 Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229 ze zm.

13 Zgodnie z art. 143 ust. 1 u.g.n. przepisów o opłacie adiacenckiej należnej z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

scalenia jak i ich wartość szacunkowa znacznie się zmniejszą w porównaniu ze stanem sprzed scalenia, a przyszłe obiekty miejscowej użyteczności publicznej (drogi i ulice czy nawet urządzenia melioracji wodnych) służyć będą *ex definitione* znacznie szerszej zbiorowości, aniżeli zbiorowość obejmująca tylko uczestników postępowania scaleniowego. Powstaje więc pytanie: dlaczego tylko ta zbiorowość ma ponosić ciężary związane z inwestycjami celu publicznego? Trzeba więc założyć, że każdemu uczestnikowi scalenia należy się „słuszne odszkodowanie”, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wobec braku w tej kwestii uregulowań proceduralnych w ustawie scaleniowej należy przyjąć, iż uczestnicy scalenia będą mogli dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa lub gminy przed sądem powszechnym. Rozstrzyganie o wysokości tego odszkodowania będzie wymagało - inaczej niż w ustawie o gospodarce nieruchomościami - zastosowania reguły *compensatio lucri cum damno*. Odszkodowanie winno bowiem wyrównać szkodę, którą poniósł uczestnik postępowania w wyniku proporcjonalnego zmniejszenia mu obszaru gruntów. Należy jednak uwzględnić i to, że uczestnik nie ponosi kosztów postępowania scaleniowego i że z natury rzeczy wartość nieruchomości, która powstała w wyniku postępowania scaleniowego, jest wyższa niż wartość działek, które były jego własnością przed wszczęciem postępowania scaleniowego. Trzeba jednak widzieć i to, że gdyby nie postępowanie scaleniowe Skarb Państwa lub gmina musieliby nabyć stosowną nieruchomość według przepisów o gospodarce nieruchomościami. Wyważenie interesów stron ewentualnego sporu nie będzie więc łatwe. Jediną normą prawną, która będzie mogła stanowić podstawę rozstrzygnięcia, będzie art. 21 ust. 2 *in fine* Konstytucji¹⁴.

6. Nowe rozwiązania zawarte są w art. 8 ust. 8 i 9 ustawy scaleniowej. Przepisy te zostały dodane przez u.k.u.r. Zgodnie z ust. 8 na wniosek uczestników postępowania scaleniowego grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objęte postępowaniem mogą (za zgodą Agencji) zostać w całości lub w części rozdysponowane za dopłaty na rzecz uczestników postępowania. Przepis ten umożliwia nie tylko ukształtowanie lepszego rozłogu gruntów, lecz również powiększenie powierzchni gospodarstw uczestników postępowania scaleniowego bez stosowania procedur przewidzianych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przez grunty objęte postępowaniem należy rozumieć grunty znajdujące się na obszarze określonym w postanowieniu starosty o wszczęciu postępowania scaleniowego (art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy scaleniowej). Dla gruntów tych została ustalona wartość szacunkowa według reguł określonych w art. 11 ustawy scaleniowej.

14 Przejście gruntów określonych w art. 17 ust. 3 ustawy scaleniowej na własność gminy mieści się niewątpliwie w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia, które jest szersze niż pojęcie wywłaszczenia występujące w ustawach zwykłych. Skoro ustawa niczego nie postanawia w kwestii odszkodowania, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji jej art. 21 ust. 2 należy zastosować bezpośrednio.

