

Katarzyna Czerwińska-Koral  
Uniwersytet Śląski w Katowicach  
ORCID: 0000-0001-9079-5297  
katarzyna.czerwinska-koral@us.edu.pl

## Scalanie gruntów jako przykład lokalnej aktywności społecznej prowadzącej do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

### ABSTRAKT

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich to m.in. rozwój społeczny związany z koniecznością budowania nowej infrastruktury. Szanse na taki rozwój daje instytucja scalenia gruntów. Skutki scalania są wieloaspektowe, wielowarstwowe i dotyczą wszystkich funkcji obszarów wiejskich. Odnoszą się one zarówno do struktury przestrzennej, struktury produkcyjnej, jak i do struktury społecznej obszarów wiejskich, wpływając na ich rozwój. Niedostrzeżonym dotychczas w literaturze skutkiem scalania, o którym mowa w artykule, jest lokalna aktywność społeczna rozumiana jako wszelkiego rodzaju działania w ramach pewnej określonej przestrzeni lokalnej, mająca na celu zaspokojenie potrzeb wyrastających na podłożu lokalnym. Aktywność lokalna przy scalaniu gruntów to zarówno partycypacja społeczna, jak i inne działania w toku postępowania scaleniowego uregulowane prawnie, dające możliwości współuczestnictwa w postępowaniu scaleniowym („współorganizacji”, „współprowadzenia” postępowania, tzw. komunitaryzm). Artykuł opiera się na tezie, że aktywne działania lokalnej społeczności w ramach scalania gruntów w efekcie wspomagają zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i można je określić komunitarną koncepcją rozwoju.

**Słowa kluczowe:** scalanie gruntów; rozwój obszarów wiejskich; lokalna aktywność społeczna; komunitaryzm

### WPROWADZENIE

W odniesieniu do obszarów wiejskich sformułowano wiele teoretycznych koncepcji prowadzących do rozwoju<sup>1</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje koncepcja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, która zakłada łączenie celów produkcyjnych z wymaganiami środowiskowymi, a także harmonizowanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, prowadzących do aktualnego wzrostu jakości życia, z zachowaniem możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń.

Chociaż tematyka zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich nie stanowi *novum* i była już podejmowana w różnych aspektach w literaturze ekonomicznej<sup>2</sup> i prawniczej<sup>3</sup>, rzadko podkreśla się, że zrównoważony rozwój to również należyta troska o rozwój społeczny związany z koniecznością budowania nowej infrastruktury<sup>4</sup>. W konsekwencji wśród ograni-

---

<sup>1</sup> Na przykład koncepcje: ładu (społecznego, gospodarczego, przestrzennego), ekorozwoju, rewitalizacji, odnowy, aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych, a także strategia rozwoju lokalnego i inne.

<sup>2</sup> Zob. np. D. Żmija, *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 144; M. Adamowicz, M. Zwolińska-Ligaj, *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2009, nr 2; J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo” 2009, nr 4.

<sup>3</sup> Zob. np. T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, vol. 14; P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018.

<sup>4</sup> Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/2009, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

czeń rozwoju obszarów wiejskich należy widzieć ograniczenia infrastrukturalne<sup>5</sup>, a wspomaganie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich powinno opierać się m.in. na budowaniu fundamentów dla inicjowania przedsięwzięć publicznych i prywatnych dążących do powstania właściwej infrastruktury<sup>6</sup>.

Szansę na kształtowanie obszarów wiejskich przy przestrzeganiu zasady zrównoważonego rozwoju daje instytucja scalania gruntów<sup>7</sup>. W niniejszym opracowaniu scalanie gruntów przedstawiono z innej niż dotychczas perspektywy, tj. z perspektywy aktywności lokalnej. Pojęciem lokalnej aktywności społecznej zajmowali się do tej pory głównie ekonomiści, socjologowie i politolodzy<sup>8</sup>. Niewiele jest prawniczych opracowań dotyczących tej tematyki<sup>9</sup>, w szczególności brak jest analizy aktywności społecznej w kontekście działań prowadzących do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Jest to powód do podjęcia się tej tematyki. Celem artykułu jest ujęcie scalania z perspektywy komunitarskiej, czyli pokazanie na przykładzie scalania gruntów lokalnej aktywności społecznej skutkującej zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich.

## SCALANIE GRUNTÓW – GENEZA, RAMY PRAWNE, CELE

Przez scalanie należy rozumieć zamianę nieruchomości rozdrobnionych lub o nieprawidłowej konfiguracji, należących do różnych podmiotów i znajdujących się na określonym obszarze w celu stworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie, poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalnego ukształtowania rozłogów gruntów, dostosowania granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu<sup>10</sup>.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów<sup>11</sup> celem scalenia gruntów jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu<sup>12</sup>.

Uważa się, że scalanie ma być kompleksem powiązanych ze sobą działań o charakterze urzędzeniowo-rolnym i planistycznym<sup>13</sup>. Aktualnie cele scalania ujmują się szeroko<sup>14</sup>,

---

<sup>5</sup> M. Foltynowski, *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich w kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Warszawa 2008, s. 48–50.

<sup>6</sup> A. Wlazły, *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w aspekcie teorii wielofunkcyjności*, „Progress in Economic Sciences” 2018, no. 5, s. 78.

<sup>7</sup> T. Kurowska, *op. cit.*, s. 58.

<sup>8</sup> Zob. np. J.M. Pijanowski, W. Przegon, R. Szewczyk, *Podstawy zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, Kraków 2016; *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Kraków 1996; K.Z. Sowa, *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5.

<sup>9</sup> Zob. np. W. Pańko, *Lokalizm – szansa dla rozwoju czy mit?*, „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5, s. 69.

<sup>10</sup> A. Zieliński, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2017, s. 399; idem, *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972, s. 34.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 908, dalej: ustawa o scalaniu i wymianie gruntów.

<sup>12</sup> Zob. J. Paliwoda, *Scalanie i wymiana gruntów*, Wrocław 1972, s. 17; wyrok NSA z dnia 28 marca 2018 r., II OSK 860/16, Legalis nr 1838523.

<sup>13</sup> A. Zieliński, [w:] *Prawo rolne...*, s. 399.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

wskazując na rozwój rolnictwa poprzez tworzenie lepszych warunków produkcji. Mają temu służyć podstawowe zabiegi związane ze scalaniem, takie jak: zmniejszenie ilości działek w gospodarstwie i ich odległości od siedliska, zwiększenie wielkości gospodarstw oraz poprawa kształtu działek. Scalanie staje się ważnym instrumentem w strategiach i projektach ogólnej odnowy wsi, polegającej na poprawie warunków życia, sprawnym zarządzaniu środowiskiem naturalnym i jego ochroną, zapewnieniu odpowiedniej infrastruktury i zaplecza usługowego, tworzeniu miejsc pracy<sup>15</sup>.

