

**JAROSŁAW JANUS**

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

**WSTĘPNA OCENA EFEKTÓW PRAC SCALENIOWYCH  
REALIZOWANYCH W ZWIĄZKU Z BUDOWĄ  
AUTOSTRADY A-4  
NA ODCINKU KRAKÓW-TARNÓW**

**Abstract: Evaluation of Effect of Consolidation Works within the Area Influenced by the A-4 Motorway, Section Cracow-Tarnów.** Building a network of expressways and motorways have a significant impact on the spatial structure of the surrounding land, causing its irreversible changes. The major negative effects of these investments include the intersection of the existing plots and interference to the existing transportation system within the area. These effects can be significantly reduced by implementation of a land consolidation procedure, which allows for a comprehensive reorganization of land in the area.

The paper shows a preliminary evaluation of the effect of the first consolidation works executed within the area influenced by the A-4 motorway, section Cracow-Tarnów. This allowed for formulating a series of proposals likely to be important in implementing this type of works in future. In particular, it demonstrates the desirability of expansion of areas of consolidation works as well as a need for a number of changes to administrative regulations, which define the rules for consolidation process.

### **Wstęp**

Realizowany od kilku lat w Polsce program budowy sieci dróg ekspresowych i autostrad powoduje nieodwracalne zmiany struktury przestrzennej otaczających gruntów (Harasimowicz 1998; Lech-Turaj *et al.* 2002). W szczególności dotyczy to obszarów użytkowanych rolniczo, charakteryzujących się dużym rozdrobnieniem gruntów lub prostopadłym przebiegiem działek w stosunku do projektowanej trasy. Do najczęściej wykazywanych negatywnych skutków realizacji wspomnianych inwestycji należy przecięcie istniejącego układu działek, co skutkuje zwiększeniem rozdrobnienia gruntów oraz wydłużeniem dróg dojazdowych do działek (Banat 1999). Naruszony zostaje ponadto w znaczny sposób istniejący na danym obszarze układ transportowy. Negatywne skutki budowy autostrad w wymienionym zakresie mogą być w dużej części ograniczone przez wykonanie zabiegu scalenia gruntów, który umoż-

liwia kompleksową reorganizację układu działek na danym obszarze. Scalenia realizowane w związku z budową inwestycji liniowych różnią się znacznie pod wieloma względami od scaleń o charakterze klasycznym. Najważniejsze z różnic to: tryb wszczynania postępowania, które następuje z urzędu, relatywnie niewielka powierzchnia pojedynczych opracowań oraz sposób finansowania prac, co następuje w tym przypadku ze środków Skarbu Państwa za pośrednictwem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

## 1. Charakterystyka analizowanego obszaru

Pierwsze scalenia gruntów o charakterze infrastrukturalnym realizowane w Polsce w związku z budową autostrad prowadzone są na odcinku autostrady A4 Kraków – Tarnów (Dobrowolski *et al.* 2007). Od 2006 r. do chwili obecnej objęły one obszar kilkunastu wsi znajdujących się m.in. w powiatach: wielickim, bocheńskim oraz brzeskim (ryc. 1 – kolorowa wkładka, s. 29). Cechą charakterystyczną tych prac jest mała powierzchnia objęta poszczególnymi postępowaniami, która zawiera się w granicach od 59 do 332 ha (tab. 1). Zasięgi prac scaleniovych dla poszczególnych wsi zostały ustalone na podstawie wykonanego w 1998 r. opracowania studialnego zatytułowanego *Ocena oddziaływania autostrady A-4 na grunty rolne i leśne w województwie krakowskim* stanowiącego załącznik do decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, a następnie uaktualnione z wykorzystaniem wielu korekt wynikających z analizy dostępnych materiałów geodezyjno-kartograficznych wykonanej przed wydaniem postanowienia o wszczęciu prac scaleniovych.

Kierując się wynikami pierwszych prac studialnych dla rozpatrywanego obszaru, pracami scaleniovymi planowano objąć wszystkie wsie na wschód od Krakowa, przez które przebiega autostrada A4. Kilka z tych zamierzeń nie doszło jednak do skutku lub też rozpoczęte już prace zostały przerwane. W przypadku planowanych prac na obszarze obrębów ewidencyjnych położonych w granicach administracyjnych Krakowa oraz sąsiedniego powiatu wielickiego z podjęcia prac zrezygnowano ze względu na bardzo duży stopień zainwestowania terenu, przez który przebiega autostrada. Natomiast w przypadku dwóch rozpoczętych postępowań scaleniovych w miejscowościach Szarów i Łysokanie (gmina Kłaj, powiat wielicki) starosta wielicki 14 kwietnia 2009 r. wydał postanowienie o umorzeniu postępowania scaleniovego, argumentując to brakiem zainteresowania prowadzonymi pracami przez społeczność lokalną oraz brakiem możliwości realizacji założonych zmian układu działek.

