

Sygn. akt I OSK 20/18



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 2 października 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Elżbieta Kremer (spr.)
Sędziowie	{ NSA Tamara Dziełakowska del. WSA Dariusz Chaciński
Protokolant	

po rozpoznaniu w dniu 2 października 2019 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej E ..... P ..... we W.

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

z dnia 24 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SAWr 220/17

w sprawie ze skargi E ..... P ..... we W.

na decyzję D ..... Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we W .....

z dnia ..... 2017 r. nr .....

w przedmiocie dokonania aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków

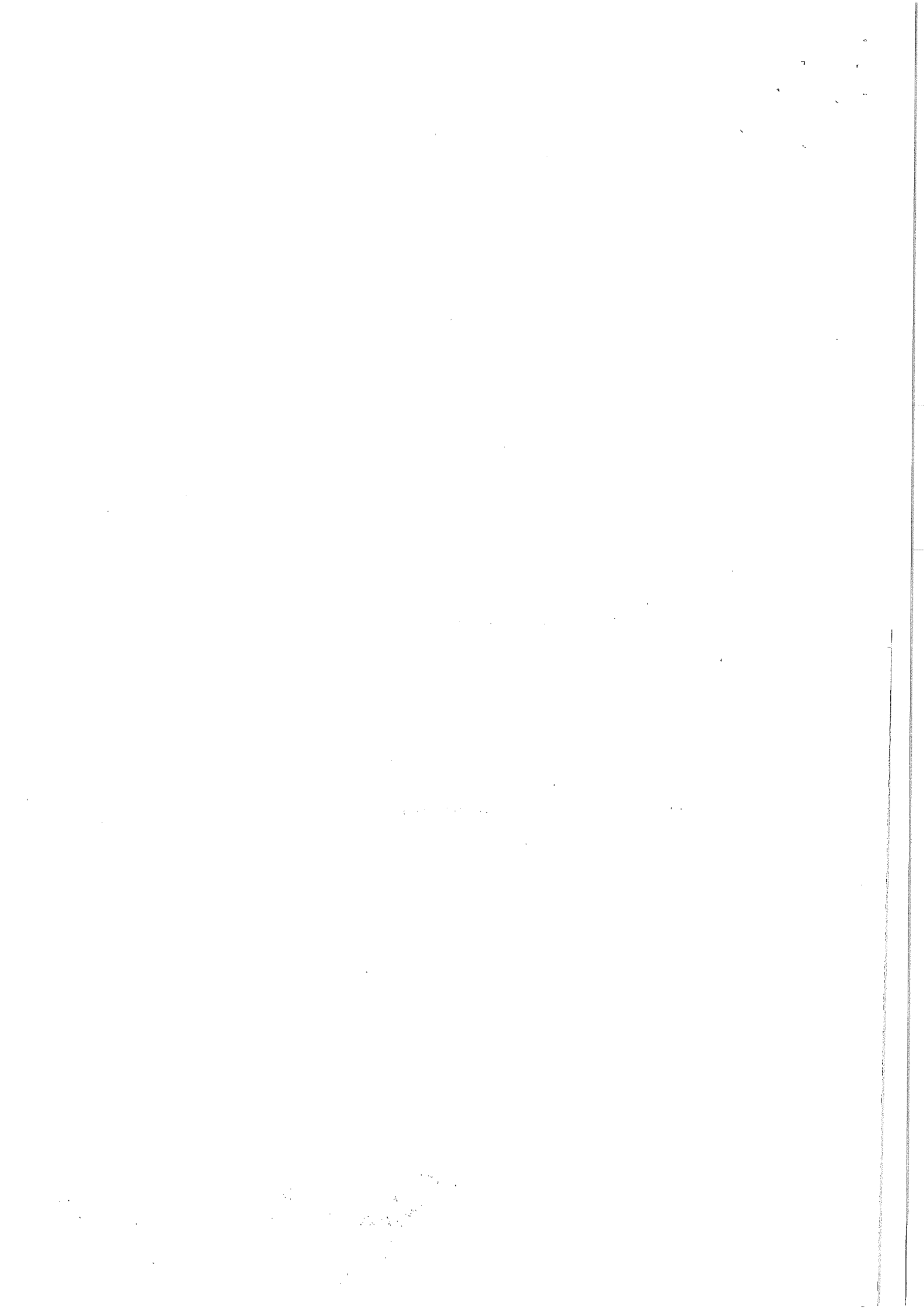
- 1) prostuje z urzędu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SAWr 220/17 w ten sposób, że w oznaczeniu strony skarżącej w miejsce słów: „E ..... P .....” wpisuje słowa: „E ..... P .....” we W .....”;
- 2) oddala skargę kasacyjną;
- 3) zasądza od E ..... P ..... we W ..... na rzecz D ..... Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we W ..... kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Emilia Fejter*

sekretarz sądowy



## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2017 r. sygn. akt II SAWr 220/17 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę E [imię] P [nazwa] we Wrocławiu na decyzję [nazwa] Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu z dnia [data] nr [numer] w przedmiocie dokonania aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków.

