



**WYBRANE ASPEKTY PROCESU AKTUALIZACJI
KLASYFIKACJI GRUNTÓW NA OBSZARACH OBJĘTYCH
PRACAMI SCALENIOWYMI W ŚWIETLE NOWYCH
PRZEPISÓW PRAWNYCH**

Jarosław Janus¹, Marek Szafarczyk²

¹Uniwersytet Rolniczy im. H. Kollątaja w Krakowie,

²Krakowskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Krakowie

***SELECTED ASPECTS OF THE PROCESS OF UPDATING SOIL
CLASSIFICATION ON THE LAND CONSOLIDATION AREAS
IN LIGHT OF THE NEW LEGISLATION***

Streszczenie

Postępowanie scaleniowe jest procesem wieloetapowym, a co za tym idzie długotrwałym. Osiągnięcie zamierzonego celu, uwarunkowane jest w dużej mierze aktualnością materiałów źródłowych, w tym mapy klasyfikacji gruntów. Obowiązujące od listopada 2012 roku nowe rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów, jednoznacznie wskazuje na konieczność aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów w ramach procesu scalenia. Niniejszy artykuł wskazuje na podobieństwa i różnice w przypadku obu postępowań, wskazuje także na zagrożenia, które mogą być przyczyną opóźnień w realizacji scaleń. Dodatkowo autorzy podkreślają wpływ klasyfikacji gruntów na prawidłowość ustalenia szacunku gruntów oraz inne pozytywne aspekty klasyfikacji gruntów dla poszczególnych szczebli administracji samorządowej: starostw, gmin, oraz dla obywateli.

Słowa kluczowe: klasyfikacja gruntów, scalenie gruntów, szacowanie gruntów

Summary

Land consolidation proceeding is a many stage of proceedings and long-lasting. Achievement the intended purpose is conditional largely timeliness of source materials, including maps of land classification. Effective from November 2012 a new regulation on the classification of land, clearly indicates necessity to update the soil science classification of land in the process of land consolidation. This article points out the similarities and differences in both proceedings, also points to the risks that may cause delays in the land consolidation. In addition, the authors emphasize the impact of land use classification to determine proper esteem of land and other positive aspects of the classification of land for various levels of local government: the local government, communities, and for citizens.

Key words: *classification of land, land consolidation, esteem of land*

WPROWADZENIE

Struktura przestrzenna obszarów wiejskich na dużej części obszaru Polski posiada szereg wad, uniemożliwiających prowadzenie dochodowej produkcji o charakterze rolniczym. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: niekorzystną strukturę obszarową gospodarstw, nadmierne rozdrobnienie działek oraz brak prawidłowej sieci dróg transportu rolnego. Praktycznie jedynym skutecznym sposobem kompleksowych zmian układu przestrzennego wsi jest zabieg scalenia gruntów, realizowany zgodnie z Ustawą o scaleniu i wymianie gruntów z dnia 26 marca 1982 roku.

Jednym z najważniejszych materiałów źródłowych wykorzystywanych w procesie scalenia jest mapa ewidencji gruntów i budynków, której aktualność warunkuje w dużej mierze szybkość realizacji wielu etapów postępowania scaleniowego. Wymóg aktualności ze stanem faktycznym na gruncie jest szczególnie ważny w przypadku treści mapy ewidencyjnej obejmującej klasyfikację gruntów, która odzwierciedla podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich wartość rolniczą, ustalaną na podstawie genetycznych cech gleby (Ładziński, 2006). Klasyfikacja gruntów stanowi najczęściej podstawę do wykonania jednego z najważniejszych etapów procesu postępowania scaleniowego jakim

jest utworzenie zaakceptowanej przez większość uczestników scalenia mapy szacunku porównawczego gruntów.

Przepisy prawne regulujące wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały zamieszczone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 września 2012r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Rozporządzenie..., 2012). Opublikowane w listopadzie 2012r. rozporządzenie, będące aktem wykonawczym do ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (Ustawa..., 1989), zastąpiło poprzednio obowiązujący akt prawny, jakim było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Rozporządzenie..., 1956). Nowe rozporządzenie rozszerza zakres uprawnień klasyfikatora między innymi o ustalenie zasięgu gruntów podlegających klasyfikacji oraz zaliczenia gruntów do odpowiedniego rodzaju użytku gruntowego.

W opracowaniu przedstawiono aktualną rolę procesu klasyfikacji gruntów w trakcie postępowania scaleniowego w świetle aktualnych regulacji prawnych oraz propozycje zmian w tym zakresie, wynikających z wieloletniego doświadczenia w realizacji kontroli klasyfikacji gruntów na obszarach objętych postępowaniami scaleniowymi.