## AKTYWNOŚĆ SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W RAMACH SCALANIA GRUNTÓW

Aby scalanie przyniosło pożądane korzyści, przy jego realizacji należy kierować się określonymi zasadami, wśród których jest taka, że proces scalania powinien przebiegać przy aktywnym (demokratycznym) udziale społeczności obszaru scalanego<sup>16</sup>. W tym miejscu pojawia się pojęcie aktywności społecznej w postępowaniu scaleniowym. Kwestią podstawową dla prowadzenia dalszych rozważań jest wskazanie głównych założeń w zakresie stosowanej terminologii. Przez aktywność w ogólnym rozumieniu uznaje się działanie, przejawianie inicjatywy, branie udziału<sup>17</sup>. Społeczność lokalna to taka społeczność, która zajmuje nie jakąś przestrzeń lokalną, lecz przestrzeń konkretną, posiadającą własną nazwę i własną miejscową tradycję społeczną. Społeczność lokalna jest wspólnotą szczególną, zajmującą zawsze konkretną lokalną przestrzeń osadniczą<sup>18</sup>. Przez aktywność społeczną można zatem rozumieć wszelkie rodzaje działań w ramach pewnej określonej przestrzeni lokalnej. Istotą takiego uczestnictwa nie jest to, że dokonuje się ono na poziomie lokalnym, lecz to, że jego celem jest zaspokojenie potrzeb wyrastających na podłożu lokalnym.

Odnosząc powyższe ogólne uwagi do scalania gruntów, należy zauważyć, że wśród działań składających się na społeczną aktywność można wyróżnić zarówno partycypację społeczną, jak i inne formy aktywności i działań, na które pozwalają przepisy prawa.

Partycypacja społeczna (publiczna, obywatelska, *public participation*) oznacza uczestnictwo w życiu publicznym zarówno jednostek, grup jednostek (mieszkańców), jak i ich organizacji<sup>19</sup>. Polega ona na braniu udziału mieszkańców w zbiorowych czynach, akcjach i przedsięwzięciach wyrastających z faktu użytkowania zasobów danego terenu, zorientowanych na zaspokojenie potrzeb ludzi tam mieszkających<sup>20</sup>. Dla partycypacji społecznej w zasa-

---

<sup>14</sup> A. Bielska, *Wpływ procesu scalenia gruntów na wielofunkcyjny, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 1, s. 5. Zob. także szerokie ujęcie w Niemczech i Holandii: Z. Pijanowski, *Realizacja polityki rolnej a rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie” 2011, nr 1, s. 232–234; A. Dacko, *Tworzenie warunków do rozwoju terenów wiejskich poprzez scalanie gruntów – aspekt teoretyczny*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, nr 2, s. 37. Por. T. Kurowska, *op. cit.*, s. 47–61.

<sup>15</sup> A. Vitikainen, *An Overview of Land Consolidation in Europe*, 2014, za: A. Dacko, *op. cit.*, s. 37; *The design of land consolidation pilot Project in Central and Eastern Europe*, “FAO Land Tenure Studies” 2003, no. 6, za: A. Dacko, *op. cit.*, s. 32–33.

<sup>16</sup> A. Dacko, *op. cit.*, s. 34.

<sup>17</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 1: A–K, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 27.

<sup>18</sup> K.Z. Sowa, *op. cit.*, s. 55.

<sup>19</sup> G. Praweńska-Skrzypek, *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej...*, s. 100.

<sup>20</sup> P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995, s. 198.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

dzie nie potrzeba regulacji zasad przepisami prawnymi. Aktywność społeczna w postaci partycypacji społecznej pojawia się wręcz tam, gdzie nie ma regulacji prawnej albo gdzie jest ona niewystarczająca.

Na partycypację społeczną można spojrzeć z różnych perspektyw, w tym z perspektywy rozwoju obszarów wiejskich. Traktuje się ją wtedy jako składnik procesu rozwoju lokalnego, który z definicji opiera się na inicjatywie i aktywnym uczestnictwie mieszkańców oraz mówi się o niej w powiązaniu z takimi pojęciami, jak „mobilizacja społeczna”, „partnerstwo” itp. Przyjmując tę perspektywę, uczestnictwo rozumie się jako partnerską współpracę z innymi podmiotami społecznymi i władzami lokalnymi odgrywającymi istotną rolę w rozwoju lokalnym<sup>21</sup>.

Za podstawową instytucję organizującą życie społeczności lokalnej i zaspokajającą jej potrzeby uznaje się samorząd. Jednakże w obszarach wiejskich szczególną rolę odgrywają jednostki pomocnicze – sołectwa. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie<sup>22</sup>, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka<sup>23</sup>. Sołtys pełni funkcję reprezentacyjną i wykonawczą. Głównym zadaniem sołectwa jest dbanie o zbiorowe potrzeby wspólnoty jego mieszkańców. Do kompetencji zebrania wiejskiego należą wszystkie sprawy istotne dla mieszkańców, w szczególności chodzi o uchwalenie do końca września każdego roku wniosków, które mają być rozpatrzone przez radę gminy i ewentualnie uwzględnione w budżecie gminy na następny rok. Zebranie podejmuje również uchwały w sprawie dysponowania mieniem sołectwa oraz wydaje opinie w takich sprawach jak: plany miejscowego zagospodarowania, lokalizacje inwestycji czy też zmiany przeznaczenia obiektów oświaty, służby zdrowia, kultury, sportu czy rekreacji, znajdujących się na terenie sołectwa. Władza, jaką dysponują sołectwa, nie jest zatem rozległa. Jednocześnie mają one pewne uprawnienia i możliwości działania na rzecz danej społeczności, m.in. w ramach partycypacji społecznej. Planowanie scalania może następować właśnie na poziomie sołectwa, a właściwie współpracy sołectwa z mieszkańcami.

Aktywność mieszkańców obszarów wiejskich, w szczególności w zakresie scalania, zakłada oddolne określanie (tzw. *bottom-up*)<sup>24</sup> i realizowanie wizji rozwoju przy wsparciu instytucji. Chodzi o to, aby ukształtował się partycypatywny model wsi, w którym partner-

<sup>21</sup> I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, „Rejony Humanistyki” 2012, nr 8, s. 67.