W przypadku pozostałych obiektów zlokalizowanych na obszarze gmin Niepołomice i Kłaj, wszystkie prace związane z projektem nowego układu działek zostały zakończone, łącznie z wyniesieniem projektu w teren oraz okazaniem nowych granic uczestnikom postępowania. Umożliwiło to porównanie podstawowych parametrów przestrzennych wspomnianych wsi przed i po scaleniu, mimo że w niektórych przypadkach pod względem formalnym (wydanie i uprawomocnienie się decyzji o scaleniu gruntów) postępowania o charakterze administracyjnym nie zostały jeszcze zakończone.

Tabela 1

Podstawowe informacje o obiektach scaleniowych realizowanych  
w związku z budową autostrady A4

Nazwa obrębu	Powierzchnia obrębu (ha)	Powierzchnia obszaru scalenia (ha)	Część wsi objęta scaleniem (%)	Uwagi
Staniątki	528	95	18	Brak ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt scalenia
Podłęże	570	92	16	Brak ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt scalenia
Zakrzów	364	90	25	Brak ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt scalenia
Zakrzowiec	195	66	34	Brak ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt scalenia
Brzezie+Gruszki	629	332	53	Brak ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt scalenia
Łysokanie	192	106	54	Postępowanie scaleniowe zostało umorzone (decyzja z 14 kwietnia 2009 r. sygn. GGN.66017.V-2/09)
Szarów	431	59	14	Postępowanie scaleniowe zostało umorzone (decyzja z 14 kwietnia 2009 r. sygn. GGN.66017.VI-2/09)
Kłaj	3 368	242	7	Decyzja zatwierdzająca projekt scalenia sygn. GGN.66017.X-4/2010 z 10.03.2010 (ostateczna)
Targowisko	628	241	38	Brak ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt scalenia

Źródło: Krakowskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych.

## 2. Efekty prac scaleniowych

Szczegółowej ocenie poddano efekty prac przeprowadzonych na obszarze następujących obrębów: Staniątki, Zakrzów, Zakrzowie, Podłęże, Brzezie, Kłaj, Targowisko. Zmiany najważniejszych cech charakteryzujących grunty poszczególnych jednostek rejestrowych przed i po zakończeniu prac projektowych zostały zaprezentowane w tab. 2. Z analizy wyłączono grunty należące do Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz większości instytucji.

Dane zamieszczone w tab. 2 potwierdzają, że zmiany przeciętnych powierzchni działek oraz wielkości gospodarstw nie zmieniają się znacznie w wyniku scaleń o charakterze infrastrukturalnym i nie powinny, w związku z tym, stanowić istotnego elementu weryfikującego

poprawność wykonanych prac. Jeden z najważniejszych parametrów uwzględnianych przy ocenie scaleń o charakterze klasycznym, jakim jest przeciętna powierzchnia działki, dla pięciu z sześciu rozpatrywanych obiektów zmienia się nie więcej niż o 10%, przy czym w przypadku Podłęża zaobserwowano nawet niewielkie zmniejszenie powierzchni działki w wyniku prac scaleniowych. Tylko w przypadku największego obiektu (wieś Brzezcie), gdzie pracami scaleniowymi objęto szerszy, niż w innych przypadkach obszar po obu stronach autostrady, udało się uzyskać przyrost przeciętnej powierzchni działki o 31%.

Na ryc. 2 (kolorowa wkładka, s. 29) zidentyfikowano obszary, dla których nie zaobserwowano żadnych istotnych zmian układu działek będącego efektem prac scaleniowych. Nie uwzględniano przy tym zmian mających charakter niewielkich korekt istniejących granic lub rozbieżności będących efektem ponownego zamierzania na gruncie granic poszczególnych działek. Obszary tego typu zajmują dużą część terenu poddanego scaleniu, a w przypadku niektórych z obiektów mają charakter dominujący. Dotyczy to zwłaszcza wsi, dla których granice opracowania wyznaczono w niewielkiej odległości od pasa autostrady. Można zatem na tej podstawie wnioskować o małej skuteczności scaleń wokół autostradowych w przypadku nadmiernego ograniczania ich zasięgów.