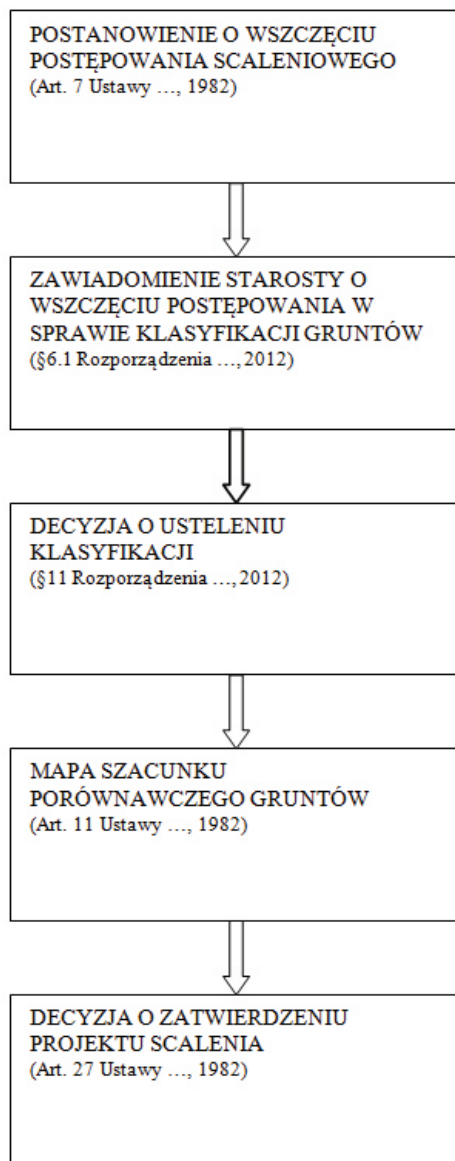
KLASYFIKACJA GRUNTÓW W PROCESIE POSTĘPOWANIA SCALENIOWEGO

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów (Ustawa..., 1982) nie wskazuje jednoznacznie na obowiązek przeprowadzania klasyfikacji gruntów na obszarze objętym scaleniem. Jedynie z treści art. 20 ustawy (Ustawa..., 1982), można pośrednio wywnioskować, że należy przeprowadzić tego typu prace. Stanowi ona, że „...powierzchnie użytków i klasy gruntów określa się według danych ewidencji gruntów i budynków.” z kolei ustawa (Ustawa..., 1989) jednoznacznie określa, że dane ewidencyjne (zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami) winny być systematycznie aktualizowane, a więc w zakresie użytków gruntowych i klas bonitacyjnych powinny odpowiadać stanowi faktycznemu na gruncie. Pomimo braku w Ustawie o scalaniu

i wymianie gruntów z 1982 roku formalnego obowiązku aktualizacji klasyfikacji gruntów w przypadku prowadzenia postępowania scaleniowego, czynności takie towarzyszyły większości prac tego typu, realizowanych w okresie obowiązywania ustawy, co należy wiązać z koniecznością posiadania aktualnych danych niezbędnych do realizacji szacunku porównawczego gruntów. Obowiązujące od niedawna nowe rozporządzenie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Rozporządzenie..., 2012), jak również poprzedzające je rozporządzenie z 1956r., jednoznacznie określa wymóg aktualizacji operatu klasyfikacji gruntów. w par. 4 pkt 3 wspomnianego rozporządzenia czytamy: ‘Z urzędu klasyfikację przeprowadza się na gruntach objętych postępowaniem scaleniowym’. w świetle powyższego Starosta obowiązany jest do wszczęcia postępowania w sprawie klasyfikacji gruntów w formie zawiadomienia, po wcześniejszym wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania scaleniowego (rysunek 1).

W przypadku klasyfikacji gruntów obejmującej większą ilość uczestników, tak jak to ma miejsce przy scalaniu gruntów, kłopotliwa wydaje się być forma zawiadamiania o wszczęciu postępowania. Ustawodawca przyjął, iż zawiadomienie doręcza się na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków. Pozostałe zaś strony zawiadamiane są w formie obwieszczenia. Regulacje w tym zakresie są odmienne od zawartych w ustawie scaleniowej (Ustawa..., 1982), gdzie art. 7 ust. 3 mówi, że postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego odczytuje się na zebraniu uczestników scalenia, a ponadto wywiesza się je na okres 14 dni.

Identycznie jest w przypadku zawiadomienia właścicieli o wyłożeniu projektu ustalenia klasyfikacji do publicznego wglądu. w rozporządzeniu nie ma natomiast szczególnych przepisów dotyczących sposobu doręczenia decyzji zatwierdzającej projekt klasyfikacji gruntów. w tym przypadku należy przyjąć ogólne zasady wynikające z przepisów Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 2000r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).



