

## Orzeczenia sądów

Opublikowano: LEX nr 2288579

# Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 marca 2017 r. II SA/Bd 997/16

## UZASADNIENIE

### Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Jerzy Bortkiewicz.

Sędziowie WSA: Elżbieta Piechowiak (spr.), Jarosław Wichrowski.

### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 marca 2017 r. sprawy ze skargi M. G. na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia (...) czerwca 2016 r. nr (...) w przedmiocie zmiany w ewidencji gruntów i budynków oddała skargę.

### Uzasadnienie faktyczne

Pismem z dnia (...) r. skarżący M. G. wystąpił do Starosty B. o wszczęcie postępowania w celu wyjaśnienia okoliczności dokonania zmiany klasyfikacji stanowiącej jego własność nieruchomości w K. (działka nr (...)).

Starosta B. pismem z dnia (...) r. wyjaśnił wnioskodawcy, że we (...) względem działki nr (...) dokonano w ewidencji gruntów i budynków zmiany użytku gruntowego z "gruntów ornych" klasy V (symbol RV) na "zurbanizowane tereny niezabudowane" (symbol Bp), że zmiana ta dokonana została w trybie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, o której mowa w art. 24a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (dalej powoływanej jako pgik), w związku z przeprowadzoną na obszarze obrębu K. modernizacją ewidencji gruntów i budynków. Ponadto organ I instancji wezwał skarżącego o jednoznaczne sprecyzowanie treści żądania zawartego w podaniu z dnia (...) r.

W odpowiedzi na wezwanie skarżący pismem z dnia (...) r. poinformował organ, że wnosi o przywrócenie poprzedniego wpisu ewidencyjnego dla działki nr (...). Uwzględniając treść odpowiedzi strony, organ pismem z dnia (...) r. poinformował skarżącego, że przedmiotowy wniosek traktuje jako wniosek o dokonanie zmiany w ewidencji gruntów i budynków dla działki nr (...), polegającej na przywróceniu wpisu użytku gruntowego grunty orne klasy V (symbol RV) dla całego obszaru tej działki w miejsce aktualnie ujawnionych zurbanizowanych terenów niezabudowanych (symbol Bp), chyba że skarżący w terminie 7 dnia określi w inny sposób treść wniosku, a ponadto zwrócił się do skarżącego o przekazanie do organu, w terminie 14 dni dokumentacji, która potwierdza, że obszar działki nr (...) należy zakwalifikować do gruntów ornych. Na wskazane wezwania skarżący nie udzielił odpowiedzi.

W tym stanie rzeczy Starosta B. po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, decyzją z dnia (...) r. (...) orzekł o odmowie dokonania zmiany w ewidencji gruntów i budynków użytku gruntowego dla działki nr (...), położonej w obrębie K., gmina B. Błota, i pozostawieniu aktualnie przypisanego tej działce użytku Bp.

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał, że zakwestionowana przez skarżącego aktualizacja użytku gruntowego dla działki nr (...) została ujawniona w trybie modernizacji ewidencji gruntów i budynków uregulowanej w art. 24a pgik, że w okresie wyłożenia projektu operatu opisowo-kartograficznego do wglądu osób zainteresowanych, jak również w 30-dniowym terminie po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa informacji o tym, iż ww. projekt staje się operatem ewidencji gruntów i budynków, skarżący nie skorzystał z prawa do zgłoszenia zarzutów do przedstawionych w operacie danych ewidencyjnych dotyczących ww. działki i że w takiej sytuacji ma zastosowanie przepis art. 24a ust. 12 pgik, który stanowi, iż zarzuty zgłoszone po terminie określonym w ust. 9 traktuje się jak wniosek o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Podkreślając, że zgodnie z art. 22 ust. 3 pgik osoba wnioskująca o zmianę danych jest zobowiązana dostarczyć niezbędne dokumenty geodezyjne, kartograficzne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian do operatu ewidencyjnego organ wskazał, że skarżący nie przekazał w wyznaczonym pismem z dnia (...) r.

terminie dokumentacji dowodzącej, że obszar działki nr (...) należy zakwalifikować do gruntów ornych. Jednocześnie organ wyjaśnił, że podstawę danych ujawnianych w ewidencji w trybie modernizacji stanowią m.in. "wyniki terenowych pomiarów geodezyjnych" i "wyniki oględzin" oraz, że właśnie w wyniku dokonanych w ramach modernizacji oględzin w terenie geodeta stwierdził, że działka nr (...), oznaczona wówczas w ewidencji jako grunty orne, nie jest wykorzystywana do produkcji ziemiopłodów rolniczych lub ogrodniczych, grunt nie jest odłogowany ani ugorowany, a ponadto znajdują się na niej rozpoczęte inwestycje budowlane.



Stwierdzony więc sposób użytkowania działki nr (...) zakwalifikowany został przez geodetę jako zurbanizowane tereny niezabudowane (symbol Bp), co znalazło wyraz w dokonaniu aktualizacji użytku gruntowego dla działki nr (...) w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków obrębu ewidencyjnego K. W związku z tym, że wnioskodawca nie podjął najmniejszej próby wykazania, że dokonanie zmiany w ewidencji gruntów, jakiej on oczekuje ma podstawy prawne, a ustalenia organu potwierdziły, że sposób użytkowania działki nr (...) spełnia kryteria określone w przepisach dla użytku gruntowego niezabudowane tereny zurbanizowane (Bp), należało jak podsumował organ odmówić dokonania wnioskowanej zmiany.

Od powyższej decyzji skarżący wniósł odwołanie, domagając się:

1. uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylecia i zmiany decyzji poprzez przywrócenie poprzedniego wpisu oraz umorzenie postępowania;
2. uchylecia zaskarżonej decyzji z uwagi na wystąpienie okoliczności wznowienia postępowania z art. 145 § 1 ust. 4 i 5 k.p.a. z powodu pozbawienia skarżącego udziału w oględzinach i innych poniżej podanych czynnościach oraz z uwagi na występowanie dokumentów, których organ nie wykorzystał w postępowaniu mających wpływ na wynik sprawy;
3. przesłuchania w charakterze świadka powołanych osób oraz stron postępowania.

Zaskarżonej decyzji odwołujący się zarzucił w szczególności pozbawienie go udziału w postępowaniu oraz brak materiału dowodowego, na który organ się wielokrotnie powołuje, a którego nie było w aktach sprawy i z którym nie można było się zapoznać tj.:

- operat techniczny PODGiK nr (...);
- operat ewidencyjny klasyfikacji działek, na podstawie którego dokonano zmiany w ewidencji gruntów i budynków przedmiotowej nieruchomości; zdaniem skarżącego organ nawet zataja sygnaturę w czynnościach, w których nigdy nie uczestniczył ani nie został o nich powiadomiony;
- dokumentacja z wyników oględzin geodety, którego danych organ także nie ujawnił, ani terminu - kiedy się odbyły, jak również organ zataił fakt, że nigdy o przeprowadzeniu takich czynności nie był powiadomiony, a tym samym w nich nie uczestniczył;
- dokumentacja z wyników terenowych pomiarów geodezyjnych, o których przeprowadzeniu nie był powiadomiony, a tym samym w nich nie uczestniczył.