Wyrok zapadł na tle następujących okoliczności sprawy:

W dniu [data], na podstawie wniosku E [imię] P [nazwa] we Wrocławiu z dnia [data] oraz dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, o identyfikatorze ewidencyjnym materiału zasobu P [numer], S [numer] K [numer] dokonał w trybie czynności materialno-technicznej aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków obrębu S [numer] Z [numer]. Zaktualizowano użytek gruntowy działki ewidencyjnej nr [numer] z gruntów ornych „ [rodzaj] ” o powierzchni [powierzchnia] ha na tereny mieszkaniowe „ [rodzaj] ” o powierzchni 0,6457ha oraz ujawniono dwa budynki o identyfikatorach: 020805\_1.0002.311/1.1\_BUD i 020805\_1.0002.311/1.2\_BUD. W dokumentacji geodezyjnej klasa obu budynków wg Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych została określona jako „1212 - budynki zakwaterowania turystycznego pozostałe”, główna funkcja budynków jako „1212.In - inny budynek zakwaterowania turystycznego” a rodzaj wg Klasyfikacji Środków Trwałych jako „110 - budynki mieszkalne”.

W dniu [data] S [numer] K [numer] zawiadomił, że zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, w części dotyczącej skorygowania błędnego oznaczenia funkcji użytkowej budynków o identyfikatorze 020805\_1.0002.311/1.1\_BUD i 020805\_1.0002.311/1.2\_BUD, oznaczonych wg KŚT jako budynki mieszkalne (rodzaj 110), oraz sprostowania użytku gruntowego w granicach działki nr 311/1, położonej w obrębie S [numer] Z [numer], P [numer]-Z [numer], zgodnie z decyzją S [numer] K [numer] nr [numer], z dnia [data], dotyczącą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę 3 budynków z apartamentami turystycznymi - celem wyeliminowania błędnych informacji.

Wnioskiem z dnia [data] (data wpływu do S [numer] P [numer] w K [numer]: [data]) E [imię] P [nazwa] wystąpiła „ze względu na pomyłkę w dokumentacji geodezyjnej o nr [numer] o dokonanie zmiany w

## Sygn. akt I OSK 20/18

operacie ewidencji gruntów i budynków w działce nr 311/1 (...) polegającej na usunięciu z budynków o id 020805\_1.0002.311/1.1\_BUD i 020805\_1.0002.311/1,2\_BUD klasy budynków wg PKOB oraz główną funkcję budynku i poprawienie na nowe”.

Decyzją z dnia [redacted] nr [redacted] Sa K.Sb.

K. [redacted] po przeprowadzeniu z urzędu aktualizacji – usunięcia błędnych wpisów danych ewidencyjnych w zakresie oznaczenia rodzaju budynków wg KŚT, ich klasy wg PKOB i głównej funkcji (FSB) oraz oznaczenia sposobu użytkowania określonej działki, orzekł o wykreśleniu istniejącego wpisu budynki mieszkalne (rodzaj 110) i wpisaniu w to miejsce budynki niemieszkalne (rodzaj 109 – pozostałe budynki niemieszkalne) oraz wykreśleniu wpisu tereny mieszkaniowe oznaczone symbolem B i wpisaniu w to miejsce inne tereny zabudowane oznaczone symbolem Bi, przy pozostawieniu bez zmian danych ewidencyjnych dotyczących klasy budynków wg PKOB (KOB) oraz głównej funkcji budynków.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że w wyniku kontroli ujawnił sprzeczność w oznaczeniu danych ewidencyjnych wprowadzonych w oparciu o dokumentację przyjętą do zasobu po sporządzeniu przez uprawnionego geodetę. Oznaczono bowiem rodzaj budynków wg KŚT (FUZ) symbolem 110 – budynki mieszkalne, zaś ich klasę wg PKOB (KOB) symbolem 1212 jako budynki zakwaterowania turystycznego – pozostałe budynki niemieszkalne z działu nr 12. Główną funkcję budynków oznaczono symbolem 1212 In jako inny budynek zakwaterowania turystycznego. Grunty oznaczono (OZU) jako tereny mieszkaniowe B.