Źródło: opracowanie własne
Source: own resources

Rysunek 1. Schemat „umiejscowienia” postępowania w sprawie klasyfikacji gruntów w postępowaniu scaleniowym.

Figure 1. Diagram „location” of proceeding on the classification of land in the land consolidation proceeding.

Być może zasadnym byłoby połączenie, albo przynajmniej ujednoczenie zasad powiadamiania zainteresowanych. Jest to szczególnie ważne, gdy w postępowaniu scaleniowym, ze względu na jego wieloetapowość, właściciele (władający) gruntów wielokrotnie są zawiadamiani o zebraniach, toczących się pracach geodezyjnych (ustalanie granicy zewnętrznej, pomiar niezmienników), możliwości składania życzeń, itp.

Odrębnym, bardzo ważnym elementem postępowania w sprawie klasyfikacji gruntów jest wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji. Obowiązujące rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów (Rozporządzenie..., 2012) stanowi, iż mapa klasyfikacyjna jest integralną częścią decyzji, a ponadto decyzja w uzasadnieniu powinna zawierać informacje o sposobie rozpatrzenia zastrzeżeń do projektu ustalenia klasyfikacji. w tym miejscu ustawodawca nie wskazał kto i jak ma rozpatrywać zastrzeżenia. Wydaje się być zasadnym, aby organ prowadzący postępowanie powołał biegłego z zakresu klasyfikacji gruntów, który obiektywnie, a przede wszystkim merytorycznie, skontrolowałby wątpliwości stron. Osoba taka pełniłaby rolę swego rodzaju inspektora, który był wyszczególniony w poprzednim rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji gruntów z 1956r (Rozporządzenie..., 1956)., i który dodatkowo weryfikował cały projekt klasyfikacji gruntów. We wspomnianym rozporządzeniu z 1956r. (Rozporządzenie..., 1956) była jeszcze inna istotna kwestia, a dotycząca wydawania decyzji. Jeżeli klasyfikację przeprowadzono w związku z przekształceniem powierzchniowej struktury nieruchomości, a więc i przy scalaniu gruntów, decyzję w sprawie klasyfikacji gruntów wydawano łącznie z decyzją w sprawie tego przekształcenia (§8 ust.2).

Obecnie, decyzja o ustaleniu klasyfikacji jest wydawana odrębnie, co może znacznie opóźnić kolejne etapy prac scaleniowych, w przypadku licznych odwołań czy skarg. Zastrzeżenia do projektu klasyfikacji gruntów pojawiają się szczególnie licznie w przypadku zmiany klasy bonitacyjnej na wyższą, co w przyszłości dla właścicieli nieruchomości może wiązać się z podniesieniem wymiaru opodatkowania gruntów.

Gleboznawcza klasyfikacja gruntów poza aspektem formalnym, objętym ramami prawnymi, w postępowaniu scaleniowym odgrywa także ogromną rolę

z punktu widzenia praktycznego. Zgodnie z treścią ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Ustawa..., 1982), jednym z ważniejszych etapów prac scaleniowych jest szacunek gruntów. w literaturze (Dudzińska, 2010; Władziński, 2006) wyróżnia się kilka form szacowania gruntów, wśród których można wymienić: szacunek porównawczy względny, szacunek porównawczy bezwzględny, czy metodę wskaźnikową szacowania gruntów. Mogą również występować inne formy wyceny gruntów: uczestnicy postępowania scaleniowego uznają wszystkie grunty za jednakowo cenne lub sami ustalają kryteria wartości gleb w drodze uchwały (Dudzińska, 2010). w przypadku gdy uczestnicy scalenia nie określą zasad szacunku, mają zastosowanie przepisy art. 11 ust.2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Ustawa..., 1982). Szacunek gruntów dokonuje się wtedy na podstawie cen obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, a więc w oparciu o przepisy Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. z 18 maja 2012r., poz. 540), z uwzględnieniem położenia gruntów na obszarze scalenia oraz ich przydatności rolniczej i przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Metoda ta jest więc zbliżona do metody szacunku porównawczego bezwzględnego.

Za wyjątkiem metod szacunku, gdzie wszystkie grunty mają jednakową wartość oraz gdzie uczestnicy scalenia sami określają kryteria wartości gleb, pozostałe wyżej wymienione metody szacunku gruntów są ściśle związane z treścią dokumentacji gleboznawczej. w tych przypadkach mapa klasyfikacyjna stanowi podstawę realizacji tego etapu prac. Generalizując można przyjąć, iż prawidłowość sporządzenia operatu aktualizacji klasyfikacji gruntów rzutuje na ocenę końcową całego postępowania scaleniowego, a zwłaszcza takiego, gdzie konsekwencją scalenia są spore zmiany w konfiguracji działek ewidencyjnych oraz wymiany działek pomiędzy właścicielami.