<sup>22</sup> Prawo uczestnictwa i wybierania w zebraniu wiejskim mają wszyscy mieszkańcy sołectwa, posiadający czynne prawo wyborcze do rady gminy. Uczestnicy zebrania mają prawo do zabierania głosu w dyskusji, przedstawiania wniosków i projektów uchwał, głosowania, składania oświadczeń, żądania zapisu do protokołu złożonego oświadczenia. W zebraniu wiejskim mogą uczestniczyć także przedstawiciele rady gminy. Zebranie najczęściej zwołuje sołtys z własnej inicjatywy, na wniosek rady sołeckiej bądź mieszkańców. Uchwały zebrania wiejskiego podejmowane są w trybie jawnym, z wyjątkiem wyborów oraz odwołania sołtysa i członków rady sołeckiej. Porządek obrad uchwała zebranie wiejskie. Uchwały i wnioski zapadają zwykłą większością głosów. Zebrania z reguły odbywają się w miarę istniejących potrzeb, ale nie rzadziej niż raz w roku. Termin i miejsce zebrania wiejskiego sołtys podaje do wiadomości publicznej w sposób przyjęty na obszarze danego sołectwa.

<sup>23</sup> Rada sołecka składa się z kilkunastu mieszkańców sołectwa. O ostatecznym kształcie rady decyduje najczęściej statut. Obradom rady przewodniczy sołtys. Rada ma charakter opiniotwórczy i doradczy.

<sup>24</sup> J.M. Pijanowski, W. Przegon, R. Szewczyk, *op. cit.*, s. 67; B. Lewenstein, *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010, s. 27, 37.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

stwo społeczności i władz lokalnych przybiera postać współuczestnictwa w kreowaniu rozwiązań i ich wdrażaniu<sup>25</sup>.

Wskazuje się dalej, że praca z mieszkańcami sołectwa to proces, który nie powinien mieć z góry zdefiniowanych wyników. Właściciele (posiadacze) gruntów rolnych sami powinni decydować, jak mają rozwijać się obszary, na których koncentrują się różne, czasem sporne interesy. Istotne jest także to, aby o sensie postępowania scaleniowego przekonać mieszkańców sołectwa, którzy nie żyją z produkcji rolnej (ludność napływowa z miast, osoby niezainteresowane rolnictwem). Dla rozwoju obszarów wiejskich celowe jest, aby powstała nowa grupa interesu, do której należą wszyscy zainteresowani mieszkańcy i która może uczestniczyć w planowaniu zmian w swoim otoczeniu. Dzięki poszerzeniu dawnych postępowań scaleniowych, nakierowanych wyłącznie na interesy rolnictwa, o kształtowanie krajobrazu i odnowę wsi powinny powstawać koalicje interesu wszystkich mieszkańców, którzy chcą wspólnie kształtować swoją przestrzeń pracy i zamieszkania<sup>26</sup>.

Jeśli chodzi o sposoby pracy partycypacji społecznej, to na etapie przygotowania do scalania (jeszcze przed wszczęciem postępowania) jako sposób pracy wyróżnia się proces moderacji. W procesie moderacji wszyscy uczestnicy posiadają równe prawa, a zatem wszyscy uczestnicy powinni się włączyć do pracy nad wynikami i wyrażać swoje stanowisko. Zadaniem moderatora (np. sołtysa lub innego lokalnego lidera) jest nadanie procesowi biegu. Komunikacja odbywa się zasadniczo pomiędzy zaangażowanymi mieszkańcami. Moderator prowadzi dyskusję oraz godzi sprzeczne poglądy, co ma na celu poprawę zrozumienia i prowadzi do znalezienia rozwiązań. Moderator powinien dbać o to, aby grupa sama znalazła własny cel. Cele moderacji to: obudzenie i uwidocznienie wewnętrznych sił społeczności lokalnej, mobilizacja kreatywnego potencjału grupy, stworzenie i poprawa komunikacji wewnątrz grupy, zbieranie pomysłów i myśli oraz doprowadzenie do uzyskania wyników, dokumentacja wyników. W ramach moderacji należy przejść drogę od określenia problemów do wypracowania rozwiązań<sup>27</sup>.

Wydaje się, że na etapie prac przygotowawczych do scalania można również wykorzystać metodę mapowania, stanowiącą proces włączania obywateli do identyfikowania struktury problemów istotnych dla ich społeczności lokalnej zakresie uzasadniającym wdrożenie scalania. Pierwszym krokiem mapowania jest zorganizowanie spotkania ze wszystkimi zainteresowanymi i zdecydowanie, czego oczekuje się od lokalnego procesu mapowania<sup>28</sup>.

Zarówno moderacja, jak i mapowanie czy inne podobnie zorientowane metody wynikają z przyjęcia opcji typu *community-based solution*, gdzie członkowie społeczności lokalnej stają się ekspertami, którzy najlepiej potrafią zdefiniować swój problem, stworzyć plan działania, a także zorganizować środki i siły do podjęcia efektywnych rozwiązań<sup>29</sup>.

Na kolejnym etapie prac przygotowawczych do scalania właściwa wydaje się być efektywna forma udziału mieszkańców poprzez komunikację i określenie celów w ramach

---

<sup>25</sup> J.M. Pijanowski, W. Przegon, R. Szewczyk, *op. cit.*, Zob. również: B. Lewenstein, *op. cit.*, s. 27–30.

<sup>26</sup> J.M. Pijanowski, W. Przegon, R. Szewczyk, *op. cit.*, s. 65.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 65–66.

<sup>28</sup> Zob. M. Calderbank, *Wykorzystanie mapowania do rozpoznania, oceny i wsparcia rozwoju zrównoważonego społeczności lokalnych*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów...*, s. 283, 285.

<sup>29</sup> J.P. Kretzmann, J.L. Mcknight, *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, Evanston 1993.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

wielopłaszczyznowych dyskusji w grupach roboczych. Celem pracy każdej grupy roboczej powinno być w pierwszej kolejności jasne sformułowanie problemów wyjściowych. Na podstawie problemów należy określić z pomocą moderatora tematykę poszczególnych pól działania, a następnie opisać drogi rozwiązania dla osiągnięcia celu. Na początku pracy grupy roboczej musi nastąpić przygotowanie do inwentaryzacji stanu istniejącego za pomocą środków optycznych (np. fotografie typowych elementów wsi). Wszyscy uczestnicy powinni przedstawić wnioski co do zmian stanu istniejącego. Następnie podejmuje się pracę w każdej grupie roboczej nad analizą problemów. Analizie należy poddać stan istniejący („jest”) i stan pożądany („powinno być”) oraz przedstawić możliwe drogi do ich osiągnięcia<sup>30</sup>.

