



## **WYBRANE PROBLEMY REJESTRACJI I EWIDENCJI UŻYTKÓW EKOLOGICZNYCH**

*Leszek Dawid, Krzysztof Deska*  
*Politechnika Koszalińska*

### **SELECTED PROBLEMS OF REGISTRATION AND LAND REGISTER OF ECOLOGICAL SITES**

#### *Streszczenie*

Jedną z form ochrony przyrody, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody z dnia 16.04.2004 r., jest użytek ekologiczny. Ta forma ochrony stosowana jest w Polsce już od 1991 roku.

Głównym powodem tworzenia użytków ekologicznych jest potrzeba objęcia ochroną niewielkich powierzchniowo obiektów, ale cennych pod względem przyrodniczym lub krajobrazowym, które ze względu na niewielką powierzchnię i mniejszą rangę ich walorów nie mogły zostać objęte inną formą ochrony np. ochroną rezerwatową (Koreleski 2004, Koreleski 2005, Sammel i in. 2012, Sajnog, Wójcik 2013).

W artykule przedstawiono wybrane problemy występujące w procesie rejestracji i ewidencji użytków ekologicznych. Na podstawie analizy literatury oraz obowiązujących na przestrzeni kilkudziesięciu lat aktów prawnych i procedur stwierdzono, iż mogą występować rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w różnych rejestrach, a w szczególności w rejestrach form ochrony przyrody i Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB). Dane w nich zawarte są niespójne, niekompletne.

Celem pracy jest zidentyfikowanie i wskazanie przyczyn takiego stanu, a także jego możliwych implikacji. W badaniach zastosowano technikę analizy jakościowej dokumentów (ustaw i rozporządzeń obowiązujących w tym zakresie na przestrzeni 20 lat) oraz analizę opisową.

Jako podstawowe przyczyny tych rozbieżności (braków) wskazano różnice w interpretacji pojęcia samego użytku ekologicznego

(w różnych rejestrach) w zależności od nadrzędnego celu jego prowadzenia, a także niespójność i nieprecyzyjność obowiązujących w okresie ostatnich 20 lat przepisów, a tym samym procedur ich tworzenia, rejestracji i ewidencji. W nich należy upatrywać podstawowych przyczyn rozbieżności danych, ewentualnego braku części danych w EGİB oraz niekompletnych danych w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody (CRFOP). W pracy wskazano również możliwe skutki takiego stanu rzeczy oraz umotywowano konieczność zastosowania interdyscyplinarnego podejścia do rozwiązania tego problemu.

**Słowa kluczowe:** użytki ekologiczne, rejestr, ewidencja gruntów i budynków, przepisy

### *Summary*

*One of the forms of protection of the natural environment, according to the legal act from April 16, 2004, is an ecological site. This form has been used in Poland since 1991.*

*The main reason of creating ecological sites is a necessity to protect small-area objects which are valuable because of their environmental and landscape virtues and which due to their small area and minor importance are not protected by any other form, for example are not reserves (Koreleski 2004, Koreleski 2005, Sammel i in. 2012, Sajnóg, Wójcik 20).*

*This article shows chosen elements present in a process of registering and recording ecological sites. Based on the analysis of works cited and present for many years legal acts and procedures, it has been stated that there can be discrepancies between data of various registers, and especially in registers of forms of protection of the nature and The Land and Building Register (EGİB). These data are incoherent and incomplete.*

*The aim of the paper is to identify and show reasons for such a state and also its possible ramifications. Techniques of a qualitative analysis (of legal acts and regulations excising in the last 20 years) and descriptive analysis have been used in the research.*

*Discrepancies in an interpretation of a term of an ecological site itself (in various registers), depending on the major aim of creating it as well as incoherence and impreciseness of legal acts in the last 20 years and procedures of creating, registering and recording them, have been pointed out as main reasons of differences and defects. They should be treated as the basic reasons of differences in data and possible lack of some data in EGİB and in The National Register of Forms of Protection of The Nature (CRFOP). The paper also shows possible consequences of such a state and supports a necessity to use an interdisciplinary approach to solve this problem.*

