

## U S T A W A

z dnia ..... 2016 r.

### **o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 oraz z 2015 r. poz. 349) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Celem scalenia gruntów jest rozwój obszarów wiejskich oraz polepszanie warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie przez:

- 1) racjonalne kształtowanie rozłogów gruntów, poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych,
- 2) dostosowanie granic nieruchomości do systemów infrastruktury technicznej, w tym do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg, kolei oraz rzeźby terenu – realizujące ustalenia w szczególności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zapewniające zachowanie dziedzictwa kulturowego wsi oraz ochronę środowiska naturalnego.”,

b) w ust. 2 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) gospodarstwie rolnym – należy przez to rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego;”;

2) w art. 2 po ust. 3a dodaje się ust. 3b i 3c w brzmieniu:

„3b. Zgoda dotychczasowego właściciela gruntów zabudowanych, o której mowa w ust. 3, nie jest wymagana w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2.

3c. Warunek, o którym mowa w ust. 3a, nie musi być spełniony w przypadku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2.”;

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 lutego 1960 r. o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

3) w art. 4:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku prowadzenia scalania gruntów w związku z budową autostrady lub drogi ekspresowej, koszty wykonania scalenia i wymiany gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów pokrywa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.”,

b) dodaje się ust. 4 i 5 w brzmieniu:

„4. W przypadku prowadzenia scalenia lub wymiany gruntów ze względu na skutki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, koszty wykonania scalenia lub wymiany gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów pokrywa inwestor, którego działalność spowodowała lub spowoduje te skutki, także w przypadku gdy nie wystąpił z wnioskiem, o którym mowa w ust. 1 pkt 4.

5. Koszty przeprowadzania postępowania scaleniowego lub wymiennego oraz zagospodarowania poscaleniowego ustala starosta, w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie.”;

4) w art. 7 ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Na postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego nie służy zażalenie.”;

5) w art. 10 w ust. 1 w pkt 5 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 6 w brzmieniu:

„6) przedstawiciel gminy, na terenie której są położone grunty objęte scaleniem.”;

6) uchyla się art. 22;

7) w art. 27 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadku scaleń gruntów, o których mowa w art. 4.”;

8) w art. 28 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Decyzję o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, decyzję, o której mowa w art. 3 ust. 3, oraz decyzję organu wyższego stopnia w tych sprawach podaje się do wiadomości przez jej odczytanie na zebraniu uczestników scalenia, a ponadto przez jej wywieszenie na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone scalane grunty, oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach wchodzących w obszar scalenia.”;

9) w art. 29 w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Ostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stanowi podstawę do zmian w ewidencji gruntów i budynków oraz tytuł do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych z urzędu.”;

10) w art. 33 dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Odwołanie od decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia rozpatruje się w terminie 30 dni, a skargę do sądu administracyjnego w terminie dwóch miesięcy.

4. W postępowaniu odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia w całości ani stwierdzić jej nieważności w całości, gdy wadą dotknięta jest taka decyzja w części dotyczącej gruntów niektórych uczestników scalenia.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 17 lutego 1960 r. o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych (Dz. U. poz. 67, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 2 w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Zamknięcie ksiąg wieczystych określonych w art. 1 następuje na mocy postanowienia wydanego przez sąd prowadzący księgi wieczyste na skutek zawiadomienia właściwego starosty.”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623) w art. 95 w ust. 1 w pkt 9 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 10 w brzmieniu:

„10) w sprawach o ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach wieczystych, kończących postępowanie, o którym mowa w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 oraz z 2015 r. poz. 349).”.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>2)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1962 r. poz. 169, z 1968 r. poz. 13, z 1982 r. poz. 80, z 1989 r. poz. 55, z 1998 r. poz. 668 oraz z 2002 r. poz. 984.

## UZASADNIENIE

Nowelizacja ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą”, obejmuje przepisy przyczyniające się do usprawnienia prowadzenia postępowań scaleniowych, w tym głównie do ich przyspieszenia, jednocześnie nie wpływając na postępowania realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020 w ramach poddziałania „Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa”.

