

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędziowie:	Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)
Protokolant	referent Ewa Trojan

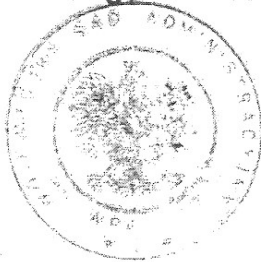
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 stycznia 2018 r.
sprawy ze skargi

na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego
i Kartograficznego
z dnia

w przedmiocie odmowy aktualizacji informacji zawartych w operacie ewidencji
gruntów i budynków

oddala skargę w całości.

Sygn. akt *II SA/Wr 739/17* Dnia *15 kwietnia 2018*
Odpis postanowienia
o stwierdzeniu prawomocności
Referendum sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym
we Wrocławiu Michał Kazek
na podstawie art. 169 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.) stwierdza
że orzeczenie z dnia *10 stycznia 2018*
jest prawomocne od dnia *4 kwietnia 2018*
Na oryginale właściwy podpis.
Za zgodność z oryginałem



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECIALISTA
Izabela Szczerbińska

Stwierdzam
SPECIALISTA

Izabela Szczerbińska

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia _____ Starosta
orzekając na podstawie art. 22 ust. 1 i art. 24 ust. 2c ustawy z dnia 17 maja 1989 r.
– Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 z późn. zm.)
oraz art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego, odmówił
aktualizacji informacji zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków
dotyczących działki nr _____ (PsIV, Lz-PsIV, PsV, PsVI, W) o powierzchni ogólnej 0,4074
ha obręb

_____ poprzez zmianę użytków gruntowych z gruntów rolnych „PsIV, Lz-PsIV,
PsV, PsVI” na zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy „Bp”;
aktualizacji informacji zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków dotyczących
działki nr 54/2 (PsIV, Lz-PsIV, B-PsV, PsV, PsVI, RV, W) o powierzchni ogólnej 0,4076
ha

_____, poprzez zmianę użytków gruntowych z gruntów rolnych „PsIV, Lz-PsIV,
B-PsV, PsV, PsVI, RV” na zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie
zabudowy „Bp”; aktualizacji informacji zawartych w operacie ewidencji gruntów i
budynków dotyczących działki nr _____ (Lz-PsIV, PsV, B-PsV, RV, W) o powierzchni
ogólnej 0,4075 ha

_____ poprzez zmianę użytków gruntowych z gruntów rolnych „Lz-
PsIV, PsV, B-PsV, RV” na zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie
zabudowy „Bp”.

Uzasadniając podjętą decyzję Starosta _____ wyjaśnił m.in., że w dniu _____
Dyrektor Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i
Kartograficznej _____ przekazał do Starostwa Powiatowego w _____
wniosek _____ wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych działek
oznaczonych numerami:

jednostka ewidencyjna: _____, polegających na zmianie oznaczenia
użytków gruntowych z gruntów rolnych na zurbanizowane tereny niezabudowane lub w
trakcie zabudowy (Bp), wskazując na utratę przez wymienione działki charakteru
rolnego i powołując się na dokumentację techniczną z pracy geodezyjnej, przekazaną

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w
w dniu

Ponadto organ orzekający podał w uzasadnieniu, że w toku prowadzonego w sprawie postępowania ustalił – na podstawie informacji uzyskanej od właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, że dla działek wskazanych we wniosku Starosta nie wydał pozwoleń na budowę, ani nie przyjmował zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę, natomiast na podstawie przeprowadzonych przy udziale przedstawicieli oględzin, ustalił aktualny stan istniejący na przedmiotowych działkach.

W toku tej czynności stwierdzono, że

- działka nr to teren zielony, pojedyncze drzewa i krzewy,
- działka nr to teren zielony, pojedyncze drzewa i krzewy,
- działka nr to teren zielony, pojedyncze drzewa i krzewy.

Ustalenia te zostały potwierdzone dokumentacją fotograficzną. W ocenie organu orzekającego zagospodarowanie działek, jak również zgromadzona w sprawie dokumentacja nie wskazują aby teren ten mógł zostać zaliczony do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy (Bp). Przedmiotowy obszar stanowi teren zielony, częściowo zakrzaczony, z pojedynczymi drzewami. Na przedmiotowych gruntach nie została rozpoczęta budowa, w rozumieniu przepisów art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, stanowiącym, że rozpoczęcie budowy następuje z chwilą rozpoczęcia prac przygotowawczych. Prace przygotowawcze natomiast, o których mowa w ust. 2 mogą być wykonywane tylko na terenie objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem. Starosta zwrócił też uwagę, że zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane zarówno pozwolenie na budowę (art. 37) jak również zgłoszenie (art. 30 ust. 5b) ważne są przez okres 3 lat, zatem w niniejszej sprawie nie można mówić o prowadzonych na gruntach objętych postępowaniem pracach przygotowawczych, a ponadto rozpoczęcia prac przygotowawczych nie potwierdzają przeprowadzone oględziny terenowe. Na gruntach tych bowiem nie wykonano geodezyjnego wytyczenia obiektów, niwelacji terenu, nie zagospodarowano terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów, nie wykonano przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy.

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

Motywuując podjęte orzeczenie Starosta przywołał również przepisy ustawowe i wykonawcze, mające zastosowanie w sprawie, w tym przepisy art. art. 20 ust. 1 i 2, 22 ust. 1, 24 ust. 2b i 2c ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, wcześniej powoływanej, przepisy § 44, § 45, § 67 i § 68 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.) oraz treść załącznika nr 6 do tego rozporządzenia w zakresie lp. 15, określającą przesłanki zaliczenia gruntów do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, a także przepisy art. 41 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.).

Opisana powyżej decyzja została w toku instancyjnym zaskarżona przez , która w odwołaniu wniosła o uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu organowi do ponownego rozpatrzenia, zarzucając jednocześnie naruszenie § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1246) poprzez odmowę aktualizacji informacji zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków oraz naruszenie art. 75 § 1, art. 77 §1, art. 78 § 1 i art. 80 kodeksu postępowania administracyjnego poprzez nierzetelne zebranie materiału dowodowego, w tym m.in. „brak wystąpienia z zapytaniem do gminy o występowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub informacji o ewentualnych wydanych warunkach zabudowy”.

Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego decyzją z dnia , wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 kodeksu postępowania administracyjnego, utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W obszernym uzasadnieniu organ odwoławczy opisał dotychczasowy przebieg postępowania w sprawie, a następnie w szczegółowy, wyczerpujący sposób przedstawił materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia podjętego w tej sprawie. W tym zakresie organ orzekający – odwołując się do odpowiednich przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne – wskazał cele funkcjonowania systemu informacyjnego, określonego jako ewidencja gruntów i budynków, organ odpowiedzialny za jego prowadzenie, zakres informacji objętych systemem, obowiązki właścicieli nieruchomości

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

i organów administracji publicznej, wynikające z powinności aktualizowania informacji zawartych w katastrze nieruchomości, tryb aktualizowania informacji i formę odmowy aktualizacji.

Ponadto – przywołując stosowne przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, organ odwoławczy wyjaśnił zakres funkcjonalny i przedmiotowy tych regulacji.

W dalszej części uzasadnienia Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego opisał dokumenty uzyskane w toku postępowania instancyjnego, na podstawie których dokonano ustaleń stanu faktycznego i prawnego sprawy tj.:

- „rejestr gruntów wsi TOM I, założony w rejestrze dla działki nr „nr domu ”, wpisano „użytki rolne” tj.: „grunty orne” klasy „V” i „VI”;
- „pastwiska trwałe” klasy „IV”, „V” i „VI” oraz „tereny osiedlowe” tj. „tereny zabudowane” na gruntach rolnych „PsV”;
- akt notarialny Repertorium „A” numer z dnia umowy sprzedaży, sporządzony przez E Si - notariusza z Państwowego Biura Notarialnego, w którym wpisano: „Państwowe Biuro Notarialne w prowadzi księgę wieczystą kw. Numer dla zabudowanego gospodarstwa rolnego składającego się z działek numer (...), (...), (...). Przedmiotowa nieruchomość położona jest w numer
- decyzję Wojewody z dnia , stwierdzającej „nabycie z dniem , przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowych prawa wieczystego użytkowania gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa przeznaczonego na cele wypoczynkowe, położonego w w , w granicach działek (...) nr ;
- „skorowidz działek” „wykazu zmienionych numerów działek” obrębu z , z którego wynika zmiana numeru działki (stary) na nr ;
- decyzję Wójta Gminy o warunkach zabudowy z dnia dla inwestycji obejmującej „budowę trzech domów mieszkalnych jednorodzinnych i trzech budynków garażowych na

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

- „adnotację urzędową” z dnia _____, sporządzoną przez I: _____
D: _____ - Inspektora Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki
Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w _____ z której wynika, iż
„dnia _____ ustalono, że w elektronicznej bazie wydanych pozwoleń
na rozbiórkę oraz zgłoszeń robót budowlanych prowadzonych (...) od 2006 r., nie
odnaleziono pozwolenia na rozbiórkę dotyczącego obiektów budowlanych
zlokalizowanych na działkach nr _____

Następnie organ odwoławczy wyjaśnił w uzasadnieniu, że przedmiotowy wniosek zawierał żądanie „wprowadzenia zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków” w zakresie użytków gruntowych działek ewidencyjnych:

- nr _____ „poprzez zmianę oznaczenia działki z PsIV - pastwiska trwałe o powierzchni 0,1944 ha, Lz-PsIV - pastwiska trwałe o powierzchni 0,0625 ha, PsV - pastwiska trwałe o powierzchni 0,1212 ha, PsVI - pastwiska trwałe o powierzchni 0,0192 ha, na użytek budowlany Bp - zurbanizowane tereny niezabudowane o powierzchni 0,3973 ha”;
- nr _____ „poprzez zmianę oznaczenia działki z PsIV - pastwiska trwałe o powierzchni 0,0623 ha, Lz-PsIV - grunty zadrzewione i zakrzewione o powierzchni 0,0171 ha, PsV - pastwiska trwałe o powierzchni 0,1466 ha, B-PsV - grunty rolne zabudowane o powierzchni 0,0563 ha, PsVI - pastwiska trwałe o powierzchni 0,0273 ha, RV - grunty orne o powierzchni 0,0890 ha, na użytek budowlany Bp - zurbanizowane tereny niezabudowane o powierzchni 0,3986 ha”;
- nr _____ „poprzez zmianę oznaczenia działki z Lz-PsIV - grunty zadrzewione i zakrzewione o powierzchni 0,134 ha, PsV - pastwiska trwałe o powierzchni 0,1737 ha, B-PsV - grunty rolne zabudowane o powierzchni 0,0621 ha, PsVI - pastwiska trwałe o powierzchni 0,0273 ha, RV - grunty orne o powierzchni 0,1495 ha, na użytek budowlany Bp - zurbanizowane tereny niezabudowane o powierzchni 0,3987 ha”, ze wskazaniem, iż „ww. działki straciły charakter rolny”. Do wniosku załączono dokument „mapa zmian danych ewidencyjnych” w skali 1:1000 (identyfikator ewidencyjny materiału zasobu - operatu technicznego:

Jednocześnie organ orzekający wskazał, że z dokumentacji wchodzącej w skład tego operatu, w szczególności ze sprawozdania technicznego wynika, że celem pracy

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

było opracowanie mapy zmian danych ewidencyjnych. Zakres tych prac obejmował m. in. działki ewidencyjne nr _____ położone w obrębie _____, gminy _____

..... Z kolei z opisu przebiegu i rezultatów wykonywanych prac geodezyjnych i kartograficznych wynika, iż „po porównaniu mapy zasadniczej z terenem stwierdzono zgodność jej treści ze stanem faktycznym (...). Działki straciły charakter rolny. Gmina _____ rozpoczęła proces inwestycyjny z przygotowaniem gruntów pod budownictwo wielorodzinne”. Jednocześnie, jak wynika z dokumentu „mapa zmian danych ewidencyjnych” w skali 1:1000, opracowanego przez geodetę uprawnionego w dniu _____, „stan dotychczasowy” działek ewidencyjnych nr _____ w zakresie użytków gruntowych prezentuje się następująco:

- działka nr _____ o powierzchni ogólnej 0,4074 ha: PsIV - 0,1944 ha, Lz-PsIV - 0,0625 ha, PsV - 0,1212 ha, PsVI - 0,0192 ha, W - 0,0101 ha. Z kolei „stan nowy”: Bp - 0,3973 ha i W - 0,0101 ha.
- nr _____ o powierzchni ogólnej 0,4076 ha: PsIV - 0,0623 ha, Lz-PsIV - 0,0171 ha, PsV - 0,1466 ha, B-PsV - 0,0563 ha, PsVI - 0,0273 ha, RV - 0,0890 ha, W - 0,0090 ha. „Stan nowy”: Bp - 0,3986 ha i W - 0,0090 ha.
- nr _____ o powierzchni ogólnej 0,4075 ha: Lz-PsIV - 0,134 ha, PsV - 0,1737 ha, B-PsV - 0,0621 ha, RV - 0,1495 ha, W - 0,0088 ha. „Stan nowy”: Bp - 0,3987 ha i W - 0,0088 ha.

W tym kontekście organ odwoławczy wyjaśnił, że zgodnie z § 67 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na następujące grupy:

- 1) grunty rolne;
- 2) grunty leśne;
- 3) grunty zabudowane i zurbanizowane;
- 4) 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;
- 5) (uchylony);
- 6) grunty pod wodami;
- 7) tereny różne oznaczone symbolem - Tr.

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

Natomiast, stosownie do § 68 ust. 3 rozporządzenia, do gruntów zabudowanych i zurbanizowanych zalicza się m. in. zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy, oznaczone symbolem - Bp.

Z kolei cechy gruntów i inne przesłanki, które decydują o zaliczaniu gruntów do poszczególnych użytków gruntowych określa załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów. Pod lp. 15 określono definicję zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, oznaczonych symbolem Bp. Do tych użytków gruntowych zalicza się grunty:

- 1) 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;
- 2) które w wyniku zabudowy wyłączone zostały z produkcji rolnej lub leśnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ale na których istniejące wcześniej budynki zostały rozebrane, a jednocześnie grunty te przeznaczone są pod zabudowę.

Jednocześnie, przy ustalaniu konturów zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy bierze się pod uwagę postanowienia decyzji wydanych na podstawie art. 11 oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz treść projektu zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, stosując odpowiednio zasady dotyczące ustalania konturów terenów mieszkaniowych, terenów przemysłowych oraz innych terenów zabudowanych.

Ponadto, do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy nie zalicza się gruntów przeznaczonych pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych, o których mowa w lp. 21.

Organ orzekający zwrócił przy tym uwagę, że przy zaliczaniu gruntów do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy istotny jest stan faktyczny nieruchomości, ale przy uwzględnieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332), w szczególności art. 41 ust. 1, oraz regulacji zawartych w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161).

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

Organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia, prac przygotowawczych na terenie budowy. W rozumieniu ust. 2 i ust. 3 tego artykułu, pracami przygotowawczymi są:

- 1) wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie;
- 2) wykonanie niwelacji terenu;
- 3) zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów;
- 4) wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy.

Prace te mogą być wykonywane tylko na terenie objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem.

Natomiast z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w szczególności art. 2 ust. 1 pkt 1, wynika, że gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są m. in. określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne. Z kolei art. 4 pkt 11 tej ustawy stanowi, że poprzez wyłączenie gruntów z produkcji, rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów; nie uważa się za wyłączenie z produkcji gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3, jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat. Jednocześnie, wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, 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 (art. 11 ust. 1 ustawy), przy czym zgodnie z art. 11 ust. 1b ustawy, wniosek o wyłączenie z produkcji użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego jest wiążący, a decyzja ma charakter deklaratoryjny.

Organ odwoławczy wskazał też w uzasadnieniu, że z wypisu z rejestru gruntów sporządzonego w dniu _____ prezentującego dane ewidencji gruntów i budynków dotyczące przedmiotowych działek wynika, że użytki gruntowe działek nr _____ nr _____ oznaczone są kolejno symbolami: Lzr-PsIV, PsVI, W, PsIV, PsV; PsVI, W, PsIV, Br-PsV, PsV, Lzr-PsIV; Br-PsV, RV, Lzr-PsIV, PsV, W, zatem stanowią w przeważającej części grunty rolne w rozumieniu przepisów art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

ochronie gruntów rolnych i leśnych, w części zadrzewione i zakrzewione a także grunty rolne zabudowane.

W uznaniu organu orzekającego uzyskana w toku postępowania dokumentacja, zawarta w materiale sprawy nie wskazuje, aby na terenie nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działki ewidencyjne nr , zostało rozpoczęte inne niż rolnicze użytkowanie gruntu. Nie została rozpoczęta budowa, w szczególności nie zostały podjęte prace przygotowawcze, o których mowa w art. 41 ust. 1 ustawy Prawa budowlanego. Brak jest dowodów, aby przedmiotowa działka była również objęta pozwoleniem na budowę albo zgłoszeniem, stanowiącym podstawę do rozpoczęcia inwestycji na tym terenie. Z ustaleń Starosty , wynika jednocześnie, iż „w granicach działek nr (...) (...) obręb (...) (...) nie wydał pozwoleń na budowę i nie przyjmował zgłoszeń robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę”. Z kolei, jak wynika z decyzji nr Wójta Gminy o warunkach zabudowy z dnia , w szczególności z „innych warunków i wymagań” określonych w tej decyzji, „przed uzyskaniem pozwolenia na budowę uzyskać decyzję o wyłączeniu gruntów z użytkowania rolniczego lub pisemną informację o braku takiej konieczności”. W zgromadzonych aktach sprawy brak jest tej dokumentacji. Jednocześnie z pisma Starosty z dnia) , wynika, iż „dla działek nr w nie została wydana (...) decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej”. Ponadto, stan faktyczny opisany w „protokole z oględzin” przedmiotowej nieruchomości wskazuje, że m. in. działki nr nr stanowią „teren zielony. Pojedyncze drzewa i krzewy”.

W takich okolicznościach organ odwoławczy stwierdził, iż nie zostały spełnione przesłanki, o których mowa w pkt 1 lp. 15 załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, umożliwiające zaliczenie działek nr , nr nr położonych w obrębie , gminy do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy.

Zdaniem organu nie można również uznać, aby zrealizowane były łącznie warunki, o których mowa w pkt 2 lp. 15 tego załącznika. Bezspornym jest, że przedmiotowe działki spełniają przesłankę przeznaczenia tych gruntów pod zabudowę Wójta Gminy o warunkach zabudowy z dnia

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

obejmująca m. in. działkę nr (przed podziałem), gdzie „rodzaj i zakres inwestycji” określony został jako „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”). Ze zgromadzonego materiału dowodowego, w odniesieniu do działki nr położonej w obrębie nie wynika, aby teren ten był kiedykolwiek zabudowany. Działka ta stanowiła grunty rolne i takie też użytki gruntowe wraz z gruntami pod rowami, obecnie ujawnione są w ewidencji gruntów i budynków. Grunt ten nie spełnia zatem przesłanki wyłączenia z produkcji rolnej lub leśnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w wyniku zabudowy. Jednocześnie, nie rozpoczęto na tej działce innego niż rolnicze użytkowania gruntu.

Z tych samych względów, przesłanek do oznaczenia użytkowaniem gruntowym „Bp” nie spełniają działki nr i nr w części objętej gruntami rolnymi (w tym gruntami zadrzewionymi i zakrzewionymi na użytkach rolnych).

Natomiast, jak wynika z akt sprawy w części działek nr i nr obejmującej aktualnie użytek „grunty rolne zabudowane” istniały zabudowania. W decyzji Nr Wójta Gminy o warunkach zabudowy z dnia wskazano, że na działce nr (przed podziałem) znajdował się „budynek nr ” (ruiny). Istnienie zabudowań potwierdzają również zapisy „Rejestru gruntów” wsi TOM I, założonego w . Jednocześnie, jak wynika z treści „protokołu z oględzin” z dnia działki m. in. nr , nr to „tereny zielone, pojedyncze drzewa i krzaki” (na załączonej do tego protokołu dokumentacji fotograficznej brak zabudowań). Zatem, pomimo spełnienia kryterium przeznaczenia tych gruntów pod zabudowę, a także dowodów na istnienie zabudowań (obecnie ich brak), działki te nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w wyniku zabudowy, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Od założenia ewidencji gruntów w 1961 r. działki były oznaczone użytkowaniem grunty rolne zabudowane, a zatem zabudowania te były związane z gospodarstwem rolnym. Grunty te nie utraciły swojego rolniczego charakteru, bowiem nie rozpoczęto innego niż rolnicze użytkowania gruntu.

