

Zbigniew Gałuszka, Paweł Hanus

Analiza wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w kontekście inwentaryzacji powykonawczej budynku

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 35-36, 13-19

2011

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Gałuszka Zbigniew

**Hanus Paweł

Analiza wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w kontekście inwentaryzacji powykonawczej budynku

1. Wstęp

Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, przeprowadzane zgodnie z ustawą z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych [5], jest wymagane przy wielu inwestycjach w szczególności na terenach gdzie występują grunty rolne dobrej jakości. Zgodnie bowiem z wspomnianą ustawą [5] wyłączenie jest konieczne w przypadku gruntów pochodzenia organicznego wszystkich klas oraz gruntów pochodzenia mineralnego klas I, II i III. Przez wyłączenie gruntów z produkcji rolnej rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów.

Przebieg procesu inwestycyjnego obliuguje inwestora do zasięgnięcia informacji o klasie bonitacyjnej gruntu oraz rodzaju użytku już na etapie projektowania inwestycji. Zrealizowanie inwestycji na terenach gdzie występują grunty wymienionych wyżej klas będzie wymagało wcześniejszego uzyskania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej.

Późniejsza realizacja inwestycji powinna być prowadzona na gruntach wyłączonych z produkcji rolnej lub leśnej. Również późniejsza zmiana użytku gruntowego w wyniku inwentaryzacji powykonawczej powinna pokrywać się z terenem wyłączonym z produkcji rolnej lub leśnej.

W niniejszym artykule przeanalizowano wybrane przypadki wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i porównano je z wynikami inwentaryzacji powykonawczej po zakończeniu budowy.

2. Podstawy prawne wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i inwentaryzacji powykonawczej

Do głównych aktów prawnych związanych z realizacją inwestycji na terenach rolnych i leśnych należą:

- Ustawa z 7 lipca 1994 roku prawo budowlane [4],
- Ustawa z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych [5],
- Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [6],
- Ustawa z 17 maja 1989 roku prawo geodezyjne i kartograficzne [3],
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 21 lutego 1995 roku w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie [1],

*Absolwent AGH w Krakowie, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska

**Adiunkt w Katedrze Geomatyki AGH w Krakowie, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska

- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków [2].

3. **Zasady wyłączenia gruntów z produkcji rolnej**

Gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy [5] są grunty:

- określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne,
- pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa,
- pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi, oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej, oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu,
- pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych,
- parków wiejskich oraz pod zerdzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozryjnymi,
- pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych,
- pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi,
- zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa,
- torfowisk i oczek wodnych,
- pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Z kolei gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy [5], są grunty:

- określone jako lasy w przepisach o lasach,
- zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej,
- pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Ustawa [5] określa dwa główne przypadki konieczności wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej. Zgodnie z ustawą decyzja na wyłączenie z produkcji jest wymagana:

- dla wszystkich gruntów leśnych,
- użytki rolne:
 - klas I, II, III, IIIa, IIIb – wszystkich, niezależnie od tego z jakich gleb zostały wytworzone,
 - klas IV, IVa, IVb, V, VI – wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego.

Z kolei decyzja na wyłączenie z produkcji nie jest wymagana:

- jeżeli przedmiotem wyłączenia są wszystkie użytki rolne bez względu na klasę, z jakich gleb zostały wytworzone, o ile znajdują się w granicach administracyjnych miasta,

- użytki rolne klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego.

W przypadku gruntów rolnych położonych na terenie miast nie jest wymagane:

- uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia,
- przeprowadzenie zmiany przeznaczenia przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej,
- ponoszenia opłat na Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

Organem właściwym do wydania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej jest starosta, a dla gruntów leśnych – dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku [5].

Zgodnie z ustawą [4] wydanie decyzji o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może wydać pozwolenia na budowę, jeśli inwestor nie uzyskał decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej.

Decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji jest decyzją administracyjną składającą się z dwóch części. Pierwsza z nich dotyczy zezwolenia na wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej. Określa przedmiot (działki objęte wyłączeniem) oraz zakres (powierzchnię) wyłączenia. Druga natomiast określa obowiązki związane z wyłączeniem. Przez obowiązki rozumiana jest konieczność uiszczenia należności i opłat, a także np. obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby.

Za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej pobierana jednorazowa należność z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji oraz opłaty roczne. Opłata roczna z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10 % jednorazowej należności. Opłata roczna uiszczana jest przez 10 lat w razie trwałego wyłączenia. W przypadku nietrwałego wyłączenia opłata ta jest uiszczana przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji.

Obowiązek uiszczenia jednorazowej należności i opłat jest ściśle związanych z wyłączeniem. Ich wysokości uzależniona jest od powierzchni wyłączenia, a także od klasy gleby na której znajduje się wyłączany grunt. Podstawą do wyliczenia jest równowartość tony ziarna żyta ustalanego w wysokości stosowanej do wymierzania podatku rolnego, ogłaszanego przez Główny Urząd Statystyczny.