Nadanie nowego brzmienia ust. 1 w art. 1 ustawy, zawierającego zmienioną definicję scaleń gruntów, wynika głównie z próby bezpośredniego powiązania instytucji scaleń gruntów z instytucją planowania przestrzennego. Dotychczasowy przepis art. 22 ust. 1 ustawy wskazywał już, że projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym, proponowana zmiana polega na przeniesieniu treści art. 22 ust. 1 ustawy do art. 1 ust. 1 ustawy, co czyni definicję scaleń gruntów bardziej przejrzystą. Ponadto, zmiana wskazuje na szerszy, niż dotychczas, wyłącznie rolniczy charakter celów scaleń gruntów. Tego typu rozszerzenie katalogu celów współczesnych scaleń gruntów postulują m. in. środowiska naukowe.

Wprowadzenie w art. 1 ust. 2 pkt 3a ustawy definicji pojęcia gospodarstwa rolnego ma na celu likwidację wątpliwości, które pojawiają się w związku z interpretacją przepisu art. 3 ust. 2 ustawy, a mianowicie kogo zaliczyć do „właścicieli gospodarstw rolnych”.

Zmiana art. 4 ust. 2 ustawy polega na zobowiązaniu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do pokrywania kosztów wykonania scalenia i wymiany gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów nie tylko w związku z budową autostrady, ale także drogi ekspresowej. Budowa dróg ekspresowych i autostrad pogarsza ukształtowanie rozłogów gruntów (rozmieszczenie gruntów gospodarstw rolnych w stosunku do gruntów zabudowanych), zaś na obszarze oddziaływania inwestycji, przyczynia się do zakłócenia funkcji elementów infrastruktury wiejskiej, tj. sieci drogowej i sieci urządzeń melioracji wodnych.

Program budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) zakłada wybudowanie w Rzeczypospolitej Polskiej sieci dróg ekspresowych o długości 3985 km.

Na dzień 31 lipca 2015 r. zrealizowanych było już 1488 km, a w realizacji było 511 km dróg ekspresowych. Zatem do 2025 r. pozostaje do wykonania 1986 km dróg ekspresowych, zaś docelowo jeszcze 1515 km. Oznacza to, że w przypadku budowy dróg ekspresowych instytucja scaleń i wymian gruntów zakłada możliwość osiągnięcia celu, o którym mowa w definicji scaleń.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy koszty prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego pokrywa inwestor, który wystąpił o scalenie gruntów. Obecnie jest to przepis martwy, gdyż dotychczas żaden inwestor sam nie wystąpił z wnioskiem o scalenie gruntów, a organ administracji publicznej właściwy w sprawach scaleń nie ma środków na przeprowadzenie takiego zabiegu urządzeniowo-rolnego, mimo oczywistej potrzeby wywołanej działalnością właśnie inwestora. Ponadto, większość inwestorów (realizujących drogi, koleje, lotniska itp.), uzyskuje prawo do dysponowania gruntami, niezwykle skutecznie dzięki tzw. specustawom, według których po realizacji inwestycji nie mają obowiązku naprawiania skutków ich działalności (z wyjątkiem GDDKiA – autostrady). Proponowane zmiany dotyczą zobowiązania inwestorów realizujących inwestycje celu publicznego do pokrywania kosztów związanych z pracami scaleniowymi i zagospodarowaniem poscaleniowym, także w przypadku, gdy inwestor nie wystąpi z wnioskiem o wdrożenie takiego postępowania. Jeżeli starosta uzna, że postępowanie scaleniowe jest konieczne, wówczas obciąży inwestora kosztami wynikającymi z jego realizacji. Oznacza to tym samym, że każdy inwestor będzie musiał liczyć się z dodatkowymi kosztami inwestycji. Docelowo takie rozwiązanie winno doprowadzić do rozwiązań stosowanych w większości krajów europejskich, a polegających na wykorzystaniu instytucji scaleń także do pozyskiwania gruntów na realizację inwestycji celu publicznego, co w efekcie obniży koszty społeczne (całkowite) realizacji całej inwestycji.

Nadanie nowego brzmienia ust. 6 w art. 7 ustawy polega na braku możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego. Taka zmiana przyczyni się do usprawnienia przeprowadzanego postępowania administracyjnego w szczególności ograniczy możliwość jego „blokowania” w początkowej fazie oraz kontroli sądowo-administracyjnej. Brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o wszczęciu postępowania oznaczać będzie, że strona kwestionująca np. zasadność przeprowadzenia postępowania scaleniowego zgodnie z art. 142 ustawy z dnia 14 czerwca

1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23) będzie mogła je zaskarżać, lecz dopiero w odwołaniu od decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.