Odwołując się do przedstawionych w uzasadnieniu okoliczności Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego stwierdził, że żadna z działek wymienionych we wniosku Gminy z dnia nie spełnia przesłanek, o których mowa w lp. 15 załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

Argumentacja organu odwoławczego została uzupełniona poglądami judykatury prezentowanymi w przywołanych w uzasadnieniu decyzji wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W zakończeniu uzasadnienia organ orzekający odniósł się w merytoryczny sposób do zawartych w odwołaniu zarzutów naruszenia prawa materialnego i procesowego w rozpoznawanej sprawie, natomiast w konkluzji motywów stwierdził, że na przedmiotowych działkach nie zostało rozpoczęte inne niż rolnicze użytkowanie gruntów, na co jednoznacznie wskazuje materiał zebrany w sprawie. Grunty te nie zostały również wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu przepisów powoływanej wcześniej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a wnioskodawca nie przedłożył dokumentacji potwierdzającej faktyczne rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowanie gruntów.

W ocenie organu odwoławczego w rozpoznawanej sprawie nie zaistniały podstawy do przyjęcia, że nastąpiła zmiana charakteru działek z gruntów rolnych na zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy.

Prawidłowość decyzji wydanej w postępowaniu odwoławczym zakwestionowała Gmina poprzez skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego:

W petitum skargi działający imieniem skarżącej Wójt Gminy zaskarżając wydaną w tej sprawie decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w całości zarzucił jej:

- 1) naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 138 § 1 pkt 1 kpa w zw. z art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 78 § 1 i art. 80 kpa, polegające na utrzymaniu w mocy decyzji nr 6/2017 Starosty z dnia mimo że zebrany materiał dowodowy nie został rozpatrzony wyczerpująco, z uwagi na:
 - a) pominięcie rzeczywistego sposobu użytkowania przedmiotowych działek gruntu, ujawnionego w operacie technicznym geodety A P oraz w wyniku oględzin nieruchomości,
- 2) naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a to art. 138 § 1 pkt 1 kpa w zw. z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 r. (zwanym w dalszej części rozporządzeniem) w zw. z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zwanej dalej ogri), polegające na przyjęciu, że w odniesieniu do przedmiotowych działek gruntu nie zostały spełnione przesłanki umożliwiające zaliczenie tych nieruchomości do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, mimo że na przedmiotowych działkach doszło do wyłączenia gruntów z produkcji, grunty zostały objęte decyzją o warunkach zabudowy, co stanowi podstawę do zakwalifikowania nieruchomości do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie budowy.

Jednocześnie – powołując się na przepisy art. 145 § 1 pkt 1 i art. 135 oraz art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369) – przedstawiciel skarżącej Gminy wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Starosty i zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wójt Gminy przywołał treść przepisu art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, typizującego grunty rolne oraz treść załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków określającą grunty zaliczone do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy.

Następnie – wskazując na wynikający z przepisów § 44 i § 47 powołanego powyżej rozporządzenia, wymóg utrzymywania ewidencji gruntów w stanie aktualności i uwzględnienia w niej zmian faktycznych i prawnych gruntów – Wójt Gminy podał w uzasadnieniu skargi, że w przypadku zmiany sposobu użytkowania działki oraz zaistnienia decyzji o warunkach zabudowy, obejmującej określoną działkę, konieczne jest naniesienie tych zmian prawnych i faktycznych w ewidencji gruntów. Nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja, w której zmiana sposobu użytkowania nie znajduje odzwierciedlenia w ewidencji gruntów. Nie można przy tym pomijać, że ewidencja gruntów i budynków ma charakter deklaracyjny. Wprowadzenie więc aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków nie kreuje zmiany stanu prawnego, lecz ujawnia to, co w sferze faktycznej i prawnej już się dokonało. Zgodnie z orzeczeniem

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

Naczelnego Sądu Administracyjnego, „dokonywane wpisy w ewidencji gruntów mają charakter wyłącznie techniczno-deklaratoryjny, a organy ewidencyjne rejestrują jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Postępowanie ewidencyjne ma charakter wyłącznie informacyjny, służy bowiem ewidencjonowaniu bezpomnych danych o gruntach, budynkach i lokalach” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29.04.2014 r., sygnatura akt I OSK 2452/12).

W odniesieniu do działek gruntu, będących przedmiotem niniejszej sprawy, zaszyły zmiany w sposobie ich użytkowania oraz w ich stanie prawnym.

Z operatu technicznego, przyjętego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 28.03.2017 r. wynika, iż aktualnie działki te stanowią zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy (Bp). Do podobnych wniosków prowadzi protokół z oględzin z dnia 05.05.2017 r. oraz załączona do niego dokumentacja fotograficzna.

Ponadto, przedmiotowe działki leżą w obszarze, dla którego brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy z dnia 1 lipca 2011 r., teren jest przeznaczony pod budowę trzech domów mieszkalnych jednorodzinnych i trzech budynków garażowych oraz infrastruktury technicznej i zjazdu z drogi.

W ocenie strony skarżącej te okoliczności są wystarczające dla dokonania aktualizacji ewidencji gruntów, bowiem zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów.

Dodatkowo wskazano w uzasadnieniu skargi, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że aktualizacja danych w ewidencji gruntów winna być dokonana nie tylko wówczas, gdy dla danej nieruchomości obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lecz także wówczas, gdy w obrocie prawnym istnieje inny akt prawny stanowiący o przeznaczeniu danej działki.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu [redacted] Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wniósł o oddalenie skargi i odniósł się do zarzutów zawartych w skardze i przedstawionej w tym zakresie argumentacji, podtrzymując stanowisko przyjęte przy orzekaniu w sprawie.

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

Na rozprawie wyznaczonej na dzień _____ pełnomocnik
Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego
wniósł o oddalenie skargi i podtrzymał argumentację zawartą w odpowiedzi na skargę.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po
rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:**

Należy przede wszystkim wyjaśnić, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. Jednoznaczność tej zasady sprawia, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych dokonuje oceny co do zgodności kontrolowanej decyzji /innego aktu lub czynności/ z przepisami prawa materialnego, które mają zastosowanie w sprawie oraz z przepisami prawa procesowego, regulującymi tryb jej wydania lub tryb podjęcia innego aktu albo czynności będącej przedmiotem zaskarżenia. Wiążące są przy tym przepisy obowiązujące w dacie wydania zaskarżonego aktu. Uchylenie decyzji administracyjnej albo stwierdzenie jej nieważności następuje tylko w przypadku stwierdzenia istotnych wad w postępowaniu lub naruszenia przepisów prawa materialnego, mających wpływ na wynik sprawy.

Mając na względzie wskazane wcześniej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie ustalonych w sprawie w toku administracyjnego postępowaniu instancyjnego okoliczności faktycznych i istniejących wówczas okoliczności prawnych nie znalazł podstaw dla stwierdzenia zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego lub przepisów prawa procesowego, obligujących do uwzględnienia skargi, mimo rozważenia w toku podjętych czynności rozpoznawczych przepisu art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369), z którego wynika, że Sąd przy rozstrzygnięciu sprawy nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

W rozpoznawanej sprawie powinnością Sądu było dokonanie oceny, co do zasadności nieuwzględnienia przez właściwe instancyjnie organy geodezyjno-kartograficzne wniosku Gminy z dnia r. o wprowadzenie zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków w odniesieniu do nieruchomości znajdującej się w jednostce ewidencyjnej, w obrębie ewidencyjnym o numerze: położonej w ; poprzez: zmianę oznaczenia działki o numerze z PsIV – pastwiska trwałe o powierzchni 0,1944 ha, Lz-PsIV – pastwiska trwałe o powierzchni 0,0625 ha, PsV – pastwiska trwałe o powierzchni 0,1212 ha, PsVI-pastwiska trwałe o powierzchni 0,0192 ha, na użytek budowlany Bp – zurbanizowane tereny niezabudowane o powierzchni 0,3973 ha, zmianę oznaczenia działki o numerze PsIV – pastwiska trwałe o powierzchni 0,0623 ha, Lz-PsIV – grunty zadrzewione i zakrzewione o powierzchni 0,0171 ha, PsV – pastwiska trwałe o powierzchni 0,1466 ha, B-PsV – grunty rolne zabudowane o powierzchni 0,0563 ha, PsVI – pastwiska trwałe o powierzchni 0,0273 ha, RV – grunty orne o powierzchni 0,0890 ha, na użytek budowlany Bp – zurbanizowane tereny niezabudowane o powierzchni 0,3986 ha oraz zmianę oznaczenia działki o numerze 54/3 z Lz-PsIV – grunty zadrzewione i zakrzewione o powierzchni 0,0134 ha, PsV – pastwiska trwałe o powierzchni 0,1737 ha, B-PsV – grunty rolne zabudowane o powierzchni 0,0621 ha, RV – grunty orne o powierzchni 0,1495 ha, na użytek budowlany Bp – zurbanizowane tereny niezabudowane o powierzchni 0,3987 ha z powodu utraty charakteru rolnego, a tym samym zgodności z prawem ostatecznego orzeczenia o odnowie aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków w sposób i w zakresie wskazanym we wniosku.

Materialnoprawna podstawa rozstrzygnięć w sprawach o tak określonym przedmiocie – co w sposób szczegółowy przedstawione zostało w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji – stanowiły przepisy powoływanych wcześniej ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) ewidencja gruntów i budynków stanowi jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje wskazane w art. 20 cytowanej ustawy.

Ustawowy obowiązek aktualizowania ewidencji gruntów i budynków w zakresie ujętych w niej danych dotyczących m.in. gruntów i budynków spoczywa na staroście, który dokonuje tej aktualizacji z urzędu lub na wniosek, poprzez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w sposób ściśle określony w tych przepisach tzn. zgodnie z art. 23, art. 24 i art. 24a ustawy oraz § 45, 46 czy 47 przywołanego rozporządzenia.

Przepis art. 22 ust. 1 cytowanej ustawy stanowi, że ewidencję gruntów i budynków prowadzą starostowie, do obowiązków których należy m.in. zgodnie z § 44 pkt 2 utrzymywanie ewidencji w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami, a aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w celu zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym czy prawnym, ujawnienie nowych danych ewidencyjnych czy wyeliminowanie danych błędnych.

Z art. 24 ust. 2a pkt 1 ustawy wynika, że informacje zawarte w ewidencji podlegają z urzędu aktualizacji, jeżeli wynikają z przepisów prawa, dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1 do 4, materiałów zasobu oraz w przypadku wykrycia błędnych informacji oraz zgodnie z treścią art. 24 ust. 2a pkt 2 na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 lub władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania. Aktualizacja ta może nastąpić albo w drodze czynności materialno-technicznej (art. 24 ust. 2b pkt 1) albo w drodze decyzji administracyjnej (art. 25 ust. 2b pkt 2 ustawy), a odmowa takiej aktualizacji następuje zawsze w drodze decyzji administracyjnej.

W uzupełnieniu należy też wskazać, że ewidencja gruntów ma charakter techniczno-deklaratoryjny, a nie konstytutywny.

Nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, ale potwierdza stan zaistniały wcześniej, czy inaczej rejestruje dokonane zmiany. Oznacza to, że dokonywanie zmian wpisów w ewidencji gruntów i budynków ma charakter wtórny wobec dotyczących danej nieruchomości zmian natury prawnej i faktycznej, a organ ewidencyjny ma obowiązek ocenić zasadność wprowadzenia zmian (aktualizacji informacji) na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

Oceni właściwego organu podlega również dokumentacja geodezyjno-kartograficzna przyjęta do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W rozpoznawanej sprawie dokumentacja taka w formie operatu technicznego została przyjęta w dniu (zaewidencjonowana pod numerem

Z treści złożonej do zasobu dokumentacji wynika, że celem prac geodezyjnych, na podstawie których została sporządzona było opracowanie mapy zmian ewidencyjnych w zakresie działek oznaczonych numerami:

położonych w obrębie gmina

W opisie wykonywanych prac podano również, że działki straciły charakter rolny, a Gmina rozpoczęła proces inwestycyjny z przygotowaniem gruntów pod budownictwo wielorodzinne.

Zdaniem Sądu w rozpoznawanej sprawie organy właściwe instancyjnie po wyczerpującym zebraniu materiału dowodowego i rozpatrzeniu tego materiału w jego całokształcie, prawidłowo uznały, że stan przedmiotowych działek nie uległ zmianie w sposób opisany w dokumentacji geodezyjnej, przyjętej do zasobu geodezyjnego i kartograficznego i nie zaistniały warunki obligujące do aktualizacji informacji, czyli wprowadzenia zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków w sposób wnioskowany przez Gminę pismem doręczonym organowi w dniu

Dokonywaną w tym zakresie ocenie Sąd odniósł przede wszystkim do treści decyzji Wójta Gminy z dnia ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji obejmującej budowę trzech domów mieszkalnych jednorodzinnych i trzech budynków garażowych na działce nr w której wydzielone zostały przedmiotowe działki oraz infrastruktury technicznej na działkach nr

dr i zjazdu z drogi na działce nr dr w , protokołu z oględzin przeprowadzonych w dniu na terenie działek, objętych wnioskiem Gminy postępowania

a ewidencji gruntów w roku przedmiotowy teren standgórzyn, fragmentu mapy ewidencyjnej (w skali 1:1000), której kopie wykonano w dniu obejmującej obszar przedmiotowych działek, fragmentu mapy zasadniczej (w skali 1:500), której kopie wykonano w dniu , obejmującej obszar przedmiotowych działek oraz adnotacji urzędowej z dnia

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

sporządzonej na podstawie informacji uzyskanych w toku postępowania od organu administracji architektoniczno-budowlanej.

W okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie istotne jest – co wyjaśniły organy orzekające w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym, że wskazane w § 67 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków grupy użytków gruntowych obejmują m.in. grunty rolne, grunty leśne, a także grunty zabudowane i zurbanizowane, do których – stosownie do przepisu § 68 ust. 3 powoływanego rozporządzenia zalicza się m.in. zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy, oznaczone symbolem – Bp.

Jednocześnie w załączniku nr 6 do wskazywanego rozporządzenia pod lp. 15 prawodawca w sposób jednoznaczny określił warunki wymagane dla przyznania użytkowi gruntowemu kategorii zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, oznaczonych symbolem Bp.

Uzyskują ją grunty:

- 1) 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;
- 2) które w wyniku zabudowy wyłączone zostały z produkcji rolnej lub leśnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ale na których istniejące wcześniej budynki zostały rozebrane, a jednocześnie grunty te przeznaczone są pod zabudowę.

W tym kontekście należy też zwrócić uwagę, że wyznaczając obszar (ustalając kontury) zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy uwzględnia się treść decyzji wydanej na podstawie art. 11 oraz art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz koncepcję przedstawioną na projekcie zagospodarowania działki lub terenu, sporządzonym stosownie do przepisu art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane.

W ocenie Sądu treść powołanych powyżej regulacji uprawnia do stwierdzenia, że prawodawca uzależnił możliwość kwalifikowania w zbiorze informacji, jaki stanowi ewidencja gruntów i budynków, użytków gruntowych jako zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy wyłącznie od spełnienia warunków określonych

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

w art. 41 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane oraz w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a poprzez to od stanu faktycznego istniejącego na nieruchomości (gruntach), który ma odpowiadać stanowi opisanemu we wskazanych przepisach.

W uznaniu Sądu w obowiązujących warunkach prawnych nie jest możliwe wprowadzenie w sposób legalny zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków poprzez zmianę użytku gruntowego na zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (albo ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Zgodnie bowiem z wypracowaną przez Trybunał Konstytucyjny i judykaturę administracyjną koncepcją decyzji o warunkach zabudowy stanowi ona wyłącznie informację o możliwości wykorzystania danego terenu (zagospodarowania go) w sposób w niej określony.

Nie uprawnia ona samoistnie, podobnie jak ustalenia planistyczne do dokonywania faktycznych zmian na nieruchomości w sposób wynikający ze wskazanych aktów: indywidualnego, czy generalnego.

Należy przy tym wyjaśnić – wobec treści załącznika nr 6 (lp. 15) do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, że zgodnie z przepisem art. 41 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, a pracami przygotowawczymi – stosownie do art. 41 ust. 2 tej ustawy – są: 1) wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie; 2) wykonanie niwelacji terenu; 3) zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów; 4) wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej, przy czym prace te mogą być wykonywane tylko na terenie objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem (art. 41 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane).

Z materiału sprawy wynika, że żaden ze stanów wskazanych przez ustawodawcę, jako pośrednio definiujący rozpoczęcie budowy, w dacie orzekania przez organy administracyjne nie został stwierdzony na żadnej z działek objętych wnioskiem Gminy Podgórzyn.

Wskazują na to dokonane podczas oględzin przeprowadzonych w dniu przy udziale przedstawicieli wnioskodawczyni ustalenia, z których wynika, że działki nr , nr nr w to teren zielony porośnięty pojedynczymi drzewami i krzewami oraz wypis z rejestru gruntów sporządzony w dniu w którym dla przedmiotowych działek wpisano symbole klasoużytków.

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

Rozpoczęcie procesu inwestycyjnego na tych działkach wyklucza również treść adnotacji urzędowej z dnia sporządzonej na podstawie informacji uzyskanej w Wydziale Architektury, Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej Starostwa Powiatu, z której wynika, że Starosta nie wydawał dla działki oznaczonej numerem ewidencyjnym ani dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi pozwoleń na budowę ani nie przyjmował zgłoszeń zamiaru realizowania na tych działkach robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę.

Materiał sprawy uprawnia również do stwierdzenia, że przedmiotowe działki nie zostały wyłączone z produkcji rolnej, stosownie do wymogu zawartego w załączniku nr 6 (lp. 15) do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z przepisem art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów.

Treść tego przepisu nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym wyroki powołane w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, w którym akcentuje się przede wszystkim element „faktyczności” w odniesieniu do wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej, będącego takim działaniem faktycznym, którego istotą jest rozpoczęcie innego niż rolnicze użytkowania gruntów, a nie zaniechanie prowadzenia na tym gruncie działalności rolniczej (np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 1492/15; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1570/16).

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie wynika również, aby dla przedmiotowych działek (lub dla działki oznaczonej przed podziałem nr wydana została przez Starostę decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, o której mowa w zapisach decyzji Wójta Gminy o warunkach zabudowy z dnia

Ponadto – w ocenie Sądu – Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego prawidłowo uznał na podstawie całokształtu dowodowego, że teren działki oznaczonej numerem ewidencyjnym nie był kiedykolwiek zabudowany. Działka ta stanowiła i stanowi nadal – zgodnie z informacjami zawartymi w ewidencji gruntów i budynków – grunty rolne i grunty pod

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

rowami, nie została wyłączona z produkcji rolnej w sposób i w trybie określonym w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ani nie rozpoczęto na niej innego niż rolnicze użytkowania gruntów.

Sąd podzielił również ocenę organu odwoławczego przyjętą w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi i na części których istniały zabudowania, a które obecnie oznaczone są ewidencyjnie jako grunty rolne zabudowane. Fakt istnienia na tym terenie (przed podziałem na działce oznaczonej numerem) zabudowań potwierdza treść wskazywanej wcześniej decyzji Wójta Gminy o warunkach zabudowy, w której wskazuje się na ruiny budynku nr i zapisy „Rejestru gruntów” wsi ; TOM I, założonego w

Aktualnie na przedmiotowych działkach brak jest zabudowań, a działki to teren zielony z pojedynczymi drzewami i krzewami, co potwierdziły ustalenia dokonane podczas oględzin przeprowadzonych w toku postępowania (w dniu).

Należy też zwrócić uwagę, że od założenia ewidencji gruntów w przedmiotowy teren stanowił grunty rolne zabudowane, a zabudowania były związane z działalnością rolniczą, co oznacza, że grunty te nie utraciły rolniczego charakteru, bowiem nie rozpoczęto na nich innego niż rolnicze użytkowania gruntów, nie zostały też w wyniku zabudowy wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

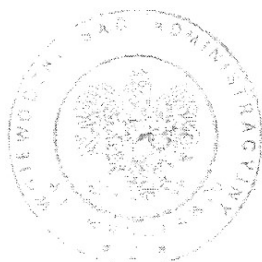
Zdaniem Sądu w okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie należy bezwzględnie zaakceptować ocenę przyjętą przez organy właściwe instancyjnie uznające, że stan faktyczny i prawny żadnej z działek wskazanych w przedmiotowym wniosku tj. działek oznaczonych numerami położonych w obrębie gminy nie spełnia warunków określonych w załączniku nr 6 – lp.

do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, co w konsekwencji uniemożliwia dokonanie wnioskowanej aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, dotyczących wskazanych we wniosku działek poprzez zmianę użytkowników gruntowych z gruntów rolnych na zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie zabudowy Bp.

Stwierdzając zatem, że zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji nie naruszają prawa, a skarga nie zasługuje na uwzględnienie, Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do przepisu art. 151

Sygn. akt II SA/Wr 739/17

powołanej na wstępie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Izabela Szczerbińska