Zdaniem skarżącego organ przeinaczył złożony przez niego wniosek o przywrócenie poprzedniego wpisu twierdząc, że strona domaga się zmiany wpisu, podczas gdy w istocie odwołujący nie zgadza się z dokonaną z pominięciem jego osoby - zmianą pierwotnego wpisu dokonaną przez organ. Skarżący podniósł, że organ w ogóle nie wziął pod uwagę, że przedmiotowa działka wchodzi w skład jego gospodarstwa rolnego, które "już od lat dwutysięcznych Wójt Gminy B. Błota próbuje różnymi sposobami zlikwidować mimo braku ku temu podstaw" i w ogóle nie bierze pod uwagę, że niniejsza działka stanowi siedlisko, bowiem prowadząc gospodarstwo rolne strona musi mieć pomieszczenia gospodarcze i mieć gdzie mieszkać, a w pozostałej części nadal prowadzona jest działalność rolnicza, a ponadto gospodarstwo koncentruje się w miejscowości K. który jest typową, rolniczą miejscowością. W ocenie skarżącego organ całkowicie pominął fakt, że działka nigdy nie była odrolniona oraz nigdy nie był składany w tym zakresie wniosek, a zgodnie z prawem budowę można również prowadzić na terenach rolnych. We wszystkich dokumentach będących w obrocie prawnym omawiana nieruchomość jest wykorzystywana na cele rolne. Rosną na niej drzewa owocowe, obsiewana jest kukurydzą, dynią, kabaczkami, trawą pastewną, część jest odłogowana, część ugorowana - wszystko w zależności od okoliczności. Ziemia jest utrzymywana w dobrej kulturze rolnej, na której w zależności od potrzeb przeprowadzane są zabiegi agrarne, w tym nawożenie, zbieranie plonów, koszenie itp.

Kluczowa, zdaniem skarżącego, jest okoliczność, że organ zataja cały szereg dowodów i mimo, że na nie się powołuje, to brak jest ich w aktach, co uniemożliwia zapoznanie się z nimi, wyczerpując przesłanki wznowienia postępowania oraz w sposób rażąco narusza art. 80 k.p.a. oraz art. 79 k.p.a. nie przeprowadzając właściwego postępowania dowodowego, a w szczególności z naruszeniem § 47 i 49 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków nie powiadomił zainteresowanego o prowadzonym postępowaniu mimo, że przywołane przepisy rozporządzenia oraz przepisy k.p.a. nie wykluczają możliwości powiadomienia.

W następstwie rozpatrzenia ww. odwołania (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego decyzją z dnia (...), nr (...) orzekł o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

Wskazane rozstrzygnięcia organu II instancji zostało uchylone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 października 2015 r. sygn. akt II SA/Bd 600/13, wydanym na skutek złożenia skargi przez M. G.

W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że zasadna jest ocena organu odwoławczego, iż zebrany w rozpatrywanej sprawie materiał dowodowy jednoznacznie potwierdza, że procedura dotycząca przeprowadzenia modernizacji gruntów i budynków na terenie gminy B. została zachowana przez Starostę, a skarżący nie skorzystał z przysługującego prawa wypowiedzenia się co do ustaleń projektu operatu zarówno na etapie wyłożenia operatu, jak również stosownym czasie po ogłoszeniu go w dzienniku urzędowym województwa. W tej sytuacji projekt operatu opisowo-kartograficznego stał się pełnoprawnym operatem ewidencji gruntów i budynków dla obrębu ewidencyjnego K. i nie może odnieść z tego powodu zamierzonego skutku argumentacja skarżącego, że wprowadzona zmiana do operatu ewidencyjnego została dokonana bezpodstawnie, zważywszy przy tym, iż obowiązujące przepisy prawne z zakresu geodezji i kartografii nie nakładają obowiązku indywidualnego zawiadomienia właścicieli nieruchomości o prowadzonych pracach dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Stosownie zatem, jak podkreślił Sąd, zainicjowane wnioskiem skarżącego postępowanie przeprowadzone zostało w trybie aktualizacji operatu ewidencyjnego, która wymagała

użytkowania przedmiotowych gruntów, takiej dokumentacji nie przedstawił. Jak wynika bowiem z akt sprawy, w dniu (...) r. do (...) Wojewódzkiego Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wpłynęły wyjaśnienia skarżącego w zakresie zgromadzonego materiału dowodowego (pismo z dnia (...) r.) wraz z załączoną przez niego dokumentacją obejmującą kopię następujących pism: zaświadczenia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biura Powiatowego w B. z dnia (...) r. o nadaniu numeru identyfikacyjnego, wydruk z księgi wieczystej nr (...) z dnia (...) r.r., kserokopie umów dzierżawy z dnia (...) r. i z dnia (...) r.r. oraz wydruki zdjęć. Przedłożenie określonych materiałów dowodowych przez stronę w terminie poprzedzającym wydanie rozstrzygnięcia w sprawie ((...)), w sytuacji następnego oparcia rozstrzygnięcia o argument braku reakcji na wezwanie organu I instancji o przedłożenie dokumentów świadczących o innym sposobie użytkowania gruntów, stanowi o nierozpatrzeniu przez organ II instancji całego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie. Sąd wskazał, że naruszenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż przedstawione przez skarżącego dokumenty wskazują na posiadanie przez niego także innych gruntów rolnych niż te, o których mowa w zaskarżonej decyzji. Może to mieć zatem wpływ na ocenę, czy sporna nieruchomość jest częścią gospodarstwa rolnego, a tym samym czy można jej przypisać charakter gruntów rolnych zabudowanych.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, w następstwie ww. wyroku, (...) Wojewódzkiego Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego decyzją z dnia (...) r. nr (...) utrzymał w mocy decyzję Starosty B. z dnia (...) r.

W uzasadnieniu decyzji organ II instancji stwierdził, że zgromadzony materiał dowodowy w toku postępowania odwoławczego potwierdził, że w sprawie procedura dotycząca przeprowadzenia modernizacji gruntów i budynków na terenie gminy B. Błota została zachowana przez Starostę, natomiast skarżący nie skorzystał w ustawowym terminie z przysługujących mu na mocy regulacji art. 24a pggik środków prawnych do zakwestionowania danych ujawnionych w projekcie operatu opisowo-kartograficznego. Powyższe stanowisko wyraził też WSA w wyroku z dnia (...) r. W związku z tym zarzuty zgłoszone przez skarżącego po terminie określonym w art. 24a ust. 9 pggik należało potraktować jako wniosek o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków, co też prawidłowo uczynił organ I instancji.

Organ odwoławczy wskazał na bezpodstawność zarzutów skarżącego dotyczących braku materiałów, na podstawie których Starosta B. wprowadził zmianę do operatu ewidencyjnego, powołując się na dokumentacji znajdującej się w aktach postępowania, wśród której znajdują się m.in. dokumenty z operatu technicznego (...) w postaci mapy uzupełniającej i wykazu zmian gruntowych stanowiące podstawę ujawnienia w ewidencji gruntów i budynków podziału nieruchomości (wydzielenia działki nr (...)) - (tom I akt karta 2-4), jak również mapa wywiadu, wykaz zmian gruntowych z operatu technicznego (...) uwidaczniające na ww. działce rozpoczętą budowę budynku mieszkalnego z garażem (tom I akt karta 7-10).

Odnosząc się do dokumentów przedłożone przez skarżącego w dniu (...) r. organ odwoławczy stwierdził, że nie mieszczą się one w katalogu dokumentów, na podstawie których można byłoby dokonać aktualizacji użytku gruntowego, tj. zaliczenie obszaru przedmiotowej działki do gruntów rolnych zabudowanych. Załącznik 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej egib) definiujący grunty rolne zabudowane wymienia bowiem dokumenty, na podstawie których można ustalić rodzaj tego użytku gruntowego. Wśród tych dokumentów nie ma dokumentów przedłożonych przez skarżącego. Ponadto przedłożone dokumenty świadczą tylko o tym, że skarżący jest dzierżawcą działki rolnej oraz o tym, iż został zarejestrowany jako producent rolny. Dokumenty te nie określają sposobu zagospodarowania czy też sposobu użytkowania działki nr (...).