Jak ustalił S. [redacted] K. [redacted], inwestor uzyskał w dniu [redacted] pozwolenie na budowę budynków z apartamentami turystycznymi (kategoria XIV – budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacji jak hotele itp.), na terenie oznaczonym w planie miejscowym symbolem UZ/MTMT2 przeznaczonym na budynki związane z obsługą ruchu turystycznego. Po wszczęciu postępowania skarżący wniósł o skorygowanie oznaczenia klasy budynków i głównej funkcji budynków, co wywołało rozszerzenie zakresu postępowania prowadzonego z urzędu. Według planu miejscowego z 2008 r. pełne przeznaczenie terenu obejmuje w funkcji wiodącej usługi lecznictwa uzdrowskiego oraz obiekty i usługi związane z obsługą ruchu turystycznego, zaś w funkcji uzupełniającej usługi komercyjne nieuciążliwe związane z obsługą kuracjuszy oraz ruchu turystycznego.

Organ wskazał, że zwrócił się do Głównego Urzędu Statystycznego o wyjaśnienie kwestii zakwalifikowania budynków w związku z treścią opinii wydanej dla skarżącego przez Urząd Statystyczny w Łodzi, że są to budynki mieszkalne. W piśmie z dnia 12

## Sygn. akt I OSK 20/18

lipca 2016 r. GUS wskazał, że budynki należy zakwalifikować do klasy PKOB 1212 – budynki zakwaterowania turystycznego pozostałe i rodzaju KŚT 109 – pozostałe budynki niemieszkalne.

Organ podkreślił znaczenie kategorii budynków określonej w pozwoleniu na budowę, której organ nadzoru budowlanego nie zakwestionował. Wobec powyższego uznano, że decyzje organów administracji budowlanej były w rozpoznawanej sprawie wiążące, a zatem wnioski skarżącego nie zasługiwały na uwzględnienie.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła E. P. we Wrocławiu.

Decyzją z dnia z dnia nr D Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu organ podkreślił, że stan faktyczny nieruchomości ustalono na podstawie następujących dokumentów: 1) pozwolenia na budowę budynków z apartamentami turystycznymi zaliczonych do XIV kategorii i położonych na terenie przeznaczonym w planie miejscowym na budynki związane z obsługą ruchu turystycznego; 2) zestawienia powierzchni użytkowych mieszkalnych i kart lokali 3. rzutów kondygnacji w projekcie budowlanym; 4) projektu zagospodarowania działki; 5) pisma urzędu statystycznego w Łodzi z dnia 15 maja 2014 r. i 29 stycznia 2016 r. kwalifikującego budynki do mieszkalnych; 6) interpretacji podatkowej z dnia 1 grudnia 2014 r. o stawce podatku VAT za sprzedaż lokali mieszkalnych; 7) decyzji przenoszącej pozwolenie na budowę; 8) dokumentacji geodezyjnej przyjętej do zasobu i uzasadniającej aktualizację na wniosek skarżącego, w tym kartoteki danych ewidencyjnych budynków z oznaczeniem rodzaju wg KŚT 110, klasy 1212 i głównej funkcji 1212 In; 9) decyzji nadzoru budowlanego o pozwoleniu na użytkowanie budynków z apartamentami turystycznymi; 10) wypisu z planu miejscowego; 11) pisma GUS z dnia 12 lipca 2016 r. klasyfikującego budynki do klasy 1212 zakwaterowania turystycznego, które mieszczą się w rodzaju KŚT 109 pozostałe budynki niemieszkalne; 12) wypisu z rejestru gruntów na dzień 7 grudnia 2016 r.; 13) wypisu z kartoteki budynków na ten dzień; 14) wyrysu z mapy ewidencyjnej na ten dzień.

Organ ocenił, że decydujące znaczenie dla określenia funkcji budynków ma dokumentacja architektoniczno-budowlana. Właściwy organ przesądził o braku przynależności budynków do kategorii obiektów mieszkalnych. Należało je sklasyfikować w klasie 1212 PKOB (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych Dz. U. Nr 112, poz.

## Sygn. akt I OSK 20/18

1316) oraz w rodzaju 109 KŚT (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych Dz. U. z 2016 r., poz. 1864), jak w opinii GUS-u, a przez to wg załącznika nr 1a do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r., poz. 1034 ze zm.) w głównej funkcji 1212.In. W myśl lp.14 załącznika nr 6 do tego rozporządzenia położone są one na innych gruntach zabudowanych o symbolu Bi.

Odnosząc się do wnioskowanych przez skarżącego dowodów organ odwoławczy podniósł, że nie mogły one podważyć decyzji administracji budowlanej, wiążących dla organu prowadzącego ewidencję. Dopiero formalna zmiana sposobu użytkowania budynków mogłaby uzasadniać inne określenie funkcji, klasy i rodzaju.