Zmiana polegająca na włączeniu przedstawiciela gminy do komisji doradczej, o której mowa w art. 10 ustawy, ma na celu wzmocnienie działania komisji. Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, z późn. zm.) realizacja polityki przestrzennej odbywa się na poziomie gminy, więc tym bardziej zasadny wydaje się udział przedstawiciela gminy w tej komisji. Ponadto, dodanie przedstawiciela gminy do komisji wynika z uchylecia art. 22 ustawy, a zwłaszcza ust. 2 tego artykułu. Z kolei, uchylenie ust. 1 w art. 22 ustawy wynika z uwzględnienia instytucji planowania przestrzennego w definicji scaleń gruntów (art. 1 ust. 1 ustawy).

Proponowany przepis ust. 1a w art. 27 ustawy wprowadza zmiany dotyczące postępowań scaleniowych wszczętych z urzędu, w szczególności połączonych z nabywaniem gruntów na realizację inwestycji celu publicznego, w przypadku której należy spodziewać się mniejszej akceptacji w pierwszych tego typu scaleniach. Stąd wydaje się, że dotychczasowe ograniczenie ustawowe, wskazujące, że projekt scalenia gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu co najmniej 50% uczestników scalenia nie zgłosiła zastrzeżeń, w przypadku scaleń prowadzonych z urzędu, a porównywalnych z wywłaszczeniami, należałoby uchylić.

Przepisy ustawy o scalaniu i wymianie gruntów regulują wprost sposoby doręczeń decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów, a nie określają, w jaki sposób ma być doręczana decyzja o odmowie wszczęcia postępowania scaleniowego i decyzje organu wyższego stopnia w tego typu sprawach. Decyzje te również dotyczą postępowania zbiorowego i analogicznie jak decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, powinny być podane do wiadomości przez ich odczytanie na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę, a ponadto przez wywieszenie na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone scalane grunty, oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach wchodzących w obszar scalenia. Proponowana zmiana art. 28 ust. 1 ustawy reguluje kwestie doręczeń decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy.

Proponowana zmiana ust. 1 w art. 29 ustawy, z jednej strony ma doprecyzować skutki ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, z drugiej zaś wyposażyć starostę w uprawnienie pozwalające mu czynnie występować do sądu wieczysto-księgowego

o ujawnienie nowego stanu w księgach wieczystych, bądź ewentualnie o zakładanie ich z urzędu także w przypadku nieruchomości, które takich ksiąg nie mają.

Dodanie ust. 3 w art. 33 ustawy wprowadza niezbędne zmiany dotyczące terminów odwołań i skarg. Ze względu na terminy agrotechniczne związane z przenoszeniem przez rolników swojej działalności na grunty wydzielone im w postępowaniu scaleniowym, proponuje się zawężenie czasowe rozpatrywania indywidualnych spraw przez wojewodów w przypadku odwołań, jak i skarg na decyzje ostateczne przez sądy administracyjne. Pozwoli to na wykonywanie ostatecznych decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia w racjonalnych ramach czasowych.

Proponowana zmiana w art. 33 ustawy, polegająca na dodaniu ust. 4 ma zapobiec sytuacjom, gdy z powodu niektórych (nielicznych) uczestników scalenia gruntów kontestujących potrzebę przeprowadzenia scalenia, w obecnym stanie prawnym, sądy administracyjne w kilka lat po zakończeniu scalenia, uchylają/stwierdzają nieważność całej decyzji, niwecząc olbrzymi wysiłek włożony w realizację projektów scaleniowych.

Zmiana art. 2 ust. 1 ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych (Dz. U. poz. 67, z późn. zm.) polega jedynie na wskazaniu starosty zamiast wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu właściwego do złożenia zawiadomienia, na podstawie którego sąd prowadzący księgi wieczyste wydaje postanowienie o zamknięciu ksiąg wieczystych założonych przed dniem 1 stycznia 1947 r. dla nieruchomości ziemskich objętych postępowaniem scaleniowym lub wymianą gruntów lub ksiąg wieczystych założonych po dniu 1 stycznia 1947 r. dla nieruchomości ziemskich objętych scaleniem lub wymianą, jeżeli uwidoczniły w nich stan nie jest zgodny ze stanem wykazany w ewidencji gruntów.