Pierwszą z przyczyn jest mała liczba działek poszczególnych gospodarstw, które znalazły się w obszarze scalenia. Na ryc. 3 (kolorowa wkładka, s. 29) zaprezentowano przestrzenne rozmieszczenie tego zjawiska dla siedmiu obiektów scaleniowych. W przypadku, kiedy gospodarstwa w obszarze scalenia mają jedną, dwie lub trzy działki, (z których często jedna z nich stanowi działkę siedliskową), występują duże trudności z przekonaniem uczestnika postępowania do zmiany lokalizacji takich gruntów, chyba że ich położenie w wyniku inwestycji stanie się dla właściciela wyjątkowo niekorzystne. Duża liczba takich działek powoduje w praktyce, że również grunty właścicieli, którzy nie wnoszą zastrzeżeń do proponowanych zmian układu działek, nie mogą być zaprojektowane w innym miejscu. W rezultacie powoduje to tworzenie się zwartych kompleksów, na których układ działek pozostaje bez zmian.

Drugą przyczyną ograniczonych możliwości reorganizacji układu działek jest duże zróżnicowanie wartości gruntów na terenie niektórych scalanych wsi. Tereny przeznaczone w planie miejscowym na cele budowlane są w procesie tworzenia szacunku porównawczego szacowane wielokrotnie wyżej od gruntów przeznaczonych na cele rolnicze, co powoduje w praktyce brak jakichkolwiek możliwości przesunięcia położenia działek między tymi dwoma kategoriami w trakcie projektowania nowego układu działek. Dzieje się tak z powodu konieczności spełnienia ustawowego warunku na zbliżoną (z tolerancją do 3%) wartość projektowanych działek przed i po scaleniu, jak również porównywalną (z tolerancją do 20%) ich powierzchnię. Skutki opisanego zjawiska są szczególnie zauważalne na terenach znajdujących się w niewielkiej odległości od Krakowa, gdzie różnica wartości między gruntami budowlanymi oraz rolnymi jest największa. W praktyce oznacza to nieformalny podział i tak już znacznie ograniczonego w stosunku do całej wsi obszaru scalenia na dwa obszary o tak dużych różnicach przeciętnej wartości gruntów, że tylko w ramach tych podobszarów możliwe są istotne zmiany układu działek.

Mimo wspomnianych trudności, na części scalanych wsi udało się uzyskać istotne zmiany układu działek. Na ryc. 4 (kolorowa wkładka, s. 29) zaprezentowano przykład udanej reorga-

Tabela 2

Zmiany wybranych parametrów charakteryzujących rozpatrywany obszar  
przed i po scaleniu

	Przed scaleniem					Po scaleniu				
	liczba gosp.	pow. (ha)	średnia pow. gosp. (ha)	liczba działek	średnia pow. dz (ha)	liczba gosp.	pow. (ha)	średnia pow. gosp (ha)	liczba działek	średnia pow. dz. (ha)
Staniątki										
Wszystkie	120	75,98	0,63	186	0,41	110	80,26	0,73	187	0,43
0-1 ha	112	36,42	0,33	157	0,23	98	32,15	0,33	126	0,26
1-2 ha	5	7,33	1,47	11	0,67	7	10,60	1,51	15	0,71
3-5 ha	–	–	–	–	–	2	5,53	2,76	13	0,43
5-10 ha	2	15,97	7,98	9	1,77	2	14,67	7,33	6	2,44
>10 ha	1	16,27	16,27	9	1,81	1	17,32	17,32	27	0,64
Podłęże										
Wszystkie	160	73,45	0,46	223	0,33	167	78,27	0,47	254	0,31
0-1 ha	146	44,90	0,31	185	0,24	153	44,24	0,29	213	0,21
1-2 ha	11	16,31	1,48	32	0,51	8	11,82	1,48	18	0,66
3-5 ha	2	5,74	2,87	4	1,44	4	9,32	2,33	16	0,58
5-10 ha	1	6,51	6,51	2	3,25	2	12,89	6,44	7	1,84
Zakrzów										
Wszystkie	162	70,68	0,44	268	0,26	177	71,68	0,4	259	0,28
0-1 ha	153	32,13	0,21	213	0,15	168	33,31	0,2	207	0,16
1-2 ha	4	5,91	1,48	18	0,33	5	7,19	1,44	24	0,30
3-5 ha	4	11,65	2,91	31	0,38	3	8,81	2,94	21	0,42
5-10 ha	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
>10 ha	1	20,99	20,99	6	3,5	1	22,37	22,37	7	3,20
Zakrzowiec										
Wszystkie	100	45,51	0,46	136	0,33	88	45,5	0,52	123	0,37
0-1 ha	94	28,98	0,31	114	0,25	82	27,46	0,33	99	0,28
1-2 ha	3	4,1	1,37	6	0,68	2	2,55	1,27	2	1,27
3-5 ha	2	6,61	3,3	8	0,83	3	9,83	3,28	15	0,66
5-10 ha	1	5,82	5,82	8	0,73	1	5,66	5,66	7	0,81
Brzezie										
Wszystkie	290	207,91	0,72	668	0,31	287	204,87	0,71	460	0,45
0-1 ha	241	93,55	0,39	354	0,26	242	94,44	0,39	316	0,30
1-2 ha	38	47,53	1,25	112	0,42	33	42,06	1,27	78	0,54
3-5 ha	9	25,3	2,81	66	0,38	10	27,3	2,73	51	0,54
5-10 ha	1	5,55	5,55	10	0,56	1	5,49	5,49	7	0,78