Obowiązek uiszczenia jednorazowej należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego:

- do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego,
- do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

4. Zasady inwentaryzacji powykonawczej budynku

Zgodnie z ustawą [1] oraz rozporządzeniem [4] geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych, w tym również dokumentacja geodezyjno-kartograficzna powinna zawierać dane umożliwiające wniesienie zmian na mapę zasadniczą, do ewidencji gruntów i budynków oraz do ewidencji sieci uzbrojenia terenu.

W przypadku inwentaryzacji budynku niezwykle istotne jest wydzielenie gruntów niezbędnych do korzystania z inwentaryzowanego budynku. Grunty takie często wymagają zmiany sposobu użytkowania terenu na użytek oznaczony jako tereny mieszkaniowe - B lub w przypadku gruntów użytkowanych rolniczo (właściciel prowadzi działalność rolniczą) na użytek rolny zabudowany - B-R, B-Ps lub B-L. Zmiana sposobu użytkowania terenu wymaga sporządzenia dokumentacji niezbędnej do aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków. Najważniejszym dokumentem będzie tu wykaz zmian gruntowych oraz arkusz danych ewidencyjnych budynku.

Geodeta wykonujący inwentaryzację powykonawczą budynku ma obowiązek określić faktyczny sposób użytkowania terenu oraz jego zakres.

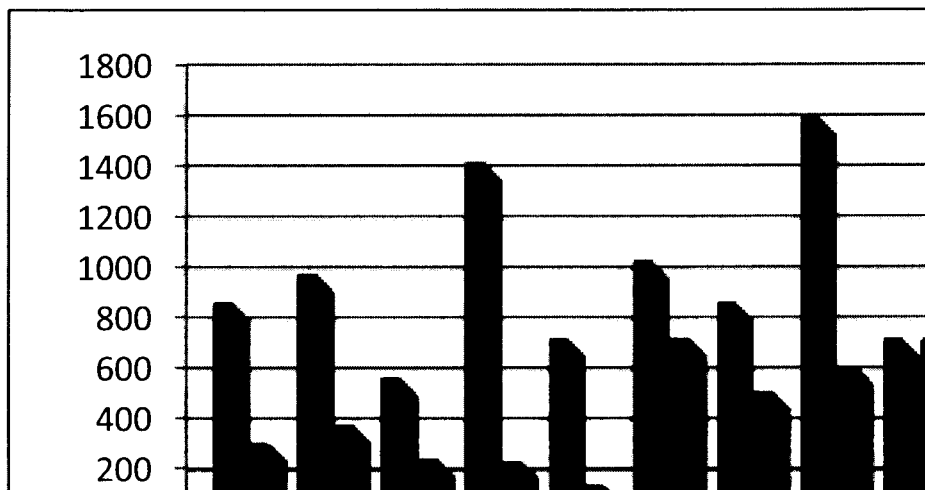
Ponieważ analizowane w niniejszym artykule decyzje o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej dotyczą głównie terenów pod inwestycje mieszkaniowe, warto w tym miejscu wspomnieć co w ewidencji gruntów określane jest jako tereny mieszkaniowe. Zgodnie z załącznikiem 6 do rozporządzeniem [2] do terenów mieszkaniowych (oznaczanych w ewidencji gruntów jako B) zalicza się grunty, niewykorzystywane do produkcji rolniczej i leśnej, zajęte pod budynki mieszkalne, urządzenia funkcjonalnie związane z budynkami mieszkalnymi (podwórza, dojazdy, przejścia, przydomowe place gier i zabaw itp.), a także ogródki przydomowe.

5. Analiza wyłączenia gruntów z produkcji rolnej

Przedmiotem analizy jest 9 przypadków wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w jednym z powiatów województwa małopolskiego. Omawiane przypadki dotyczyły wyłączenia gruntów pod cele mieszkaniowe. Powierzchnia włączeń zawierała się w przedziale od 125 do 324 m². Były to zatem powierzchnie za które ustawa [5] nie przewiduje naliczenia należności ani opłat. Analizowane działki ewidencyjne dla których wydano decyzję o wyłączeniu z produkcji rolnej miały powierzchnie od 622 m² do 1471 m².

Jednocześnie dla analizowanych przypadków wyłączenia gruntów z produkcji rolnej zbadano operaty z inwentaryzacji powykonawczej zrealizowanych budynków. Zmieniony w wyniku inwentaryzacji użytek gruntowy powinien powierzchniowo odpowiadać powierzchni gruntu wyłączonego z produkcji rolnej. W analizowanych przypadkach grunty rolne zostały mienione na tereny zabudowy mieszkaniowej.

Zestawienie powierzchni zmienionych użytków z powierzchnią wyłączona z produkcji rolnej przedstawia rysunek 1.

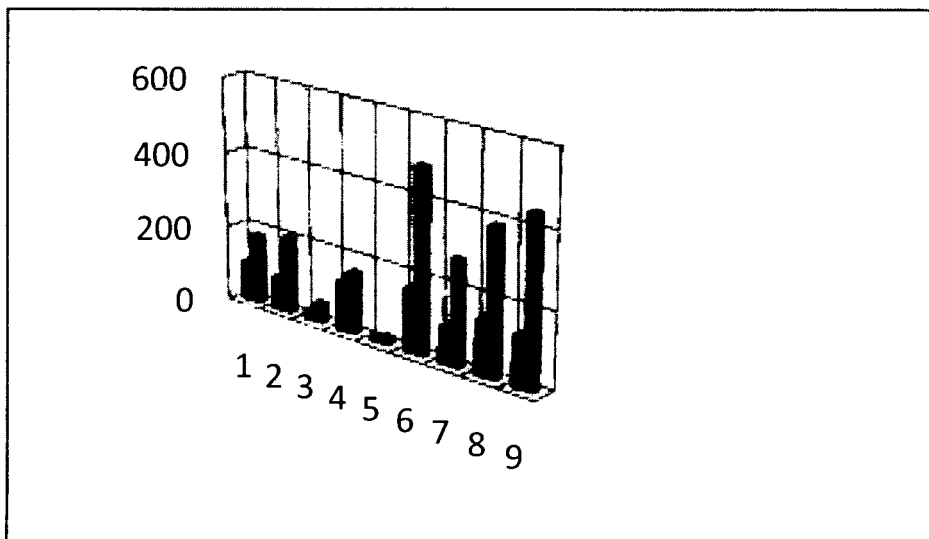


Rysunek 1. Zestawienie powierzchni dla analizowanych 9 przypadków wyłączenia gruntów z produkcji rolnej

Jak wynika z prezentowanego wykresu we wszystkich analizowanych przypadkach powierzchnia zmienionego w wyniku inwentaryzacji użytku jest większa od powierzchni gruntu wyłączonego z produkcji rolnej. Ponieważ analizowane przypadki nie zawierały załącznika graficznego do decyzji o wyłączeniu niemożliwe jest porównanie obszarów wyłączonych i zmienionych w wyniku inwentaryzacji pod względem położenia na działce.

6. Zakończenie i wnioski

Z przedstawionej w artykule analizy wynika że podczas inwentaryzacji powykonawczej budynku powierzchnia zmienionego użytku jest znacząco większą od obszaru wyłączonego z produkcji rolnej. Tylko w dwóch przypadkach była to powierzchnia zbliżona. Zestawienie różnic przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Zestawienie różnic w powierzchni wyłączonej z produkcji rolnej i powierzchni zmienionego użytku w wyniku inwentaryzacji powykonawczej

Rozbieżność w zmianie sposobu użytkowania terenu w odniesieniu do wcześniejszego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej wynikają przede wszystkim z braku kontroli ze strony starostwa nad realizacją procesu inwestycyjnego. Brak kontroli połączony z brakiem konsekwencji dla inwestora z tytułu niezgodności zmienionej powierzchni w odniesieniu do decyzji wyłączeniowej powoduje że tak naprawdę niewielu inwestorów przy zagospodarowaniu działki bierze pod uwagę ustalenia decyzji wyłączeniowej.

W tym miejscu należy wspomnieć, że ustawa [5] przewiduje kary dla osób wyłączających tereny z produkcji rolnej niezgodnie z decyzją o wyłączeniu. Zgodnie z ustawą [5] w razie stwierdzenia, że grunty zostały wyłączone z produkcji niezgodnie z przepisami niniejszej ustawy, sprawcy wyłączenia ustala się opłatę w wysokości dwukrotnej jednorazowej należności. Trudno w omawianych przypadkach ustalić wysokość kary skoro wydane decyzję nie przewidywały należności (wszystkie wyłączone powierzchnie były mniejsze od 5 arów)

Rozpatrując te wątpliwości można zastanawiać się nad tym, czy ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych w ogóle spełnia swoje założenia. Z jednej strony jak można zauważyć na przytoczonych przykładach decyzje wyłączeniowe wydane w oparciu o ustalenia ustawy nie mają żadnego przełożenia na późniejszą realizację inwestycji i związane z nią zmiany użytkowania terenów, z drugiej strony warto zastanowić się czy dla działek budowlanych dla pojedynczych budynków jednorodzinnych, o powierzchni rzadko przekraczającej 20 arów, taka ochrona jest w ogóle zasadna. Trudno mówić o ochronie gruntów rolnych skoro pozostały w obrębie działki grunt rolny po realizacji inwestycji ma powierzchnię kilku arów.

Analizowana ustawa nie zawsze sprawdza się w przypadku małych inwestycji jak budowa jednorodzinnego domu mieszkalnego. Powstałe w trakcie procesu

inwestycyjnego rozbieżności można interpretować na różne sposoby, nie zakładając przy tym złej woli żadnej ze stron.

Literatura

1. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 21 lutego 1995 roku w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz.U. z 1995 r. nr 25 poz. 133),
2. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2001 r. Nr 38 poz. 454),
3. Ustawa z 17 maja 1989 roku prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. Nr 193 poz. 1287),
4. Ustawa z lipca 1994 roku prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89 poz. 414),
5. Ustawa z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1995r. Nr 16 poz. 78),
6. Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).