

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych a EGiB

WYROK POD OSĄD

Jednym z relikwów prawnych wyjątkowo odpornych na rzeczywistość jest ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dawno już powinna być uchylona, a co najwyżej część jej zapisów mogłaby trafić do uregulowań z zakresu zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska.

MIROŚLAW ZALEWSKI

Podstawowym celem tej ustawy miało być ograniczanie przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Cóż jednak może oznaczać „ograniczanie przeznaczania”, jak nie ograniczanie inwestycji i rozwoju? Już przepisy o utracie ważności planów zagospodarowania przestrzennego w znacznym stopniu zablokowały procesy inwestycyjne, a *ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (uoogrif)* jeszcze stan ten pogarsza. Moim zdaniem pełni ona obecnie bardziej funkcję fiskalną aniżeli ochronną. Z punktu widzenia inwestora dodatkowo biurokratyzuje proces ubiegania się o pozwolenie na budowę, czasami nakładając na niego srogie należności i opłaty roczne. A przecież tereny atrakcyjne inwestycyjnie i tak kiedyś zostaną zurbanizowane, niezależnie od tego, czy stanowią będą grunty klasy V czy III.

• USTAWA OBOJĘTNA DLA EGiB

Dla organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków (EGiB) ustawa ta przez długie lata była obojętna z uwagi na to, iż decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji nie stanowią podstawy do wprowadzenia zmian w ewidencji. Zmian takich nie można dokonać, ponieważ uzyskanie administracyjnej zgody na wyłączenie nie oznacza, że do faktycznego wyłączenia dojdzie. Tym bardziej że zgodnie z art. 4 *uoogrif* poprzez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne sposobu użytkowania gruntów. Stwierdzenie to zawarto w słowniku ustawy i jest ono definicją wyłączenia. W definicji tej nie mówi się o jakiegokolwiek for-



malnej zgodzie, a tylko o rzeczywistym stanie nieruchomości, na której rozpoczęto użytkowanie inne aniżeli rolnicze lub leśne. **Konsekwentnie zatem z chwilą dokonania wyłączenia faktycznego, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne (Pgik)*, powstaje obowiązek zgłoszenia w ciągu 30 dni zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków.**

Oczywiście wyłączenie gruntów z produkcji mogło być dokonane legalnie lub nie. Według art. 28 *uoogrif* w razie stwierdzenia, że grunt został wyłączony z produkcji niezgodnie z przepisami ustawy, na sprawcę wyłączenia nakłada się stosowną opłatę. Legalność wyłączenia nie ma zatem żadnego znaczenia w kontekście ujawnienia nowego stanu w EGiB.

• EGiB MUSI ZAWIERAĆ AKTUALNE DANE

To oczywiście zagadnienie przestało być takim za sprawą wyroku Woje-

wódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 grudnia 2004 roku (Sygn. Akt 3IIISA/Wr 1996/03). WSA stwierdził bowiem, że nie można orzec o zmianie zapisu w EGiB przed przeprowadzeniem odpowiedniego postępowania w trybie przepisów *uoogrif*. No cóż, moim zdaniem sąd przeprowadził prawidłową analizę sytuacji w sprawie, tylko wyciągnął niewłaściwe wnioski i pomylił legalność wyłączenia z legalnością ujawniania zmian w EGiB. Zgodnie bowiem z art. 2 *Pgik* przez ewidencję gruntów i budynków rozumie się jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach oraz ich właścicielach. Ewidencja ma zatem odzwierciedlać określony bezspornie stan faktyczny i prawny. Stan prawny odnosi się do przysługujących „właścicielowi” praw do nieruchomości i ustalony być musi w innym trybie i w innych postępowaniach, a ewidencja stany te winna tylko rejestrować. Natomiast stan faktyczny odnosić się może wyłącznie do przedmiotu ewidencji, jakim jest działka ewidencyjna wraz z jej składnikami. Co więcej, jeżeli w trakcie weryfikacji danych ewidencyjnych, zostaną stwierdzone jakiegokolwiek niezgodności pomiędzy mapą ewidencyjną a stanem faktycznym, to aktualizacja tych danych nastąpić ma niezwłocznie.

Ponieważ ten zbiór informacji z założenia ma być systematycznie aktualizowany, to zgodnie z art. 21 *Pgik* może stanowić podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej i gospodarki nieruchomościami.