Z informacji uzyskanych od starostów wynika, że niektóre sądy rejonowe po otrzymaniu od starosty decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów wraz z dokumentacją umożliwiającą ujawnienie nowego stanu prawnego, nie wykonują z urzędu czynności związanych z wpisem w księgach wieczystych oraz obciążają kosztami z tym związanymi uczestników postępowania scaleniowego. Proponowana zmiana art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623), polegająca na nie pobieraniu opłat od wniosku w sprawach z zakresu prawa o księgach wieczystych, dotyczących postępowania scaleniowego lub wymiennego przeprowadzanych

na podstawie przepisów ustawy, ma na celu spowodowanie stosowania w kraju jednolitych procedur w tej materii.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

Projekt ustawy zostanie ujęty w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.



<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów oraz o zmianie niektórych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Pan Zbigniew Babalski Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Pan Jerzy Kozłowski Naczelnik Wydziału Geodezji i Klasyfikacji Gruntów tel.: (22) 623 13 41 email: jerzy.kozlowski@minrol.gov.pl</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 06.04.2017 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Program Działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015-2019</p> <p><b>Nr w wykazie prac</b> UD 261</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Nieprawidłowa struktura obszarowa gospodarstw rolnych oraz niewłaściwe ukształtowanie rozłogów gruntów sprawia, że rolnicy mogą uzyskiwać niskie dochody z prowadzonych gospodarstw, co wpływa negatywnie na ich sytuację ekonomiczną. Badania wskazują, że gospodarstwa o niekorzystnym rozłogu gruntów mogą tracić nawet do 40% dochodu rolniczego z tytułu złej ich organizacji przestrzennej.

Zastosowanie instytucji scaleń i wymian gruntów przyczynia się do zlikwidowania barier rozwojowych poprzez likwidację nadmiernego rozdrobnienia i rozproszenia gruntów gospodarstw rolnych. 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. Scalenie gruntów co do zasady nie zmienia ani liczby właścicieli ani prawa własności lub innych uprawnień związanych z nieruchomościami np. lasów będących własnością Skarbu Państwa, zmieniając jedynie ukształtowanie przedmiotu tych uprawnień, a więc granic gruntów.

Ponadto instytucja scaleń gruntów wpływa korzystnie na układ przestrzenny nie tylko gospodarstw rolnych, ale wszystkich gruntów położonych na obszarze scalenia, np. poprzez zapewnienie każdej poscaleniowej działce dostępu do drogi o charakterze drogi publicznej czy poprzez właściwe kształtowanie przestrzenne gruntów przewidywanych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele budownictwa.

Sporządzony w 2013 r. przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk raport wskazuje, że brak scaleń gruntów w znacznym stopniu wywołuje chaos urbanizacyjny, rozpraszenie zabudowy oraz karykaturalną zabudowę pól uprawnych.

W okresie 2004 - 2016 wykonywano scalenia i wymiany gruntów średnio rocznie na powierzchni tylko 12 369 ha. Wielkość ta spadła w 2015 r. do 5 975 ha, a w 2016 r. nawet do 932 ha. Docelowo, wielkość wykonywanych scaleń gruntów powinna wzrosnąć do ok. 40 000 ha rocznie, co wynika z zapotrzebowań, zgłaszanych przez Marszałków Województw. W celu osiągnięcia tej wielkości, zasadna jest zmiana niektórych przepisów ustawy, co wymagać będzie jednak zwiększenia środków przeznaczanych na ten cel w budżecie państwa. Z analizy danych w tym zakresie, dotyczących niektórych krajów UE wynika, że wielkość ta wynosi w skali roku nawet do 3% powierzchni gruntów rolnych danego kraju, co w warunkach polskich oznaczałoby powierzchnię ok. 450 000 ha rocznie.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

1. Proponowane zmiany przyczynią się głównie do usprawnienia prowadzenia postępowań scaleniowych i wymiennych, w tym głównie do ich przyspieszenia.
2. Zmiana definicji scaleń gruntów będzie prowadzić do bezpośredniego powiązania instytucji scaleń gruntów z instytucją planowania przestrzennego.
3. Zobowiązanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do pokrywania kosztów wykonania scaleń i wymian gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania nie tylko w związku z budową autostrad, ale także dróg ekspresowych oraz zobowiązanie pozostałych inwestorów (realizujących inne inwestycje np. drogi, koleje, lotniska), których działalność wpływa dezorganizująco na rolniczą przestrzeń produkcyjną, do pokrywania kosztów związanych z pracami scaleniowymi i zagospodarowaniem poscaleniowym, ma na celu minimalizację negatywnych skutków prowadzonych inwestycji dla obszarów wykorzystywanych rolniczo.
4. Brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego przyczyni się do usprawnienia przeprowadzanego postępowania administracyjnego, a w szczególności ograniczy możliwość

jego „blokowania” w początkowej fazie oraz kontroli sądowo-administracyjnej.

