

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

W poszukiwaniu własciwej 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 podzielił 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 mogą odnieść zarówno do wielu spraw bieżących, jak i tych przyszłych.

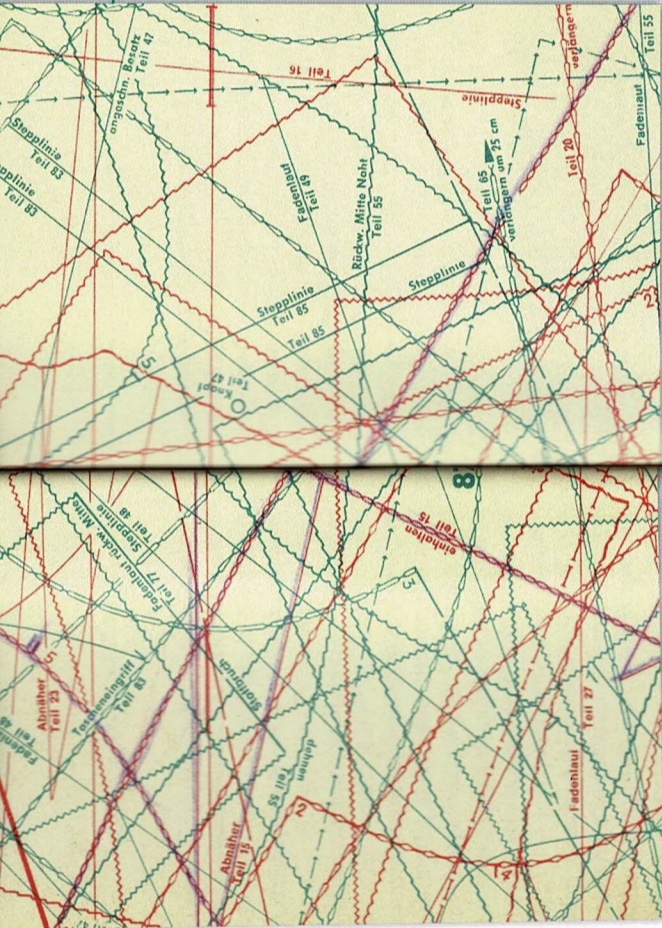
31 lipca 2021 roku rozpoczął się nowy okres w ewidencji gruntów i budynków, której funkcjonowanie reguluje rozporządzenie ministra rozwoju, pracy i technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej rozporządzenie ws. EGiB). Największe, jak do tej pory, wątpliwości przyniosła zmiana definicji terenów zabudowanych i zurbanizowanych. A ponieważ lubię wyzwanie 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 propozycję 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 pytanie: 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 rozwiązania należy obecnie przyjąć? Argumentem przemawiającym za szczególnym 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 informacyjnej przestrzeni Powiatu Krakowskiego” (m.in. 9 modernizacji EGiB prowadzonych przez starostę krakowskiego). Dotyka ponadto jednolitości dotychczas prowadzonej bazy danych i zakresu jej użyteczności. 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



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, wyobrażam sobie, że wykończona modernizacja będzie miała utrudnioną pracę w związku z określeniem tych użytków. Do tej pory robił to bierząc pod uwagę geodezyjne pomiary 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-

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 wyni-

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

Myszę, że ustawodawca kierował się słuszną koncepcją, która miała służyć ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ale w mojej ocenie nie powinno się tego rozważania 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 dziedziczną ochroną 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 pytanie. Rozpocząłam ponowną analizę obecnie obowiązujących przepisów prawa, i to nie tylko tych dotyczących ewidencji gruntów i budynków. Na wstępie rozważałam przyjęłam, że należy określić, czym tak naprawdę jest użytek

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

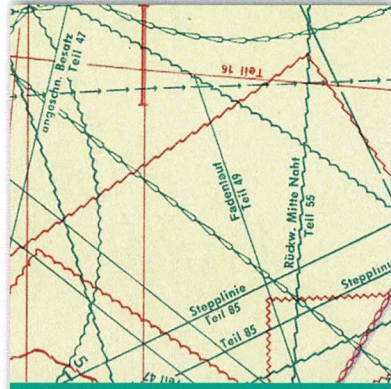
A skoro tak, to jest to obiekt, który ma swoje faktyczne odzwierciedlenie w terenie, a przy pozyskaniu tego konturu obowiązują nas przepisy tego rozporządzenia. Powinien być więc określony na podstawie geodezyjnych pomiarów – sytuacyjnych bądź wysokościowych. Z kolejnych paragrafów rozporządzenia dowiadujemy 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;

