

# Podziały gruntów rolnych

## Dowolność – zagrożeniem dla środowiska

ANDRZEJ DOBRZYŃSKI

**Zmienione przepisy prawa wyłączyły podziały gruntów rolnych spod nadzoru administracji, a jednocześnie z kategorii prawnych zniknęło pojęcie normy obszarowej gospodarstwa rolnego. Zmiany prawa, aczkolwiek słuszne z punktu widzenia gospodarki wolnorynkowej i z punktu widzenia upodmiotowienia właściciela nieruchomości rolnej, stały się przyczyną wielu niekorzystnych zjawisk w zakresie gospodarki przestrzennej, ładu przestrzennego i efektywnego, zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania gruntów. Nazywając rzeczy po imieniu, zmiany te są skwapliwie wykorzystywane do zwykłego obchodzenia i łamania prawa.**

Sytuację tę wykorzystuje się do tworzenia na terenach rolnych i leśnych atrakcyjnych pod względem usytuowania oraz krajobrazowo zespołów, a czasem nawet osiedli domków rekreacyjnych i jednorodzinnych. Powstają działki i zespoły działek, których nie można zagospodarować racjonalnie zgodnie z faktycznymi zamierzeniami i potrzebami nabywców. Nie można, bo powstały w wyniku podziału dokonanego z fikcyjnym ich przeznaczeniem do rolniczego zagospodarowania i wykorzystania.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, a więc opartych głównie na poprzednio obowiązującym prawie budowlanym, trzeba stwierdzić, że z reguły dochodzi do zabudowy i zagospodarowania tych działek w sposób sprzeczny z obowiązującymi planami. Wobec braku jakiegokolwiek programu zagospodarowania czy planu zagospodarowania takiego zespołu powstająca jako samowola budowlana zabudowa jest nieracjonalna, niezharmonizowana i powoduje wiele zagrożeń dla mieszkańców i otoczenia. Zagrożeń tych zresztą można byłoby uniknąć, gdybyśmy nie wpadali z jednej ostateczności, nieomal pełnej blokady gruntów rolnych i leśnych w minionym systemie, w drugiej, obecnej, w której pozostawia się całkowitą dowolność w tym zakresie ludziom nie posiadającym wiedzy dającej choćby niewielkie szanse racjonalnego działania.

W dyskusjach i wypowiedziach na temat dowolności w zakresie podziałów gruntów rolnych i leśnych podaje się przykładowo dopuszczalność wydzielenia działek w kształcie trójkątów, serduszek czy szabli pradziadka, jeśli rolnik tak chce grunty uprawiać. To oczywiście są symbole, takich przypadków nigdzie nie spotykamy. Zagonów czy pól do uprawy nie wydziela się w formie działek. Działki wydziela się w celu zbycia gruntu. Oczywiście też jest, że właściciel dobrze zorganizowanego, przynoszącego dochody gospodarstwa raczej stara się dokupić ziemię niż ją sprzedać. Obecnie jednak wiele gospodarstw podupada. Ludzie z reguły dążą do osiągnięcia swoich celów ustalanych na miarę potrzeb i możliwości. W przypadku właściciela gruntu rolnego dokonującego podziału tym celem jest uzy-

skanie możliwie szybko, możliwie dużych pieniędzy ze sprzedaży działek. Drogą do tego celu nie są udziwnienia, tylko proste, jak najprostsze, czasem wręcz prostacko oszczędne rozwiązania. Oszczędne, tzn. takie, w których wszystko to, co nie przynosi bezpośrednio pieniędzy, musi być eliminowane lub co najmniej zredukowane do niezbędnego minimum. Wszystko więc, co nie jest działką do sprzedania, stanowi stratę. Dlatego jeśli trzeba już wydzielić drogę, to wydziela się ją wąziutką, a o to, czy i jak do działek przez nią obsługiwanych dojedzie szambiarz czy pogotowie, nie ma przecież podstaw się pytać przy wydziałaniu działek rolnych nie przewidzianych do zabudowy. O tym myśli się dopiero po ujawnieniu faktycznych zamiarów.

Otrzymanie zlecenia na wydzielenie kilkudziesięciu czy nawet kilkunastu działek to duże pieniądze, a więc radość dla geodety. Brak jakichkolwiek ograniczeń, hamulców prawnych oraz wolny rynek tworzą sytuację taką, jak widzimy. Bezspornie sytuacji tej też nie polepsza stosunkowo niewysoka ranga, szczupła obsada oraz niewielkie uprawnienia i możliwości oddziaływania Ośrodków Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej prowadzących ewidencje gruntów i budynków.