Od chwili wszczęcia postępowania scaleniowego dalsze etapy aktywności lokalnej regulują przepisy prawne<sup>31</sup>. Oznacza to, że w tym stadium dodatkowo dochodzi nowy rodzaj aktywności społecznej w postaci działań regulowanych prawnie. Wśród narzędzi aktywności społecznej, oprócz dotychczasowych konsultacji społecznych i akcji bezpośrednich, które są charakterystyczne dla etapów przygotowawczych postępowania scaleniowego, wyróżnia się postępowanie administracyjne<sup>32</sup>. W chwili wszczęcia postępowania administracyjnego pozycja procesowa strony jest uzależniona od trybu, w jakim to wszczęcie następuje. W przypadku postępowań wszczynanych na wniosek, aby doszło do zainicjowania postępowania administracyjnego, konieczne jest złożenie wniosku przez strony (art. 61–61a Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>33</sup>). Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o scalaniu 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<sup>34</sup>. Już na etapie inicjowania postępowania widoczne jest występowanie sprzężenia interesów wszystkich uczestników<sup>35</sup>. W określonych sytuacjach postępowanie scaleniowe może być również wszczęte z urzędu, ale po uprzednim uzyskaniu opinii rady sołectkiej, a także działających na terenie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników (art. 4 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów).

Postępowanie w sprawie scalenia lub wymiany gruntów jest oparte na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Postępowanie to przeprowadza i wykonuje starosta, a jest to jego zadanie z zakresu administracji rządowej. To on ocenia, czy w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania. Wszczę-

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 66–67.

<sup>31</sup> Chodzi o przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów oraz Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 33 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów).

<sup>32</sup> *Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, J. Górniak, S. Kołdras, S. Mazur, R. Paszkowska, Kraków 1999, s. 42.

<sup>33</sup> Ustawa dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735), dalej: k.p.a.

<sup>34</sup> Ilekroć w ustawie mowa o właścicielu, rozumie się przez to również posiadacza samoistnego (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów).

<sup>35</sup> J. Poliwoła, *Scalenie i wymiana gruntów*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1972, s. 100. W wyroku z dnia 3 października 2014 r. (II OSK 743/13, Legalis nr 1087378) NSA wskazał, że „scalenie nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom postępowania”. Niewątpliwie przy wykładni powyższej przesłanki ustawowej należy mieć na uwadze z jednej strony cel scalenia gruntów określony w art. 1 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, a z drugiej strony interes innych niż wnioskodawcy uczestników postępowania związany z niepogorszeniem im warunków gospodarowania.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

cie postępowania następuje postanowieniem starosty (art. 7 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów), odmowa wszczęcia postępowania scaleniowego następuje w drodze decyzji starosty (art. 3 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Zgodnie z zasadami Kodeksu postępowania administracyjnego strony postępowania mogą wnieść odwołanie od decyzji w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona, od dnia jej ogłoszenia stronie do organu wyższego stopnia – wojewody.

Każde postępowanie administracyjne powinno toczyć się przy czynnym udziale zainteresowanych stron, co wynika z art. 10 k.p.a.<sup>36</sup> Stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu scaleniowym są uczestnicy scalenia<sup>37</sup>. Uczestnikiem scalenia jest zaś każdorazowy właściciel, posiadacz samoistny i użytkownik gruntów objętych obszarem scalania, a w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – także podmiot gospodarujący tymi gruntami. Uczestnikiem postępowania scaleniowego może być wyłącznie aktualny właściciel gruntu wchodzącego w obszar planowanego scalenia. Uczestnikowi postępowania scaleniowego jako stronie w rozumieniu art. 28 k.p.a. (na zasadzie art. 33 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów) przysługują wszystkie gwarancje procesowe określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym dotyczące zasady czynnego udziału w każdym stadium prowadzonego postępowania<sup>38</sup>.

Ze statusem uczestnika scalenia wiążą się uprawnienia pozwalające na szczególną aktywność społeczną. I tak np. uczestnicy scalenia, w terminie 14 dni od dnia okazania projektu scalenia gruntów, mogą zgłaszać na piśmie staroście zastrzeżenia do tego projektu (art. 24 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Innym przykładem jest przepis art. 26 wskazujący, że każdorazowe zmiany, wprowadzane do projektu scalenia po jego wyznaczeniu na gruncie i okazaniu uczestnikom scalenia, wymagają ponownego wyznaczenia na gruncie i okazania zainteresowanym uczestnikom. Ponadto uczestnicy scalenia uczestniczą w zebraniach uczestników scalenia, zwoływanych przez starostę. Na takich zebraniach jest odczytywane postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego, uczestnicy w drodze uchwały określają zasady szacunku gruntów, lasów oraz sadów (art. 11 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów), ogłasza się wyniki oszacowania gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych<sup>39</sup>; na zebraniu oraz w okresie wyłożenia wyników oszacowania gruntów do publicznego wglądu uczestnicy scalenia mogą wносить zastrzeżenia do dokonanego szacunku. Uczestnicy scalenia na zebraniu zwołanym przez starostę wyrażają w formie uchwały zgodę na dokonany szacunek gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych

<sup>36</sup> W myśl zasady z art. 10 k.p.a. na organ administracji publicznej nałożony został obowiązek nie tylko zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, ale i przed wydaniem decyzji umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Obowiązek ten ma dwa aspekty: zewnętrzny i wewnętrzny. Aspekt zewnętrzny zasady czynnego udziału strony w postępowaniu to zapewnienie właściwego i kompletnego kręgu stron postępowania (zob. np. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2009 r., II OSK 908/08, Legalis nr 238209; wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., I OSK 2001/14, Legalis nr 1327842). Aspekt wewnętrzny zasady czynnego udziału strony w postępowaniu to zapewnienie stronom właściwego udziału w czynnościach postępowania.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 113/17, Legalis nr 1681720.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 sierpnia 2009 r., II SA/Po 389/09, Legalis nr 182192.