Kłaj										
Wszystkie	344	126,92	0,37	576	0,22	359	121,65	0,34	515	0,24
0-1 ha	326	99,8	0,31	503	0,2	344	99,85	0,29	472	0,21
1-2 ha	15	18,82	1,25	59	0,32	13	16,08	1,24	36	0,45
3-5 ha	3	8,3	2,77	14	0,59	2	5,71	2,86	7	0,82
Targowisko										
Wszystkie	391	182,88	0,47	613	0,3	381	180,07	0,47	525	0,34
0-1 ha	359	103,15	0,29	483	0,21	350	100,16	0,29	427	0,23
1-2 ha	27	36,13	1,34	92	0,39	27	36,9	1,37	77	0,48
3-5 ha	2	6,55	3,28	17	0,39	1	4,25	4,25	2	2,12
5-10 ha	2	11,56	5,78	19	0,61	2	12,7	6,35	8	1,59

Źródło: Opracowanie własne.

nizacji układu działek po obu stronach autostrady na obszarze wsi Kłaj (Janus 2010). Widoczne na rycinie efekty przebudowy układu działek w tym przypadku można wiązać z dwoma przyczynami. Pierwszą z nich jest relatywnie duży obszar scalenia, drugą zaś przeważający rolniczy sposób użytkowania gruntów w otoczeniu autostrady, połączony z jego przeznaczeniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolnicze. Dało to możliwość względnie swobodnego zaprojektowania nowego układu działek dla fragmentu wsi znajdującego się poniżej pasa autostrady.

Kolejny przykład korzystnych zmian układu działek pochodzi z projektu scalenia gruntów wsi Brzeziny i przedstawia rozmieszczenie gruntów gospodarstwa o numerze jednostki rejestrowej 200. Przedstawiony na ryc. 5 (kolorowa wkładka, s. 29) przykład pokazuje w praktyce realizację najważniejszego celu prowadzonych w otoczeniu autostrad prac scaleniowych, jakim jest zapobieganie negatywnym skutkom przecięcia obszaru wsi przez możliwą do pokonania, tylko w wybranych miejscach, przeszkodę. Brak realizacji prac scaleniowych w przypadku prezentowanego gospodarstwa wiązałoby się z trudnym do zaakceptowania przez właściciela gruntów, kilkunastokrotnym wydłużeniem dojazdu do posiadanych przez niego trzech działek, które ponadto zostały zmniejszone w procesie wykupu gruntów pod planowaną inwestycję. W wyniku prac projektowych grunty gospodarstwa zostały wydzielone po tej samej stronie autostrady co jego siedlisko, jednak również w postaci trzech działek. Wydzielenie gruntów w postaci pojedynczej działki nie było możliwe ze względu na wiele innych uwarunkowań, w tym konieczność uwzględnienia życzeń pozostałych właścicieli gruntów na tym obszarze i związany z tym brak możliwości wydzielania zwartych obszarów gruntów, na których możliwe jest wydzielanie działek o prawidłowych kształtach i dużej powierzchni.

## Wnioski

Zaprezentowane wyniki kilku zrealizowanych już projektów scaleniowych wskazują na relatywnie niewielkie zmiany istotnych parametrów przestrzennych scalanych obszarów.