Wyszczególnienie tego etapu prac (klasyfikacji gruntów) w harmonogramie prac scaleniowych często jest marginalizowane, co nie jest słuszne, z uwagi

na przytoczone powyżej uzasadnienia. w prowadzonych postępowaniach scaleniowych, zdarza się również, że nie jest ono zakończone decyzją zatwierdzającą projekt scalenia, ale z różnych powodów jest przez Starostę umarzane. w takim przypadku, na pewno pozytywnym aspektem jest przeprowadzona na obiekcie i zakończona decyzją – klasyfikacja gruntów. Dla Starosty będzie ona ważna z racji aktualizacji operatu ewidencyjnego, zaś dla gminy będzie to związane z kwestią prawidłowego ustalenia podatków lokalnych (zwykle wiąże się to ze wzrostem przychodów z podatków dla gminy). Odrębną kwestią jest znaczenie klasyfikacji gruntów dla samych rolników. Przeprowadzona aktualizacja w zakresie użytków gruntowych, może w znaczący sposób ułatwić wypełnianie i składanie wniosków do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o dopłaty bezpośrednie, szczególnie w zakresie powierzchni poszczególnych rodzajów użytkowania gruntów.

PODSUMOWANIE

Rozmiar realizowanych w Polsce prac scaleniowych od wielu lat regularnie zwiększa się, co wiąże się przede wszystkim z przeznaczaniem na ten cel stosunkowo wysokich środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich (w przypadku scaleń o charakterze klasycznym) oraz Skarbu Państwa (scalenia gruntów realizowane w związku z budową autostrad).

Perspektywa nowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich przewidzianego do realizacji na lata 2014-2020 daje gwarancję realizacji kolejnych kompleksowych prac scaleniowych na obszarze co najmniej kilkudziesięciu tysięcy ha (dla PROW na lata 2007-2013 obszar zatwierdzonych do realizacji scaleń wg stanu na koniec 2011r. wyniósł 66 tys. ha (Informacja..., 2012), co łączy się ze zbliżonym rozmiarem zaktualizowanych map klasyfikacji gruntów. Scalenia gruntów stają się zatem w Polsce podstawowym źródłem działań związanych z gleboznawczą klasyfikacją gruntów (w ujęciu obszarowym). Pozwoli one w znacznym stopniu zaktualizować, a więc doprowadzić do zgodności ze stanem faktycznym, zarówno wykazywane na mapach ewidencji gruntów

i budynków rodzaje użytków gruntowych podlegających klasyfikacji, jak i ich klasy bonitacyjne.

Wyraźne zaakcentowanie przez nowe rozporządzenie w sprawie klasyfikacji gruntów wymogu aktualizacji operatu klasyfikacji gruntów w przypadku prac scaleniowych, wzmacnia znaczenie tego etapu i powoduje konieczność uwzględniania w przygotowywanych harmonogramach również ewentualnej procedury odwoławczej od decyzji o ustaleniu klasyfikacji, ponieważ od jej efektów uzależniony jest jeden z ważniejszych początkowych etapów prac scaleniowych jakim jest szacunek porównawczy gruntów.

Należy podkreślić, że efekty gleboznawczej klasyfikacji gruntów realizowanej w związku z pracami scaleniowymi, z uwagi na wydanie odrębnej decyzji o ustaleniu klasyfikacji, zachowują ważność również w przypadku umorzenia postępowania scaleniowego lub uchylecia decyzji o scalaniu gruntów w wyniku procesu odwoławczego.

BIBLIOGRAFIA

- Dudzińska, M., (2010) Czynniki determinujące wartość rynkową gruntu rolnego i wartość gruntu w postępowaniu scaleniowym; *Acta Scientiarum Polonorum., Administratio Locorum* 9(4) 2010, 19–28.
- Informacja na temat realizacji PROW 2007-2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 15.06.2012r., s. 33.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. z 18 maja 2012r., poz. 540).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956r. w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 97 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z dnia 14 listopada 2012r. Poz. 1246).
- Ustawa z dnia 26 marca 1982r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003r. Nr 178, poz. 1749 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989r. prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010r. Nr 193, poz. 1287).

Władziński, W., (2006) Wykorzystanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów i ich szacowanie w postępowaniu scaleniowym; Materiały szkoleniowe IUNG-PIB nr 93/2006, s. 113-123.

dr hab. inż. Jarosław Janus
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji
Katedra Geodezji Rolnej, Katastru i Fotogrametrii
ul. Balicka 253a, 30-149 Kraków
tel. (012) 662 4525
email: j.janus@ur.krakow.pl

mgr inż. Marek Szafarczyk
Krakowskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Krakowie
ul. Gazowa 15, 31-060 Kraków
email: szafarcz@wp.pl