5. Możliwość zatwierdzania projektu scalenia gruntów wszczynanego z urzędu także w przypadkach, w których należy spodziewać się mniejszej akceptacji tego typu scaleń we wstępnej fazie realizacji tego typu projektów.
6. Doręczanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania scaleniowego zarówno przez starostę jak i przez wojewodę oraz decyzji wojewody w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia gruntów w sposób analogiczny do doręczania decyzji starosty zatwierdzającej projekt scalenia gruntów, ma na celu doprecyzowanie dotychczasowych przepisów ustawy.
7. Wprowadzenie terminów dla wojewodów i sądów administracyjnych do rozpatrywania odwołań i skarg, na wzór specustaw, pozwoli na wykonywanie ostatecznych decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia w racjonalnych ramach czasowych.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W większości krajów europejskich:

- 1) instytucja scaleń gruntów jest ściśle powiązana z instytucją planowania przestrzennego i na obszarach wiejskich jest efektywnym narzędziem zrównoważonego rozwoju takich obszarów,
- 2) instytucję scaleń gruntów wykorzystuje się także do pozyskiwania gruntów na realizację inwestycji celu publicznego, co w efekcie obniża koszty społeczne (całkowite) realizacji całej inwestycji.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Właściciele gospodarstw rolnych / właściciele gruntów	ok. 20 tys. rocznie	Dane statystyczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych, infrastruktury drogowej i urządzeń melioracji wodnych
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	1	Program budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)	Możliwość ograniczenia stosowania instytucji wywłaszczenia
Podmioty realizujące inwestycje celu publicznego na obszarze scalenia, mogące wpływać dezorganizująco na rolniczą przestrzeń produkcyjną	I. Podmioty realizujące inwestycje celu publicznego w zakresie wydzielenia gruntów pod budowę lub przebudowę dróg publicznych. II. Podmioty realizujące inwestycje celu publicznego w zakresie wydzielenia gruntów pod budowę lub przebudowę infrastruktury kolejowej. III. Podmioty realizujące inwestycje celu publicznego w zakresie wydzielenia gruntów pod budowę lub przebudowę lotnisk. IV. Podmioty realizujące inwestycje celu publicznego w zakresie wydzielenia gruntów pod budowę lub przebudowę infrastruktury liniowej służącej do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej. V. Podmioty realizujące inwestycje celu publicznego w zakresie wydzielenia gruntów pod budowę lub przebudowę publicznych urządzeń służących do	I. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440). II. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1727). III. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 605). IV. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220). V. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469). Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328). VI. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519). Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1789). Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134).	Możliwość ograniczenia stosowania instytucji wywłaszczenia

	<p>zaopatrywania ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania.</p> <p>VI. Podmioty realizujące inwestycje celu publicznego w zakresie wydzielenia gruntów pod budowę lub przebudowę obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią.</p>	<p>Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469).</p>	
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------	--

### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy zostanie przesłany do konsultacji publicznych, uzgodnień i opiniowania stosownie do postanowień uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 z późn. zm.).

Projekt ustawy zostanie uzgodniony z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz samorządami województw.