Aby tak mogło być, w operacie ewidencyjnym muszą być rejestrowane aktualne informacje o gruntach, budynkach i lokalach, nawet jeżeli do zmiany danych objętych ewidencją doszło w sposób nielegalny.

• EGiB OTWARTA DLA SAMOWOLI BUDOWLANEJ

Przykładem niech tu będzie ewolucja przepisów ewidencyjnych dotyczących

ujawniania budynków. Obecnie budynki, zgodnie ze standardową klasyfikacją i nomenklaturą, to obiekty trwałe połączone z gruntem, zadaszone, wraz z wbudowanymi instalacjami i urządzeniami technicznymi, wykorzystywane dla potrzeb stałych, przystosowane do przebywania ludzi, zwierząt lub ochrony przedmiotów, a nie te, określone w przepisach *Prawa budowlanego*, wymagające pozwolenia lub zgłoszenia. Jeżeli tak, to czy blok mieszkalny, wzniesiony bez wymaganego pozwolenia na budowę, winien zostać ujawniony w ewidencji budynków?

Moim zdaniem odpowiedź jest oczywista. Obiekt taki, zgodnie z §§17 i 20 rozporządzenia w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie, podlega inwentaryzacji, a powstała w jej wyniku dokumentacja winna zawierać dane umożliwiające wniesienie zmian na mapę zasadniczą, do EGiB oraz do ewidencji sieci uzbrojenia terenu. **W tym przypadku ujawnienie budynku na mapie ewidencyjnej i zmiana użytku gruntowego byłoby tylko legalną i konieczną konsekwencją nielegalnej inwestycji, ponieważ doszło do zmiany stanu faktycznego.** Gdyby miało dojść do rozbiórki takiego obiektu i nakazu przywrócenia gruntu do stanu pierwotnego, to ponownie na właścicielu ciążyłby obowiązek wynikający z art. 22 ust. 2 *Pgik*.

● STWIERDZENIE WYŁĄCZENIA = OKREŚLENIE UŻYTKU

Niestety, w uzasadnieniu ww. wyroku stwierdzono, że udokumentowanie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji wymaga wszczęcia w tym zakresie osobnego postępowania administracyjnego na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 *uoogrif*, w ramach którego możliwe byłoby dopiero przesądzenie, czy w ogóle do tego wyłączenia doszło. Nie sposób nie zgodzić się z tezą, że trzeba ustalić, czy do wyłączenia doszło, ale, niestety, nie da się tego zrobić ani w trybie art. 28, ani żadnego innego artykułu z tej ustawy. **Stwierdzenie bowiem, czy doszło do wyłączenia, czy też nie, to w istocie nic innego, jak ustalenie rodzaju użytku gruntowego.** *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych* odpowiednich regulacji nie zawiera, toteż można uczynić to wyłączenie w trybie przepisów ewidencyjnych.

Postępowanie administracyjne o ujawnienie nowego użytku gruntowego w EGiB, przeprowadzone na podstawie

Pgik oraz rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zakończone decyzją ostateczną, potwierdzi fakt wyłączenia i dostarczy dowodów do postępowania z art. 28. **Gdyby postępowania te prowadzone były przez różne organy (a taka rozłączność już kiedyś była), to postępowanie ewidencyjne byłoby klasycznym przykładem rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przed postępowaniem sankcyjnym z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.**

Na potrzeby postępowania ewidencyjnego musi oczywiście powstać stosowna dokumentacja geodezyjna, zawierająca wykaz zmian danych ewidencyjnych, odzwierciedlająca wynik analizy przynależności ocenianego obszaru do poszczególnych grup i rodzajów użytków gruntowych, przeprowadzonej na podstawie załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

● ZDROWY ROZSĄDEK KONTRA WYROK SĄDU

Należy podkreślić, że art. 28 nie jest przepisem, na podstawie którego można coś udowodnić. Został on zamieszczony w rozdziale „Kontrola wykonania przepisów ustawy” i zapisano w nim jedynie sankcje dla sprawcy wyłączenia już dokonanego i stwierdzonego.

Wypada również dodać, że przyjęcie opcji zaprezentowanej w orzeczeniu wrocławskiego WSA, paradoksalnie, premiuje dodatkowo sprawców wyłączeń, ponieważ opóźniają możliwość ujawnienia zmian w ewidencji gruntów i budynków, opóźnia również możliwość naliczenia im podatku od nieruchomości.

Chaos prawny, z jakim dzisiaj się borykamy, często jest potęgowany przez kontrowersyjne wyroki sądów administracyjnych, nawet te niepublikowane. Stosując to prawo, straszeni odpowiedzialnością za podejmowane decyzje, jakoś musimy sobie z tym radzić. W tej sytuacji nie pozostaje nam nic innego, jak tylko wzmożona ostrożność przed stosowaniem tego rodzaju nowości i jakże ważny – zdrowy rozsądek. Miejmy nadzieję, że takie orzecznictwo nie wytrzyma siły racjonalnych argumentów i podzieli los innych jemu podobnych. Może nowy Sejm i rząd zauważą, iż mniej administracji będzie tylko wtedy, kiedy mniej będzie aktów prawnych i mniej sprzeczności między nimi.

MIROŚLAW ZALEWSKI
mianzalewski@o2.pl

KRÓTKO

- **ESRI** Kanada otworzyło swoją nową siedzibę w mieście Kelowna, w kanadyjskiej prowincji Kolumbia Brytyjska; jest to trzynaste przedstawicielstwo firmy w tym kraju.
- Portugalski Instytut Geograficzny zakupił pakiet oprogramowania **INPHO** do produkcji cyfrowej ortofotomapy; posłuży ono do stworzenia ortofotomapy Portugalii oraz numerycznych modeli terenu; instytut będzie wykorzystywał kamerę UltraCamD firmy Vexcel.
- **Leica Geosystems** wygrała przetarg na dostarczenie 30 zestawów GPS System 1230 kanadyjskiej firmie Wolf Survey and Mapping zajmującej się zagadnieniami sejsmicznymi; sprzęt ten został wybrany przede wszystkim ze względu na wysoką sprawność działania w trudnych warunkach terenowych np. w wysokiej zabudowie.
- Amerykańska firma **Merrick&Company**, zajmująca się technologią LIDAR, cyfrową fotogrametrią i GIS-em, podpisała kontrakt z władzami stanu Utah; w jego ramach będzie dostarczała zdjęcia satelitarne o rozdzielczości 61 cm z satelity należącego do DigitalGlobe potrzebne do rozbudowy lokalnego GIS-u.
- Intergraph i **Ordnance Survey** otrzymały prestiżową nagrodę na konferencji Elan Conference Information Management 2005 w Londynie; wyróżniono wprowadzanie kamery cyfrowej Z/I Imaging oraz oprogramowania TerraShare; rozwiązania te są stosowane do aktualizacji danych cyfrowych.
- Zademontrowana po raz pierwszy w listopadzie ub.r. aplikacja Geomatica 10 firmy **PCI Geomatics** została wzbogacona o wiele nowych opcji; pozwala użytkownikom łatwiej wizualizować i analizować duże pakiety danych; ulepszono korzystanie z bazy danych Oracle 10g oraz sposób tworzenia ortomosaiki.
- **Sokkia** ma nowego przedstawiciela w Europie; została nim hiszpańska firma DITAC z Madrytu, która będzie zajmowała się dystrybucją, marketingiem i promocją sprzętu geodezyjnego Sokkii na hiszpańskim rynku.
- Firma **Spectrum Mapping** otrzymała kontrakt od miasta Broomfield (Kolorado) na wykonanie pomiarów LIDAR-owych i zdjęć cyfrowych dla powierzchni 40 mil kwadratowych; cyfrowe obrazy o pikselu 6-calowym posłużą do stworzenia numerycznego modelu terenu.
- **Tele Atlas** stworzył aplikację StreetMap Premium dla oprogramowania ArcGIS firmy ESRI; umożliwi ona tworzenie map ulic, przypisywanie im adresów.
- Firma **Trimble** wraz z Connected Innovation LLC stworzyła oprogramowanie Trimble Navigation Sample Application; dostarcza ono w czasie rzeczywistym map i wskaźówek nawigacyjnych z serwisu Microsoft MapPoint Web Service poprzez sieć WLAN; będzie sprzedawane z ręcznymi odbiornikami GPS i rejestratorami polowymi.