Organ podniósł, że w przypadku zabudowania działki budynkiem mieszkalnym oraz innymi budynkami i urządzeniami, przy równoczesnym braku na działce budynków przeznaczonych do produkcji rolniczej lub przeznaczonych do przetwórstwa rolno-spożywczego, charakter użytku gruntowego jako (ewentualnie) gruntu rolnego zabudowanego określa się w granicach działki siedliskowej. Możliwe jest zaliczenie takiej działki do gruntów rolnych zabudowanych tylko wtedy, jeżeli z projektu zagospodarowania działki lub terenu wynika, że istniejące budynki i urządzenia stanowią zorganizowaną całość gospodarczą z innymi projektowanymi budynkami przeznaczonymi do produkcji rolniczej, objętymi ważnym pozwoleniem na budowę. W kwestii stanowiska skarżącego, że działka nr (...), stanowiąc siedlisko wchodzi w skład prowadzonego przez skarżącego gospodarstwa rolnego organ podkreślił, że nie jest możliwe uznanie tej działki jako działki siedliskowej tworzącej zorganizowaną całość z pozostałymi nieruchomościami rolnymi będącymi w posiadaniu strony. W świetle regulacji art. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym skarżący (właściciel dwóch działek położonych na terenie obrębu K.: działki nr (...) o pow. (...) ha - RV i działki nr (...), pow. (...) ha - Bp oraz dzierżawca działki rolnej nr (...) pow. (...) ha - Ł IV, V, VI) jest posiadaczem zależnym (dzierżawcą) działki rolnej (nr (...)) wypełniającej definicje gospodarstwa rolnego (obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej).

Sam fakt jednak posiadania czy też prowadzenia gospodarstwa rolnego nie powoduje, jak podkreślił organ, automatycznego zaliczenia wszystkich gruntów jako rolnych oraz budynków jako wchodzących w skład gospodarstw rolnych. To przepisy dotyczące ewidencji gruntów i budynków w załączniku nr 6 do rozporządzenia egib określają zasady zaliczenia do poszczególnych użytków gruntowych i nie wykluczają istnienia obok siebie użytków rolnych oraz innych nie stanowiących takich użytków.

Z definicji gruntów rolnych zabudowanych wynika, że dla zaliczenia danego gruntu do określonej kategorii decydującą rolę odgrywa jakie budynki znajdują się na tym gruncie. Zatem aby uznać obszar ww. działki jako grunty rolne zabudowane powinna zostać wypełniona definicja tych gruntów zawarta w ww. załączniku nr 6 pkt 5. W definicji gruntów rolnych zabudowanych mowa jest o budynku mieszkalnym, budynkach przeznaczonych do produkcji rolniczej. Natomiast w rozpatrywanej sprawie bezspornym faktem jest to, że na działce nr (...) znajduje się rozpoczęta a niezakończona od kilku lat budowa domu mieszkalnego z garażem, o czym świadczy między innymi wpis w akcie notarialnym z dnia (...) r. Rep. A Nr (...) (tom I akt karta 5-6) oraz przeprowadzona wizja w terenie

(tom II akt karta 102-110). Jak wykazały oględziny nieruchomości budynek mieszkalny oraz garaż w aktualnym stanie nie posiada stropu oraz dachu, a budynek gospodarczy nie ma wszystkich ścian zewnętrznych, zatem w tym stanie nie wypełnia definicji

budynku, gdyż zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 budynek to obiekt budowlany, który jest budynkiem w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz. U. Nr 112, poz. 1316 oraz z 2002 r. Nr 18, poz. 170), tj. zadaszone obiekty budowlane wraz z wbudowanymi instalacjami i urządzeniami technicznymi, wykorzystywane dla potrzeb stałych. Przystosowane są do przebywania ludzi, zwierząt lub ochrony przedmiotów. Tym samym należy uznać, że budynek w aktualnym stanie tj. w trakcie budowy nie nadaje się do zamieszkania przez ludzi. Nie istnieje więc możliwość uznanie działki nr (...) za działkę siedliskową tworzącej zorganizowaną całość z posiadanymi przez skarżących nieruchomościami rolnymi.

Organ odwoławczy powołał się również na okoliczność, że w aktach postępowania znajduje się decyzja Wójta Gminy B. z dnia (...) zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego z garażem (tom I akt karta 102-103), Z decyzji tej wynika, że zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego terenu Gminy B. oraz decyzją Wójta Gminy B. z dnia (...) r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu działka nr (...) leży w obszarze przewidzianym pod usługi rzemieślnicze z dopuszczeniem zabudowy mieszkalnej. Po okresie wygaśnięcia planu miejscowego po (...) roku nie została wydana żadna decyzja określająca inne przeznaczenie terenu, jak również decyzja zmieniająca przeznaczenie obiektu budowlanego. Wskazał, że z pisma Starostwa Powiatowego w B. z dnia (...) r. wynika, że zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych przedmiotowe grunty nie wymagają wydania decyzji na wyłączenie z produkcji rolnej (grunt klasy RV). Podniósł też, że organem kompetentnym do określenia kategorii budynku w świetle przepisów prawa budowlanego jest organ administracji budowlanej, który wypowiada się w sprawie funkcji budynku w drodze decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego lub w drodze decyzji o wyrażeniu zgody na zmianę sposobu użytkowania budynku.

W świetle powyższego organ stwierdził, że w obrocie prawnym nie funkcjonuje żaden dokument, o którym mowa w załączniku nr 6 rozporządzenia egib (lp. 5), pozwalający stwierdzić, że na obszarze działki nr (...) dopuszczona jest zabudowa zagrodowa, co pozwalałoby na zaliczenie ww. działki do użytku gruntowego grunty rolne zabudowane.

Z uwagi na fakt rozpoczęcia budowy nie można, zdaniem organu, zaliczyć przedmiotowej działki do pozostałych użytków rolnych, o których mowa w § 68 rozporządzenia egib. Natomiast okoliczność uprawy na ww. działce roślin uprawnych oraz drzew i krzewów owocowych, czy też chowu drobiu nie powoduje zmiany użytku gruntowego na użytek rolny, gdyż na niezabudowanym obszarze działki nie można prowadzić produkcji rolniczej lub ogrodniczej, jak tylko na potrzeby własne.

W ocenie organu faktyczne rozpoczęcie na działce nr (...) procesu inwestycyjnego w postaci budowy domu mieszkalnego jednorodzinnego z garażem można uznać za rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie i tym samym można działkę (...) zaliczyć do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie budowy (Bp).

Wskazując, że skarżący wnosil o przywrócenie zapisów w operacie ewidencyjnym z przed modernizacji gruntów i budynków (tj. użytku RV) organ stwierdził, że zmiana zapisów ewidencyjnych z Bp na Br-RV przekraczałaby zakres wniosku właściciela nieruchomości, gdyż postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie toczyło się z wniosku strony.

Ponadto organ wskazał, że przedmiotowy grunt można uznać za wyłączony z produkcji rolniczej, gdyż z uwagi na klasę gruntu (grunt klasy RV) przed rozpoczęciem procesu budowlanego nie wymagał on wydania decyzji o wyłączeniu z produkcji rolniczej. Z dokumentacji budowlanej znajdującej się w aktach postępowania w postaci projektu architektoniczno-budowlanego nie wynika zaś, że budowane budynki przeznaczone były do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych (tom I akt karta 35-75). Zatem faktyczny sposób obecnego zagospodarowania działki nr (...) wskazuje, jak podsumował organ, że prawidłowo została ona zaliczona do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie budowy.

Jednocześnie organ stwierdził, że w przedmiotowej sprawie nie było podstaw do potraktowania wniosku skarżącego jako wniosku o wznowienie postępowania i że stanowisko to potwierdził wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 października 2015 r. Organ zaznaczył, że w przypadku modernizacji gruntów i budynków kwestie dotyczące wznowienia postępowania administracyjnego nie mają zastosowania, gdyż postępowanie to nie kończy się decyzją administracyjną, a wprowadzenie zmian do operatu ewidencyjnego odbywa się w trybie czynności materialno-technicznej. Wskazał też, że prowadzone z wniosku skarżącego postępowanie dotyczyło aktualizacji operatu ewidencyjnego w zakresie przywrócenia danych tego operatu sprzed modernizacji gruntów i budynków.

W tym stanie rzecz organ skonstatował, że przeprowadzona w sprawie w kontekście norm prawa materialnego i wskazań zwartych w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 13 października 2015 r. analiza całości materiałów dowodowych, w tym tych dostarczonych przez skarżącego w dniu (...) r., nie dała podstaw do wprowadzenia zmiany w zakresie użytków gruntowych dla działki nr (...) (przywrócenia poprzednich zapisów).

Na powyższe decyzje organu II instancji skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy domagając się m.in. uchylecia rozstrzygnięć organów obu instancji i przywrócenia poprzedniego statusu użytku rolnego działki nr (...), stwierdzenie bezskuteczności czynności dokonanej zaskarżoną zmianą, wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 4 i 5 k.p.a. w zw. z art. 10 § 1 k.p.a. oraz przeprowadzenia wnioskowanego postępowania dowodowego.

W motywach skargi skarżący zarzucił organowi istotne naruszenie art. 7, art. 8, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 78 § 1, art. 79 § 1 i 2 oraz art. 80 k.p.a. w zakresie dotyczącym przeprowadzonego postępowania dowodowego. W tym kontekście skarżący wskazał na całkowite zignorowanie przez organ wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 13 października 2015 r., w którym Sąd wskazał na poważną wadę postępowania dowodowego, naruszającą art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., na nie ustosunkowanie się organu do kluczowych stawianych mu zarzutów i nie uzupełnienie materiału dowodowego, stanowiącego zgodnie z twierdzeniem organu podstawę dokonania



II SA/Bd 997/16 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy  
kwestionowanej zmiany w ewidencji gruntów i budynków (tj. o dowody w postaci: operatu technicznego (...) nr (...); operatu ewidencyjnego klasyfikacji działek na podstawie, którego dokonano zmiany w ewidencji; dokumentacji z wyników oględzin geodety i terenowych pomiarów geodezyjnych, o których to czynnościach skarżący nie był powiadomiony i w których nie uczestniczył), a także na brak ustosunkowania się organu do złożonych przez skarżącego wniosków o przesłuchanie świadków.

Skarżący zarzucił organowi także naruszenie § 47 ust. 3 i § 49 egib rozporządzeniem egib) w zw. z art. 7, art. 8, art. 9 i art. 10 § 1 k.p.a. poprzez pozbawienie go udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). W tym zakresie powołał się na brak powiadomienia go o czynnościach, których efektem było dokonanie zmiany danych w ewidencji gruntów i budynków dla działki nr (...), na brak wszczęcia postępowania administracyjnego w następstwie pozyskania powoływanych przez organ dowodów źródłowych (dokumentacji z oględzin i pomiarów geodezyjnych) oraz brak zakończenia postępowania wydaniem stosownej decyzji administracyjnej, zamiast jak to uczyniono dokonania zmiany w drodze czynności materialno-technicznej. Zdaniem skarżącego, nie było podstaw do naniesienia na mapę ewidencyjną zmiany danych, skoro budowa siedliska nie została jeszcze zakończona, a organ nie posiadał dokumentów źródłowych. Brak w aktach sprawy dokumentacji z oględzin i pomiarów geodezyjnych uzasadnia w ocenie skarżącego eliminację wadliwych decyzji organów obu instancji, albowiem jak podkreślił, aktualizacja ewidencji gruntów i budynków musi być udokumentowana (§ 35 egib), zaś dokonanie zmiany na podstawie interpretacji geodety w dokumentacji geodezyjnej jest niedopuszczalne.

Wskazując, że w sprawie dokonanej zmiany w ewidencji organy uzasadniły ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę nr (...), wyłączeniem jej z produkcji rolnej z powodu realizacji budowy budynku mieszkalnego wraz z garażem i pomieszczeniem gospodarczym oraz brakiem prowadzeniem na tej działce działalności rolnej, skarżący podkreślił, że wyłączenie z produkcji użytków rolnych może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie, że nie występował on o takie wyłączenie, ponieważ jako osoba prowadząca gospodarstwo rolne ma prawo budować siedlisko na gruntach rolnych i nie musi to być działka wyłączona z produkcji rolnej i takiej decyzji nigdy co do jego działki nie wydano, że gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych leśnych są grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi, że budowa budynków związanych z produkcją rolną, a zatem budowa siedliska rolniczego, nie stanowi przejawu innego niż rolnicze wykorzystanie gruntu, że przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego gruntu rolnego na cele nierolnicze nie powoduje automatycznego przekształcenia gruntu rolnego, w nierolny, a zatem nie stanowi podstawy do zmiany wpisu w rejestrze gruntów. Z powyższych względów, zdaniem skarżącego, nie było podstaw do dokonania zaskarżonej zmiany w ewidencji gruntów i budynków. W jego ocenie teza organu, że rozpoczęcie budowy uzasadnia zmianę klasyfikacji nieruchomości jest nieprawidłowa, ponieważ realizowany budynek mieszkalny wraz z pomieszczeniami gospodarczymi i garażem wchodzi w skład gospodarstwa skarżącego i ma służyć jego rozwojowi, zaś sama działka nadal jest wykorzystywana na cele rolne. Skarżący wskazał, że o rolniczym użytkowaniu jego gruntu stanowi protokół z oględzin organu II instancji, że nigdy grunt ten nie został wyłączony z produkcji rolnej i że ten stan rzeczy potwierdzają nawet wpisy w księdze wieczystej dołączone do akt, a wpis taki zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece jest zgodny z rzeczywistym stanem prawnym.

Ponadto skarżący zarzucił naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania, ponieważ zgodnie z twierdzeniem organu, rozpoznał on złożone odwołanie, a nie sprawę administracyjną, co stanowi o naruszeniu przepisów procedury administracyjnej, w szczególności art. 7, art. 11, art. 77 § 1, art. 80, art. 81 oraz art. 107 § 1 i 3 k.p.a. Skarżący powołał się również na naruszenia przepisów art. 24 § 3 k.p.a. w zw. z art. 8 k.p.a., z uwagi na okoliczność, przeprowadzenia postępowania przed organem II instancji i podpisania decyzji przez te same osoby, co przed uchyceniem decyzji organu II instancji przez Sąd wyrokiem z dnia 13 października 2015 r.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

#### Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zważył, co następuje:

Istota sporu w przedmiotowej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy w sprawie zaistniały podstawy do dokonania w ewidencji gruntów i budynków wnioskowanej przez skarżącego zmiany użytku gruntowego dla działki nr (...), polegającej na przywrócenie poprzedniego wpisu ewidencyjnego (grunty orne klasy V - symbol RV) w miejsce aktualnie ujawnionych w ewidencji zurbanizowanych terenów niezabudowanych (symbol Bp).

Ocena przedmiotu sporu wymaga uwzględnienia kryterium legalności jako wyznacznika sądowej kontroli działalności administracji publicznej, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia (...) r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.) w zw. z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718, dalej powoływanej jako p.p.s.a.), a także dyrektyw wynikających z treści art. 153 p.p.s.a. dotyczących mocy wiążącej oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania zawartych w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego, jako że o sprawie wypowiedział się już Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 października 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 600/13 uchylającym decyzję (...) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia (...) r., którą to organ II instancji orzekł o utrzymaniu w mocy decyzji Starosty B. z dnia (...) r. odmawiającej dokonania wnioskowej przez skarżącego zmiany w ewidencji gruntów i budynków. Okoliczność podjęcia zaskarżonej do Sądu decyzji w następstwie ww. wyroku sądu administracyjnego determinuje ocenę jej zgodności z prawem przez Sąd orzekający w niniejszym postępowaniu sądowoadministracyjnym, albowiem zgodnie z art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Jeśli więc dany wyrok nie zostanie zakwestionowany w drodze właściwego środka odwoławczego i w efekcie się uprawomocni, a stan prawny nie ulegnie zmianie, wówczas kwestie prawne przesądzone w wyroku i wskazania w nim zawarte są wiążące dla organów administracyjnych orzekających w sprawie, tegoż sądu oraz sądu II instancji rozpatrującego ewentualnie skargę kasacyjną od kolejnego wyroku dotyczącego tej samej sprawy.

Jesteś użytkownikiem programu LEX? Zaloguj się do LEX (<https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522382275>).

Nie korzystasz jeszcze z programów LEX? Czytaj w dostępie testowym





późn. zm., dalej powoływanej jako ustawa lub pgik), oraz uszczegóławiające materię ustawową przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 542 z późn. zm., dalej powoływanego jako rozporządzenie lub egib).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 pgik, przez ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości) rozumie się system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Przedmiotowy zakres ewidencjonowanych informacji w odniesieniu do gruntów, stosownie do art. 20 ust. 1 pkt 1 pgik, obejmuje informacje dotyczące m.in.: położenia gruntów, ich granic i powierzchni, rodzaju użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, a także oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi. Powyższe informacje, na zasadzie art. 24 ust. 1 pgik, zawiera tzw. operat ewidencyjny, który składa się z bazy danych, prowadzonej za pomocą systemu teleinformatycznego zapewniającego m.in. wizualizację danych w formie rejestrów, kartotek i wykazów oraz mapy ewidencyjnej, a nadto zbioru dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych.

Ewidencję gruntów i budynków prowadzą starostwie (art. 22 ust. 1 pgik). Zarówno ustawa, jak i rozporządzenia w ramach zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji wyszczególnia m.in. zadania dotyczące aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków (art. 24 pgik, § 45 egib) oraz zadania dotyczące modernizacji ewidencji gruntów i budynków (art. 24a pgik, § 55 egib).

Podstawową zasadą prowadzenia ewidencji jest zasada aktualności, tj. utrzymywania operatu w zgodności z aktualnymi, dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi, co wynika z przepisów rozdziału 3 rozporządzenia (§ 44 i nast. egip). Przepis § 44 pkt 2 egib wprost stanowi, że starosta ma obowiązek utrzymania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności. W myśl § 45 ust. 1 egib aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w celu: 1) zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym oraz obowiązującymi standardami technicznymi, 2) ujawnienia nowych danych ewidencyjnych, 3) wyeliminowania danych błędnych. Do aktualizacji operatu ewidencyjnego stosuje się odpowiednio m.in. § 35, który określa źródła danych ewidencyjnych niezbędnych do założenia ewidencji (§ 45 ust. 2 egip). Informacje zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek (art. 24 ust. 2a pgik). Aktualizacja następuje w drodze czynności materialno-technicznej (art. 24 ust. 2b pkt 1 pgik) bądź w drodze decyzji administracyjnej (art. 24 ust. 2b pkt 2 pgik). Decyzją administracyjną odmawia się również aktualizacji informacji zawartych w ewidencji (art. 24 ust. 2c pgik). Stosownie do art. 22 ust. 2 pgik właściciele nieruchomości są obowiązani zgłaszać właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Na żądanie starosty właściciele nieruchomości są obowiązani dostarczyć dokumenty geodezyjne i inne niezbędne do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków (art. 22 ust. 3 pgik). W związku z tym, iż ewidencja gruntów i budynków stanowi rejestr informacji odzwierciedlający stan prawny i faktyczny danej nieruchomości (art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. a pgik), dokonywane w niej wpisy mają charakter deklaratoryjny, a więc jedynie potwierdzają one określony stan wynikający z dokumentów. Postępowanie mające na celu aktualizację operatu ewidencyjnego ma więc charakter rejestrowy, czyli wtórny względem zdarzeń prawnych, z których wynikają zmiany danych podlegających ujawnieniu w ewidencji. Potwierdza to przepis § 45 egip stanowiąc wprost, że aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych. Aktualizacji dokonuje się niezwłocznie po uzyskaniu przez starostę odpowiednich dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych.

Dokonanie zmian w operacie ewidencyjnym może być m.in. konsekwencją udokumentowania przez osobę zainteresowaną rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji, a danymi wynikającymi z dokumentów przedłożonych przez stronę wnioskującą o dokonanie aktualizacji. W takiej sytuacji organ zobowiązany jest dokonać weryfikacji wniosku strony i ocenić, czy faktycznie udokumentowano rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji a danymi wynikającymi z przedłożonych dokumentów. Zadaniem organów ewidencyjnych nie jest jednak dokonywanie interpretacji czy wykładni niejasnych i nieczytelnych w swym zapisie dokumentów, lecz dokonywanie wpisów na podstawie nie budzącej wątpliwości, co do swej treści dokumentacji (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 221/16 - CBOSA). Organy ewidencyjne nie są uprawnione do weryfikacji dokumentów, na podstawie których dokonują zmian w ewidencji (wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2802/12, wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 666/07 - CBOSA), a ewidencja gruntów i budynków nie może powodować skutków prawnych z mocą wsteczną (wyroki NSA z dnia 18 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2802/12 i z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 829/13, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 lipca 2016 r., sygn. akt I SA/Go 126/16 - CBOSA). Niedopuszczalne jest więc dokonywanie zmian danych w ewidencji z mocą wsteczną. Co prawda, w pojęciu "aktualizacja" ewidencji gruntów i budynków mieści się także usuwanie (prostowanie) błędnych wpisów bazy danych ewidencyjnych, tym niemniej czym innym jest prostowanie błędnych danych w ewidencji, mających charakter oczywistych pomyłek (w świetle złożonych dokumentów), a czym innym prostowanie przez organ ewidencyjny merytorycznych zapisów zawartych w dokumentacji sporządzonej przez uprawnionych geodetów. Usunięcie błędnego wpisu z ewidencji gruntów następuje więc w ramach aktualizacji, gdy uzasadnia to aktualny stan nieruchomości, który ewidencja ma odzwierciedlać i dokonuje się nową zmianą obowiązującą od momentu jej ujawnienia (wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 573/16 - CBOSA).

Jesteś użytkownikiem programu LEX? Zaloguj się do LEX (<https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522382275>)

Od opisanej formy dokonywania zmian danych ewidencyjnych należy odróżnić modernizację ewidencji gruntów i budynków, którą starosta może zarządzić na obszarze poszczególnych obrobów ewidencyjnych. Zgodnie z § 55 egip modernizacja ewidencji to zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu uzupełnienia bazy danych



odniesieniu m.in. do stanowiącej własność skarżącego działki nr (...). Polegała ona na zmianie dla tej działki użytku gruntowego poprzez przypisanie jej użytku Bp (zurbanizowane tereny niezabudowane) w miejsce użytku RV (grunty orne klasy V). W związku z tym, że danymi ewidencyjnymi dotyczącymi gruntów są m.in. dane dotyczące użytków gruntowych i klas bonitacyjnych (§ 59 pkt 6 egip), to przedmiotem modernizacji ewidencji jest także modyfikacja użytków gruntowych. Z regulacji art. 24a pgik w zw. z § 55-57 egib (w wersji obowiązującej w czasie, gdy została przeprowadzona modernizacja) wynika, że modernizacja ewidencji gruntów i budynków odbywa się według ściśle określonej, sformalizowanej procedury. W ramach tej procedury, zarówno o rozpoczęciu prac geodezyjnych i trybie postępowania związanego z modernizacją, jak i o zmianach objętych projektem operatu opisowo-kartograficznego nie zawiadamia się indywidualnie właścicieli nieruchomości, lecz podaje się te informacje - w tym o miejscu i terminie wyłożenia projektu do wglądu - do wiadomości publicznej (poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń, ogłoszenie w prasie). Każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane ujawnione w projekcie operatu opisowo-kartograficznego, może w okresie wyłożenia projektu do wglądu zgłaszać uwagi do tych danych (art. 24a ust. 6 pgik). Projekt operatu opisowo-kartograficznego z mocy prawa staje się operatem opisowo-kartograficznym, z chwilą upływu terminu, na jaki projekt był wyłożony (art. 24a ust. 8 pgik). Zgodnie z przepisami art. 24a ust. 9 i 10 pgik środkiem prawnym służącym do kwestionowania danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków ujawnionych w operacie opisowo-kartograficznym, przez osoby, których interesu prawnego dotyczą te dane, są zarzuty. O uwzględnieniu lub odrzuceniu tych zarzutów starosta rozstrzyga w drodze decyzji (art. 24a ust. 10 pgik). W myśl art. 24a ust. 12 pgik zarzuty zgłoszone po upływie terminu określonego w ust. 9, tj. po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa informacji, o tym, że projekt operatu stał się operatem ewidencji gruntów i budynków, traktowane są jako wnioski o zmianę danych objętych ewidencją.

