

MARIAN CZOCHAŃSKI

Katedra Geodezji, Kartografii Środowiska
i Geometrii Wykreślnej Politechniki Łódzkiej

KRYSTYNA KŁOSIŃSKA

Wydział Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami
Starostwa Powiatowego w Zgierzu

UJAWNIANIE KONWERSJI UŻYTKÓW ROLNYCH W KATASTRZE NIERUCHOMOŚCI NA PRZYKŁADZIE POWIATU ZGIERSKIEGO

Opiniodawca: **prof. dr hab. inż. Ryszard Żróbek**

W pracy zwrócono uwagę na problematykę ujawniania w ewidencji gruntów i budynków gruntów rolnych zabudowanych oraz gruntów wyłączanych z produkcji rolnej lub leśnej. Stan ilościowy zmian zilustrowano danymi z obszaru powiatu zgierskiego z lat 2004-2008.

1. Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2003 roku podstawowym kryterium rozstrzygającym o sposobie opodatkowania gruntów są dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków [3]. W świetle obowiązujących przepisów szczególnego znaczenia nabiera więc aktualność danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków oraz ich zgodność ze stanem rzeczywistym.

Interesującym, z uwagi na splot uwarunkowań prawnych i technicznych, jest przypadek aktualizacji danych ewidencyjnych dotyczących ujawniania [2]:

- gruntów rolnych zabudowanych,
- gruntów wyłączanych z produkcji rolnej lub leśnej z przeznaczeniem na inne cele.

Należy również zwrócić uwagę, że właściwe ujawnienie w ewidencji gruntów i budynków takich gruntów jest istotne także z uwagi na fakt, że:

- na podstawie sporządzanych w powiatach zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków, przygotowywane są przez Geodetę województwa opracowania statystyczne i sporządzane mapy, umożliwiające, zgodnie z art. 7c ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne [6], analizy zmian w strukturze agrarnej, programowanie i koordynację prac urządzeniowo-rolnych oraz monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów oraz ich bonitacji,
- na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [10], w powiatach sporządzane są na koniec roku sprawozdania z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączania gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów i przekazywane do Departamentu Gospodarki Ziemią Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

2. Aktualizacja operatu ewidencji gruntów i budynków

Aktualizacji operatu ewidencyjnego z urzędu dokonuje się w trybie czynności materialno-technicznych przy wykorzystaniu materiałów źródłowych wymienionych w § 46 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków [13].

Gdy organ właściwy w sprawach ewidencji gruntów i budynków stwierdzi, że wprowadzenie zmiany z urzędu wymaga uzyskania dodatkowych wyjaśnień zainteresowanych lub dodatkowych dowodów, przeprowadza w tej sprawie postępowanie wyjaśniające zakończone decyzją administracyjną [4].

2.1. Ujawnianie w ewidencji gruntów rolnych zabudowanych

Zgodnie z ust. 1 p. 5 załącznika Nr 6 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów budynków [13] do użytku gruntowego „grunty rolne zabudowane” należą grunty zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia budowlane służące produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego (kotłownie, komórki, garaże, szopy, stodoły, wiaty, spichlerze, budynki inwentarskie, place składowe i manewrowe w obrębie zabudowy itp.), a także grunty zajęte pod ogródki przydomowe w gospodarstwach rolnych.

Według wykładni Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii [3] o zaliczaniu gruntów do rolnych gruntów zabudowanych nie przesądza fakt, czy w rozumieniu przepisów podatkowych grunty te wchodzą w skład gospodarstwa rolnego czy nie. Zawarty w przytoczonej definicji rolnego gruntu zabudowanego zwrot „w gospodarstwach rolnych” odnosi się wyłącznie do ogródków przydomowych. Określenie „budynki służące produkcji rolniczej” zawarte w definicji tego użytku gruntowego wskazuje, że decydujące znaczenie

dla zakwalifikowania gruntów do tego użytku ma funkcja budynków i ich wykorzystanie.

Należy natomiast przyjąć, że rolne grunty zabudowane stanowią gospodarstwo rolne lub jego część w rozumieniu art. 55 Kodeksu cywilnego [2]. Należy również zwrócić uwagę, że do gruntów rolnych zabudowanych nie zalicza się gruntów zajętych pod budownictwo mieszkalne, jeżeli grunty te nie wchodzą, w rozumieniu art. 553 Kodeksu cywilnego, w skład gospodarstwa rolnego, nawet jeżeli właściciel tych gruntów takie gospodarstwo prowadzi.