Ponadto projekt ustawy zostanie skonsultowany z: Krajową Radą Izb Rolniczych, Federacją Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, Radą Krajową Sekretariatu Rolnictwa NSZZ „Solidarność”, Związkiem Zawodowym Rolnictwa „Samoobrona”, Krajowym Związkiem Rolników Kółek i Organizacji Rolniczych, Związkiem Zawodowym Rolników „Ojczyzna”, Związkiem Zawodowym Centrum Narodowe Młodych Rolników, Związkiem Zawodowym Pracowników Rolnictwa w RP, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych, Związkiem Zawodowym Rolników Rzeczypospolitej „Solidarni”, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych, Krajową Radą Spółdzielczą, Business Centre Club, Konfederacją Lewiatan, Niezależnym Samorządowym Związkiem Zawodowym Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Krajowym Związkiem Grup Producentów Rolnych – Izba Gospodarcza, Forum Związków Zawodowych, Federacją Branżowych Związków Producentów Rolnych, Krajowym Związkiem Rewizyjnym Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych, Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej, Związkiem Zawodowym Rolnictwa i Obszarów Wiejskich „Regiony”, Związkiem Zawodowym Wsi i Rolnictwa „Solidarność Wiejska”, Polskim Związkiem Zawodowym Rolników, Związkiem Przedsiębiorców i Pracodawców, Polskim Związkiem Pracodawców-Uslugodawców Rolnych, Międzynarodową Koalicją Dla Ochrony Polskiej Wsi ICPPC, Radą Krajową Federacji Konsumentów, Krajowym Stowarzyszeniem Sołtysów, Stowarzyszeniem Polska Federacja Producentów Żywności, Wiejskim Centrum Integracji Europejskiej, Krajową Izbą Gospodarczą Komitet Rolnictwa i Obrotu Rolnego KIG, Stowarzyszeniem Dzierżawców i Właścicieli Rolnych RP, Stowarzyszeniem Geodetów Polskich, Polskim Towarzystwem Geodezyjnym, Towarzystwem Rozwoju Obszarów Wiejskich, Polskim Towarzystwem Gleboznawczym, Polskim Stowarzyszeniem Klasyfikatorów Gruntów, Geodezyjną Izbą Gospodarczą, Stowarzyszeniem Kartografów Polskich, Polskim Towarzystwem Informacji Przestrzennej, Polską Geodezją Komercyjną – Krajowy Związek Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2015 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem	0	0	0	177	177	177	177	177	177	177	177	1 416
budżet państwa (dział 010 rolnictwo i łowiectwo w częściach poszczególnych wojewodów)	0	0	0	90*	90*	90*	90*	90	90	90	90	720
JST												
budżet państwa (część w dyspozycji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad)	0	0	0	87	87	87	87	87	87	87	87	696
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
Krajowy Fundusz Drogowy												

\* do 2023 r. finansowanie z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Źródła finansowania	<p>1) Budżet państwa – w tym finansowanie ze środków PROW 2014-2020 będzie odbywać się w ramach limitu wydatków na ten cel w ww. programie, jak również w ramach limitów wydatków corocznie planowanych z tego tytułu w ustawach budżetowych.</p> <p>2) Budżet państwa – w części środków Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.</p> <p>3) Inwestor – środki inwestorów (inne niż Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad).</p> <p>4) W finansowanie zagospodarowania poscaleniowego mogą być włączone środki państwowych funduszy celowych oraz środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli jest to zgodne odpowiednio z ich regulaminami bądź właściwością, zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. (Z dniem 31 grudnia 2010 r. zlikwidowany został Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, a gromadzone dochody związane z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych stały się dochodami budżetu województwa i mogą być wykorzystywane w finansowanie jedynie zagospodarowania poscaleniowego)</p>
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>1. Zakłada się, że prace scaleniowe i zagospodarowanie poscaleniowe będą finansowane 100% z środków publicznych.</p> <p>2. Maksymalny koszt wykonania prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego nie może przekroczyć 10 700 zł/ha. (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Scalanie gruntów” w ramach poddziałania „Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 2180)).</p> <p>3. Średni koszt wykonania prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego przyjęto w cenach za 2015 r. w wysokości 5 300 zł/ha. (Dane statystyczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi)</p> <p>4. Do 2025 r. zakłada się wybudowanie ok. 1500 km dróg ekspresowych. (Program budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 z perspektywą do 2025 r.) Zobowiązując GDDKiA do pokrywania kosztów scaleń oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów w związku z budową dróg ekspresowych, należałoby objąć postępowaniem scaleniowym ok. 131 300 ha gruntów. (Dane uzgodnione z Marszałkami Województw)</p>