Okoliczność, że skarżący dokonał sprzedaży odrębnych lokali mieszkalnych, których własność ujawniono w księgach wieczystych, nie miała w ocenie organu znaczenia, gdyż postępowanie dotyczyło budynków, nie zaś lokali. Organ podkreślił przy tym rozstrzygające znaczenie kategorii obiektu budowlanego oznaczonej w pozwoleniu na budowę.

W skardze na powyższą decyzję skarżący zarzucił naruszenie art. 24 ust. 2a pkt 1d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 ze zm.) poprzez bezzasadne oparcie się na kategorii obiektu zawartej w pozwoleniu na budowę, naruszenie art. 7, art. 77 § 1 i art. 78 § 1 k.p.a. przez zaniechanie dołączenia projektu budowlanego i dokonania jego analizy, niewłaściwe zastosowanie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych, naruszenie § 45 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 63 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków w zw. z pkt I.2 rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1999 r., naruszenie § 54 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r., bezpodstawną odmowę uwzględnienia wniosków dowodowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalając skargę wskazał, że określenie kategorii obiektu budowlanego w pozwoleniu na budowę stanowi element zbędny tej decyzji oraz niewiązący. Zdaniem Sądu organ zatem zbędnie podkreślał rozstrzygające znaczenie tego elementu pozwolenia na budowę, jednak nie była to jedyna podstawa wydanej decyzji. Organ trafnie natomiast wskazał dokumenty uzasadniające dokonanie aktualizacji operatu z urzędu i pozwalające na nieuwzględnienie wniosków skarżącego.

## Sygn. akt I OSK 20/18

Sąd podkreślił, że wydane zostało pozwolenie na budowę budynku niemieszkalnego, a w konsekwencji pozwolenie na użytkowanie takiego budynku, z jednoczesnymi wzmiankami w tle tych rozstrzygnięć, że budynki posiadają powierzchnię mieszkalną i mieszkania. Wzmianki te należy interpretować jako spójne z rozstrzygnięciami zawartymi w obu decyzjach (pozwolenia na budowę i na użytkowanie), a w każdym razie nie podważające ich wyrażonej treści.

Organ geodezyjny był związany tymi rozstrzygnięciami, a w konsekwencji nie mógł tolerować informacji w operacie określających mieszkalny charakter terenu zajętego przez budynki niemieszkalne lub mieszkalny charakter budynków niemieszkalnych, lecz musiał wprowadzić prawidłowe informacje w drodze aktualizacji z urzędu. Sąd w pełni podzielił w tym zakresie wskazane przez organ podstawy prawne i ich wykładnię (art. 7d pkt 1a, art. 23 ust. 3 pkt 1i, j oraz art. 7, art. 24 ust. 2a pkt 1d ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, § 44 pkt 2, § 45 ust. 1 pkt 1 i 3, § 63 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz zał. 1a do tego rozporządzenia).

W ocenie Sądu mocy wiążącej decyzji nie podważają późniejsze zabiegi skarżącego i zdarzenia cywilnoprawne. Skarżący stwierdza, że nie uzyskał zaświadczeń o istnieniu lokali mieszkalnych. Przeoczył jednak, że było to zgodne z ocenami Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które uchylając odmowę wydania zaświadczeń o samodzielności lokali mieszkalnych stwierdziło, że sam jedynie niemieszkalny charakter apartamentów turystycznych nie uzasadnia odmowy zaświadczenia o samodzielności takich właśnie lokali. Późniejsze zawarcie umów sprzedaży apartamentów jako lokali mieszkalnych i wpisanie ich w dziale I KW lokali mieszkalnych nie stwarza nowego stanu prawnego, którym organ ewidencyjny byłby związany. Zachodzi odwrotna zależność pomiędzy wpisami w dziale I KW a wpisami do ewidencji, niż to przedstawia skarżący. Jeżeli zaś strony umowy cywilnoprawnej umówią się, że przedmiotem sprzedaży lokali niemieszkalnych są lokale mieszkalne, to w niczym nie przekreśla to kwalifikacji lokali wynikającej z decyzji. Nie ma też takiej mocy nazwanie tych lokali mieszkaniami przez geodetę.

Sąd jako bezzasadne ocenił wnioski dowodowe skarżącego w postępowaniu administracyjnym i sądowym, bowiem powołane dokumenty albo znajdowały się już w aktach sprawy (np. istotne części projektów budowlanych), albo były nieistotne dla rozstrzygnięcia lub nie miały cech podanych w art. 106 § 3 p.p.s.a.

Niezasadne uznano także zarzuty naruszenia rozporządzeń w sprawie PKOB i KŚT. W budynku o charakterze niemieszkalnym nie można użytkować powierzchni

## Sygn. akt I OSK 20/18

mieszkalnej. Pomysły skarżącego nie przekreślają mocy prawnej decyzji organów administracji budowlanej. Przystąpienie do nielegalnej zmiany użytkowania nie zmienia obiektu w użytkowany inaczej i nie legalizuje tej zmiany. Pojęcie „wykorzystywania” obiektu musi oznaczać korzystanie z niego zgodnie z prawem.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła E. P. we , zarzucając:

- 1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. polegające na oddaleniu skargi wskutek błędnej oceny braku naruszenia prawa materialnego, tj. niewłaściwej wykładni art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. d ustawy z dnia 17 maja 1989 - Prawo geodezyjne i kartograficzne wskutek czego dokonano zastąpienia prawidłowych informacji o rodzaju gruntu i budynków poprzez dokonanie aktualizacji danymi błędnymi i to pomimo braku podstaw do uznania, iż zaistniały podstawy do przeprowadzenia aktualizacji;
- 2) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. polegające na oddaleniu skargi wskutek błędnej oceny braku naruszenia prawa materialnego, tj. niezastosowania art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, który przewiduje, iż aktualizacja następuje na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych, a te w niniejszej sprawie przesądzają o charakterze mieszkalnym obu budynków;
- 3) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. polegające na oddaleniu skargi wskutek błędnej oceny braku naruszenia prawa materialnego, tj. § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, wskutek czego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu błędnie uznał, iż budynki wybudowane przez skarżącą należy uznać za budynki niemieszkalne w rozumieniu PKOB;
- 4) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. polegające na oddaleniu skargi wskutek błędnej oceny braku naruszenia prawa materialnego, tj. pkt 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) w części dotyczącej zdefiniowania „budynków mieszkalnych” poprzez nieprawidłową wykładnię tego pojęcia w świetle PKOB i błędne przyjęcie, iż budynki wybudowane przez skarżącą nie stanowią budynków mieszkalnych;
- 5) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit a p.p.s.a. polegające na oddaleniu skargi wskutek błędnej oceny braku naruszenia prawa materialnego, tj.



## Sygn. akt I OSK 20/18

załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych w części dotyczącej zdefiniowania „budynków mieszkalnych” zamieszczoną w „objaśnieniach szczegółowych” dot. Grupy 1 - „Budynki i lokale oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego”, elementu „030 Tereny mieszkaniowe” poprzez nieprawidłową wykładnię tego pojęcia w świetle KŚT i PKOB i błędne przyjęcie, iż budynki wybudowane przez skarżącą nie stanowią budynków mieszkalnych;

- 6) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit a p.p.s.a. polegające na oddaleniu skargi wskutek błędnej oceny braku naruszenia prawa materialnego, tj. § 44 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w zw. z § 45 ust. 1 pkt 1 i 3 tego rozporządzenia poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w wyniku przyjęcia, iż budynki wybudowane przez skarżącą należy uznać za „pozostałe budynki niemieszkalne” zaś tereny, na której są posadowione stanowią „Inne tereny zabudowane oznaczone symbolem „Bi”, co w konsekwencji powoduje konieczność dokonania aktualizacji polegającej na zastąpieniu danych niezgodnych ze stanem faktycznym i prawnym (budynki mieszkalne, tereny mieszkaniowe) danymi zgodnymi z tym stanem (pozostałe budynki niemieszkalne, inne tereny zabudowane oznaczone symbolem Bi);
- 7) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 145 §1 pkt 1 lit a p.p.s.a. polegające na oddaleniu skargi wskutek błędnej oceny braku naruszenia prawa materialnego, tj. §63 ust. 1 pkt 4, 5, 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków w zw. z § 45 ust. 1 pkt 1 i 3 tego rozporządzenia poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w wyniku błędnego przyjęcia, iż budynki wybudowane przez skarżącą należy uznać za budynki niemieszkalne w rozumieniu KŚT oraz PKOB;
- 8) mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. polegające na całkowitym pominięciu podania podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienia w zakresie dotyczącym aktualizacji użytków gruntowych, podczas gdy zakres skargi dotyczył całości decyzji Starosty Kłodzkiego z dnia 13 września 2016 r., a Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił ją w całości;
- 9) mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a. w zw. z art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a. polegające na oddaleniu na rozprawie w dniu 24 sierpnia 2017 r. pisemnego „wniosku dowodowego” z dnia

## Sygn. akt I OSK 20/18

12 czerwca 2017 r. pomimo, iż przeprowadzenie dowodów z dokumentów, a w szczególności projektu budowlanego było niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowodowałoby przedłużenia postępowania w sprawie;