**Key words:** *ecological sites, register, land and buildings register, regulations*

## WPROWADZENIE

Jedną z form ochrony przyrody w Polsce, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody z dnia 16.04.2004 r. (Ustawa 2004), jest użytek ekologiczny. Według art. 42 powyższej ustawy „użytkami ekologicznymi są zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania”. Istotnym powodem tworzenia użytków ekologicznych jest potrzeba objęcia ochroną niewielkich powierzchniowo obiektów, ale cennych pod względem przyrodniczym, które nie mogły zostać objęte ochroną rezerwatową ze względu na niewielką powierzchnię i zazwyczaj mniejszą rangę ich walorów przyrodniczych (Koreleski 2004, Koreleski 2005, Sammel i in. 2012). Według (Sajnog, Wójcik 2013) na użytki ekologiczne powinny być przekwalifikowane obszary cenne pod względem przyrodniczym, na których występują gatunki zagrożone wyginięciem, chronione, rzadkie, charakteryzujące się bioróżnorodnością oraz dużymi walorami krajobrazowymi. Użytki ekologiczne najczęściej powoływane są na nieużytkowanych lub o niskiej przydatności produkcyjnej terenach leśnych lub rolniczych. Są one zróżnicowane powierzchniowo i mają od kilku arów do nawet kilkudziesięciu hektarów.

Łączna powierzchnia użytków ekologicznych według stanu z ewidencji gruntów i budynków (EGiB) na dzień 1.01.2012 to 35 338 ha w Polsce, z czego 4 328 ha w województwie zachodniopomorskim (GUS 2012a, GUS 2012b, US 2012). Natomiast w zestawieniach dotyczących różnych form ochrony przyrody, a zawartych w tych samych opracowaniach, podano powierzchnię 51 653 ha w Polsce, z czego 6 424 ha w województwie zachodniopomorskim.

Istniejące rozbieżności pomiędzy tymi danymi pochodzącymi z obu źródeł, jako braki danych w EGiB o powołanych użytkach ekologicznych, a stwierdzone na podstawie obserwacji własnych, wskazano też w pracy (Koreleski 2004, Koreleski 2005). Stan ten potwierdza również porównanie, w zakresie obszarowym powiatu koszalińskiego i miasta Koszalin, szczegółowych danych zawartych w waloryzacji [RDOŚ 2010], aktualnych (15.11.2013), udostępnianych on-line danych z CFORP z danymi z EGiB. W pracy podjęto próbę zidentyfikowania podstawowych przyczyny takiego stanu.

## **CELE, ZAKRES I METODYKA BADAŃ**

Celem pracy jest przedstawienie wybranych problemów występujących w procesie rejestracji i ewidencji użytków ekologicznych, wskazanie różnic w interpretacji pojęcia samego użytku ekologicznego (w różnych rejestrach w zależności od nadrzędnego celu jego prowadzenia), a także wynikających z tego implikacji. Badania oparto o analizę aktów prawnych.

W badaniach zastosowano technikę analizy jakościowej dokumentów (ustaw i rozporządzeń) oraz analizę opisową. Podstawowymi źródłami informacji wykorzystanymi do analizy były przepisy, w oparciu o które tworzone były i są rejestry form ochrony przyrody np. rejestr Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ), z założenia będący bazą do utworzenia Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody (CRFOP) oraz prowadzona była i jest Ewidencja Gruntów i Budynków (EGiB). Przeprowadzono analizę przepisów prawa obowiązujących w procesie tworzenia i ewidencjonowania użytków ekologicznych w okresie ostatnich 20 lat. Powyższe poddano interpretacji i wskazano skutki takiego stanu rzeczy. Na tej podstawie określono możliwe przyczyny rozbieżności (braków) występujących w rejestrach użytków ekologicznych.

## **EWIDENCYJNA A PRZYRODNICZA INTERPRETACJA UŻYTKU EKOLOGICZNEGO**

Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody (CRFOP), dawniej rejestr RDOŚ, ma na celu, w zakresie użytków ekologicznych, inwentaryzację i gromadzenie danych o tych obszarach wyróżnionych ze względu na ich walory przyrodnicze lub krajobrazowe. Ewidencja Gruntów i Budynków (EGiB) jest rejestrem publicznym i powszechnym zawierającym dane liczbowe i opisowe dotyczących gruntów, budynków i lokali oraz ich właścicieli i utożsamiany jest z katastrzem nieruchomości. Tym samym obszar, który jest cenny przyrodniczo podlega wykazaniu w powszechnej ewidencji do prowadzonej głównie do celów podatkowych.

Według rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Rozporządzenie 2001), które weszło w życie 2 czerwca 2001 r. użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na grupy. Właśnie jedną z nich są: użytki ekologiczne, oznaczone symbolem złożonym z litery „E” oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, określającego sposób zagospodarowania lub użytkowania terenu np. : E-Ws, E-Wp, E-Ls, E-Lz, E-N, E-Ps, E-R (Rozporządzenie 2001). Tym samym, użytki ekologiczne stanowią odrębną grupę użytków gruntowych, lecz automatycznie rejestrowany jest przez EGiB też sposób (dotychczasowy) użytkowania lub zagospodarowania obszaru, na którym zostały one ustanowione.



ustawy prawo ochrony przyrody [Ustawa 2004]) położony na 3 działkach ewidencyjnych, a składający się faktycznie z 8 wyodrębnianych przez EGiB użytków i klasoużytków w działkach. W działce nr 231/2 użytki i klasoużytki oznaczone jako: 1 – E-LVI, 2 – E-N, 3 – E-Lz, 4 – E-Ws. W działce nr 231/3 są to: 5 – E-N, 6 – E-Lz, 7 – E-Ws, a w działce nr 241 jest to 8 – E-Lz.

Różnice w tej interpretacji obszarowej użytku ekologicznego utrudniają sprawdzenie poprawności, kompletności i spójności danych dotyczących użytków ekologicznych w EGiB z danymi zawartymi w rejestrach form ochrony przyrody: CRFOP, RDOŚ, DGLP (Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych), nadleśnictw, powiatowymi, gminnymi i innymi.

### **FORMALNO-PRAWNE I ORGANIZACYJNE UWARUNKOWANIA REJESTRACJI I EWIDENCJI UŻYTKÓW EKOLOGICZNYCH NA PRZESTRZENI LAT**

Użytki ekologiczne jako odrębna grupa użytków gruntowych została wyodrębniona w EGiB, dopiero po 2 czerwca 2001 r., po wejściu w życie rozporządzenia (2001). Co prawda obowiązek ich rejestracji w ewidencji gruntów, prowadzonej wówczas na zgodnie z rozporządzeniem MGPIB oraz GŻ z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Rozporządzenie 1996), nakładała już wcześniejsza ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991 r. (Ustawa 1991) – najpierw jako obowiązek uwidaczniania (co było tylko informacją dodatkową w ówczesnej ewidencji gruntów (EG)), a następnie (od 01.10.2001) na podstawie (Ustawa 2001b)] już wykazywania w EGiB. Stwierdzić należy, iż stan taki obowiązywał przez okres prawie 10 lat tj. od 27 grudnia 1991 r. [Ustawa 1991] do 2 czerwca 2001 r. (Rozporządzenie 2001). Przez większość tego okresu nie był prowadzony też żaden odrębny, kompletny rejestr użytków ekologicznych. Obowiązek taki wprowadziła dopiero ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej — w związku z reformą ustrojową państwa [Ustawa 1998], która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. i nałożyła go na Starostę. Kolejna z nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z dnia 7 grudnia 2000 r. [Ustawa 2000], która weszła w życie z dniem 2 lutego 2001 r., określiła dopiero jakie szczegółowe dane ten rejestr powinien zawierać. Praktycznie w tym samym momencie (i to dopiero po 10 latach od ustanowienia tej formy ochrony przyrody w Polsce) wprowadzono obowiązek i określono szczegółowe zasady prowadzenia dla niej odrębnego rejestru oraz możliwość jej skutecznego wykazywania w EGiB. Od 01.05.2004 r. tj. od wejścia w życie nowej ustawy o ochronie przyrody (Ustawa 2004) rejestr niektórych form ochrony przyrody (w tym użytków ekologicznych) prowadził RDOŚ. Od 29

marca 2013 r. tj. od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. (Rozporządzenie 2012) rejestr prowadzony jest w formie bazy danych – CRFOP, ma on charakter rejestru publicznego. W rozporządzeniu określono tryb i standardy techniczne tworzenia rejestru oraz informacje jakie powinien zawierać.