<sup>39</sup> Następnie udostępnia się je do publicznego wglądu na okres 7 dni we wsiach objętych scalaniem. Powiadomienie w drodze obwieszczeń o czynnościach postępowania scaleniowego jest wystarczającym sposobem zapewnienia poszczególnym uczestnikom scalenia możliwości aktywnego w tych czynnościach uczestnictwa. Skorzystanie z możliwości uczestnictwa w czynnościach postępowania scaleniowego jest już wyborem uczestników (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., II SA/Bk 805/09, LEX nr 630043).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

upraw specjalnych. Każdemu uczestnikowi postępowania scaleniowego przysługuje jeden głos. W razie niepodjęcia uchwały starosta, po rozpatrzeniu zgłoszonych zastrzeżeń, zasięgnięciu opinii rzeczoznawców oraz wprowadzeniu ewentualnych zmian, akceptuje szacunek gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Dowodem jednomyślnego oszacowania gruntów przez uczestników wymiany lub ich zgody na dokonany przez rzeczoznawców szacunek lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych są ich pisemne oświadczenia. W razie braku zgody wszystkich uczestników wymiany na dokonany szacunek, postępowanie wymienne ulega po prostu umorzeniu (art. 13 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Projekt scalenia gruntów, wraz z zasadami objęcia nowych działów w posiadanie, wyznacza się na gruncie i okazuje się uczestnikom. Projekt może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu większość uczestników postępowania nie zgłosiła do niego zastrzeżeń (art. 24 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów)<sup>40</sup>. Również wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów następuje na zebraniu uczestników, zwołanym przez starostę (art. 30 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów).

Co ciekawe, w postępowaniu scaleniowym uczestnicy scalenia przenoszą część swoich uprawnień na rzecz określonych ciał (organów) kolegialnych: zebrania uczestników scalenia, rady uczestników scalenia, specjalnej komisji, dodatkowego zespołu.

Jeżeli liczba uczestników scalenia przekracza 10 osób, postępowanie scaleniowe prowadzi się z udziałem rady uczestników scalenia w składzie 3–12 osób jako społecznego organu doradczego, wybieranego i odwoływanego przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem. Rada uczestników scalenia jest wybierana na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę (art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Jest organem działającym w imieniu uczestników we wszystkich sprawach wyłaniających się przy scaleniu. Może wkroczyć w sprawach wymagających jej opinii albo współpracy. Rada ma dobre rozeznanie w całości tej problematyki, którą ma się zajmować. Organ taki stwarza najlepszą platformę dla udziału stron w kształtowaniu decyzji organów administracyjnych w postępowaniu, w którym uczestniczy wiele stron i krzyżują się liczne interesy<sup>41</sup>. W przypadku niedokonania wyboru rady uczestników scalenia w terminie określonym przez starostę funkcję tej rady sprawuje powołany postanowieniem tego organu zespół, w skład którego wchodzi rada sołectka, sołtys oraz przedstawiciel Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa będącego uczestnikiem scalenia oraz przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników (art. 9 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów)<sup>42</sup>.

Innym organem kolegialnym w postępowaniu scaleniowym jest szczególna komisja pełniąca funkcje doradcze (art. 10 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). W skład komisji wchodzi: 1) wszyscy uczestnicy scalenia, a jeśli liczba uczestników jest większa niż 10 osób – rada uczestników scalenia; 2) przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników;

<sup>40</sup> Zastrzeżenia do projektu scalenia gruntów rozpatruje starosta po zasięgnięciu opinii komisji, o której mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

<sup>41</sup> J. Poliwoła, *op. cit.*, s. 55.

<sup>42</sup> W przypadku gdy postępowaniem scaleniowym objęto grunty więcej niż jednej wsi, w skład zespołu wchodzi sołtysi tych wsi, przedstawiciele rad sołectkich po jednym z każdej wsi, przedstawiciel Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa będącego uczestnikiem scalenia oraz przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

3) przedstawiciel Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) będącego uczestnikiem scalenia; 4) przedstawiciel starosty, na którego terenie działania są położone grunty objęte scaleniem; 5) przedstawiciel izby rolniczej, na której terenie działania są położone grunty objęte scaleniem. Grunty objęte scaleniem szacuje oraz opracowuje projekt scalenia upoważniony przez starostę geodeta-projektant scalenia, przy udziale opisanej wyżej komisji. Komisja bada zastrzeżenia do szacunku gruntów, a następnie z wynikami swoich ustaleń zapoznaje uczestników scalenia na zebraniu zwołanym przez starostę. W razie utrzymywania się zastrzeżeń do szacunku gruntów, uczestnicy scalenia mogą na tym zebraniu powołać dodatkowy zespół, składający się z osób niezainteresowanych, który przedstawi swoją opinię (art. 12 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Członkowie komisji biorą udział, z głosem doradczym, przy sporządzaniu projektu scalenia gruntów (art. 22 ust. 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Komisja wydaje opinię w kwestii zastrzeżeń uczestników postępowania do projektu scalenia, które to zastrzeżenia rozpatruje starosta. Komisja jest aktywna, jak bowiem wynika z przepisów opiniowanie zastrzeżeń do projektu scalenia gruntów odbywa się w obecności zainteresowanych uczestników scalenia oraz przynajmniej połowy liczby członków komisji. Co więcej, w razie potrzeby komisja lub upoważnieni przez nią członkowie dokonują oględzin (art. 24 ust. 2 art. 25 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów).

Podjęciem tematyki aktywności społecznej przy scalaniu, nie da się pominąć problemu pojawiających się przy scaleniu konfliktów<sup>43</sup>. Rozwiązywanie potencjalnych konfliktów stanowi inny, szczególny aspekt aktywności społecznej<sup>44</sup>.

Pojęcie konfliktu zazwyczaj jest łączone z kolizją interesów („konflikt interesów”)<sup>45</sup>. Dla postępowania scaleniowego charakterystyczne jest występowanie wielości interesów z uwagi na wielość uczestników scalenia<sup>46</sup>. Co więcej, ta wielość interesów jest niejednokrotnie antagonistyczna, czego nie spotykamy w innych postępowaniach<sup>47</sup>. Przez pojęcie konfliktu rozumiem zetknięcie się dążeń społecznych i jednostkowych wykluczających się wzajemnie; zetknięcie się sprzecznych interesów, poglądów. Tym samym synonimem pojęcia „konflikt” są pojęcia: „spór”, „zatarg”, „niezgodność”, „kolizja”<sup>48</sup>.

Konflikt interesów w przypadku scalania gruntów może dotyczyć wielu kwestii<sup>49</sup>, w tym najczęściej: braku zgody co do wyboru gruntów składających się na obszar scalania, określonych wartości szacowanych gruntów, dopłat (art. 8 ust. 4 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów), wyboru gruntów, które uczestnicy mają otrzymać (np. niezadowolenie może wywołać projekt otrzymania nowych gruntów z daleka od siedlisk albo otrzymanie gruntów o gorszej jakości gleb), zasady wydzielania ekwiwalentu (art. 14 ustawy o scalaniu i wymia-

<sup>43</sup> Nie jest to problem nowy. Na temat sporów przy scalaniu zwracał uwagę już J. Poliwoda (*op. cit.*, s. 58–63).

<sup>44</sup> Zob. B. Lewenstein, *op. cit.*, s. 34–35.

<sup>45</sup> A. Niewiadomski, *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017, s. 52–53.