	<p>5. Przewiduje się, że po wejściu w życie projektowanej ustawy, postępowaniem scaleniowym obejmować się będzie łącznie ok. 40 000 ha rocznie, co wymaga zabezpieczenia wydatków na poziomie ok. 212 mln zł rocznie, a więc wzrost o ok. 177 mln zł rocznie (poziom wydatkowania środków krajowych w latach 2013 - 2015 wyniósł ok. 35 mln zł rocznie: w ramach PROW 2007-2013 udział krajowy wyniósł ok. 27,9 mln zł rocznie, natomiast środki budżetu państwa na scalenia i wymiany autostradowe, będące w dyspozycji GDDKiA wyniosły w tym okresie ok. 7,6 mln zł rocznie).</p> <p>6. Ponadto w przypadku wykorzystania instytucji scaleń i wymian gruntów do pozyskiwania gruntów na realizację inwestycji celu publicznego (drogi ekspresowe), zakłada się, że inwestycja powinna stanowić 3% powierzchni obszaru scalenia, co dla obszaru 131 300 ha gruntów stanowiłoby powierzchnię 3939 ha. Przyjmując, że okres realizacji takich procesów scaleniowych związanych z budową dróg ekspresowych wynosiłby 8 lat, co daje wielkość ok. 492 ha gruntów rocznie. Przy cenie 32 255 zł/ha gruntów rolnych (cena sprzedaży gruntów rolnych przez ANR w 2016 r.), oznaczałoby to dodatkowy koszt wykupu gruntów pod inwestycję w wysokości ok. 15,8 mln rocznie.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2015 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	13	39	104	468
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne	właściciele gospodarstw rolnych/właściciele gruntów	Aktywne włączanie społeczności lokalnej w zagadnienia kształtowania warunków przestrzennych umożliwiających trwały rozwój danego obszaru (przekazanie funkcji kreatywnej w tym zakresie swoistej formie samorządu lokalnego, jakim jest rada uczestników scalenia).						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<ol style="list-style-type: none"> <li>Do obliczeń wykorzystano dane statystyczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Głównego Urzędu Statystycznego.</li> <li>Przeciętny dochód z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha gruntu przeliczeniowego wynosił w 2015 r. – 1975 zł.</li> <li>Średni współczynnik przeliczeniowy hektara fizycznego na hektar przeliczeniowy wynosi 0,82.</li> <li>Przewiduje się, że po wejściu w życie projektowanej ustawy postępowaniem scaleniowym obejmować się będzie ok. 40 000 ha rocznie, co wynosi 32 800 ha przeliczeniowych</li> <li>Średnio rocznie postępowanie scaleniowe będzie dotyczyć ok. 20 tys. właścicieli gospodarstw rolnych/właścicieli gruntów.</li> <li>Po zakończeniu postępowania scaleniowego i wykonaniu zagospodarowania poscaleniowego szacuje się wzrost dochodów o ok. 20%.</li> </ol>							

## 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

- zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

- zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

Komentarz:

## 9. Wpływ na rynek pracy

Nie przewiduje się wpływu projektowanej regulacji na rynek pracy.

## 10. Wpływ na pozostałe obszary

- środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne:

- demografia  
 mienie państwowe

- informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu

Wpływ projektu scalenia gruntów na środowisko naturalne jest neutralny, a często korzystny poprzez:

- tworzenie racjonalnych ram przestrzennych dla procesu zwiększania lesistości kraju w ramach kształtowania granicy rolno-leśnej;
- zabezpieczanie w ramach postępowania scaleniowego gruntów stanowiących kompensację przyrodniczą, bądź na których mogą być wykonane niektóre inwestycje mogące mieć charakter kompensacyjny
- obniżenie zanieczyszczeń wywołanych transportem rolnym wskutek skrócenia czasu dojazdu do gruntów rolnych.

Scaleni gruntów pozytywnie oddziałują na sytuację i rozwój regionalny poprzez poprawę warunków życia i pracy rolników, tym samym zwiększenie ich dochodów. Prawidłowa struktura przestrzenna gospodarstw rolnych, którą osiągamy poprzez zastosowanie instytucji scaleń gruntów, jest jednym z podstawowych warunków efektywności ekonomicznej rolnictwa (zmniejszenie odległości działek od siedliska i skrócenie czasu dojazdu może skutkować obniżeniem kosztów produkcji rolnej nawet o ok. 15% - wartość z 2014 r. i 2015 r.) i szansą na korzystanie z osiągnięć współczesnej nauki oraz techniki rolniczej.

Pozytywny wpływ scaleń gruntów na sytuację i rozwój regionalny przejawia się także w poprawie warunków życia i pracy wszystkich właścicieli gruntów objętych postępowaniem scaleniowym, poprzez m.in. tworzenie właściwej geometrii działek co ułatwia także inwestowanie w zakresie innej formy działalności gospodarczej niż rolnictwo (handel, przemysł, usługi).

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się, że wykonywanie projektowanej ustawy nastąpi po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

## 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektu może nastąpić w okresie 3-5 lat po wejściu w życie projektowanej ustawy. Miernikiem będzie powierzchnia gruntów poddanych scaleniu, dla których została wydana decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.

## 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak