

DANE GEODEZYJNE A PLANOWANIE PRZESTRZENNE

SURVEYING DATA AND SPATIAL PLANNING

Kazimierz Bujakowski, Maria Kolińska, Andrzej Karpierz

Urząd Miasta Krakowa

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, podział nieruchomości, przeznaczenie gruntów

Keywords: local spatial development plan, land subdivision, land regulation

Wprowadzenie

Dane geodezyjne, gromadzone w powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, a szczególnie w rejestrze ewidencji gruntów i budynków, są podstawą planowania przestrzennego. Niniejszy referat ma za zadanie przedstawienie, na przykładzie wybranych postępowań administracyjnych, należących do zakresu zadań Wydziału Geodezji Urzędu Miasta Krakowa, relacje pomiędzy powyższymi danymi a procesem planowania przestrzennego.

Z jednej strony dane geodezyjne są niezbędne do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś z drugiej strony pośrednio warunkują zmiany tych danych. Zawierają one, bowiem zasady zagospodarowania poszczególnych obszarów, które determinują możliwość dokonania podziału nieruchomości. Fakt podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego dla danego obszaru ogranicza możliwość dokonywania podziałów.

Zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne

Do tworzenia części graficznej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykorzystywane są urzędowe kopie mapy zasadniczej albo w przypadku ich braku, mapy katastralne (ewidencyjne) gromadzone w powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Jednym z elementów map katastralnych jest warstwa użytków gruntowych i gleboznawczej klasyfikacji gruntów, na podstawie której określone są, zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tereny wymagające zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Należy zaznaczyć, że jest to warstwa naj-

mniej aktualna, a przepisy dotyczące klasyfikacji gruntów nie były zmieniane od 1956 r. (Rozporządzenie, 1956).

Grunty wymagające powyższej zgody określone są w ewidencji gruntów jako użytki rolne lub lasy i oznaczone są symbolami R, Ł, Ps, Ls (Rozporządzenie, 2001).

W zależności od wielkości areалу zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania zgody:

- właściwego ministra dla gruntów:
 - rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha,
 - leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa,
- marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej dla:
 - gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha,
 - gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i torfowisk, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha,
 - pozostałych gruntów leśnych.

Należy zaznaczyć, że przygotowywane obecnie projekty zmian w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a dotyczące aktualizacji użytków w operacie ewidencji gruntów na podstawie decyzji w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej na zurbanizowane tereny niezabudowane są nareszcie spójne z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W konsekwencji, jak najszybsze uchwalenie tej zmiany może doprowadzić, szczególnie w dużych miastach, do zaktualizowania warstwy użytków gruntowych, od której uzależniony jest np. podatek od nieruchomości. Wśród ww. projektów znajduje się m.in. projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z 29 kwietnia 2008 r. (Projekt, 2008).

Podziały nieruchomości

W Wydziale Geodezji Urzędu Miasta Krakowa prowadzone są różne postępowania administracyjne, dla których niezbędne jest uwzględnianie zapisów planów miejscowych i odniesienie ich do danych geodezyjnych gromadzonych w ewidencji gruntów i budynków.

Jednym z takich postępowań jest toczące się w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa, 1997) postępowanie administracyjne w sprawie podziału nieruchomości. Zasadniczo podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Fakt, iż plany uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. utraciły z mocy prawa swoją moc spowodował konieczność stworzenia przez ustawodawcę innego punktu odniesienia dla oceny dopuszczalności podziału nieruchomości.

W sytuacji braku planu miejscowego:

- od stycznia 2003 roku – zasady podziału były ustalane w decyzji o warunkach zabudowy

i zagospodarowania terenu wydanej w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, (na terenie Krakowa z dniem 31 grudnia 2002 roku utracił ważność plan ogólny),

- od września 2004 roku – można było dokonać podziału, jeżeli był on zgodny z przepisami odrębnymi lub obowiązującą decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – WZiZT, przy czym pierwszeństwo miała ocena zgodności podziału z decyzją WZiZT,
- od października 2007 roku – można dokonać podziału, jeżeli nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi, lub jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji WZiZT.

Konsekwentnie – pomimo różnych zmian ustawowych – utrzymany został obowiązek zawieszania postępowania podziałowego jeżeli nieruchomość, która ma być dzielona, jest położona na obszarze, dla którego istnieje obowiązek sporządzania planu miejscowego i to do czasu uchwalenia powyższego planu.

W sytuacji braku obowiązku sporządzania planu miejscowego i podjęcia przez gminę procedury zmierzającej do uchwalenia powyższego planu ustawodawca również przewidział obligatoryjne zawieszenie postępowania podziałowego:

- do października 2007 r. do czasu uchwalenia planu, jednak nie dłużej niż na okres 12 miesięcy, gdy przed złożeniem wniosku o podział nieruchomości gmina ogłosiła o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego,
- od października 2007 r., jeżeli wniosek o podział został złożony:
 - po upływie 6 miesięcy, licząc od dnia podjęcia przez gminę uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego,
 - lub
 - po wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, do czasu uchwalenia planu miejscowego, jednak nie dłużej niż na okres 6 miesięcy.

Należy podkreślić, iż konieczność zawieszania postępowania podziałowego w przypadku podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie dotyczy np. procedowanych wniosków w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Pozostawiono to uznaniu organu prowadzącego postępowanie.

Podziały nieruchomości mogą być zagadnieniem wstępnym w różnego rodzaju postępowaniach administracyjnych (lub sądowych, które nie są objęte niniejszym referatem) i są rozstrzygane dwojako:

- 1) w formie odrębnej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości,
- 2) decyzja rozstrzygająca istotę sprawy zatwierdza podział nieruchomości.

Katalog regulacji prawnych drugiego ze wskazanych wyżej rozwiązań jest ciągle rozszerzany. Dla przykładu można wymienić:

- ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. Nr 80, poz. 721, z późn. zm.) – decyzja lokalizacyjna zatwierdza podział nieruchomości,
- ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94) – lokalizacja linii kolejowej zatwierdza podział nieruchomości,
- ustawę z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2007 Nr 173, poz. 1219) – lokalizacja przedsięwzięcia EURO 2012 zatwierdza podział nieruchomości,
- ustawę z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 ze zm.) – decyzja stwierdzająca nabycie nieruchomości zajętej pod drogę publiczną zatwierdza podział nieruchomości.

Generalną zasadę w tej kwestii wprowadza art. 96 ust. 1. lit b ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stwierdza, że ostateczna decyzja o nabyciu własności lub użytkowania wieczystego nabytego z mocy prawa oraz ostateczna decyzja o zwrocie wyłączonej nieruchomości zatwierdza podział. Dodatkowo ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadza kategorie podziałów niezależnych od ustaleń planu miejscowego, a więc takich, które w założeniu mogą być „sprzeczne” z ustaleniami planu.

W roku 2002 art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulujący powyższe kwestie wskazywał na podziały mające na celu:

1. Zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej, co najmniej dwoma budynkami, (na podstawie pozwolenia na budowę), do prawidłowego korzystania z tych budynków,
2. **Wydzielenie działki gruntu znajdującej się pod budynkiem, niezbędnej do prawidłowego korzystania z niego, jeżeli budynek ten został wzniesiony w dobrej wierze przez samoistnego posiadacza,**
3. Wydzielenie części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa,
4. Realizacja roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw,
5. Realizacja przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych,
6. Wydzielenie części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady,
7. **Wydzielenie działki budowlanej jako działki niezbędnej do korzystania z istniejącego budynku, w którym ustanowiono odrębną własność co najmniej jednego lokalu.**

Kolejne nowelizacje ustawy wprowadzały nowe zapisy:

- 1) w 2003 r.
 - zmiana porządkowa dotycząca punktu 6
„...wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej...”,
- 2) w 2004 r.
 - nieznacząca zmiana dotycząca punktu 2
„...wydzielenia działki budowlanej, jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze...”,
 - zasadnicza zmiana dotycząca punktu 7
„...wydzielenia działki budowlanej...”,
 - dodanie punktu 8:
„...wydzielenia działek gruntu na terenach zamkniętych...”
- 3) w 2007 r.
 - nieznacząca zmiana punktu 6
„...wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej...”,
 - dodanie punktu 6a
„...wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej...”,
 - znacząca zmiana punktu 7
„...wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego...”,

Patrząc na zmiany dokonujące się w przepisach prawa można stwierdzić, że wielu podziałów nieruchomości można dokonać niezależnie od ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując powyższą analizę, można sformułować następujące wnioski:

1. W przypadku podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawieszenie postępowania podziałowego powinno być fakultatywne, a nie obligatoryjne.
2. Podziały nieruchomości powinny być zgodne jedynie z przepisami odrębnymi.