Do najważniejszych z tych informacji należy zaliczyć:

- wskazanie formy ochrony przyrody,
- nazwę formy ochrony przyrody,
- datę utworzenia, ustanowienia albo wyznaczenia ochrony przyrody,
- tytuły innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia,
- opis tekstowy przebiegu granicy formy ochrony przyrody,
- opis przebiegu granicy formy ochrony przyrody w postaci wykazu współrzędnych punktów załamania granicy, w państwowym systemie odniesień przestrzennych lub w układzie Światowego Systemu Geodezyjnego (WGS 84), z dokładnością odpowiadającą prowadzonej na danym terenie mapie zasadniczej lub mapie numerycznej terenów zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwanej „leśną mapą numeryczną”.

Zgodnie z powyższym, w celu zapewnienia kompletnej i jednolitej informacji (Rozporządzenie 2012) powinny znajdować się w nim następujące informacje o użytku ekologicznym: wskazanie użytku ekologicznego, wskazanie jego powierzchni określonej w aktach prawnych, wskazanie szczególnych celów jego ochrony, opis jego wartości przyrodniczej, opis tekstowy przebiegu granicy i jej opis w formie wykazu współrzędnych. W załączniku do rozporządzenia zawarto także model pojęciowy danych przestrzennych określający strukturę oraz dokładność bazy geometrycznej formy ochrony przyrody.

Dane w zakresie użytków ekologicznych są weryfikowane, a następnie zamieszczane w CFORP przez RDOŚ. Są one, a przynajmniej powinny być, udostępniane na stronie [www.crfop.gdos.gov.pl](http://www.crfop.gdos.gov.pl) (podobnie jak dane dotyczące innych form ochrony przyrody). Niestety w wielu przypadkach brak jest wymaganych danych szczegółowych, a dla niektórych obszarów dane te w ogóle nie zostały jeszcze wprowadzone/udostępnione (15.11.2013).

Na przestrzeni lat, w przypadku ustanawiania innych form ochrony przyrody np. rezerwatów, parków krajobrazowych, obszarów Natura 2000, mogło dochodzić do wchłonięcia przez nie istniejących na tych terenach użytków ekologicznych. Zmiany te niekoniecznie były odnotowywane w istniejących rejestrach. W przypadku zmian granic nadleśnictw, bądź powoływania nowych również mogło w przeszłości dochodzić do utraty szczegółowych danych dotyczących użytków ekologicznych.

Nie bez znaczenia dla procesu pełnego i prawidłowego rejestrowania i ewidencjonowania użytków ekologicznych była również reforma administracyjna Polski z 1999 r., zmiany granic województw i proces tworzenia powiatów. Zmieniały się też w tym okresie kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej, czego doskonałym przykładem jest nadanie uprawnień do tworzenia użytków ekologicznych również radzie gminy (Ustawa 2004). Wcześniej na podstawie ustawy (Ustawa 1991) uprawnienie takie posiadał tylko wojewoda i mógł ustanawiać użytki ekologiczne w drodze rozporządzenia. Na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Ustawa 2009) uprawnienie do tworzenia użytków ekologicznych przysługuje tylko radzie gminy (od 01.08.2009 r.).

### **PODSUMOWANIE I WNIOSKI**

W różnej interpretacji obszarowej użytku ekologicznego oraz niespójności i nieprecyzyjności obowiązujących w okresie ostatnich 20 lat przepisów, a tym samym procedur ich tworzenia, rejestracji i ewidencji należy upatrywać podstawowych przyczyn rozbieżności danych, ewentualnego braku części danych w EGiB, oraz niekompletnych danych w RDOŚ i tym samym w CFORP.

Konsekwencją nie ujęcia istniejących użytków ekologicznych w EGiB może być ich pominięcie w Miejscowych Planach Zagospodarowania Przemysłowego (MPZP), Studiach Zagospodarowania Przemysłowego Gminy czy decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i innych. Może to powodować negatywne skutki prawne i finansowe, w szczególności dla potencjalnych inwestorów, którzy chcieliby realizować swoje plany na terenach objętych tą formą ochrony przyrody. Aktualność i kompletność danych w obu rejestrach jest niezbędna do skutecznej ochrony przyrody (Ustawa 2004) i prawidłowej realizacji polityki ekologicznej państwa (Ustawa 2001a) – między innymi opracowywania programów ochrony środowiska na różnych szczeblach.