<sup>46</sup> Na wielość i różnorodność interesów uczestników zwrócono uwagę również w wyrokach. Zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Rz 1596/16, Legalis nr 1676459; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2016 r., II SA/Bk 150/15, Legalis nr 1470005.

<sup>47</sup> A. Zieliński, *Scalanie gruntów...*, s. 50.

<sup>48</sup> A. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 52–53. Zob. również przypisy 3 i 4. Pojęcie konfliktu jest zatem inaczej rozumiane niż w tej publikacji A. Niewiadomskiego (*ibidem*, s. 56).

<sup>49</sup> Ogólnie o polach i obszarach konfliktu zob. R. Skrzypiec, *Konflikt jako strategia rozwiązywania problemów w społecznościach lokalnych*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów...*, s. 115–125.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

nie gruntów). Spory mogą dotyczyć również zmian w sposobie dotychczasowego użytkowania posiadanych gruntów oraz przynależności do gruntów (zabudowania, drzewa, krzewy, uprawy wieloletnie itp.), obciążeń opłatą melioracyjną (art. 18 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Wreszcie konflikty może rodzić kwestia objęcia we władanie faktyczne nowych działów przez tych uczestników postępowania, którzy dotychczas nie władali, tym ostatnim zaś daje prawo do takiego objęcia. Problem może zaistnieć, gdy dotychczasowy właściciel lub posiadacz gruntu objętego scalaniem uniemożliwia innemu – uprawnionemu uczestnikowi posiadania – faktyczne objęcie we władanie nowego działu<sup>50</sup>.

Sygnalizując jedynie tę tematykę<sup>51</sup>, należy podnieść, że wydaje się, iż rodzaj reakcji i próby rozwiązania pojawiających się konfliktów zależą od etapu postępowania scaleniowego. Jak wcześniej wskazano, sposób aktywności społecznej w scalaniu zależy od tego, czy mamy do czynienia z etapem przygotowań do scalania, gdzie głównie pojawia się partycypacja społeczna, czy już z etapem toczącego się postępowania, gdzie aktywność społeczna zależna jest w dużej mierze od przepisów prawa. Niewątpliwie zawsze aktywność społeczna powinna przejawiać się w płaszczyźnie dobrej komunikacji, nieformalnych dyskusjach i mediacjach. Istotną rolę może odegrać aktywny sołtys czy członkowie rady sołeckiej, wdrażając funkcję integracyjną polegającą na integrowaniu społeczności wokół wspólnych celów oraz – a może przede wszystkim – funkcję mediacyjną polegającą na rozwiązywaniu wszelkich występujących w społeczności konfliktów<sup>52</sup>.

W płaszczyźnie prawnej rozwiązania konfliktów w postępowaniu scaleniowym można doszukiwać się we współpracy uczestników postępowania w trakcie postępowania czy w działalności zebrania uczestników scalenia i innych kolegialnych organów. Aktywność uczestników scalenia i ciał kolegialnych daje bowiem pole nie tylko do zgłaszania zastrzeżeń i uwag (art. 12 ust. 2 oraz art. 25 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów), ale i do dyskusji przed podjęciem decyzji, uchwał (art. 11, 12 i 13 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Ostateczne przepisy procedury administracyjnej dają możliwości odwołania od decyzji administracyjnych podejmowanych przez organy administracyjne<sup>53</sup>. Niekiedy pozostaje koniecz-

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 97–98.

<sup>51</sup> Problematyka ta wydaje się obszerna i wykracza poza opracowanie artykułowe.

<sup>52</sup> Tak w stosunku do funkcji samorządu J. Kida, *Samorząd gminny i jego funkcje rozwojowe*, Warszawa 1997, s. 26–28.

<sup>53</sup> Zob. A.S. Tokarz, *Zaskarżanie rozstrzygnięć administracyjnych w postępowaniu scaleniowym zwyczajnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8, s. 138–146. W wyroku z dnia 8 grudnia 2017 r. (II OSK 635/16, *Legalis* nr 1726080) NSA wyjaśnił w przedmiocie rozwiązywania konfliktów, że w toku postępowania scaleniowego rodzą się zwykle liczne konflikty pomiędzy uczestnikami oczekującymi wyłącznie na poprawę ich warunków gospodarowania. Realizacja celów scalenia, określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, nie może dotyczyć każdej pojedynczej działki i sytuacji, gdyż jest to niemożliwe. Wydana decyzja o scaleniu jest wynikiem pewnego kompromisu, niekiedy bowiem kosztem jednej działki czy też jednego uczestnika scalenia następuje istotna poprawa warunków gospodarowania na innych działkach, uzasadniająca w łącznym rozrachunku przyjęte rozwiązanie. Istotne i konieczne jest, aby cel scalenia, czyli stworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstwa rolnego, racjonalne ukształtowanie rozłógów gruntów oraz dostosowanie granic nieruchomości do systemu dróg i rzeźby terenu, został zrealizowany odnośnie do każdego z wydzielonych w wyniku scalenia gospodarstw rolnych. Istotne jest również, aby każdy z uczestników scalenia otrzymał w jego wyniku pełny ekwiwalent swego gospodarstwa pod względem wartościowym i ilościowym. Nawet rzeczywiście zaistniałe w jednostkowym przypadku naruszenie indywidualnego interesu uczestnika scalenia nie podważa legalności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia, gdy zachowano podstawową zasadę wydzielenia gruntów określoną w art. 8 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

ność skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego<sup>54</sup>. W tych ostatnich sytuacjach rozwiązanie konfliktu przerzuca się na instytucje (organy, sądy), a za aktywność społeczną można postrzegać jedynie inicjowanie procedury odwoławczej.

Ostatni aspekt, na który warto zwrócić uwagę w kontekście aktywności społecznej prowadzącej do rozwoju obszarów wiejskich, to współfinansowanie scalania ze środków Unii Europejskiej. Należy bowiem pamiętać, że poziom aktywności społecznej nie jest stały i jednolity. Na poziom aktywności członków danej wspólnoty lokalnej mogą mieć wpływ różne czynniki, np.: rodzaj gminy, wielkość gminy, położenie geograficzne, przeszłość historyczna danej społeczności, struktura społeczno-demograficzna, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, tradycje lokalne, konflikty, sposób sprawowania władzy, zewnętrzny kontekst prawno-administracyjny, społeczno-ekonomiczny i cywilizacyjno-kulturowy, skłonność do interwencji aktorów sceny publicznej, takich jak lokalne władze, sektor przedsiębiorstw czy partie polityczne<sup>55</sup>. Kwestie ekonomiczne, takie jak współfinansowanie kosztów postępowania scaleniowego i poscaleniowego, mogą zatem być impulsem dla inicjatywy lokalnej w tym zakresie.