Z opisanej procedury modernizacji ewidencji gruntów i budynków wynika, że w zależności od etapu procesu modernizacji ewidencji, ustawa przewiduje różne środki, z których osoba zainteresowana można skorzystać w określonym ustawowo terminie. Środki te stanowią: uwagi do projektu, zarzuty do operatu oraz wnioski o zmianę danych ewidencji. Skoro w przedmiotowej sprawie wskazana procedura modernizacji ewidencji została zachowana, a skarżący nie skorzystał z przysługujących mu praw zgłoszenia uwag oraz zarzutów co do ustaleń projektu operatu zarówno na etapie wyłożenia operatu, jak również w stosownym czasie po ogłoszeniu go w dzienniku urzędowym województwa, to tym samym bezsprzecznie projekt operatu opisowo-kartograficznego stał się pełnoprawnym operatem ewidencji gruntów i budynków dla obrębu ewidencyjnego, a dokonane w wyniku modernizacji wpisy w ewidencji stały się obowiązujące i wiążące. Podkreślić należy, że tożsame stanowisko w tym zakresie wyraził już WSA w Bydgoszczy w mającym moc wiążącą w sprawie wyroku z dnia 13 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 600/13, jednoznacznie i wprost przesądzając, że materiał dowodowy sprawy potwierdza, iż procedura modernizacji ewidencji gruntów i budynków została zachowana przez Starostę i że skarżący nie skorzystał z przysługującego prawa wypowiedzenia się co do ustaleń projektu operatu zarówno na etapie wyłożenia operatu, jak również w stosownym czasie po ogłoszeniu go w dzienniku urzędowym województwa. W tej sytuacji projekt operatu opisowo-kartograficznego stał się pełnoprawnym operatem ewidencji gruntów i budynków dla obrębu ewidencyjnego K. Oznacza to, że nie można podzielić argumentacji skarżącego, że wprowadzona zmiana do operatu ewidencyjnego zostało dokonana bezpodstawnie, z naruszeniem jego prawa do udziału w postępowaniu modernizacyjnym. Jak wykazano wyżej, przepisy określające sposób dokonywania zmian danych ewidencyjnych w trybie modernizacji ewidencji gruntów i budynków nie nakładają obowiązku indywidualnego zawiadamiania właścicieli nieruchomości o rozpoczęciu i prowadzeniu prac dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz o zmianach objętych projektem operatu opisowo-kartograficznego, a następnie operatem ewidencji gruntów i budynków. Procedura modernizacji przewiduje w tym zakresie publiczne formy informowania o działaniach i czynnościach objętych modernizacją, zabezpieczając interesy właścicieli nieruchomości objętych modernizacją poprzez przyznanie im prawa do skorzystania w ustawowym terminie z możliwości zgłoszenia uwag do projektu operatu oraz wniesienia zarzutów do operatu opisowo-kartograficznego. Skoro więc skarżący z tych środków prawnych nie skorzystał, a organ dochował procedury przeprowadzenia modernizacji ewidencji określonej w art. 24a pgik, to tym samym skarżący nie może skutecznie podnieść zarzutów dotyczących pozbawienia go udziału w postępowaniu, w którym dokonano zmian w ewidencji. W tej sytuacji wszystkie zarzuty skargi dotyczące tej kwestii należy uznać za nie zasługujące na uwzględnienie. Wbrew stanowisku skarżącego, Sąd w wyroku z dnia z dnia 13 października 2015 r. nie wskazał na braki materiału dowodowego postępowania, w ramach którego przeprowadzono modernizację ewidencji gruntów i budynków, a wręcz przeciwnie; przesądził, że postępowanie to zostało przeprowadzone prawidłowo i wszystkie zarzuty skarżącego dotyczące tego postępowania są bezpodstawne. Powodem natomiast uchylecia przez Sądu decyzji (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia (...) r. było jedynie nie rozpatrzenie przez organ II instancji przedłożonych przez skarżącego dokumentów mogących świadczyć o innym sposobie użytkowania działki nr (...) (zaświadczenia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biura Powiatowego w B. z dnia (...) r. o nadaniu numeru identyfikacyjnego, wydruku z księgi wieczystej nr (...) z dnia (...) r., kserokopii umów dzierżawy z dnia (...) r. i (...) r., wydruków zdjęć), które to dokumenty przedłożone zostały w postępowaniu prowadzonym w trybie aktualizacji, a nie modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Skoro skarżący nie zaskarżył wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 13 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 600/13, powodując, że stał się on prawomocny, to tym samym wyrok ten ma moc wiążącą zarówno dla orzekającego ponownie w sprawie organu odwoławczego, jaki i Sądu w prowadzonym aktualnie postępowaniu sądowno-administracyjnym, co oznacza brak możliwości podważenia i zakwestionowania oceny prawnej i wskazań zawartych w wyroku z dnia 13 października 2015 r. W konsekwencji więc Sąd orzekający w obecnym składzie nie ma podstaw do uznania, że dokonane zmiany w ewidencji gruntów i budynków w trybie modernizacji ewidencji zostały przeprowadzone nieprawidłowo.

Brak skorzystania przez skarżącego ze środków przewidzianych w procedurze modernizacji ewidencji gruntów i budynków, a przede wszystkim nie zgłoszenie zarzutów do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków ujawnionych w operacie opisowo-kartograficznym, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa informacji o tym, że projekt operatu

stał się operatem ewidencji gruntów i budynków oznacza, że wniosek skarżącego z dnia (...) r., sprecyzowany pismem z dnia (...) r., II SA/Bd 997/16 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy traktować należy jako wniosek o zmianę danych objętych ewidencją (art. 24a ust. 12 pgik), co też zasadnie uczyniły orzekające w

sprawie organy i co zostało przesądzone w wyroku z dnia 13 października 2015 r. W złożonym wniosku skarżący domagał się przywrócenia poprzedniego wpisu ewidencyjnego dla działki nr (...), co oznacza w okolicznościach sprawy, że wnioskował on o dokonanie zmiany ewidencji poprzez przypisanie dla działki (...) użytku gruntowego o symbolu RV - grunty orne klasy V (jako że taki wpis ujawniony był w ewidencji przed dokonaniem jej modernizacji), w miejsce aktualnie ujawnionego w ewidencji użytku Bp - zurbanizowane tereny niezabudowane. Przedmiotem oceny w niniejszej sprawie jest więc to, czy wniosek skarżącego o zmianę danych w ewidencji w żądanym zakresie znajduje uzasadnienie w obowiązujących przepisach prawa. Niewątpliwie zmiana stanu faktycznego na gruncie stanowi podstawę do wprowadzenia odpowiedniej zmiany w ewidencji. Niemniej jednak, tak jak podkreślono to wcześniej, zmiana danych objętych ewidencją gruntów i budynków polegająca na zaliczeniu gruntów do konkretnych rodzajów użytków gruntowych musi wynikać z dokumentów potwierdzających istniejący na gruncie stan faktyczny i nie jest możliwa z datą wsteczną.

Problematyka rodzaju użytków gruntowych wykazywanych w ewidencji, ich podziału na grupy, a w ramach grup na mniejsze jednostki uregulowana zastała w przepisach § 67-68 rozporządzenia. Zgodnie z § 67 ust. 1 egip użytki gruntowe dzielą się na następujące grupy: 1) użytki rolne, 2) grunty leśne, 3) grunty zabudowane i zurbanizowane, 4) użytki ekologiczne, 5) grunty pod wodami, 6) tereny różne. Działka skarżącego ze względu na faktyczny sposób jej użytkowania stwierdzony podczas oględzin w terenie przeprowadzonych przez geodetę i ze względu na rozpoczęty proces budowlany została zaliczona w toku modernizacji ewidencji gruntów i budynków do kategorii zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy (symbol Bp), wyszczególnionej zgodnie z § 68 ust. 3 pkt 4 egip w ramach grupy grunty zabudowane i zurbanizowane. Przed modernizacją działka skarżącego oznaczona była w ewidencji symbolem RV, a więc jako grunty orne klasy V. Stosownie do § 68 ust. 1 egip grunty rolne dzieli się na kategorie: użytki rolne (pkt1) i nieużytki (pkt 2). W ramach zaś użytków rolnych rozróżnia się m.in. grunty orne oznaczone symbolem R (§ 68 ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz grunty rolne zabudowane oznaczone symbolem Br (§ 68 ust. 1 pkt 1 lit. e). Zasady zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych określa załącznik nr 6 do rozporządzenia (§ 68 ust. 6). Rozróżnienie rodzajów użytków gruntowych w ramach postępowania aktualizacyjnego musi zatem uwzględniać cechy, właściwości i inne elementy charakterystyczne dla danego rodzaju użytku gruntowego określone w załączniku nr 6 do rozporządzenia, albowiem to one wyznaczają kryteria zaliczenia gruntu do poszczególnych rodzajów użytków gruntowych.

Zgodnie z Lp. 1. załącznika nr 6 do gruntów ornych zalicza się grunty poddane stałej uprawie mechanicznej mającej na celu produkcję rolniczą lub ogrodniczą, grunty nadające się do uprawy, o której mowa wyżej, ale zajęte pod plantacje chmielu, wikliny lub drzew ozdobnych, w tym choinek, oraz szkółki ozdobnych drzew lub krzewów, lub na których urządzone zostały rodzinne ogrody działkowe, grunty zajęte pod urządzenia i budowle wspomagające produkcję rolniczą lub ogrodniczą i położone poza działką siedliskową, a także grunty utrzymywane w postaci ugoru lub odłogowane. W ocenie Sądu, w świetle przeprowadzonych w dniu (...) oględzin działki nr (...), przedmiotowa działka nie spełnia żadnego z podanych kryteriów kwalifikacji gruntu do gruntów ornych. Przeprowadzone oględziny wykazały, że na działce tej znajduje się rozpoczęta budowa budynku mieszkalnego z garażem wraz z budynkiem gospodarczym. Budynki te posiadają wybudowane ściany zewnętrznej i wewnętrzne, z tym że budynek gospodarczy posiada tylko ścianę zewnętrzną od strony działki nr (...). Budynki nie posiadają stropu lub innego zadaszenia. Wewnątrz budynku rosną pojedyncze samosiewy sosny. Część działki obsadzona jest drzewami owocowymi oraz krzewami porzeczki i aronii. Na działce znajdują się materiały budowlane w postaci pryzmy żwiru, pustaki, cegły, belki i bloczki stropowe, zbiornik na wodę oraz wykop ziemny na szambo. W trakcie oględzin na działce były dwie kaczki oraz kilka kur. W części garażowej budynku składowane było siano (3 okrągłe bele). Taki stan faktyczny działki nr (...), w tym rozpoczęte na niej inwestycje budowlane nie pozwalają uznać gruntu tej działki za grunt orny, a zwłaszcza za grunt poddawany stałej uprawie w celu produkcji rolniczej czy ogrodniczej, za grunt utrzymywany w postaci ugoru lub odłogowany czy też grunt zajęty pod urządzenia i budowle wspomagające produkcję rolniczą lub ogrodniczą i położone poza działką siedliskową.

Z kolei zgodnie z Lp. 15.1. pkt 1 załącznika nr 6 do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, który to rodzaj użytku gruntowego przypisany jest aktualnie w ewidencji dla działki nr (...), zalicza się grunty na których została rozpoczęta, lecz nie została zakończona budowa, w rozumieniu art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, powodująca wyłączenie tych gruntów z produkcji rolnej lub leśnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z akt sprawy wynika, że decyzją z dnia (...) r. Wójta Gminy B. zatwierdził projekt budowlany i udzielił m.in. skarżącemu pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego wraz z garażem na działce nr (...). W decyzji tej zostało stwierdzone, że zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ternu Gminy B. (uchwała nr XXII/144/93 z dnia 28 czerwca 1993 r.) oraz decyzją Wójta Gminy B. z dnia (...) r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, działka nr (...) leży w obszarze przewidzianym pod usługi rzemieślnicze z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej. Po wygaśnięciu ww. planu miejscowego w (...), nie została wydana żadna decyzja określająca inne przeznaczenie terenu czy zmieniająca przeznaczenie obiektu budowlanego. W aktach sprawy znajduje się również pismo Starostwa Powiatowego w B. z dnia (...), w którym poinformowano właścicieli działki nr (...), że w świetle artykułu 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest wymagane wydanie decyzji na wyłączenie z produkcji rolnej gruntu oznaczonego w ewidencji jako działka nr (...), a ponadto akt notarialny z dnia (...) r. Repertorium A Nr (...), na podstawie którego skarżący stał się jedynym właścicielem działki nr (...), w którym to zawarte zostało oświadczenie skarżącego, że na działce nr (...) znajduje się rozpoczęta budowa domu jednorodzinnego na etapie pobudowanych murów, parteru, bez uzbudowania terenu. Również przeprowadzone w dniu (...) oględziny działki nr (...) wykazały, że na działce tej znajduje się budynek mieszkalny z garażem w trakcie budowy wraz z budynkiem gospodarczym i że budynki posiadają ściany zewnętrzne i wewnętrzne bez stropu, z tym, że budynek gospodarczy ma tylko ścianę zewnętrzną od strony działki nr (...). Na tle przytoczonych okoliczności nie ulega wątpliwości, że decyzją z dnia (...) r. Wójta Gminy B. udzielono skarżącemu pozwolenia na



końca (...) sporna działka zlokalizowana była w obszarze przewidzianym pod usługi rzemieślnicze z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej, że po wygaśnięciu tego planu nie została wydana żadna decyzja określająca inne przeznaczenie terenu czy zmieniająca przeznaczenie obiektu budowlanego oraz, że na przedmiotowej działce został rozpoczęty i niezakończony do chwili obecnej proces budowy budynku mieszkalnego z garażem oraz budynku gospodarczego. Istotnym jest także, że wraz z rozpoczęciem procesu budowlanego nastąpiło faktycznie wyłączenie z produkcji terenu przedmiotowej działki. Zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntów. W myśl zaś art. 11 ust. 1 tej ustawy wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, lila, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne - może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że wyłączenie z produkcji rolnej wymaga zezwolenia właściwego organu tylko w przypadku rodzaju gruntów w nim wymienionych. W znajdującym się aktach sprawy piśmie Starostwa Powiatowego w B. z dnia (...) r. zostało wskazane, że w świetle artykułu 11 ust. 1 ww. ustawy nie jest wymagane wydanie decyzji na wyłączenie z produkcji rolnej gruntu oznaczonego w ewidencji jako działka nr (...). Oznacza to, że wyłączenie z produkcji rolnej działki skarżącego nie wymagało uzyskania jakiegokolwiek decyzji i mogło nastąpić poprzez rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntu. W świetle przytoczonych okoliczności oraz rzeczywistego wykorzystania działki nr (...), Sąd z uwagi na rozpoczętą na niej i nie zakończoną budowę, powodującą faktyczne wyłączenie tej działki z produkcji rolnej stwierdził, że aktualny stan występujący na działce nr (...) spełnia kryteria przewidziane w przepisach (załącznik nr 6 do egip - Lp. 15.1. pkt 1) dla użytku gruntowego oznaczonego symbolem Bp - zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy. Poczynione ustalenie oznacza, że nie ma podstaw do dokonania zmiany w ewidencji gruntów i budynków, gdyż aktualny stan faktyczny i prawny działki odpowiada w zakresie dotyczącym informacji o rodzaju użytku gruntowego obecnie występującemu w ewidencji, a ujawnionemu w toku modernizacji ewidencji wpisowi dotyczącemu tego rodzaju informacji.