Na pozytywną ocenę zasługuje wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami generalnej zasady, stanowiącej że ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności lub użytkowania wieczystego z mocy prawa oraz ostateczna decyzja o zwrocie wyłączonej nieruchomości zatwierdza podział – bez konieczności prowadzenia osobnego postępowania podziałowego.

Renta planistyczna

Kolejnym zagadnieniem wiążącym geodezję z planowaniem przestrzennym jest renta planistyczna. Jednym z obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego jest określenie stawki procentowej opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą (rys. 1).

Opłatę powyższą ustala wójt (burmistrz, prezydent) w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Obowiązek przekazania aktu notarialnego spoczywa na notariuszu. Aby renta planistyczna mogła być ustalona muszą być spełnione następujące przesłanki:

- 1) wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmianą,
- 2) określenie stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości w planie miejscowym bądź jego zmianie,
- 3) zbycie nieruchomości przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego planu miejscowego, bądź dokonania w nim zmiany.

Problemy, jakie pojawiają się przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w sprawie naliczenia renty planistycznej a planowaniem przestrzennym dotyczą przede wszystkim wyceny nieruchomości. Dla określenia wartości nieruchomości istotne są trzy elementy:

- 1) przeznaczenie nieruchomości (określone w planie miejscowym) – w przypadku braku planu w decyzji wzięt, a w przypadku jej braku faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości,
- 2) stan nieruchomości – z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany,
- 3) ceny nieruchomości – z dnia zbycia nieruchomości.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa, 2003) jak i rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Rozporządzenie, 2004) dla celu wyceny, jakim jest ustalenie wartości nieruchomości na potrzeby renty planistycznej nie odwołują się do ustalania przeznaczenia w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Konieczność zgodności studium uwarunkowań z planem miejscowym spowodowałaby identyczne przeznaczenie nieruchomości, a w konsekwencji brak możliwości ustalenia jakiegokolwiek opłaty planistycznej.

Problematyczne jest również wykorzystanie na potrzeby wyceny planów miejscowych obowiązujących do dnia 31.12.2002 r. (lub do dnia 31.12.2003 r.) w sytuacji gdy nowy plan został uchwalony po kilku latach nie obowiązywania na danym obszarze planu (rys. 1). Wówczas to wycena wartości nieruchomości przed uchwaleniem planu musi się odnosić do faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości, nawet w przypadku gdy zbywca nabył nieruchomość w czasie obowiązywania ww. planów z przeznaczeniem nieruchomości wskazanym w tych planach.

Stan nieruchomości określany na datę wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany stwarzają dodatkowe trudności dla rzeczoznawcy majątkowego. Wiąże się to między innymi ze zmianą stanu nieruchomości czyli jej zagospodarowania, stanu prawnego, techniczno-użytkowego, czy wielkością nieruchomości, zmianą konfiguracji lub liczby działek ewidencyjnych wchodzących w skład zbywanej nieruchomości w okresie od wejścia w życie planu miejscowego do zbycia nieruchomości. Faktycznie wyceniany jest inny obiekt niż ten, który był przedmiotem obrotu.

Realizację zadania związanego z ustalaniem wysokości renty planistycznej w Krakowie w latach 2005–2007 przedstawiono na schemacie (rys. 2).

W latach 2005–2007 notariusze przekazali Prezydentowi Miasta 11 640 aktów notarialnych. W powyższym okresie przeprowadzono 175 postępowań w sprawie ustalenia renty planistycznej. Z urzędu wszczęto 159 postępowań, dla których istniały przesłanki do ustalenia renty, a 16 postępowań dotyczyło wniosku właściciela lub użytkownika wieczystego. W sumie wydano 120 decyzji administracyjnych. Kwota renty planistycznej naliczona powyższymi decyzjami, podana w zaokrągleniu do tysięcy złotych, wynosi 5512 tys. zł.

W kwocie tej 1968 tys. zł ustalono w decyzjach wydanych na wniosek właściciela/użytkownika wieczystego, a więc obowiązek uiszczenia powyższej kwoty uzależniony jest od zbycia nieruchomości przez wnioskodawcę.