Zdaniem autorów, ze względu na szeroki zakres czynności technicznych i prawnych przy powoływaniu, rejestrowaniu i ewidencjonowaniu użytków ekologicznych, obecnie niezbędne jest interdyscyplinarne podejście do tego procesu. Konieczna jest współpraca nie tylko przyrodnika, biologa, leśnika, lecz także geodety i klasyfikatora gruntów oraz specjalisty z zakresu prawa ochrony przyrody, a niekiedy też programisty. Podejście takie należałoby zastosować nie tylko przy powoływaniu nowych użytków ekologicznych, ale także przy weryfikacji aktualności baz danych RDOŚ zasilających CRFOP oraz EGiB – w procesie doprowadzania ich do spójności. W przypadku wprowadzenia wyraźnego wymogu uzyskania i wprowadzenia do CRFOP danych przestrzennych dotyczących użytków ekologicznych powiązanych z mapą zasadniczą (ewidencyjną)



obecnie (Rozporządzenie 2013) tworzoną między innymi na podstawie zbiorów danych zawartych w EGiB oba rejestry byłyby w tym zakresie kompatybilne.

Dane EGiB z kompletną informacją dotyczącą użytków ekologicznych byłyby bardzo dobrym narzędziem do różnych ocen i analiz – analizy struktury użytków ekologicznych w zależności od sposobu zagospodarowania i użytkowania, czy oceny aktywności gmin przy stosowaniu tej formy ochrony przyrody. Kolejnym etapem badań powinna być ocena aktualności EGiB w zakresie rejestracji użytków ekologicznych na określonym obszarze, a w efekcie końcowym sprawdzenie możliwości i określenie ewentualnych warunków wykorzystania danych dotyczących użytków ekologicznych zawartych w EGiB, ich przydatności do bardziej szczegółowych ocen i analiz niż możliwe w oparciu o Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody (CRFOP).

## LITERATURA

- GUS (2012a). *Ochrona środowiska 2012*. Warszawa.
- GUS (2012b). *Rocznik statystyczny województw*. Warszawa.
- Koreleski K. (2004). *Funkcjonowanie użytków ekologicznych w przestrzeni wiejskiej*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich nr 4, PAN, Kraków, s. 43-52.
- Koreleski K. (2005). *Zasady tworzenia i zarządzania użytkami ekologicznymi w Polsce*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich nr 1, PAN, Kraków, s. 15-26.
- RDOŚ (2010). Biuro Konserwacji Przyrody w Szczecinie – gospodarstwo pomocnicze RDOŚ w Szczecinie. *Waloryzacja przyrodnicza województwa zachodniopomorskiego*. Szczecin.
- Rozporządzenie Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 1996 Nr 158, poz. 813).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2001 Nr 38, poz. 454).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody (Dz.U. 2012 Nr 0, poz. 1080).
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz.U. 2013 Nr 0, poz. 383)
- Sajnog N., Wójcik J. (2013). *Możliwości zagospodarowania gruntów marginalnych i nieużytków gruntowych w scalaniu gruntów*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich nr 2/II, PAN, Kraków, s. 155-166.
- Sammel A., Siuda P., Mrugowski W. (2012). *Gleby organiczne projektowanego użytku ekologicznego „Łąki koło Owczar”*. Rocznik Ochrona Środowiska, tom 14, Koszalin: Wyd. Ś-PTNOŚ, s. 427-436.
- US w Szczecinie (2012). *Rocznik statystyczny województwa zachodniopomorskiego 2012*. Szczecin.

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. *o ochronie przyrody* (Dz.U. 1991 Nr 114, poz. 492).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej — w związku z reformą ustrojową państwa*. (Dz.U. 1998 Nr 106, poz. 668).

Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. *o zmianie ustawy o ochronie przyrody*. (Dz.U. 2001 Nr 3, poz. 21).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*. (Dz.U. 2001 Nr 62, poz. 627).

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw*. (Dz. U. 2001 Nr 100, poz. 1085).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*. (Dz.U. 2004 Nr 92, poz. 880).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*. (Dz.U. 2009 nr 92 poz. 753).

[www.crfop.gdos.gov.pl](http://www.crfop.gdos.gov.pl) (dostęp: 15.11.2013).

dr inż. Leszek Dawid, dr inż. Krzysztof Deska  
Katedra Geodezji  
Politechnika Koszalińska  
ul. Śniadeckich 2  
75-453 Koszalin  
tel. 94 3486718  
[leszek.dawid@tu.koszalin.pl](mailto:leszek.dawid@tu.koszalin.pl),  
[kdeska@wilsig.tu.koszalin.pl](mailto:kdeska@wilsig.tu.koszalin.pl).