Można z tego wywnioskować, że zbyt ograniczony zasięg prac scaleniowych w dużym stopniu uniemożliwia istotne zmiany istniejącego układu działek, stawiając pod znakiem zapytania celowość wszczynania postępowań scaleniowych na takich obszarach.

Zmniejszenie przeciętnej liczby działek w gospodarstwie czy kompleksowe zmiany układu działek wsi nie są co prawda podstawowym celem scaleń realizowanych w związku z budową autostrad, jednak w przypadku wielu obiektów praktycznie jedynym efektem długotrwałych i kosztownych prac jest uporządkowanie sieci transportowej oraz umożliwienie dostępu do drogi publicznej dla każdej z działek w obszarze scalenia. Niewątpliwie poszerzenie zasięgu prowadzonych prac do obszarów całych wsi lub ich dużych fragmentów pozwoliłoby na likwidację również innych wad istniejącego na danym obszarze układu działek, tym bardziej, że koszt prac scaleniowych o charakterze infrastrukturalnym oraz klasycznym w przeliczeniu na 1 ha jest porównywalny. Uwzględniając otrzymane wyniki można również stwierdzić, że elementem towarzyszącym procesowi decyzyjnemu w zakresie wszczęcia postępowania scaleniowego powinna być analiza możliwych do uzyskania efektów przy rozpatrywaniu kilku wariantów zasięgów planowanych prac.

Obecnie nie ma w praktyce możliwości realizacji prac scaleniowych, które obejmowałyby obszar całej wsi, przez którą przebiega autostrada, z wyjątkiem małych wsi przeciętych projektowaną inwestycją mniej więcej w połowie. Przyczyną są istniejące zapisy *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów*, ustalające że finansowanie przez GDDKiA prac scaleniowych powinno się odbywać tylko na obszarach, dla których stwierdzono negatywne oddziaływanie planowanej lub realizowanej inwestycji na strukturę przestrzenną otaczających gruntów. Natomiast prowadzenie równoległe dwóch scaleń gruntów, bezpośrednio w otoczeniu autostrady finansowanego przez GDDKiA oraz obejmującego pozostały obszar wsi finansowanego ze środków Unii Europejskiej jest w praktyce niemożliwe, zarówno z powodu trudności z dopasowaniem ze sobą wszystkich najważniejszych terminów prowadzonych równoległe prac, jak i trudności z formalnym powiązaniem ze sobą dwóch odrębnych, trwających kilka lat postępowań administracyjnych.

Z powyższym zagadnieniem wiąże się problem braku obowiązujących regulacji prawnych, które w sposób obiektywny i porównywalny dla różnych obszarów umożliwiłyby wyznaczanie granic obszaru, dla którego stwierdzono negatywne oddziaływanie inwestycji w stopniu uzasadniającym wszczęcia prac scaleniowych na danym obszarze. Konieczne są zatem zarówno zmiany przepisów prawnych, jak i opracowanie metodyki określania granic obszarów, które powinny zostać objęte pracami scaleniowymi w związku z inwestycjami liniowymi.

## Literatura

- Banat J., 1999, *Zmiany struktury gospodarstw jako skutek budowy autostrady*. Zeszyty naukowe AR w Krakowie, Sesje naukowe, z. 68.
- Dobrowolski K., Dziedzic W., Turek A., 2007, *Scalania gruntów w zasięgu oddziaływania autostrady A-4*. Zeszyty naukowe AR w Krakowie, Geodezja, z. 23.
- Harasimowicz S., 1998, *Ocena oddziaływania autostrady na grunty rolne*. Przegląd Geodezyjny, nr 6.

- Janus J., 2010, *Ocena efektów scalenia gruntów w pasie oddziaływania autostrady A-4 w miejscowości Kłaj*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, nr 5/2009, PAN, Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi, 2, s. 107-119.
- Lech-Turaj B., Noga K., Sanek A., 2002, *Wpływ budowy autostrady na strukturę przestrzenną gruntów*. Zeszyty naukowe AR w Krakowie, Sesja naukowa, z. 84.
- Ocena oddziaływania autostrady A-4 na grunty rolne i leśne w województwie krakowskim* (zał. do dec. woj. krakowskiego nr 4/98 z 30.12.1998 o Ustaleniu Lokalizacji Autostrady).
- Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów* (t.j. Dz.U. nr 178 z 2003 r. poz. 1749 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym* (t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz.2571 z późn. zm.).