Rozwiązanie przyjęte w art. 8 ust. 8 ustawy scaleniowej wymaga porozumienia Agencji i innych uczestników postępowania scaleniowego. Nie może być zastosowane z urzędu, lecz na wniosek uczestników postępowania scaleniowego. Cel tej instytucji pozwala przyjąć taką wykładnię omawianego przepisu, zgodnie z którą wystarczy wniosek jednego uczestnika. Grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie mogą jednak być rozdysponowane na rzecz tych uczestników postępowania scaleniowego, którzy stosownego wniosku nie złożyli. Przepis nie precyzuje, w którym momencie winien być złożony wniosek. Z punktu widzenia organu przeprowadzającego postępowanie scaleniowe najbardziej dogodny byłby moment między wszczęciem postępowania a rozpoczęciem prac nad projektem scalenia. Z kolei uczestnicy scalenia nabierają większego rozeznania w swej sytuacji, a więc mogą podejmować bardziej przemyślane decyzje dopiero po rozstrzygnięciu problemów związanych z szacunkiem gruntów i innych składników majątkowych. Pełne rozeznanie w sytuacji uczestnicy postępowania będą mieli dopiero po okazaniu im projektu scalenia na gruncie. W odniesieniu do tego projektu uczestnicy postępowania mogą w terminie 14 dni od dnia okazania zgłaszać pisemne zastrzeżenia (art. 24 ust. 1 ustawy scaleniowej). Nic można wykluczyć, iż zastrzeżenie będzie mieściło w sobie wniosek konkretnego uczestnika postępowania scaleniowego o zastosowanie doń rozwiązania zawartego w art. 8 ust. 8 ustawy scaleniowej. Przy takiej wykładni należy liczyć się z tym, że znacznie wydłuży się postępowanie scaleniowe przed organem pierwszej instancji, a fachowy aparat, przy pomocy którego starosta przeprowadza postępowanie scaleniowe, zmuszony zostanie do dodatkowego wysiłku, który byłby niepotrzebny, gdyby wniosek został złożony wcześniej. Skoro jednak ustawodawca nie określił momentu, do którego – pod rygorem utraty uprawnienia – można zgłaszać wnioski przewidziane w art. 8 ust. 8 ustawy scaleniowej, to nie można określać tego momentu, kierując się li tylko względami celowości. Rozwiązania proceduralne ustawy scaleniowej pozwalają przecież odczytać zamiysł ustawodawcy, że dąży on do takiego wyartykułowania i uzgodnienia interesów wszystkich uczestników scalenia w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, aby uniknąć odwołań od decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia. Stąd też zgłoszenie stosownego wniosku przed upływem terminu przewidzianego w art. 24 ust. 1 ustawy scaleniowej należy uznać za dopuszczalne.

Zgoda Agencji na rozdysponowanie w całości lub w części gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa za dopłaty na rzecz innych uczestników postępowania nie może być pominięta. Zgody tej nie można oceniać z punktu widzenia legalności tak jak w wypadku zgody, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy scaleniowej. Jedynie Agencja ocenia przez pryzmat nałożonych na nią ustawowych zadań (art. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w związku z art. 1 u.k.u.r.), jakie stanowisko wobec wniosków innych uczestników postępowania będzie najlepiej służyło wykonywaniu tych zadań.

Również uznaniu Agencji zostało pozostawione czy wyrazi zgodę na rozdysponowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objętych postępowaniem scaleniowym – w całości czy w części. Ustawa scaleniowa nie określa terminu, w jakim Agencja winna zająć stanowisko wobec wniosków innych uczestników postępowania scaleniowego. Nie ma przeszkód, aby taki termin wyznaczył organ przeprowadzający postępowanie scaleniowe, informując Agencję, że brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie będzie traktowany jako niewyrażenie zgody. Nie ma też przeszkód, aby Agencja, która odmówiła wyrażenia zgody, zmieniła swe stanowisko w dalszych etapach postępowania scaleniowego. Przepisy ustawy scaleniowej sprzyjają „wymuszeniu” zgody Agencji, gdyż projekt scalenia nie może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu większość uczestników scalenia zgłosiła do niego zastrzeżenia (art. 27 ustawy scaleniowej).

Jeżeli na obszarze scalenia istnieje popyt na grunty rolne, to jest niewielka szansa na zatwierdzenie projektu scalenia, gdy Agencja nie wyrazi zgody, o której mowa w art. 8 ust. 8 ustawy scaleniowej. Instytucją sprzyjającą uzgodnieniu interesów Agencji i innych uczestników postępowania scaleniowego jest komisja, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy scaleniowej. W skład tej komisji, po nowelizacji, obligatoryjnie wchodzi przedstawiciel Agencji będącej uczestnikiem postępowania.

Zgodnie z nowym przepisem art. 8 ust. 9 ustawy scaleniowej do należności Agencji z tytułu dopłat stosuje się przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych. Przepis ten dotyczy nie tylko dopłat, o których mowa w ust. 8, lecz również dopłat, o których mowa w ust. 7, jeżeli przypadają Agencji od innych uczestników postępowania scaleniowego.

Zakres zawartego w art. 8 ust. 9 ustawy scaleniowej odesłania jest trudny do ustalenia. Trzeba jednak przyjąć, że Agencja jest uczestnikiem postępowania scaleniowego jako powiernik Skarbu Państwa. Nie jest bowiem uprawnione założenie, że Agencja bierze udział w postępowaniu scaleniowym w innym charakterze. Wprawdzie nowa instytucja rozdysponowania całości lub części gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa położonych na obszarze scalenia prowadzi do uszczuplenia tego Zasobu, a więc wywołuje taki sam skutek jak sprzedaż, lecz następuje to za zgodą Agencji i ma w istocie charakter ustępstwa strony postępowania administracyjnego. Nie można więc tej instytucji wyjmować z całości postępowania scaleniowego. W szczególności nie ma podstaw, aby ustalać wartość szacunkową gruntów objętych tą instytucją według innych zasad aniżeli innych gruntów położonych na obszarze scalenia. Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa mają zastosowanie do szacowania wszystkich gruntów (w tym również tych, o których mowa w art. 8 ust. 8 ustawy

scaleniowej) położonych na obszarze scalenia tylko w takim zakresie, w jakim pozwala na to ustawa scaleniowa. Wysokość należnej Agencji dopłaty ustala się zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy scaleniowej. Z kolei z art. 27 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 32 ustawy scaleniowej wynika, że w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia należy określić wysokość dopłat, a także terminy i zasady ich spłaty. Pozostaje więc pytanie: w jakim stosunku pozostają powołane przepisy ustawy scaleniowej do postanowień art. 31 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa? Znalezienie odpowiedzi komplikuje to, że przepisy dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ustawodawca nakazuje stosować do należności Agencji z tytułu dopłat „wprost”, a nie jak to często bywa „odpowiednio”. Nie można zaś zastosować wprost art. 31 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Skoro nie ma umowy, to nie można uzależniać rozłożenia dopłaty na raty od wcześniejszej wpłaty co najmniej 20% dopłaty. Co najwyżej można przyjąć, że starosta jest związany powołanym przepisem jedynie co do okresu spłaty (najdłużej 15 lat) i co do częstotliwości rat (roczne lub półroczne). Wprost dadzą się zastosować przepisy dotyczące oprocentowania należności z tytułu dopłaty, rozłożonej na raty, w tym również przepis o niestosowaniu oprocentowania, jeżeli grunty, które zostały rozdysponowane między innych uczestników postępowania położone są na terenie gminy uznanej na podstawie przepisów o zatrudnieniu i bezrobociu za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym¹⁵. Starosta, do którego kompetencji należy określenie terminów i zasad spłat należności Agencji z tytułu dopłat (art. 32 ustawy scaleniowej) winien też zawrzeć w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia warunek, że decyzja ta traci moc w części określającej terminy i zasady (może tu chodzić jedynie o oprocentowanie) spłaty należności Agencji z tytułu dopłat w odniesieniu do zobowiązanego wobec Agencji z tytułu dopłat, jeżeli zbędzie on pod jakimkolwiek tytułem prawnym nieruchomość powiększoną w wyniku postępowania scaleniowego z uszczerbkiem dla Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub część tej nieruchomości, albo udziały w jej współwłasności przed zapłaceniem całej należności z tytułu dopłaty (art. 31 ust. 2a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa). Agencja po ziszczeniu się tego warunku będzie mogła skorzystać ze swego uprawnienia przewidzianego w końcowej części powołanego przepisu i zażądać wniesienia całej niespłaconej należności w wyznaczonym przez siebie terminie. W odniesieniu do tej części należności Agencja będzie mogła też nie stosować preferencyj-

15 Wykaz tych gmin zawiera załączniki do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie określenia powiatów (gmin) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. Nr 110, poz. 1264 ze zm.), wydanego na podstawie art. 37 h ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 ze zm.), które zgodnie z art. 149 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.) zachowuje moc do dnia 31 grudnia 2005 r.