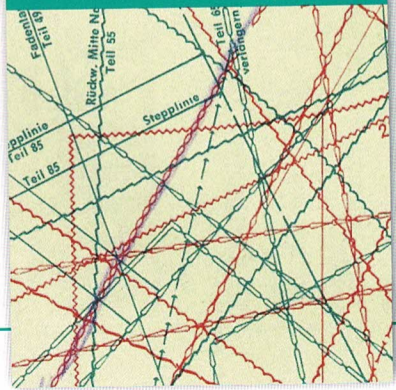
- wykonany w państwowym układzie współrzędnych płaskich – czyli w układzie współrzędnych płaskich określonym w obowiązujących przepisach prawa;



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

Zagłębiając się w przepisy tego 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, jakimi dokładnościami należy wykonać pomiar sytuacyjny poszczególnych



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

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 rozszedk podsumuj kolejne pytania: skoro kontur terenu zabudowanego miałby nie przekraczać tej linii, to co w przypadku, gdy linia ta nie została określona, gdyż nie było obowiazku wyłączenia z produkcji rolnej? Jak to będzie spójne

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.

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 oczywiście 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. EGzB. I dalej nie byłoby w tym nic dziwnego ani niepokojącego, gdyby nie nowy zapis dodany w załączniku 1 rozporządzenia ws. EGzB 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 wskazaných 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 projektanta, jak i inne linie wniesione przez projektanta. Generalnie linii tych może być dużo, tylko która z nich jest właściwa?

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

Prawa budowlanego nie nakłada takiego obowiazku. Wyłączenie z produkcji rolnej oraz jego część graficzna są częścią wniosku o pozwolenie na budowę, nie 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.

• 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 pomierzenie 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 wiadome jest, która z „linii” jest tą warunkującą graniczny kontur użytku gruntowego dla terenów

wych i innych zabudowanych są możliwe do zrealizowania? Moim zdaniem

• 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 założeniu. Mógłby też być obiektem tworzoną w ramach

zupelnie nowego rejestru, niekoniecznie geodezyjnego. Stworzenie i rejestrowanie nowego obszaru w porównaniu z obszarem terenu zabudowanego faktycznie pomierzonym będzie umożliwilo 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 określenia tych obszarów jest ryzykowna i wpływa niekorzystnie na jednolitość tego rejestru.

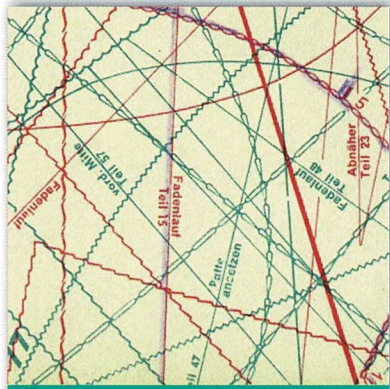
W tym miejscu doszłam do wniosku, że tak naprawdę nie wiemy, o jaką linię chodzi w zapisie nowego rozporządzenia ws. EGzB, bo nie jest ona jednoznacznie nazwana i doprecyzowana. Wróćmy zatem do danego wstępnie pytania: Czy zapisy rozporządzenia ws. EGzB dotyczą określenia konturu użytków zabudowanych 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

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

zabudowanych i zurbanizowanych w zakresie terenów mieszkaniowych, przemysłowych i innych zabudowanych, to właściwe jest zastosowanie przepisów umożliwiających określenie konturu tego użytku gruntowego w drodze faktycznego pomiaru szczegółów terenowych.

A skoro wiadome 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. EGzB, bo nie jest ona jednoznacznie nazwana i doprecyzowana. Wróćmy zatem do danego wstępnie pytania: Czy zapisy rozporządzenia ws. EGzB dotyczą określenia konturu użytków zabudowanych i zurbanizowanych w zakresie terenów mieszkaniowych, przemysłowych

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