

Tereny zabudowane i zurbanizowane w świetle przepisów nowego rozporządzenia z 27 lipca 2021 r. w sprawie EGiB

W poszukiwaniu właściwej linii

Zmiana definicji terenów zabudowanych i zurbanizowanych w zakresie sposobu określania tych obszarów jest ryzykowna i wpływa niekorzystnie na jednolitość EGiB, a w konsekwencji prawdopodobnie i na nastroje społeczne.

Anna Skórka

Zanim podzielę się refleksjami na temat nowych przepisów, chcę podkreślić, że w mojej ocenie wprowadzone ostatnio zmiany idą w dobrym kierunku i jak najbardziej jestem ich zwolenniczką. Jednocześnie mam świadomość, że nowe regulacje mogą w pewnych obszarach stwarzać komplikacje. Będąc przedstawicielem Służby Geodezyjnej i Kartograficznej na poziomie powiatowym, konsekwencje wdrożenia tych regulacji mogę odnieść zarówno do wielu spraw bieżących, jak i tych przyszłych.

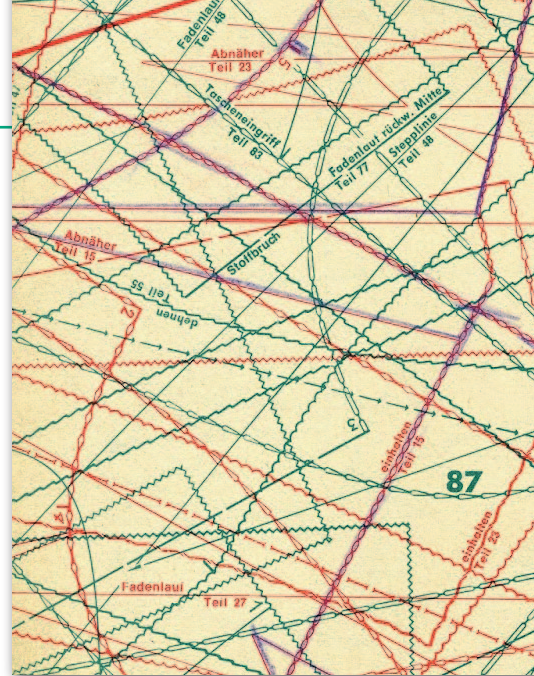
31 lipca 2021 roku rozpoczął się nowy okres w ewidencji gruntów i budynków, której funkcjonowanie reguluje rozporządzenie ministra rozwoju, pracy i technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej rozporządzenie ws. EGiB). Największe, jak do tej pory, wątpliwości przyniosła zmiana definicji terenów zabudowanych i zurbanizowanych. A ponieważ lubię wyzwania i staram się rozwiązywać problemy, zajmę się w tym artykule zarówno analizą przepisów dotyczących tego zagadnienia, jak i jego aspektów faktycznych. Na koniec podsumuję swoje przemyślenia oraz przedstawię propozycje rozwiązania problemu. Mam nadzieję, że moje spostrzeżenia staną się inspiracją do działania w zakresie dalszego unormowania omawianych kwestii.

• Zmiana definicji i co dalej?

Warto na wstępie zadać kluczowe pytania: Czy zapisy dotyczące określania konturu użytków zabudowanych i zurbanizowanych w zakresie terenów mieszkaniowych, przemysłowych i innych zabudowanych wynikające z rozporządzenia ws. EGiB są możliwe do zrealizowania? A jeśli nie są, to jakie rozwiązanie należy obecnie przyjąć? Argumentem przemawiającym za szczególnie głośnym zajęciem się tym tematem jest moja codzienna praca. Zmiana definicji konturu użytku zabudowanego i zurbanizowanego (a głównie definicji terenów mieszkaniowych, przemysłowych i innych zabudowanych) wpływa bezpośrednio na realizację działań podjętych w powiecie krakowskim w ramach projektu unijnego „E-usługi w informacji przestrzennej Powiatu Krakowskiego” (m.in. 9 modernizacji EGiB prowadzonych przez starostę krakowskiego). Dotyka ponadto jednolitości dotychczas prowadzonej bazy danych i zakresu jej użytków. A także tego, co może nam przynieść przyszłość, gdy do świadomości społecznej dotrze, że aktualizacja dotychczasowych użytków gruntowych w zakresie powierzchni może generować zmianę podstawy opodatkowania – a dokładnie jej zmniejszenie.

• Co z rozpoczętymi projektami?