Zgodnie ze stanowiskiem Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii [3] należy ponadto przyjąć, że jeżeli nie nastąpiło wyłączenie rolnych gruntów zabudowanych z produkcji rolnej, w rozumieniu art. 4 p. 11 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych [9], to w dalszym ciągu w ewidencji gruntów i budynków grunty te oznacza się jako rolne grunty zabudowane, jeśli znajdują się na tych gruntach budynki, o których mowa w załączniku 6 cytowanego wcześniej Rozporządzenia.

2.2. Ujawnianie w ewidencji gruntów wyłączonych z produkcji rolnej lub leśnej

Grunty rolne i leśne z uwagi na swoje właściwości naturalne oraz stały i nieuchronny proces pomniejszania ich zasobów stanowią cenne dobro społeczne. Podlegają szczególnej ochronie, o czym stanowi ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych [9], a w odniesieniu do gruntów leśnych dodatkowo ustawa o lasach [8]. Ochrona obydwu rodzajów gruntów polega na ograniczaniu ich przeznaczania na cele nierolnicze i nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji tych gruntów.

Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, zgodnie z art. 4 p. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [9], następuje z dniem faktycznego rozpoczęcia innego niż rolne lub leśne użytkowanie gruntu, a nie z dniem, w którym decyzja zezwalająca na wyłączenie z produkcji użytków rolnych lub gruntów leśnych, o której mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, stała się ostateczna. W drodze tej decyzji organ udziela przyszłemu inwestorowi zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, lecz zainteresowany nie ma obowiązku z tego zezwolenia niezwłocznie skorzystać. Należy również mieć na uwadze, że przepisy art. 11 odnoszą się tylko do niektórych gruntów o odpowiedniej wysokiej jakości gleby. Decyzja, o której mowa w art. 11 nie ma więc bezpośredniego związku z aktualizacją ewidencji gruntów i budynków w zakresie użytków gruntowych.

W związku z powyższym, z punktu widzenia organu właściwego w sprawach ewidencji gruntów i budynków istotne jest jedynie to, czy grunty rolne lub leśne zostały wyłączone z produkcji leśnej, czy też takie wyłączenie nie nastąpiło, stwierdzone na podstawie dostępnych materiałów źródłowych (tabela 1).

Tabela 1. Rodzaj i źródła danych
Table 1. Nature and sources of data

Nr	Rodzaj danych	Źródła danych
1	Dane przestrzenne i opisowe dotyczące granic działek ewidencyjnych, jednostek ewidencyjnych i obrębów ewidencyjnych.	Opracowania geodezyjne dotyczące w szczególności: zakładania i modernizacji EGiB, podziałów nieruchomości, rozgraniczeń nieruchomości, wznawiania i wyznaczania punktów granicznych, scaleń gruntów oraz związane z nimi decyzje administracyjne i orzeczenia sądowe.
2	Dane przestrzenne i opisowe dotyczące użytków gruntowych	Opracowania geodezyjne, ortofotomapa cyfrowa i wyniki pomiarów fotogrametrycznych, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, odpowiednie akty normatywne dotyczące użytków ekologicznych, plany urzędzenia lasu oraz uproszczone plany urzędzenia lasu.
3	Dane przestrzenne dotyczące konturów klasyfikacyjnych	Dokumentacja i decyzja dotycząca klasyfikacji gleboznawczej gruntów.
4	Dane dotyczące podmiotów władania	Zawiadomienia o nowych wpisach do ksiąg wieczystych, akty notarialne, orzeczenia sądowe, decyzje administracyjne oraz Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL) lub Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON).

*Opracowanie własne.
Own elaboration.*

Ujawnienie w ewidencji gruntów i budynków faktycznego wyłączenia powinno skutkować sprawdzeniem, czy wyłączenie gruntu z produkcji nastąpiło zgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W przypadku gdy komórka właściwa w sprawie ochrony gruntów prowadzi postępowanie dotyczące ustalenia sprawcy wyłączenia gruntów bez zezwolenia i naliczenia stosownych opłat, powinna powiadomić komórkę właściwą w sprawach ewidencji gruntów i budynków [4].