Kwota wpłacona do 31 grudnia 2007 r. wynosi 418 tys. zł. Ponadto w styczniu 2008 r. wpłacono 257 tys. zł, co wraz z kwotami wpłaconymi w latach 2006–2007 daje łączną kwotę wpływów z renty planistycznej w wysokości 675 tys. zł (na dzień 31 stycznia 2008 r.).

W zakresie dotyczącym renty planistycznej istnieje pilna potrzeba:

- 1) jednoznacznego zdefiniowania pojęcia faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości, oraz
- 2) określenia przy wycenie nieruchomości dla potrzeb renty planistycznej statusu planów, które utraciły moc.

Być może właściwym rozwiązaniem byłoby uzależnienie wysokości renty planistycznej od wartości nieruchomości ustalonej na podstawie przeznaczenia nieruchomości z daty jej nabycia, przez podmiot zbywający nieruchomość, po wejściu w życie nowo uchwalonego planu miejscowego (czy też na podstawie ostatnio obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w okresie, w którym zbywający nieruchomość był jej właścicielem). Takie rozwiązanie musiałoby jednak uwzględniać fakt, iż po utracie mocy obowiązującej planów uchwalonych przed 1995 r. mogła być dla danego obszaru wydana decyzja ustalająca warunki zabudowy, korzystniejsza niż ustalenia nieobowiązującego już planu. Niewątpliwie podmiot nabywający nieruchomość w okresie od utraty mocy obowiązującej planów uchwalonych przed 1995 r. do czasu wejścia w życie nowego planu miejscowego powinien podlegać analogicznej weryfikacji. Wartość nieruchomości powinna być ustalana na podstawie decyzji WZiZT obowiązującej w dacie nabycia przez niego nieruchomości, a w

przypadku jej braku na podstawie faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości. Taka zmiana spowodowałaby, iż opłaty ponosiłyby osoby rzeczywiście uzyskujące korzyści z faktu wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Literatura

- Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z 29 kwietnia 2008 r. http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_budownictwo_i_gospodarka_przestrzenna.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów. Dz.U. z 1956 r. Nr 19, poz. 97 ze zmianami.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Dz.U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 ze zmianami.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zmianami.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zmianami.

Abstract

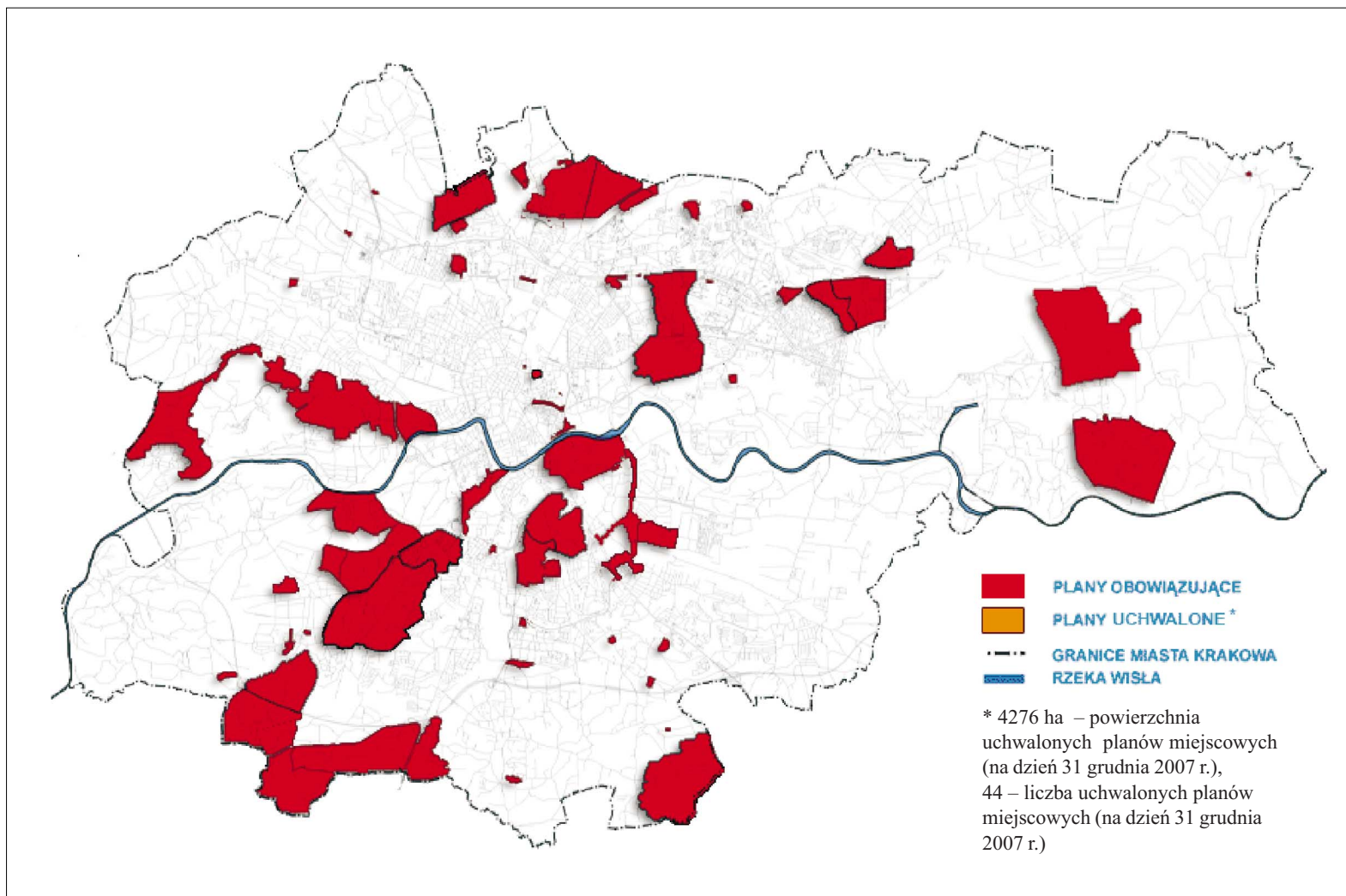
Relations between surveying data gathered in the land and buildings cadastre and the process of spatial planning are concisely presented in this case study of Cracow Municipality Geodesy Department.