Zleceńodawca takiego podziału na miejsce geodety-wykonawcy, który nie zechce w sposób dokładny realizować jego woli, bez problemu znajdzie kilku innych, których wiedza o tym, że ten jest szefem, kto płaci, ukierunkowuje działanie. Instytucje prowadzące ewidencje gruntów i budynków uważają raczej zgodnie, że obowiązujące przepisy (ich brak) nie dają podstaw do odmowy przyjęcia operatu z podziału gruntu rolnego, pomimo że z położenia, ilości, kształtu i powierzchni działek jednoznacznie wynika, że będzie to osiedle, a nie uprawy rolne. One nawet nie czują się kompetentne i raczej nie mają możliwości takiej oceny dokonać i sformułować.

Czy faktycznie tak musi być? Czy ODGiK i prowadzący ewidencje gruntów nie powinni być przygotowani w zakresie wiedzy i kompetencji, by odmawiać przyjęcia i wprowadzania operatów z podziałów gruntów rolnych, jeśli można stwierdzić, że nowo utworzone działki ze względu na kształt, powierzchnię i usytuowanie nie będą działkami rolnymi? Wydaje się, że odmowa taka powinna być możliwa i uwarunkowana odpowiednią opinią np. Wydziału Rolnictwa czy geodety rzeczoznawcy kompetentnego we właściwym zakresie i przekazywana w formie, która umożliwi ewentualne odwołanie się od niej w trybie określonym przez kpa. Obecnie jednak ciągle nieomal automatycznie przyjęcie złożonego operatu i wprowadzenie go do ewidencji gruntów i budynków otwiera drogę do sprzedaży działek oficjalnie jeszcze rolnych.

Zależnie od odwagi i posiadanych środków (a to jest przecież bezpośrednio powiązane) nabywca takiej „rolnej” działki buduje

budkę-szopkę z drewna i płyt rozbiórkowych, domek lub nawet pałacyk. Mogą to być obiekty ładne i funkcjonalne, zdrowe i bezpieczne, realizowane przy nieoficjalnym udziale dobrych architektów, a równie dobrze mogą to być potworki, gdyż budowane jako samowola nie podlegają żadnemu nadzorowi ani weryfikacji. Za rządów poprzednio obowiązującego prawa budowlanego samowole budowlane były przecież popularną, skuteczną i tanią formą budownictwa. Zgodnie z dość powszechnymi ocenami realizowano tak, a potem legalizowano około 50% wznoszonych w kraju małych domów i domów jednorodzinnych. O obowiązkach, zgodnie z aktualnym prawem budowlanym rozbiórkach samowolnych budowli najwyżej mówiono i pisano.

**N**ie możemy zakładać, że nowe, oceniane jako restrykcyjne prawo budowlane i nowe formy nadzoru budowlanego mogą okazać się nieskuteczne. Jednak okazja prowokuje do przestępstwa i łamania przepisów prawa. Sytuacja, w której nie zahamuje się podaży działek tworzonych z myślą o ich zabudowie na gruntach, na których ta zabudowa nie jest dopuszczalna, musi prowadzić do naruszania prawa oraz, co ważniejsze, ładu i porządku, czyniąc faktem dokonany samowolną zmianę przeznaczenia gruntu.

Dlatego podziały gruntów rolnych powinny być tak dokonywane, by nie stanowiły parawanu dla działań mających na celu realizowanie nierolniczego ich zagospodarowania, a jeżeli to okaże się nierealne, to co najmniej by zminimalizować szkody, straty i zagrożenia z tego wynikające.

Nie jest to tylko problem zabudowy. Pomysłowość ludzka nie zna granic. W germanizowanej w czasie zaborów Wielkopolsce znana była historia rolnika Drzymały, który gdy w świetle pruskich, dyskryminujących Polaków przepisów nie mógł pobrać domu mieszkalnego, zamieszkał w odpowiednio przygotowanym wozie zbudowanym na wzór cygańskiego.

Jeśli więc nie zahamuje się podaży działek i zainteresowania nimi nabywców, to przy uruchomieniu sprawnej policji budowlanej, blokującej nielegalną zabudowę, zagospodarowane one zostaną barakowozami czy przyczepami kempingowymi, co nie wpłynie korzystnie na krajobraz ani na ochronę środowiska. Prawdopodobieństwo pobudowania przy takim zagospodarowaniu kanalizacji czy choćby faktycznie szczelnych szamb jest raczej niewielkie.

**O**pinia publiczna przeciwna samowolnej dzikiej zabudowie gruntów rolnych, powodującej z reguły degradację środowiska, winą za to z reguły obciąża geodetów. Zupełnie do nikogo nie docierają wydawałoby się oczywiste tłumaczenia, że nadzór budowlany i budownictwo łącznie z problemem samowoli w tym zakresie to domena służb, które mają w swej nazwie te problemy, a nie geodetów.

Pretensje kierowane są pod naszym adresem z różnych środowisk. Pozwolę sobie tylko jako przykład ekstremalny poinformować o wystąpieniu w tej sprawie do Zarządu Oddziału Wielkopolskiego SGP kierownika Urzędu Rejonowego administracji rządowej oraz o wypowiedzi na łamach *Przeglądu Geodezyjnego* Profesora, który grozi geodetom konsekwencjami odpowiedzialnością za to, że drogi dojazdowe wydzielone dla działek rolnych nie przewidzianych do zabudowy nie zapewniają warunków niezbędnych do dojazdu szambiarek czy pogotowia do budowanych na nich domów. O odpowiedzialności legalizujących samowole budowlane, nie stawiających przy tym nawet wymogu aktualizacji i dostosowania istniejącego układu komunikacyjnego do nowych funkcji terenu czy stworzenia warunków do jego uzbroje-

nia, władze ani tzw. opinia publiczna nawet nie wspominają. W Poznaniu zgodnie współdziałające samorządowe służby geodezyjno-kartograficzne i urbanistyczno-budowlane podjęły próbę wyjścia z tego impasu. Opracowano i uzgodniono wytyczne w sprawie podziału nieruchomości rolnych na terenie miasta Poznania. Zobowiązano nimi właścicieli nieruchomości – wnioskodawców podziałów gruntów rolnych – do uzgodnienia w Wydziale Budownictwa Urbanistyki Architektury i Nadzoru Budowlanego wstępnego projektu wnioskowanego podziału. Od spełnienia tego warunku uzależniono wprowadzenie podziału do ewidencji gruntów i budynków, bez czego nie można uzyskać niezbędnych do zawarcia aktu notarialnego dokumentów z podziałów gruntów rolnych na terenie Poznania, wymuszając w ten sposób stosowanie poprawnych rozwiązań planistycznych. Mają więc one liczne zalety. Mają też jednak zasadniczą wadę – są całkowicie nielegalne i pozbawione podstawy prawnej. Wytyczne opublikowano w artykule „Podziały gruntów rolnych czy bezmyślne »siekanie atrakcyjnych krajobrazowo terenów« prowadzące do ich dewastacji?” (*Przegląd Geodezyjny* 1/94), który napisaliśmy wraz z mgr inż. Andrzejem Konoplickim. Nie spełnił on naszej nadziei wywołania dyskusji na ten wydawałoby się istotny temat. Jedynie Z. Marzec w artykule „Dura lex, sed lex” (*PG* 7/94) wykazał to, co jest zresztą bezsporne, że wytyczne są nielegalne i że postępowanie z naruszeniem prawa nawet przy szlachetnych pobudkach jest niewłaściwe, szkodliwe i niedopuszczalne. Na uwagę jednak zasługuje fakt, że wytyczne funkcjonują w Poznaniu od 1.07.1993 r., ich wprowadzenie podano do publicznej wiadomości w *Przeglądzie Geodezyjnym* 1/94 i nikt, żadna władza, żadna instytucja powołana do kontroli, nie ustosunkowała się do ich stosowania. Trzeba więc chyba założyć, że przyjęto je do akceptującej wiadomości.

**P**rzechodząc do podsumowania trzeba oczywiście stwierdzić potrzebę ustawowego ucywilizowania i uporządkowania sprawy podziałów gruntów rolnych i leśnych, co wcale nie musi być realizowane w formie drastycznych ograniczeń. Konieczne jest wprowadzenie i rozpowszechnienie prawidłowych definicji, określeń i wymogów oraz normatywów. Zgodnie z nimi powinno się kształtować strukturę własnościową gruntów rolnych. Konsekwencją tego może być np. przyjęcie obowiązku dla opracowania tych prac projektu urzędniowo-rolnego, w którym określone byłyby zasady i program zagospodarowania. Wydaje się też uzasadnionym zaproponowanie wymogu, by autor-wykonawca podziału gruntów rolnych posiadał odpowiednie uprawnienia w zakresie geodezyjnych urzędów rolnych i leśnych, szczególnie gdy nie stawia się wymogu zatwierdzenia projektu. Wreszcie musimy zdać sobie sprawę z absurdalności sytuacji, w której z jednej strony dopuszcza się dowolne szatkowanie gruntów równocześnie prowadząc pracochłonne, drogie i długotrwałe prace scaleniowe. W ekstremalnym przypadku na drugi dzień po zakończeniu prac scaleniowych może pojawić się na tym samym terenie ktoś, kto znacznie psuć to, co dużym nakładem pracy wykonał jego poprzednik. Jako więc dodatkowy wniosek poza potrzebą uporządkowania przepisów oraz zapewnienia działania zgodnie z nimi trzeba przyjąć, że niezbędne jest stworzenie mocnej, związanej z terenem, kompetentnej służby prowadzącej Ośrodki Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej i ewidencję gruntów i budynków.

*Przedruk z Biuletynu Informacyjnego SGP Oddz. Wielkopolski (3/95)*