3. Zmiany w ewidencji gruntów i budynków powiatu zgierskiego

Powiat Zgierski obejmuje obszar ponad 855 km². Bieżące prowadzenie ewidencji gruntów i budynków realizowane jest w 11 jednostkach samorządowych. Natomiast prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego realizowane jest w Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Zgierzu.

Część opisowa ewidencji gruntów i budynków prowadzona jest przez gminy i miasta (tabela 2), natomiast część graficzna poza gminą i miastem Aleksandrów Łódzki prowadzona jest przez starostę.

Miasto Zgierz na mocy podpisanego porozumienia w latach dziewięćdziesiątych między Kierownikiem Urzędu Rejonowego w Zgierzu a Prezydentem miasta Zgierza ewidencję gruntów i budynków prowadzi łącznie część opisową i graficzną.

Tabela 2. Ewidencja gruntów i budynków w powiecie zgierskim

Table 2. The register of lands and buildings in the district of Zgierz

Powiat		Miasta	Tereny wiejskie	Ogółem
Dane ogólne	Liczba jednostek ewidencyjnych	5	6	11
	Liczba obrębów ewidencyjnych	78	175	253
	Liczba działek ewidencyjnych	42545	86248	128793
	Powierzchnia ewidencyjna w [ha]	9960	75560	85520
	Liczba gmin, którym Starosta powierzył prowadzenie ewidencji gruntów i budynków	4	5	9
Część opisowa	Powierzchnia gruntów objętych częścią opisową ewidencji gruntów i budynków [ha]	9960	75562	85522
Część graficzna	Mapa rastrowa uzupełniana w procesie aktualizacji danymi wektorowymi lub mapa wektorowa o niepełnej treści [ha]	9960	75560	85520
	Mapa wektorowa o pełnej treści, zawierająca: granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych oraz kontury budynków [ha]	9960	75560	85520

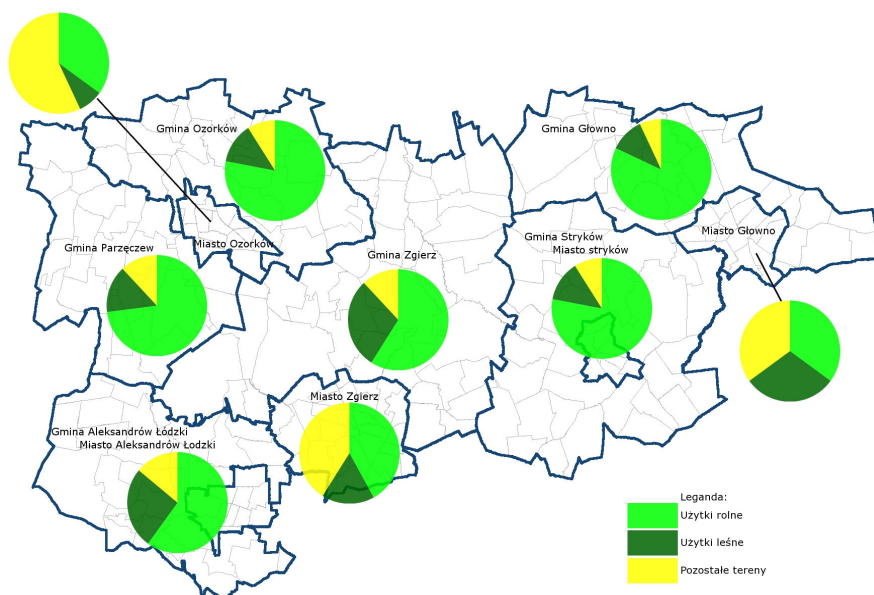
Opracowanie własne na podstawie [14].

Own elaboration on the basis [14]

Na obszarze powiatu 88,4% powierzchni zajmują użytki rolne oraz grunty leśne, zadrzewione i zakrzewione (odpowiednio 68,5% oraz 19,9%). Strukturę użytkowania w poszczególnych jednostkach ewidencyjnych przedstawiono na rysunku 1.

Ponad 75% gruntów powiatu znajduje się we władaniu osób fizycznych.