Above mentioned data are used for producing local land regulation plans. Permissions are required to use agricultural and forest land for other purposes than those defined in the plans. The plans include also principles of development of particular areas that determine the possibility to subdivide land.

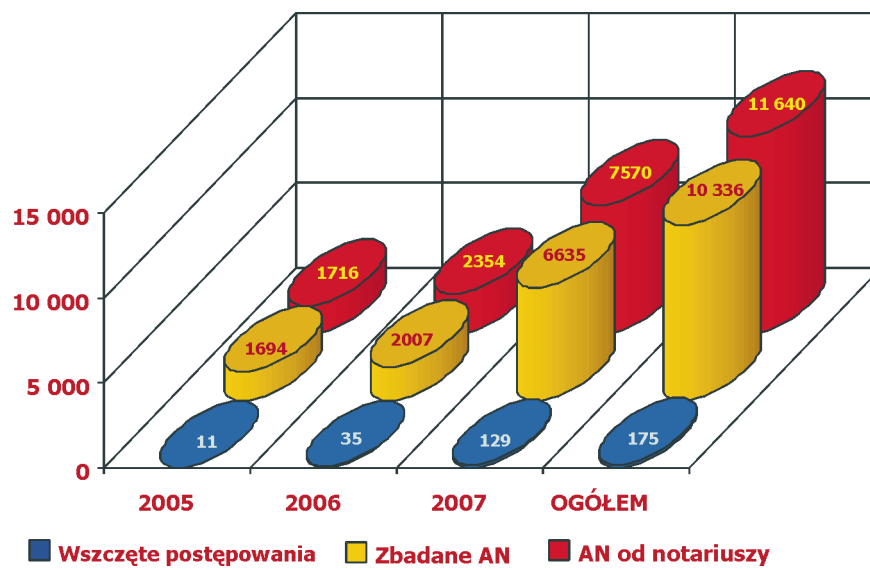
Main conclusions of the paper are:

- the fact of extension of categories of undertakings that require land division not specified in the local spatial plan,*
- the postulate to liquidate obligatory suspension of the procedure of land subdivision – administration body should have the possibility to make decision concerning this issue,*
- the postulate to introduce changes in the law aimed at elimination of doubts about the interpretation of the real estate assessment.*

dr inż. Kazimierz Bujakowski
Kazimierz.Bujakowski@um.krakow.pl
tel. +48 12 616 13 05



Rys. 1. Miejsce plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w Krakowie



Rys. 2. Zadania związane z ustaleniem wysokości renty planistycznej w Krakowie w latach 2005–2007; oś pionowa oznacza liczbę aktów notarialnych