Odnosząc się natomiast do wyrażonego w toku postępowania administracyjnego stanowiska skarżącego, iż przedmiotowa działka wchodzi w skład jego gospodarstwa rolnego i stanowi siedlisko wskazać należy, że skarżący podnosząc tego rodzaju argumenty jest niekonsekwentny, gdyż w inicjującym przedmiotowe postępowanie wniosku z dnia (...) r., sprecyzowanym pismem z dnia (...) r., skarżący domagał się zmiany danych objętych ewidencją poprzez przywrócenia poprzedniego wpisu dla działki nr (...), a więc de facto poprzez przypisanie jej użytku gruntowego o symbolu RV - grunty orne klasy V, jako że taki wpis ujawniony był w ewidencji przed dokonaniem jej modernizacji. Tymczasem wskazywanie w odwołaniu i skardze, że przedmowy grunt stanowi siedlisko, że wchodzi w skład gospodarstwa rolnego skarżącego oznacza, że skarżący w rzeczywistości twierdzi, że grunt spornej działki stanowi użytek gruntowy o symbolu Br, a więc grunt rolny zabudowany (§ 68 ust. 1 pkt 1 lit. e) egip). To natomiast nie jest spójne z treścią wniosku skarżącego wszczynającego przedmiotowe postępowanie, w którym domagał się on przywrócenia poprzedniego wpisu dla działki nr (...). (...) jednak wskazać należy, że stosowanie do Lp. 5.1. załącznika nr 6 do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się grunty zajęte pod:

- 1)** budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy, magazyny i sortownie ryb, wylęgarnie ryb, przechowalnie ryb, wędzarnie, przetwornie, chłodnie, a także budowle i urządzenia rolnicze, w szczególności: zbiorniki na płynne odchody zwierzęce, płyty do składowania obornika, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego, a także instalacje służące do otrzymywania biogazu rolniczego, place składowe, place postojowe i manewrowe dla maszyn rolniczych;
- 2)** budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujących na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;
- 3)** budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, takie jak: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, śmietniki, składowiska odpadów, jeżeli z gruntami, budynkami, budowlami lub urządzeniami, o których mowa w pkt 1 i 2, tworzą zorganizowaną całość gospodarczą i są położone w tej samej miejscowości lub w bezpośrednim sąsiedztwie w miejscowości sąsiedniej.

W przypadku gdy w skład siedliska usytuowanego na gruncie rolnym wchodzi wyłącznie budynek mieszkalny i urządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 3, to grunt w granicach tego siedliska zalicza się do gruntów rolnych zabudowanych, jeżeli z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo z decyzji o warunkach zabudowy wydanej w związku z budową tego budynku wynika, że przeznaczony jest tylko pod zabudowę zagrodową, albo też z projektu budowlanego stanowiącego załącznik do ważnego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy upoważniającego do rozpoczęcia budowy wynika, że na gruncie tym mogą być budowane budynki i urządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 (Lp. 5.3. załącznika nr 6).

Przytoczone przepisy załącznika nr 6, oznaczone Lp. 5.1. określają zasady zaliczania gruntów do gruntów rolnych zabudowanych, ustanawiając kryteria kwalifikacji gruntu jako gruntu rolnego zabudowanego/Rolny na organ, że skarżący nie przedłożył dokumentów, które w świetle tych regulacji potwierdziłyby, że teren działki nr (...) stanowi grunt rolny zabudowany. Przynajmniej okoliczność, że skarżący jest posiadaczem zależnym (dzierżawcą) działki rolnej wypełniającej definicję gospodarstwa rolnego w świetle art. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (działka nr (...)) nie oznacza automatycznie, że wszystkie inne

unormowań określonych pod Lp. 5.1. Dlatego też niezbędne jest wykazanie rzeczywistego związku danego gruntu z gospodarstwem rolnym, jako elementów tworzących zorganizowaną całość gospodarczą, a tego w przedmiotowej sprawie zabrakło. W definicji gruntów rolnych zabudowanych mowa jest o budynkach mieszkalnych, budynkach przeznaczonych do produkcji rolniczej, do przetwórstwa rolno-spożywczego. W sprawie natomiast mamy do czynienia z rozpoczętą i niezakończoną budową budynku mieszkalnego z garażem i budynkiem gospodarczym. Stan realizacji obiektów nie pozwala jednak jeszcze ich uznać za wypełniające definicję budynku określoną w § 2 ust. 1 pkt 4 egip. Ponadto należy podkreślić, że w sprawie nie ma też dokumentów, o których mowa w przepisie oznaczonym Lp. 5.3. załącznika nr 6, a więc nie ma planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy, z których wynikałoby, że budynek przeznaczony jest tylko pod zabudowę zagrodową, ani też nie ma projektu budowlanego stanowiącego załącznik do ważnego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy upoważniającego do rozpoczęcia budowy, z których wynikałoby, że na gruncie tym mogą być budowane budynki i urządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2. W tych okolicznościach należy podzielić stanowisko skarżącego, iż w aktach sprawy nie ma żadnego dokumentu, o którym mowa w załączniku nr 6 egip Lp. 5., pozwalającego stwierdzić, że obszar przedmiotowej działki stanowi grunt rolny zabudowanych.

W związku z tym, że aktualizacja operatu ewidencyjnego, jak zaznaczono to wyżej, następuje poprzez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych, a skarżący nie przedstawił dokumentów pozwalających w świetle unormowań załącznika nr 6 na dokonanie zmiany w ewidencji, Sąd uznał zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Starosty B. z dnia (...) r. za odpowiadające przepisom prawa. Rozstrzygnięcia orzekających w sprawie organów poprzedzone zostały dokonaniem ustaleń w oparciu o prawidłowo zebrany i oceniony materiał dowodowy. Prawidłowo też do ustalonego stanu faktycznego zastosowano obowiązujące przepisy prawa. W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił wniesioną w sprawie skargę.

*Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.*

Regulamin (/assets/OpenLEX-regulamin.pdf)  
Polityka prywatności  
(<https://pomoc.wolterskluwer.pl/polityka-prywatnosci-wolters-kluwer-sp-z-o-o/>)  
Kontakt  
(<http://www.wolterskluwer.pl/kontakt>)  
Prawo.pl (<https://prawo.pl>)

**Kategorie dokumentów:**  
Akty prawne (/akty-prawne)  
Orzeczenia i pisma urzędowe (/orzeczenia-i-pisma-urzedowe)  
Pytania i odpowiedzi (/pytania-i-odpowiedzi)  
Procedury (/procedury)  
Wzory i narzędzia (/wzory-i-narzedzia)  
Komentarze i publikacje (/komentarze-i-publikacje)

**Orzeczenia i pisma urzędowe**  
Orzeczenia sądów (/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow)  
Pisma urzędowe (/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe)

**Dołącz do nas**  
**f**  
(<https://www.facebook.com/WoltersKluwerPL>)  
**t**  
(<https://twitter.com/wolterskluwerpl>)  
**in**  
(<https://www.linkedin.com/company/wolters-kluwer-polska>)  
**y**  
(<https://www.youtube.com/channel/UCKwYqJtsHy0ShFNjnyNirQw>)



[\(/home\)](#)