Strukturę użytkowania gruntów poszczególnych jednostkach ewidencyjnych przedstawiono na rysunku 1.



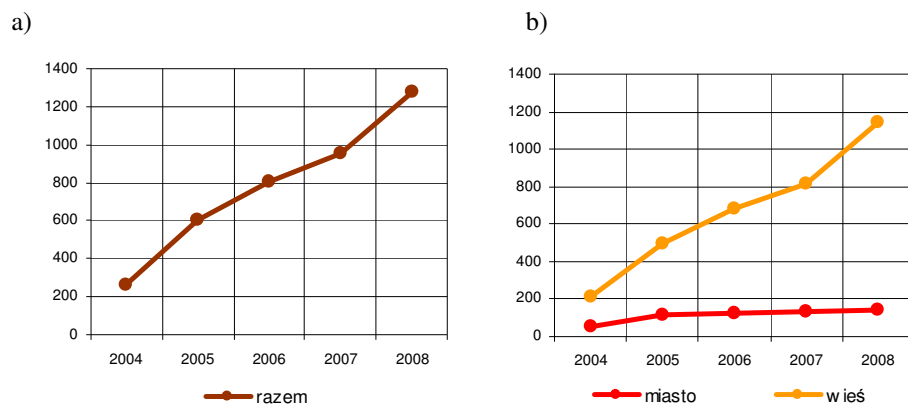
Rys. 1. Struktura użytkowania gruntów w powiecie zgierskim
(opracowanie własne na podstawie [14])

Fig. 1. The structure of land use in district of Zgierz
(Own elaboration on the basis [14])

Szczegółowa analiza zestawień zbiorczych z lat 2004-2008 opracowanych dla powiatu zgierskiego pozwala stwierdzić, że aktualizacja ilościowa powierzchni użytków rolnych w ewidencji gruntów i budynków wynika praktycznie głównie ze zmian w strukturze użytkowania gruntów na terenach wiejskich. Na terenach tych znajduje się 92,4% wszystkich użytków rolnych powiatu.

Na podstawie tych zestawień dokonano analizy zmian ilościowych w zakresie gruntów rolnych zabudowanych.

Na rysunku 2 przedstawiono wykresy ilustrujące zmiany w areale gruntów rolnych zabudowanych w analizowanym przedziale czasu na obszarze całego powiatu.

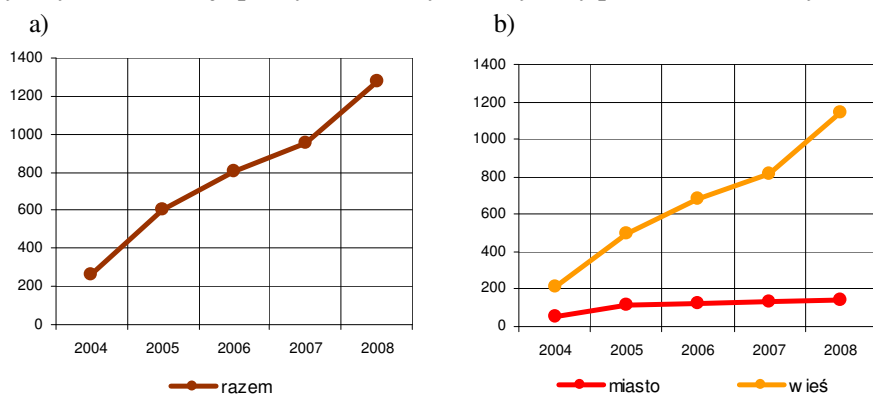


Rys. 2. Zmiany w areale gruntów rolnych zabudowanych
a) na terenie powiatu b) na terenach miast i wsi
(opracowanie własne na podstawie [14])

Fig. 2. Changes in the built-up area of agricultural land
a) in the territory of district b) areas of towns and villages
(own elaboration on the basis [14])

Sześciokrotny wzrost areалу takich gruntów (a) stanowi głównie efekt stopniowego przekształcania gruntów ornych w grunty rolne zabudowane na terenach wiejskich (b).

Zmiany te dotyczą praktycznie gruntów znajdujących się we władaniu osób fizycznych, co ilustrują praktycznie identyczne wykresy przedstawione na rysunku 3.

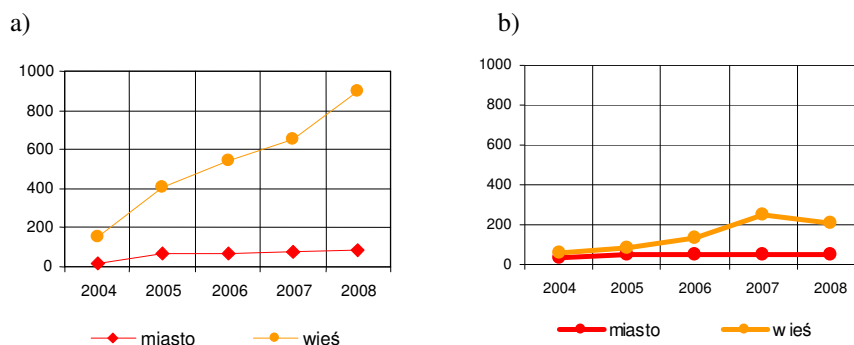


Rys. 3. Zmiany w areale gruntów rolnych zabudowanych znajdujących się we władaniu osób fizycznych

a) na terenie powiatu b) na terenach miast i wsi
(opracowanie własne na podstawie [14])

Fig. 3. Changes in the built-up area of agricultural land situated in the possession of individuals
a) in the territory of district b) areas of towns and villages
(own elaboration on the basis [14])

Dominującą rolę odgrywają przekształcenia zachodzące na gruntach wchodzących w skład gospodarstw rolnych znajdujących się na terenach wiejskich (rys. 4a). Przekształcenia zachodzące na gruntach wchodzących w skład gospodarstw rolnych znajdujących się na terenach administracyjnych miast są obszarowo czterokrotnie mniejsze (rys. 4b).



Rys. 4. Zmiany w areale gruntów rolnych zabudowanych znajdujących się we władaniu osób fizycznych

- a) grunty wchodzące w skład gospodarstw rolnych b) grunty nie wchodzące w skład gospodarstw rolnych

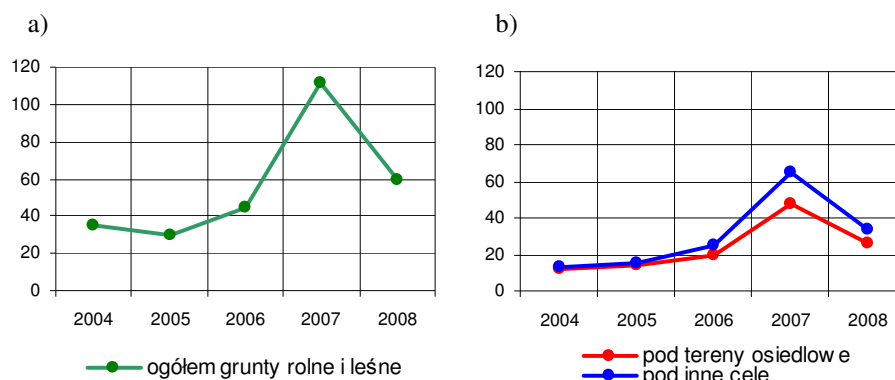
(opracowanie własne na podstawie [14])

Fig. 4. Changes in the built-up area of agricultural land situated in the possession of individuals

- a) lands included in the agricultural land b) lands not included in the agricultural land

(own elaboration on the basis [14])

Tylko relatywnie niewielki ilościowo udział zmian w strukturze użytkowania gruntów na terenie powiatu wiąże się z wyłączeniami gruntów rolnych i leśnych z przeznaczeniem ich na inne cele zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych [10]. Analiza sporządzonych w latach 2004-2008 sprawozdań z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów pozwala stwierdzić, że zmiany dotyczą jedynie 0,1% ogólnej powierzchni takich użytków na terenie powiatu. Proces ten ilustrują wykresy rysunku 5. W ogólnym areale gruntów rolnych i leśnych wyłączonych na cele nie rolne i nieleśne (rys. 5a), znaczący udział posiadają tereny przeznaczone pod zabudowę osiedlową, cele inne obejmują przyszłe tereny przemysłowe, drogi i szlaki komunikacyjne oraz inne sposoby przyszłego zagospodarowania.



Rys. 5. Wyłączenia gruntów rolnych i leśnych
 a) areal ogólny wyłączonych gruntów b) areale docelowych zagospodarowań
 (opracowanie własne na podstawie [14])

Fig. 5. Exclusion of agricultural lands and forests
 a) general acreage of excluded lands b) general acreage of excluded lands
 (own elaboration on the basis [14])

4. Podsumowanie

Aktualizacja ewidencji gruntów i budynków jest jednym z podstawowych zadań wykonywanych w ramach prowadzenia tego rejestru publicznego. Każda zmiana w operacie ewidencyjnym powinna być udokumentowana w odpowiedni sposób, adekwatny do charakteru zmiany.

Zapewnienie spójności pomiędzy ustawą Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz przepisami wykonawczymi a ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych [4], a także ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, ustawą o podatku rolnym i ustawą o podatku leśnym, jest jedną z przyczyn prowadzenia takich prac aktualizacyjnych.

Badania przeprowadzone przy wykorzystaniu danych z terenu powiatu zgierskiego z lat 2004-2008 w zakresie zmian dotyczących:

- gruntów rolnych zabudowanych,
 - gruntów wyłączonych z produkcji rolnej i leśnej,
- wskazują na zdecydowaną dominację ilościową konwersji związanych z pierwszym z tych przypadków.

Zmiana uregulowań zawartych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, dotyczących gruntów położonych w miastach, zmieni z pewnością relacje ilościowe wynikające z porównania dotychczasowych efektów konwersji zachodzącej w obu analizowanych przypadkach.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyjęła spod ochrony użytki rolne wszystkich klas bonitacyjnych, położone w granicach miast oraz klasy IV-VI pochodzenia mineralnego na obszarach wiejskich. Od 1 stycznia 2009 roku zwolnione są

z obowiązku odrolnienia grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na grunty nierolne i nieleśne dokonywana jest w trybie uchwalenia nowego albo zmiany istniejącego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [12].

Zmiana uregulowań prawnych [1] zawartych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmieni z pewnością relacje ilościowe wynikające z porównania dotychczasowych efektów konwersji zachodzącej w obu analizowanych przypadkach. Badania takie winny być kontynuowane.

Literatura

- [1] **Dąbek J.:** Zmiany w przepisach prawnych dotyczących gospodarki nieruchomościami, pozyskiwania gruntów do realizacji inwestycji infrastrukturalnych i odrolnienia gruntów rolnych. Stan prawny na 30 kwietnia 2009 r. Przegląd Geodezyjny nr 10/2009, SIGMA-NOT, Warszawa 2009.
- [2] **Kłosińska K.:** Problematyka prowadzenia ewidencji gruntów i budynków ze szczególnym uwzględnieniem przekształceń użytków rolnych w tereny mieszkaniowe i przemysłowe na podstawie danych z terenu Starostwa Powiatowego w Zgierzu. Praca dyplomowa. Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie. Kutno 2009.
- [3] Grunty rolne zabudowane. <http://www.gugik.gov.pl>
- [4] Stanowisko wspólne Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Finansów w sprawie zapewnienia aktualności operatów ewidencji gruntów i budynków... <http://www.mf.gov.pl>
- [5] Wyłączanie gruntów z produkcji rolnej i jego wpływ na aktualizację ewidencji gruntów i budynków oraz skutki podatkowe tych czynności. <http://bip.nik.gov.pl>
- [6] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r., Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 ze zm.
- [7] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.
- [8] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 543.
- [9] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz. U. Nr 200, poz. 1683.
- [10] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym. Dz. U. Nr 200, poz. 1682 z późn. zm.).
- [11] Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym. Dz. U. Nr 200, poz. 1680).
- [12] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz. U. Z 2008 r. nr 237, poz. 1657.
- [13] Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
- [14] Materiały z Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Zgierzu z lat 2004-2008.

**DISCLOURE OF THE CONVERSION
OF AGRICULTURAL GROUND IN THE LAND
CADASTRE EXAMPLE ZGIERZ DISTRICT**

Summary

The study highlighted the issue of disclosure in the register of lands and buildings, built-up agricultural land and land excluded from agricultural or forestry production. Quantitative state changes are illustrated by data from the district of Zgierz from the years 2004-2008 Zgierz.