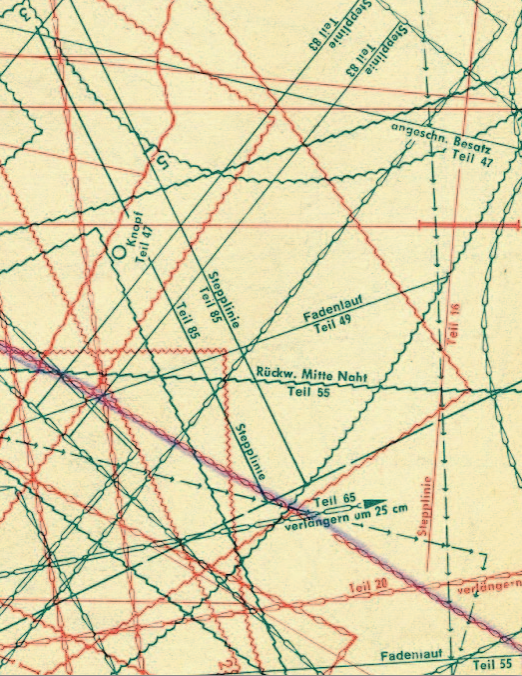
Pierwsza i najbardziej wymagająca przeanalizowania była dla mnie kwestia dalszego działania w rozpoczętych w 2019 roku modernizacjach EGiB



(w ramach wspomnianego projektu „E-usługi w informacji przestrzennej Powiatu Krakowskiego”), których ostateczne zakończenie przypada na rok 2023. Zapewne niektórzy geodeci pomyślą: „W czym problem?”. Przecież modernizacje nie są pracami zgłaszanymi w świetle przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (PgiK), a zatem przepis przejściowy wynikający z rozporządzenia ws. EGiB ich nie dotyczy. W związku z tym podstawą działania jest zawarta umowa i warunki techniczne zapisane w załącznikach do niej. Zgodzę się z nimi, ale jednocześnie przypomnę, że warunki techniczne ustalane są na podstawie istniejących przepisów prawa, a zamawiający w większości zastrzegają sobie, że w przypadku wystąpienia zmiany przepisów obowiązujące będą działania z nich wynikające.

Aby upewnić się w słuszności swoich rozważań, przedyskutowałam ten temat z mecenasem kancelarii prawnej powiatu. Nie miał on żadnej wątpliwości, że nadrzędne są zawsze przepisy prawa, choćby warunki techniczne zamówienia tego nie zastrzegały. Warunki mogą być jedynie rozwinięciem tego, czego nie ma zapisanego w przepisach prawa, nie mogą jednak stanowić prawa lokalnego. Jest dla mnie zatem jasne, że mamy działać zgodnie z przepisami prawa.

W tym miejscu może pojawić się kolejne pytanie koleżanek i kolegów po fachu: „Po co tak mocno drażyć temat związany z użytkami zabudowanymi i zurbanizowanymi”? Ano dlatego, że



nowy przepis wprowadził zmianę, która istotnie wpływa na określenie tego konturu. Aktualnie kontur użytku ma być określony z uwzględnieniem „linii wskazanych w projekcie zagospodarowania działki lub terenu stanowiącym załącznik do pozwolenia na budowę albo zgłoszenia budowy”.

Zanim sformułowałam wnioski, wyobraźnia podpowiedziała mi, że wykonawca modernizacji będzie miał utrudnioną pracę w związku z określaniem tych użytków. Do tej pory robił to bowiem z uwzględnieniem geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych, a teraz będzie musiał odnieść się również do planu zagospodarowania działki lub terenu stanowiącego załącznik do pozwolenia na budowę albo zgłoszenia budowy.

A jeśli mowa o planie zagospodarowania działki i „linii” z niego wynikającej, to trzeba najpierw taką dokumentację pozyskać. Rodzi się więc pytanie, jak dale-

kającym z dotychczasowych przepisów, a w gminach teraz opracowywanych – w zupełnie innym wymiarze? Gdzie będzie wtedy ta nasza jednolitość danych? I jak to wytłumaczyć społeczności, która w pewnym momencie zorientuje się, że wspomniane różnice występują?

Myślę, że ustawodawca kierował się słuszną koncepcją, która miała służyć ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ale w mojej ocenie nie powinno się tego rozwiązania włączać do czegoś, co od czasów założenia ewidencji gruntów funkcjonuje i jest powszechnie znane i ugruntowane. Art. 2 pkt 8 ustawy PgiK stanowi o jednolitości systemu w zakresie danych EGiB, dlatego nie powinniśmy tworzyć nowej rzeczywistości niespójnej z tą już określoną, bo prawdopodobnie będzie to generowało spory i poczucie niesprawiedliwości społecznej. Temat użytków i połączenia ich z dziedziną ochrony gruntów rolnych i leśnych zawsze budził spory, a teraz może generować ich jeszcze więcej. Dlatego myślę, że powinniśmy dążyć do dyskusji i wspólnego rozwiązania tego problemu.

• Kontur użytku jest szczegółem terenowym

Wracając do głównego wątku, opiszę działania, które pomogły mi znaleźć odpowiedź na postawione we wstępie pytania. Rozpoczęłam ponowną analizę obecnie obowiązujących przepisów prawa, i to nie tylko tych dotyczących ewidencji gruntów i budynków. Na wstępie rozważań przyjąłam, że należy określić, czym tak naprawdę jest użytek

rów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (rozporządzenie ws. standardów technicznych). Akt ten stanowi, że kontur użytku gruntowego to szczegół terenowy zaliczany do III grupy dokładnościowej (§ 6 pkt 3).

A skoro tak, to jest to obiekt, który ma swoje **faktyczne** odzwierciedlenie **w terenie**, a przy pozyskaniu tego konturu obowiązują nas przepisy tegoż rozporządzenia. Powinien być więc określony na podstawie geodezyjnych pomiarów – sytuacyjnych bądź wysokościowych. Z kolejnych paragrafów rozporządzenia dowiadujemy się, że podlega tylko pomiarom sytuacyjnym, gdyż nie odnajdujemy go w grupach szczegółów wysokościowych.

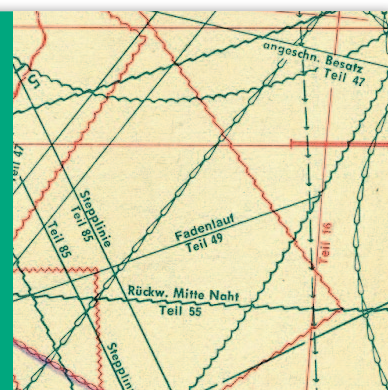
• Z pomiaru, a nie z dokumentacji

Jeśli już ustaliliśmy, że kontur użytku gruntowego podlega geodezyjnym pomiarom sytuacyjnym, to przypomnijmy sobie, czym one są w świetle przepisów prawa. Geodezyjny pomiar sytuacyjny reguluje wspomniane rozporządzenie ws. standardów technicznych i zgodnie z nim jest to zespół czynności technicznych:

- polegających w szczególności na określeniu położenia szczegółów terenowych – a zatem w mojej ocenie powinniśmy się odnieść do szczegółu/obiektu terenowego mającego swoje odzwierciedlenie w terenie, a nie np. w dokumentacji projektowej;

- wykonany w państwowym układzie współrzędnych płaskich – czyli w układzie współrzędnych płaskich określonym w obowiązujących przepisach prawa;

Art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi o jednolitości systemu w zakresie danych EGiB, dlatego nie powinniśmy tworzyć nowej rzeczywistości niespójnej z tą już określoną, bo prawdopodobnie będzie to generowało spory i poczucie niesprawiedliwości społecznej.



ko wstecz należy sięgać do archiwalnych danych analogowych. Generalnie zadanie jest trudne do wykonania, lecz nie niemożliwe. Tylko z drugiej strony, jak to wszystko będzie się odnosiło do modernizacji już opracowanych? Dlaczego w gminie sąsiedniej, dla której przeprowadzono już modernizację EGiB, mieszkańcy będą obciążeni podatkiem wy-

gruntowy w świetle przepisów prawa i jakim obowiązkom/działaniom geodezyjnym podlega. Przystąpiłam do analizy zapisów rozporządzenia ministra rozwoju z 18 sierpnia 2020 r. w sprawie *standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomia-*

- polegających na zebraniu atrybutów o tych szczegółach terenowych – a więc ostatecznie identyfikując ten szczegół terenowy (podkreślam – **szczegól**, który ma swoje odzwierciedlenie w terenie, a nie w dokumentacji projektowej), powinniśmy określić jego faktyczny atrybut.

Zagłębiając się w przepisy tegoż rozporządzenia, czytamy, że „**geodezyj-**

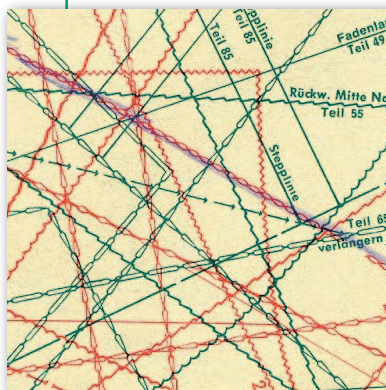
ne pomiary sytuacyjne i wysokościowe wykonuje się z wykorzystaniem metod, technik i technologii zapewniających uzyskanie dokładności położenia punktów szczegółów terenowych i spełnienie warunków wykonywania pomiarów, określonych w § 16 oraz § 20, z uwzględnieniem zasad określonych w § 18". Przy czym § 16 definiuje, z jakimi dokładnościami należy wykonać pomiar sytuacyjny poszczególnych

2. Jako szczegół terenowy podlega geodezyjnym pomiarom sytuacyjnym.

3. A zatem powinien zostać pomierzony według jego stanu faktycznego na gruncie z wymaganą dokładnością wynikającą z odpowiedniej grupy szczegółów terenowych.

4. Pomiar ten powinien zostać wykonany w nawiązaniu do osnowy geodezyjnej w państwowym układzie współrzędnych płaskich.

przy geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, to linią tą powinna być linia faktycznego wyłączenia z produkcji rolnej objęta odpowiednią decyzją zezwalającą na to wyłączenie. Ale po analizie rozsądek podsunął kolejne pytanie: skoro kontur terenu zabudowanego miałby nie przekraczać tej linii, to co w przypadku, gdy linia ta nie została określona, gdyż nie było obowiązku wyłączenia z produkcji rolnej? Jak to będzie spójne



Na planie zagospodarowania działki lub terenu jest wiele linii – chociażby linie działki, linie użytków, linie miejscowego planu zagospodarowania będące częścią mapy do celów projektowych, jak i inne linie wniesione przez projektanta. Generalnie linii tych może być dużo, tylko która z nich jest właściwa?

grup szczegółów terenowych, § 20 odnosi się do dokładności pomiaru wysokościowego, natomiast § 18 do zasad generalizacji pomiaru konturu szczegółów terenowych odpowiednio dla danej grupy szczegółów.

Natomiast § 6 rozporządzenia ws. standardów stanowi, że „ze względu na **wymaganą dokładność określenia położenia punktów szczegółów terenowych w państwowym układzie współrzędnych prostokątnych płaskich wyróżnia się następujące grupy szczegółów terenowych...**”. To właśnie według tego paragrafu kontur użytku gruntowego został zakwalifikowany do szczegółów terenowych III grupy dokładności, na podstawie której należy określić położenie punktów wyznaczających ten kontur. A zatem oczywiste jest, że kontur użytku gruntowego jest, po pierwsze, szczegółem terenowym, a po drugie, podlega geodezyjnym pomiarom sytuacyjnym – czyli powinien zostać pozyskany w drodze pomiarów geodezyjnych w państwowym układzie współrzędnych prostokątnych i powinien mieć swój stan faktyczny w terenie, a nie wynikający na przykład z dokumentacji.

Kolejną ważną kwestią tej analizy jest § 5 rozporządzenia, który stanowi, że „**geodezyjne pomiary sytuacyjne i wysokościowe wykonuje się w nawiązaniu do punktów poziomej i wysokościowej osnowy geodezyjnej**”.

Podsumowując powyższą analizę, należałoby przyjąć, że:

1. Kontur użytku gruntowego jest szczegółem terenowym.

• O jaką linię może chodzić?

Do tego momentu wszystko wydaje się oczywiste, włącznie z tym, że kontur ten należy określić zgodnie z zasadami wynikającymi z rozporządzenia ws. EGiB. I dalej nie byłoby w tym nic dziwnego ani niepokojącego, gdyby nie nowy zapis dodany w załączniku 1 rozporządzenia ws. EGiB pod nazwą „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”. Terenom zabudowanym i zurbanizowanym dołożono dodatkowy warunek tworzenia tego konturu, który dla terenów mieszkaniowych przyjął następujące brzmienie: „**kontur terenów mieszkaniowych nie może przekraczać linii wskazanych w projekcie zagospodarowania działki lub terenu stanowiącym załącznik do pozwolenia na budowę albo zgłoszenia budowy**” (analogiczny zapis odnajduje się przy terenach przemysłowych i innych terenach zabudowanych). I tu zaczynają się „schody”... O jaką linię może chodzić? W końcu na planie zagospodarowania działki lub terenu stanowiącym załącznik do decyzji na pozwolenie na budowę jest wiele linii – chociażby linie działki, linie użytków, linie miejscowego planu zagospodarowania będące częścią mapy do celów projektowych, jak i inne linie wniesione przez projektanta. Generalnie linii tych może być dużo, tylko która z nich jest właściwa?

Intuicja podpowiedziała mi, że skoro zapis ten miał iść w kierunku ochrony gruntów rolnych i leśnych, by nie dochodziło do nadmiernego bezumownego wyłączania gruntów z produkcji rolnej

(a raczej niespójne) z dotychczasowymi użytkami zabudowanymi, które wielokrotnie zostały wyznaczone na podstawie faktycznego użytkowania stwierdzonego podczas geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej czy w ramach prac modernizacyjnych?

• Nie ta linia

Z kolei z rozmów z wykonawcami prac geodezyjnych dowiedziałam się, że w ich opinii przywołaną w przepisie „linią” mogłaby być linia wynikająca z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oddzielająca tereny przeznaczone pod zabudowę od tych niepodlegających zabudowie. Pomyślałam, że mogą mieć rację. Ale dla czego rozmawiamy już o dwóch różnych liniach, skoro powinniśmy jednoznacznie wiedzieć, o jakiej linii mowa? Zaskoczona różnym tokiem myślenia, skonfrontowałam sprawę z Wydziałem Architektury. Ponieważ nie jestem specjalistą od projektów budowlanych i planów zagospodarowania, zadałam szczegółowe pytania dotyczące tego, co w praktyce znajduje się na planie zagospodarowania działki i terenu i jakiego rodzaju linie mogą mieć związek z ochroną gruntów rolnych i leśnych są tam rysowane przez projektantów.

Rozmowa z pracownikiem Wydziału Architektury uświadomiła mi, że linia wynikająca z decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolnej i leśnej praktycznie w 100% przypadków nie znajduje się na planie zagospodarowania działki lub terenu, gdyż przepis

Prawa budowlanego nie nakłada takiego obowiązku. Wyłączenie z produkcji rolnej oraz jego część graficzna są częścią wniosku o pozwolenie na budowę, nie są natomiast częścią planu zagospodarowania. A zatem moja pierwotna myśl, że kontur użytku gruntowego powinien być ograniczony linią wyłączenia z produkcji rolnej, nie znajduje uzasadnienia, gdyż tej linii zwyczajnie nie ma na planie zagospodarowania.

• Jeszcze więcej linii

Pojawiło się więc kolejne pytanie: Jaka linia niebędąca standardową linią wynikającą z elementów sytuacyjnych mogłaby być jeszcze na planie wyrysowana przez projektanta? Bo przecież mamy się odnieść do linii wynikającej z planu zagospodarowania – czyli do jakiejś „szczególnej” linii, którą zapewne stworzył projektant, a nie geodeta. Dowiedziałam się, że inną linią niż te stworzone przez geodetę w ramach mapy do celów projektowych i niebędącą linią z wyłączenia z produkcji rolnej (której, tak jak wspomniałam, nie przedstawia się na planie zagospodarowania) mogłaby być linia obszaru inwestycji definiująca wskaźnik intensywności zabudowy. Linia ta odnosi się do parametrów zabudowy opisanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i z doświadczenia pracowników Wydziału Architektury wynika, że kontur tej linii bywa czasami mniejszy od konturu obwodnicy działki, a w większości przypadków jest większy niż ten wynikający z obwodnicy wyłączenia z produkcji rolnej.

wych i innych zabudowanych są możliwe do zrealizowania? Moim zdaniem odpowiedź jest negatywna: Nie, nie są możliwe do spełnienia przy założeniu dodatkowego warunku uwzględnienia linii wynikającej z planu zagospodarowania. Skoro nie możemy spełnić tego warunku, to wróćmy do drugiego pytania zadanego na wstępie: Jakiego rozwiązania należy przyjąć na teraz?

• Co mierzyć, jak działać?

Podsumowując powyższe rozważania oraz zmierzając do odpowiedzi na pytanie o możliwości dalszego działania w ramach obowiązujących przepisów prawa, stwierdzam, że:

1. Użytek gruntowy to obiekt, który regulują przepisy rozporządzenia ws. standardów technicznych oraz rozporządzenia ws. *ewidencji gruntów i budynków* (a więc aktów wykonawczych o tej samej randze).

2. Użytek gruntowy to szczegół sytuacji, który powinien podlegać geodezyjnym pomiarom sytuacyjnym.

3. Pomiary te powinny być wykonane w nawiązaniu do osnowy geodezyjnej, powinny spełniać wymaganą dokładność i mieć swoje odniesienie w państwowym układzie współrzędnych.

4. Niemożliwe jest pomiarzenie w nawiązaniu na osnowę geodezyjną w państwowym układzie współrzędnych „linii”, która nie ma swojego faktycznego odzwierciedlenia w terenie, oraz linii, która nie jest jednoznacznie określona.

5. A skoro niewiadome jest, która z „linii” jest tą warunkującą graniczny kontur użytku gruntowego dla terenów

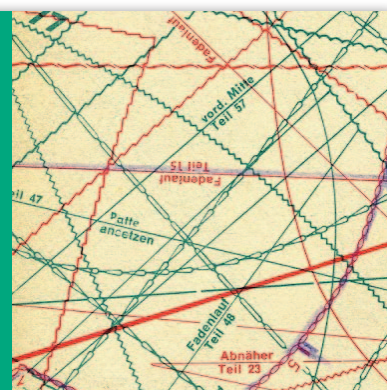
innej pracy zmierzającej do określenia tego obszaru.

• Jak zapewnić jednolitość

I na zakończenie moje propozycje rozwiązania zaistniałej sytuacji. Obecnie trudno ocenić, co było założeniem i jaki obszar chciał chronić ustawodawca w ramach tego zapisu – czy miał być to obszar ograniczony liniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy obszar wynikający z wyłączenia z produkcji rolnej, czy może z innego dokumentu. Uważam jednak, że obszar ten, jeśli miałby być zarejestrowany w ewidencji gruntów i budynków, powinien być ujęty w przepisach na przykład jako nowy obiekt – być może nowy użytek lub inny atrybut działki o nowej nazwie odpowiadającej jej założeniom. Mogłby też być obiektem tworzoną w ramach zupełnie nowego rejestru, niekoniecznie geodezyjnego. Stworzenie i rejestrowanie nowego obszaru w porównaniu z obszarem terenu zabudowanego faktycznie pomierzonym będzie umożliwiało prowadzenie nadzoru w stosunku do gruntów chronionych i będzie dawało wiedzę o tym, w jakim zakresie wydano zezwolenie na wyłączenie z produkcji rolnej.

Ewidencja gruntów i budynków od czasów jej założenia stanowiła podstawowe źródło danych do naliczenia podatku od nieruchomości i prawdopodobnie nadal nim będzie. W związku z tym wyrażam pogląd, że zmiana definicji terenów zabudowanych i zurbanizowanych w zakresie sposobu określania tych obszarów jest ryzykowna i wpływa niekorzystnie na jednolitość tego rejestru,

A skoro niewiadome jest, która z „linii” jest tą warunkującą graniczny kontur użytku gruntowego, to właściwe jest zastosowanie przepisów poprzedzających ten warunek, tj. przepisów umożliwiających określenie konturu tego użytku gruntowego w drodze faktycznego pomiaru szczegółów terenowych.



W tym miejscu doszłam do wniosku, że tak naprawdę nie wiemy, o jaką linię chodzi w zapisie nowego rozporządzenia ws. *EGiB*, bo nie jest ona jednoznacznie nazwana i doprecyzowana. Wróćmy zatem do zadanego na wstępie pytania: Czy zapisy rozporządzenia ws. *EGiB* dotyczące określenia konturu użytków zabudowanych i zurbanizowanych w zakresie terenów mieszkaniowych, przemysłowych

zabudowanych i zurbanizowanych w zakresie terenów mieszkaniowych, przemysłowych i innych zabudowanych, to właściwe jest zastosowanie przepisów poprzedzających ten warunek, tj. przepisów umożliwiających określenie konturu tego użytku gruntowego w drodze faktycznego pomiaru szczegółów terenowych na przykład w ramach geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej czy

a w konsekwencji prawdopodobnie i na nastroje społeczne. Przedstawiona powyżej propozycja, być może po dopracowaniu, byłaby jednym z możliwych rozwiązań tej sytuacji.

Anna Skórka
geodeta powiatowy,
dyrektor Wydziału Geodezji,
Kartografii i Katastru,
Starostwo Powiatowe w Krakowie