Podstawowe zasady i cele unijnego wsparcia dla obszarów wiejskich są określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005<sup>56</sup>.

W odpowiedzi na zniwelowanie ograniczeń strukturalnych i zapewnienie nowoczesnej infrastruktury technicznej dla obszarów wiejskich w ramach programu „Rozwój terytorialny” przewidziane jest działanie „Inwestycje w środki trwałe” i w jego ramach poddziałanie „Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa (scalanie gruntów)”. Do tego działania odnosi się art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020<sup>57</sup>. Z powołanymi regulacjami prawnymi współgrają przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, które określają, że w finansowanie prac scaleniowo-wymiennych oraz w finansowanie zagospodarowania poscaleniowego mogą być włączone m.in. środki publiczne na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>58</sup> i w przepisach o wspieraniu rozwoju

---

<sup>54</sup> Jak w przypadku uczestnika postępowania scaleniowego, którego nie wprowadzono w posiadanie w trybie administracyjnym, względnie jeżeli mimo tej czynności gruntu faktycznie nie objął, roszczenie skierowane przeciwko dotychczasowemu właścicielowi lub posiadaczowi. Wydaje się, że jedyną możliwością jest tzw. skarga wydobywcza o wydanie nieruchomości (art. 222 § 1 Kodeksu cywilnego). Tak SN z dnia 22 czerwca 1989 r., II CR 236/89, OSNC 1991, nr 4, poz. 53. Na marginesie można dodać, że w postępowaniu scaleniowym mogą wyłonić się jeszcze spory dotyczące przysługujących praw do gruntów.

<sup>55</sup> I. Pietraszko-Furmanek, *op. cit.*, s. 71–72.

<sup>56</sup> Dz.Urz. UE L 347/487, 20.12.2013.

<sup>57</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 627.

<sup>58</sup> Dz.U. 2007, nr 64, poz. 427.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Szczegółowe zasady udzielania pomocy w zakresie postępowania scaleniowego zawierają przepisy rozporządzenia 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 dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na latach 2014–2020 z dnia 10 grudnia 2015 r.<sup>59</sup> Jak wynika z § 3 rozporządzenia, o pomoc w zakresie scalania gruntów może ubiegać się starosta jako organ przeprowadzający i wykonujący postępowanie scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe. Pomoc jest przyznawana w formie refundacji kosztów kwalifikowanych związanych z pracami scaleniowymi oraz zagospodarowaniem poscaleniowym, które są uzasadnione zakresem operacji, niezbędne do osiągnięcia jej celu oraz racjonalne (§ 5)<sup>60</sup>.

W przepisie § 11 rozporządzenia przedstawiono kryteria oceny wniosków o dofinansowanie prac scaleniowych. Oceny wniosku dokonuje się na podstawie liczby przyznanych punktów. Liczba punktów zależna jest w istotnym stopniu od liczby właścicieli, którzy złożyli wniosek o wszczęcie postępowania scaleniowego. Brany jest pod uwagę procentowy udział liczby właścicieli gospodarstw rolnych położonych na projektowanym obszarze scalenia, którzy złożyli wniosek o przeprowadzenie postępowania scaleniowego, w stosunku do ogólnej liczby właścicieli gospodarstw rolnych objętych postępowaniem scaleniowym, lub procentowy udział powierzchni gruntów położonych na projektowanym obszarze scalenia, których właściciele złożyli wniosek o przeprowadzenie postępowania scaleniowego, w stosunku do ogólnej powierzchni gruntów objętych postępowaniem scaleniowym. Liczba punktów odpowiada procentowi właścicieli gospodarstw rolnych położonych na projektowanym obszarze scalenia, którzy złożyli wniosek o przeprowadzenie postępowania scaleniowego, lub procentowi gruntów położonych na projektowanym obszarze scalenia, których właściciele złożyli wniosek o przeprowadzenie postępowania scaleniowego. Do oceny przyjmuje się wyższą z dwóch wartości punktowych przyznanych w ramach tego kryterium<sup>61</sup>.

Okazuje się zatem, że nie tylko możliwość współfinansowania scalania i prac poscaleniowych może wpływać na aktywność społeczną w tym zakresie, ale i odwrotnie – przyznanie pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich zależy od aktywności lokalnego społeczeństwa.

## PODSUMOWANIE

Dobrze przeprowadzona procedura scalania może skutkować wieloma korzystnymi przeobrażeniami na obszarze wiejskim<sup>62</sup>. Odnoszą się one zarówno do struktury przestrzen-

---

<sup>59</sup> Dz.U. 2015, poz. 2180 ze zm.

<sup>60</sup> Pomoc jest przyznawana na operację w zakresie prac scaleniowych oraz zagospodarowania poscaleniowego, która jest realizowana w trybie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, z wyjątkiem realizacji scaleń wszczynanych z urzędu.

<sup>61</sup> Zob. J.M. Pijanowski, W. Przegon, R. Szewczyk, *op. cit.*, s. 57.

<sup>62</sup> Na temat pozytywnych efektów scalania zob. A. Dacko, *op. cit.*, s. 35–37.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

nej, struktury produkcyjnej, jak i do struktury społecznej obszarów wiejskich, wpływając na ich rozwój<sup>63</sup>.

Niezauważonym dotychczas w literaturze skutkiem scalania jest lokalna aktywność społeczna, prowadząca w efekcie do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Aktywna działalność społeczna przed formalnym wszczęciem samego postępowania scaleniowego to głównie partycypacja społeczna (spotkania członków lokalnej społeczności, rozmowy, dyskusje, konsultacje co do celu, zakresu, rozmiaru scalania gruntów, a w konsekwencji – co do rozwoju danego obszaru wiejskiego, praca w grupach roboczych, moderowanie, mapowanie). Tego typu ustalenia odbywają się podczas indywidualnych spotkań prywatnych i w przestrzeni publicznej, jak sklepy, urzędy, kościół (nieformalne grupy robocze). Szczególną rolę mogą odgrywać: aktywny sołtys, członkowie rady sołeckiej, lokalni liderzy. W konsekwencji opisana inicjatywa lokalnej społeczności implikuje złożenie wniosku o wszczęcie postępowania scaleniowego. Co prawda, postępowanie scaleniowe może być wszczynane również z urzędu, jednakże w tym zakresie ustawodawca nie zapewnia wsparcia finansowego, zasadnie uznając, że to aktywność społeczna powinna być motorem tego typu działań. Od momentu wszczęcia postępowania scaleniowego głównym narzędziem aktywności społecznej staje się postępowanie administracyjne. Regulowana prawnie aktywność społeczna przejawia się w możliwości bycia uczestnikiem scalenia (stroną postępowania administracyjnego), korzystaniu z przysługujących uprawnień (zastrzeżenia, uwagi, odwołania), uczestniczeniu w zebraniach uczestników scalenia, byciu członkiem ciał (organów) kolegialnych i wydawaniu opinii oraz wypowiedzianiu się w drodze uchwał. Zauważalne jest to, że na każdym etapie postępowania scaleniowego uczestnicy scalenia lub inne kolegialne ciała (organy) składające się z członków lokalnego społeczeństwa mają prawne możliwości współuczestnictwa w postępowaniu scaleniowym („współorganizacji”, „współprowadzenia” postępowania, tzw. komunitaryzm<sup>64</sup>). Zatem, choć postępowanie prowadzi organ administracji (starosta), to przepisy prawa zapewniają szczególną aktywność uczestników scalenia w różnych formach. Można wręcz uznać, że w postępowaniu scaleniowym poszerzona została ogólna zasada czynnego udziału stron w postępowaniu przewidziana art. 10 k.p.a. Takie aktywne działania lokalnej społeczności w ramach scalania w efekcie wspomagają zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, który można nazwać komunitarnym rozwojem obszarów wiejskich.

W końcowych wnioskach warto zauważyć, że aby zwiększyć lokalną aktywność społeczną w ramach scalania, należałoby postulować przyznanie kompetencji w ramach postępowania scaleniowego sołtysowi. Przykładowo mógłby on – tak jak w przedwojennej ustawie scaleniowej – zwoływać zebrania uczestników scalenia i przewodniczyć im<sup>65</sup>, reprezentować nieobecnych właścicieli i dbać o ich prawa w toczącym się postępowaniu. Taka zmiana przepisów zapewniłaby większą aktywność społeczną poprzez udział sołtysa wybieranego przez

<sup>63</sup> Zob. M. Krzysztofik, *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. 26(1), s. 299–314.

<sup>64</sup> B. Lewenstein, *op. cit.*, s. 27–30. Słowo „komunitaryzm” pochodzi od łac. *communis* (‘wspólny’, ‘powszechny’). Komunitaryzmem określa się nurt we współczesnej filozofii polityki, podkreślający wagę i wartość wspólnot w społecznym życiu człowieka.

<sup>65</sup> Zob. art. 20 i 46 ustawy z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (t.j. Dz.U. 1927, nr 92, poz. 833).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

lokalną społeczność, ograniczając tym samym działalność organu administracyjnego (starosty) w tym zakresie.

#### BIBLIOGRAFIA

##### LITERATURA

- Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2009, nr 2.
- Bielska A., *Wpływ procesu scalenia gruntów na wielofunkcyjny, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 1.
- Calderbank M., *Wykorzystanie mapowania do rozpoznania, oceny i wsparcia rozwoju zrównoważonego społeczności lokalnych*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010.
- Dacko A., *Tworzenie warunków do rozwoju terenów wiejskich poprzez scalanie gruntów – aspekt teoretyczny*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, nr 2.
- Foltynowski M., *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich w kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Warszawa 2008.
- Kida J., *Samorząd gminny i jego funkcje rozwojowe*, Warszawa 1997.
- Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, J. Górniak, S. Kołdras, S. Mazur, R. Paszkowska, Kraków 1999.
- Kretzmann J.P., McKnight J.L., *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, Evanston 1993.
- Krzysztofik M., *Problematyka prawna pojęcia obszaru wiejskiego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. 26(1), DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2017.26.1.299>.
- Kurowska T., *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, vol. 14, DOI: <https://doi.org/10.15290/sia.2016.14.03>.
- Lewenstein B., *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010.
- Litwiniuk P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Warszawa 2018.
- Niewiadomski A., *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017.
- Paliwoda J., *Scalanie i wymiana gruntów*, Wrocław 1972.
- Pańko W., *Lokalizm – szansa dla rozwoju czy mit?*, „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5.
- Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Kraków 1996.
- Pietraszko-Furmanek I., *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, „Rejony Humanistyki” 2012, nr 8.
- Pijanowski Z., *Realizacja polityki rolnej a rozwój obszarów wiejskich w Polsce*, „Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie” 2011, nr 1.
- Pijanowski J.M., Przegon W., Szewczyk R., *Podstawy zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich*, Kraków 2016.
- Poliwoda J., *Scalanie i wymiana gruntów*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1972.
- Praweńska-Skrzypek G., *Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego*, [w:] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Kraków 1996.
- Skrzypiec R., *Konflikt jako strategia rozwiązywania problemów w społecznościach lokalnych*, [w:] *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, Warszawa 2010.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

*Słownik języka polskiego*, t. 1: A–K, red. M. Szymczak, Warszawa 1978.

Sowa K.Z., *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5.

Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995.

Tokarz A.S., *Zaskarżanie rozstrzygnięć administracyjnych w postępowaniu scaleniowym zwyczajnym*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8.

Wilkin J., *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wies i Rolnictwo” 2009, nr 4.

Wlazły A., *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w aspekcie teorii wielofunkcyjności*, “Progress in Economic Sciences” 2018, no. 5.

Zieliński A., [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2017.

Zieliński A., *Scalanie gruntów w prawie polskim*, Poznań 1972.

Żmija D., *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 144.

#### AKTY PRAWNE

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 dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 z dnia 10 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 2180 ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2000 (Dz.Urz. UE L 347/487, 20.12.2013).

Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (t.j. Dz.U. 1927, nr 92, poz. 833).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, 1491).

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. 2018, poz. 908).

Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. 2007, nr 64, poz. 427).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz.U. 2018, poz. 627).

#### ORZECZNICTWO

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2009 r., II OSK 908/08, Legalis nr 238209.

Wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., I OSK 2001/14, Legalis nr 1327842.

Wyrok NSA z dnia 3 października 2014 r., II OSK 743/13, Legalis nr 1087378.

Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2017 r., II OSK 635/16, Legalis nr 1726080.

Wyrok NSA z dnia 28 marca 2018 r., II OSK 860/16, Legalis nr 1838523.

Wyrok SN z dnia 22 czerwca 1989 r., II CR 236/89, OSNC 1991, nr 4, poz. 53.

Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., Kp 2/2009, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 sierpnia 2009 r., II SA/Po 389/09, Legalis nr 182192.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., II SA/Bk 805/09, LEX nr 630043.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2016 r., II SA/Bk 150/15, Legalis nr 1470005.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Rz 1596/16, Legalis nr 1676459.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 113/17, Legalis nr 1681720.