- 10) mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 i art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z naruszeniem art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz 78 § 1 k.p.a. poprzez niezakwestionowanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu postępowania dowodowego przeprowadzonego przez organy administracji, pomimo nieprzeprowadzenia przez nie pełnego i wnikliwego postępowania dowodowego i w konsekwencji nie podjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a w szczególności oparcie się organów o niepełną decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę, bez dołączenia do akt sprawy i przeprowadzenia analizy projektu budowlanego, który stanowi integralną część decyzji i który przesądza o fakcie wybudowania przez skarżącą budynków mieszkalnych;
- 11) mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 i art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z naruszeniem art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz 78 § 1 k.p.a. poprzez uznanie za prawidłowy stan faktyczny sprawy, a w szczególności dokonanie wykładni treści decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę pomimo, iż w aktach postępowań administracyjnych decyzja ta w całości nie znajdowała się, zaś w aktach sądowych została zaoferowana przez skarżącego, ale Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił dowód z dokumentów.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na wstępie wskazać należy, że stosownie do brzmienia art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając sprawę na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko

## Sygn. akt I OSK 20/18

nieważność postępowania, która zachodzi w wypadkach określonych w § 2 tego przepisu. Podstaw nieważnościowych w niniejszej sprawie nie stwierdzono. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelną Sąd Administracyjny. Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną, wynikają z przepisu art. 174 p.p.s.a.

W skardze kasacyjnej sformułowano szereg zarzutów dotyczących naruszenia zarówno prawa materialnego jak i przepisów postępowania. A podstawowym przedmiotem sporu są zmiany wprowadzone w ewidencji budynków. Mianowicie na podstawie wniosku skarżącej z dnia 11.01.2016 r. i dołączonej do wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 29 stycznia 2016 r., a której celem było dokonanie inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych na działce nr 311/1, w drodze czynności materialno - technicznej w odniesieniu do dwóch budynków wprowadzono następujące dane. Mianowicie określono rodzaj budynków wg KŚT – 110 (budynek mieszkalny), klasa budynku wg PKOB - 1212 (budynki zakwaterowania turystycznego, pozostałe) główna funkcja budynku została FSB - 1212 (budynki zakwaterowania turystycznego, pozostałe). Zawiadomieniem z dnia 18 lutego 2016 r. Starosta zawiadomił właściwe podmioty o dokonanej aktualizacji baz danych. W zawiązku z wykryciem błędnych informacji ujawnionych w ewidencji, Starosta zawiadomieniem z dnia 27 kwietnia 2016 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie aktualizacji danych.

Dokonana zaskarżonymi decyzjami aktualizacja polegała na wykreśleniu istniejących wpisów dotyczących rodzaju budynków, tj. budynki mieszkalne wg KŚT - 110 i wpisanie w to miejsce budynki niemieszkalne wg KŚT -109. Wpisy dotyczące klasy budynku wg PKOB pozostały bez zmian, podobnie jak wpis dotyczący głównej funkcji budynku. Zmiana dotyczyła również użytku gruntowego na działce nr 311/1 poprzez wykreślenie dotychczasowego wpisu – tereny mieszkaniowe oznaczone symbolem B i wpisanie inne tereny budowlane oznaczone symbolem Bi.

O tym, że pierwotny wpis dokonany na podstawie czynności materialno – technicznej nie tylko był błędny, ale wzajemnie sprzeczny świadczy treść przepisów tj.: rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB). Mianowicie określony w rozporządzeniu wg KŚT rodzaju budynku jako mieszkalny - 110, obejmuje wg PKOB grupę budynków mieszkalnych, a w ramach niej następujące klasy budynków 1110,

## Sygn. akt I OSK 20/18

1121, 1122, 1130. Natomiast w ewidencji budynków wg PKOB została wpisana klasa budynku 1212. Jak wynika z powołanego rozporządzenia PKOB klasa budynku 1212 (budynki zakwaterowania turystycznego, pozostałe) zaliczana jest do działu 12 budynki niemieszkalne. Tym samym wpis w ewidencji budynków był jednoznacznie sprzeczny, albowiem rodzaj budynku określony wg KŚT jako budynek mieszkalny - 110, wg PKOB powinien być zaliczony do klas budynku 1110, 1121, 1122, 1130, a nie do klasy 1212. Natomiast rodzaj budynku określony wg KŚT jako budynek niemieszkalny - 109 obejmuje wg PKOB budynki niemieszkalne, a ramach nich między innymi grupę 121 (hotele i budynki zakwaterowania turystycznego) składającą się z dwóch klas 1211 (budynki hoteli), 1212 (budynki zakwaterowania turystycznego pozostałe). Wprowadzona zaskarżonymi decyzjami zmiana w ewidencji budynków polegała na zmianie rodzaju budynku wg KŚT na budynek niemieszkalny – 109, co pozostawało w zgodzie z istniejącym wpisem klasy budynku wg PKOB - 1212. Tym samym wpisy w ewidencji budynków dotyczące zarówno rodzaju budynku według KŚT jak i klasy budynku według PKOB są wzajemnie zgodne.