nego oprocentowania. Milczenie Agencji w tej kwestii będzie oznaczało konieczność zapłaty przez zobowiązanego odsetek ustawowych. Spór o wysokość odsetek i termin, od którego będą one należne, winien być rozstrzygany przez sąd powszechny. Brak bowiem podstaw, aby stosunek między dwoma uczestnikami postępowania scaleniowego traktować po utracie mocy decyzji zatwierdzającej projekt scalenia w części określającej rozliczenia pieniężne między nimi traktować jako stosunek administracyjnoprawny, chociażby źródłem nawiązania stosunku między tymi podmiotami była decyzja administracyjna określająca wysokość dopłaty.

Zaprezentowana wyżej wykładnia art. 8 ust. 9 ustawy scaleniowej, dodanego przez u.k.u.r., jest z pewnością dyskusyjna. Rozdysponowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa między innymi niż Agencja uczestników postępowania scaleniowego ma służyć poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Rozwiązania wyjątkowe (pominięcie „zwyczajnej” procedury sprzedaży, preferencje w zakresie spłaty dopłat) mogą być niewątpliwie uzależnione od określonego zachowania się beneficjenta. Z drugiej strony trzeba widzieć, że zbycie, o którym mowa w art. 31 ust. 2a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, podlega przepisom u.k.u.r. Jeśli więc Agencji nie przysługuje prawo pierwokupu lub uprawnienie, o którym mowa w art. 4 u.k.u.r., to trzeba przyjąć, że nie jest przez ustawodawcę niepożądane z punktu widzenia celu, o którym mowa w art. 1 pkt 1 u.k.u.r. (poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych). To skłania do sformułowania poglądu, że z uprawnienia, o którym mowa w art. 31 ust. 2a *in fine* ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Agencja mogłaby skorzystać tylko wówczas, gdy przysługuje jej prawo pierwokupu lub uprawnienie, o którym mowa w art. 4 u.k.u.r. i to niezależnie od tego czy wykona uprawnienia przysługujące jej na podstawie u.k.u.r. Brak też podstaw, aby art. 8 ust. 9 ustawy scaleniowej traktować jako wyłączający stosowanie art. 32 ustawy scaleniowej w stosunku do należności Agencji z tytułu dopłat. Do egzekucji tych należności będzie stosowało się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W roli wierzyciela w tym postępowaniu będzie mógł jednakże wystąpić jedynie starosta¹⁶. Prawo milczy w kwestii trybu, w jakim Agencja (lub inny uczestnik postępowania) uprawniony do otrzymania dopłaty może skłonić wierzyciela do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej i przekazania wyegzekwowanych kwot uprawnionemu uczestnikowi postępowania scaleniowego.

7. Powyższa analiza przepisów u.k.u.r. nowelizujących ustawę scaleniową pozwala na ocenę, że zmiany te nie są istotne, w małym stopniu są powiązane z

16 Art. 5 § 1 pkt. 1 w związku z art. 2 § 1 pkt. 1 d i w związku z art. 1 a pkt. 13 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.).

zasadniczymi przepisami u.k.u.r. i podobnie jak one noszą wyraźne znamię pośpiechu ustawodawcy. Nie została wykorzystana szansa na wprowadzenie bardziej radykalnych środków służących kształtowaniu przestrzeni rolniczej. W szczególności nie wprowadzono rozwiązań, które chroniłyby efekty postępowania scaleniowego w postaci ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, których rozłóg został ukształtowany w wyniku scalenia¹⁷.

Bardziej wyraziste efekty w zakresie zahamowania niekorzystnych zjawisk w zakresie gospodarowania przestrzenią rolniczą mogą przynieść przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy nowelizujące ustawę – prawo budowlane. Deklarowanym motywem tych przepisów jest zapobieganie „rozlewaniu się” miast. Zjawisko to było możliwe dzięki niekontrolowanemu obrotowi nieruchomościami rolnymi i liberalnemu podejściu ustawodawcy do jakiegokolwiek zabudowy na nieruchomościach rolnych, które w wypadku przekroczenia normy 1 ha (przewidzianej w ustawie o podatku rolnym) uznawano za wchodzące w skład gospodarstw rolnych. Inwestor mógł rozpocząć zabudowę takich nieruchomości od budowy budynku mieszkalnego, odkładając budowę kolejnych obiektów *ad Kalendas graecas*.

Jest rzeczą powszechnie znaną, że dla większości terenów wykorzystywanych rolniczo nie uchwalono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stąd też – z reguły – zmiana zagospodarowania tych terenów, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, będzie wymagała ustalenia (w drodze decyzji) warunków zabudowy (art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wydanie takiej decyzji jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia pięciu warunków. Są one wymienione w art. 61 ust. 1 ustawy. Jednym z nich jest to, aby co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Przepis ten wyraża zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa i ma zapewnić kontynuację wcześniejszej zabudowy, gdy chodzi o jej funkcję, a jednocześnie zapewnić intensywną eksploatację terenów przy wykorzystaniu istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu. Spełnienie tego warunku nie jest jednak wymagane w odniesieniu do zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie (art. 61 ust. 4).

17 Podobnie A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2/2004, s. 391.

W sytuacji kiedy dla większości terenów, które według ewidencji gruntów i budynków stanowią użytki rolne, nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego; takie ukształtowanie warunków wydania decyzji o zabudowie terenu znacznie zmniejszy popyt na grunty rolne, które były nabywane z zamiarem budowy domów mieszkalnych (niekiedy tylko wykorzystywanych jako „drugi dom”). Rozwiązanie to może być skuteczniejsze niż instrumenty przewidziane w u.k.u.r. Te mogą być bowiem wykorzystywane jedynie wtedy, gdy Agencja będzie miała odpowiednie środki finansowe. Z drugiej strony trzeba jednak widzieć i to, że rozwiązania przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią przeszkodę dla powstawania specjalistycznych gospodarstw rolnych, które nie wymagają dużej powierzchni.

8. Zahamowaniu niekorzystnych zjawisk w gospodarowaniu przestrzenią rolniczą służą także niektóre przepisy u.g.n., zmienione lub wprowadzone do tej ustawy w wyniku nowelizacji z 28 listopada 2003 r. Znowelizowany art. 92 u.n.g. jednoznacznie określa, w kontekście reglamentacji podziału nieruchomości, sytuację nieruchomości położonych na obszarach, w odniesieniu do których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a które wykorzystywane są na cele rolne i leśne¹⁸. Co do zasady podział tych nieruchomości, podobnie jak i nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, nie podlega reglamentacji przewidzianej w Dziale III Rozdziale 1 u.g.n. W obecnym stanie prawnym – wobec braku innych przepisów reglamentujących podział nieruchomości – trzeba przyjąć, iż podział takich nieruchomości nie jest reglamentowany¹⁹. Od tej zasady są dwa wyjątki:

- 1) dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych²⁰;
- 2) dokonanie podziału spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha²¹.

Jeżeli organ wydający decyzję o podziale nieruchomości rozważy skorzystanie z pierwszego wyjątku, winien uwzględnić jedynie dwa ustawowe wymagania: zapewnienie dostępu do drogi publicznej (art. 93 ust. 3 u.g.n.) i zgodność z pla-

18 Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.g.n. są to nieruchomości wykazane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, albo grunty leśne, grunty zadrzewione i zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

19 Muszą być zachowane jedynie wymagania wynikające z ustawy z dnia 17 maja 1987 r. – prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.) odnoszące się do wykonawcy prac geodezyjnych oraz materiałów przyjmowanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

20 Jest to „stary” wyjątek wprowadzony do ustawy zapewne z myślą o akcji osadniczej i parcelacyjnej na gruntach wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

21 Jest to wyjątek nowy, wprowadzony przez ustawę nowelizującą, zapewne z myślą o dostosowaniu prawa polskiego do unijnych przepisów o dopłatach bezpośrednich.

nem miejscowym (art. 93 ust. 1 u.g.n.), a w razie braku planu miejscowego zgodność z przepisami odrębnymi (art. 94 ust. 1 u.g.n.).

W odniesieniu do drugiego wyjątku wprowadzono wymagania szczególne. Podział nieruchomości jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości, lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami (art. 93 ust. 2a u.g.n.). Zamiarem ustawodawcy było z pewnością sprzyjanie transakcjom międzysąsiedzkim dokonywanym w celu zracjonalizowania rozłogu gruntów. O tym czy zamiar ten przyniesie zakładane skutki zdecyduje praktyka notarialna. Rzecz bowiem w tym, że działki powstałe w wyniku podziału ujmują się w ewidencji gruntów i budynków²², a stosownie do art. 96 ust. 3 u.g.n. podział nieruchomości polegający na wydzieleniu wchodzących w jej skład działek gruntu²³, odrębnie oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków, nie wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział. Własność działki powstałej w wyniku celowego, uregulowanego w art. 93 ust. 2a u.g.n., podziału może więc być przeniesiona na rzecz osoby, która nie jest sąsiadem zbywcy. Prawodawca stara się temu zapobiec w rozporządzeniu wykonawczym²⁴. Jednak trudno wymagać od notariusza sporządzającego akt notarialny, którego treścią jest przeniesienie własności nieruchomości gruntowej, aby w każdym przypadku, gdy owa nieruchomość jest mniejsza niż 0,3 ha i stanowi jeden z użytków wymienionych w art. 92 ust. 2 u.g.n. oraz jest odrębnie oznaczona w ewidencji gruntów i budynków żądał od zbywcy dokumentów pozwalających ustalić prawne okoliczności i czas owego odrębnego ewidencyjnego oznaczenia. Ustawodawca nie formułuje zaś *expressis verbis* zakazu przenoszenia własności działek powstałych w wyniku podziału, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., na rzecz osób innych aniżeli właściciel sąsiedniej nieruchomości. Zakaz taki byłby wynikiem wykładni celowościowej, niezbyt „przyjaznej” prawu własności, a przez to – jak się wydaje – nieuprawnionej.

9. Kształtowanie przestrzeni rolniczej winno odbywać się przede wszystkim w oparciu o plany zagospodarowania przestrzennego. Tam gdzie ich nie ma trudno stosować instrumenty mające służyć kształtowaniu ustroju rolnego. Pierwsze doświadczenia w stosowaniu u.k.u.r. pokazują to wyraźnie. Bez planu zagospodarowania przestrzennego trzeba przyjmować, że niemalże każda działka określona

22 Zob. § 9 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454).

23 Operację tę z pewnym uproszczeniem określa się często jako podział prawny w odróżnieniu od podziału geodezyjnego, który doprowadza do powstania nowej działki. Nie należy jednak zapominać, że owa działka jest co najmniej nieruchomością *in spe*, a jeżeli zostanie dla niej urządzona księga wieczysta (co jest przecież możliwe w świetle art. 21 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) będzie nieruchomością w znaczeniu wieczystoksięgowym.

24 Zgodnie z § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663) w przypadku dokonywania podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości wskazuje się cel wydzielenia z nieruchomości podlegającej podziałowi poszczególnych działek gruntu, powstałych w wyniku podziału.

w ewidencji jako użytek rolny stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu u.k.u.r.²⁵ Warunkowe akty notarialne dotyczą przede wszystkim niewielkich działek. Agencja nie wykonuje w stosunku do nich swych uprawnień, gdyż działki te w znikomym stopniu mogłyby służyć realizacji ustawowych celów.

Również ustawa scaleniowa bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego tylko połowicznie może służyć osiągnięciu zakładanych przez ustawodawcę celów. Przy jej pomocy można co najwyżej poprawić rozłóg gruntów. Zmiany wprowadzone przez art. 11 u.k.u.r. nie są zmianami gruntownymi. Są to niewątpliwie pożądane i pożyteczne korekty wielu anachronicznych rozwiązań ustawy scaleniowej. Jednak trudno uznać je za instrumenty o dużym znaczeniu dla kształtowania ustroju rolnego. Niewątpliwie najważniejsze znaczenie ma zmiana art. 8 ustawy scaleniowej, polegająca na dodaniu przepisów ust. 8 i 9. Pozwala ona w większym niż dotychczas stopniu wykorzystać grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

25 Problem ten staram się wyjaśnić, wskazując pozytywne rozwiązania, w artykule: „Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim”, *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005, s. 99 i nast.