Podstawę prawną dokonania powyższej zmiany w zakresie oznaczenia rodzaju budynku stanowi ostateczna decyzja Starosty z dnia 18 lutego 2014 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę apartamentów turystycznych. W decyzji tej projektowany obiekt budowlany został zaliczony do XIV kategorii wg załącznika do ustawy Prawo budowlane. Kategoria XIV obejmuje budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne. Natomiast do kategorii I zalicza się budynki mieszkalne jednorodzinne, a do kategorii XIII pozostałe budynki mieszkalne. Również w piśmie Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 12 lipca 2016 r. w którym odwołując się do treści decyzji z dnia 18 lutego 2014 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę wskazano, że budynki należy zaklasyfikować w zakresie klasy PKOB - 1212, a w zakresie rodzaju budynku wg KŚT – 109 pozostałe budynki niemieszkalne.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie jest zmiana dotycząca rodzaju budynku według KŚT z dotychczasowego 110 na 109, natomiast wpis dotyczący klasy budynku według PKOB, tj. 1212, który pozostał niezmienny nie jest kwestionowany przez skarżącą kasacyjnie.

Skarżąca kasacyjnie domagając się zmiany wpisu dotyczącego rodzaju budynku według KŚT, tj. ponownie wprowadzenia 110 czyli budynki mieszkalne, w miejsce dokonanego wpisu 109 pozostałe budynki niemieszkalne wskazuje na różne dowody

## Sygn. akt I OSK 20/18

jak: zatwierdzony przez Starostę projekt budowlany decyzją z dnia 18 lutego 2014 r., w którym jest mowa o mieszkaniach, ostateczne decyzje Starosty z dnia 3 czerwca 2015 r. i z dnia 3 lutego 2016 r. zmieniające decyzje o pozwoleniu na budowę, na podstawie których zmianie ulegają m.in. rzuty niektórych mieszkań – inny układ ścian, czy też zmiana powierzchni użytkowej niektórych lokali mieszkalnych, ostateczna decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 5 maja 2016 r. udzielająca pozwolenia na użytkowanie dwóch budynków z apartamentami turystycznymi, w którym wymienia powierzchnię mieszkalną i powierzchnię użytkową oraz liczbę mieszkań, pismo Urzędu Statystycznego z Łodzi z dnia 29 stycznia 2016 r. wydane na wniosek skarżącej w której według PKB przyjęto klasę budynków 1122, wnioski o wydanie zaświadczeń o samodzielności lokali, odpisy z ksiąg wieczystych wskazujące na dzień dokonania wpisu, że lokale znajdujące się w przedmiotowych budynkach zostały wyodrębnione jako lokale mieszkalne. W oparciu o te dowody skarżąca kasacyjnie żąda, aby organ prowadzący ewidencje ustalił, że przedmiotowe budynki są budynkami mieszkalnymi, a nie jak wynika to z ostatecznej decyzji z dnia 18 lutego 2014 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynkami zaliczonymi do kategorii XIV czyli budynkami zakwaterowania turystycznego.

Powyższe żądanie jest niezasadne z dwóch powodów. Po pierwsze jak wyjaśniono wcześniej wynika to z obowiązującego stanu prawnego. Mianowicie jak wynika z załącznika do rozporządzenia z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych, zawierającego schemat KŚT, do budynków mieszkalnych - 110 zalicza się budynki które w PKOB zostały zaliczone do klas 1110, 1121, 1122, 1130. Tym samym do budynków mieszkalnych wg KŚT - 110, nie są zaliczone budynki, które w PKOB zostały zaliczone do klasy 1212. Nie można tym samym żądać zmiany rodzaju budynku wg KŚT na budynek mieszkalny - 110, jeżeli budynki te według PKOB zostały zaliczone do klasy 1212, a ten wpis nie jest kwestionowany. Jednym słowem z punktu widzenia prawnego nie mogą równocześnie istnieć dwa następujące wpisy, tj. do KŚT budynku mieszkalnego - 110, a według PKOB do klasy 1212, są to bowiem wpisy wzajemnie sprzeczne. Można tym samym stwierdzić, że sama powyższa okoliczność wynikająca z obowiązującego stanu prawnego jest wystarczającym powodem do stwierdzenia, że żądanie skarżącej jest niezasadne. Niemniej jednak, z uwagi na odwoływanie się skarżącego do powołanych wyżej dowodów, których organ ewidencyjny nie uwzględnił należy wskazać na drugi powód niezasadności żądania. Mianowicie jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Naczelnego Sądu

## Sygn. akt I OSK 20/18

Administracyjnego z regulacji ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, a zwłaszcza z art. 20, art. 22 i art. 24 tej ustawy wynika, że ewidencja gruntów i budynków jest tylko specjalnie prowadzonym i wywierającym określone skutki prawne zbiorem informacji o gruntach, który pełni funkcje informacyjno - techniczne. Zmiany w ewidencji nie rozstrzygają sporów o prawo, nie nadają ani nie ujmują praw. Deklaratoryjny charakter wpisów oznacza, że ewidencja nie kształtuje nowego stanu prawnego, a jedynie potwierdza stan prawny wynikający z dokumentów, rejestruje zmiany dokonane w innych postępowaniach. Stąd też organ ewidencyjny związany jest treścią ostatecznej decyzji z dnia 18 lutego 2014 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę apartamentów turystycznych, w której to decyzji organ orzekł, że budynki te zaliczone są do Kategorii XIV. To zaliczenie budynków do określonej kategorii, co następuje zgodnie z załącznikiem do ustawy Prawo budowlane, ma charakter wiążący dla innych organów w tym dla organu ewidencyjnego, z zaliczenia budynku do określonej kategorii wiążą się bowiem określone skutki prawne. Dlatego też nie można żądać, ani oczekiwać, aby organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków dla potrzeb tej ewidencji samodzielnie w oparciu o inne dowody prowadził postępowanie w celu ustalenia innej kategorii budynku niż wynika to z ostatecznej decyzji. Zauważyć przy tym należy, że skarżąca kasacyjnie po otrzymaniu decyzji z dnia 18 lutego 2014 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę apartamentów turystycznych nie kwestionowała zawartego w decyzji rozstrzygnięcia o zaliczeniu budynków do kategorii XIV, stąd też decyzja ta wydana przez organ I instancji stała się ostateczna. Skarżąca kasacyjnie nie podejmowała również żadnych nadzwyczajnych postępowania, w których kwestionowałaby prawidłowość decyzji z dnia 18 lutego 2014 r. w zakresie rozstrzygnięcia co do zaliczenia budynków do kategorii XIV. Dopiero w postępowaniu dotyczącym aktualizacji ewidencji budynków, a więc postępowaniu które ma odzwierciedlić stan prawny wynikający między innymi z decyzji z dnia 18 lutego 2014 r. kwestionuje zaliczenie budynków do kategorii XIV i podnosi, że zrealizowana inwestycja to budynki mieszkalne. Jak wskazano wyżej organ ewidencyjny nie jest uprawniony do prowadzenia samodzielnych ustaleń w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące zarówno naruszenia przepisów prawa materialnego jak i przepisów postępowania są niezasadne i dlatego skarga kasacyjna nie mogła być uwzględniona. Jak już wyjaśniono wcześniej dokonany w drodze czynności materialnotechnicznej wpis do ewidencji budynków w którym przedmiotowe budynki

## Sygn. akt I OSK 20/18

według KŚT zostały zaliczone do rodzaju budynków mieszkalnych - 110, a według PKOB budynki te zostały zaliczone do klasy 1212 pozostawał sprzeczny z tymi klasyfikacjami, czyli niezgodny z obowiązującym prawem. Zaliczenie budynków do budynków mieszkalnych według KŚT - 110 możliwe jest tylko wówczas, gdy budynki te według PKOB zaliczone są do następujących klas: 1110, 1121, 1122, 1130. Stąd też zasadnie zostało wszczęte postępowanie w sprawie wprowadzenia zmian w ewidencji budynków w celu wyeliminowania zaistniałej nieprawidłowości. Natomiast podnoszone w skardze kasacyjnej zarzuty, wnioskowane dowody, przytaczane argumenty zmierzały do celu, aby w ewidencji budynków ponownie przedmiotowe budynki wg KŚT zostały zaliczone do budynków mieszkalnych - 110, podczas gdy wg PKOB budynki te są zaliczone do klasy 1212 (a to zaliczenie nie jest kwestionowane), a taka sytuacja z punktu widzenia prawnego jest niemożliwa, bo jest sprzeczna z prawem.

Dlatego też zarzuty skargi kasacyjnej jako niezasadne nie mogły być uwzględnione. W pkt 1 wyroku Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 156 § 3 p.p.s.a. sprostował z urzędu oczywistą omyłkę w wyroku Sądu I instancji. W pkt 2 wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną. W pkt 3 wyroku, na podstawie art. 204 pkt 1 p.p.s.a., orzeczono o kosztach postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Tomaz Weller*  
sekretarz sądu

