

Sygn. akt II SA/Wr 291/18

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt II SA/Wr 291/18 Dnia 24 sierpnia 2018 r.

Odpis postanowienia

o stwierdzeniu prawomocności

Referendarz 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 2018 r., poz. 1302 ze zm.) stwierdza, że orzeczenie z dnia 19 czerwca 2018 r. jest prawomocne od dnia 14 sierpnia 2018 r. Na oryginale właściwy podpis. Za zgodność z oryginałem

Stwierdzam

SEKRETARZ SĄDOWY

Ewa Trojan

Dnia 19 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Alicja Palus
Sędziowie: Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)
Sędzia WSA Władysław Kulon
Protokolant Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 czerwca 2018 r.

sprawy ze skargi

ii

na decyzję

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego

i Kartograficznego we Wrocławiu

z dnia lutego 2018 r. nr

w przedmiocie odmowy dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków

oddala skargę w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem.

Kinga... Bilska...
podpis

- a) jego funkcji jako budynek mieszkalny jednorodzinny, skrót „mj”, zamiast budynek gospodarstwa rolnego, skrót „g”,
- b) liczby kondygnacji określonej na dwie zamiast jednej kondygnacji”.

W załączeniu przekazano „projekt zagospodarowania terenu” w skali 1: 500, decyzję Wójta Gminy D. „o warunkach zabudowy” z dnia 14 sierpnia 2007 r. oraz „zdjęcia budynku gospodarczego w formie cyfrowej na CD”.

Przywołane pismo zostało potraktowane przez Starostę jako wniosek o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków w myśl art. 24a ust. 12 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W toku wszczętego postępowania, w dniu 7 lipca 2016 r. dokonano, przy udziale skarżących, oględzin działki ewidencyjnej nr położonej w obrębie G.

Decyzją z dnia a 2017 r. (nr Starosta orzekł:

- „odmówić dokonania w ewidencji gruntów i budynków w obrębie G dla nieruchomości oznaczonej na arkuszu mapy 1 numerem działki ujawnionej w księdze wieczystej Nr stanowiącej współwłasność ustawową i zmiany rodzaju użytku gruntowego B- tereny mieszkaniowe na użytek gruntowy Br - grunty rolne zabudowane.
- Dokonać w ewidencji gruntów i budynków w obrębie G gminy D powiatu o dla nieruchomości oznaczonej na arkuszu mapy 1 numerem działki ujawnionej w księdze wieczystej Nr stanowiącej współwłasność ustawową następujących zmian:

Stan przed zmianą:

Dziaka nr AM1 o powierzchni 0,9938 ha

- grunty orne RII 0.5730 ha
- grunty orne RIIIb 0,0853 ha
- grunty orne RIVa 0,0712 ha
- Tereny mieszkaniowe B 0,2670 ha
- Budynek nr ewidencyjny
- Rodzaj budynku wg KŚT - budynki mieszkalne

Sygn. akt II SA/Wr 291/18

- Klasa budynku wg POKB - budynki mieszkalne jednorodzinne
- Główna funkcja budynku - budynek jednorodzinny
- Powierzchnia zabudowy - 98m²
- Liczba kondygnacji naziemnych – 2

Stan po zmianie:

Dziaka nr AM1 o powierzchni 0,9938 ha

- Grunty orne RII 0,7821 ha
- Grunty orne RIIIb 0,0853 ha
- Grunty orne RIVa 0,0712 ha
- Tereny mieszkaniowe B 0,0552 ha

Budynek nr ewidencyjny

- Rodzaj budynku wg KŚT - 109 - pozostałe budynki niemieszkalne
- Klasa budynku wg POKB - 1274 - pozostałe budynki niemieszkalne gdzie indziej niewymienione
- Główna funkcja budynku - 1274.In - budynek nie określony innym atrybutem FSB
- Powierzchnia zabudowy - 98m²
- Liczba kondygnacji naziemnych - 1".

Oznaczona decyzja na skutek złożonego przez skarżących odwołania została uchylona w całości decyzją Dr. Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia sierpnia 2017r. nr , a sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W toku ponownego rozpatrzenia sprawy Starosta O zwrócił się do Wójta Gminy D prośbą o przesłanie potwierdzonej kserokopii ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy z dnia a 2007 r. oraz udzielenie informacji, czy skarżący figurują w wykazie właścicieli i władających gruntami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych na terenie gminy D.

W odpowiedzi Wójt Gminy D / poinformował, że w zbiorze pod nazwą - ewidencja podatkowa skarżący na terenie Gminy D figurują jako podatnicy podatku rolnego i od nieruchomości posiadający gospodarstwo rolne. Przekazał także potwierdzony za zgodność z oryginałem odpis decyzji o warunkach

P.g.k.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1257) Starosta O orzekł:

1. „odmówić dokonania w ewidencji gruntów i budynków w obrębie G gminy D powiatu o dla nieruchomości oznaczonej na arkuszu mapy 1 numerem działki 46 ujawnionej w księdze wieczystej Nr stanowiącej współwłasność ustawową i Bc , zmian:

- użytku gruntowego B- tereny mieszkaniowe na użytek gruntowy Br - grunty rolne zabudowane

- rodzaju budynku numer ewidencyjny 85 „mj²” - budynki mieszkalne, na rodzaj „g” - budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa”.

W uzasadnieniu organ wskazał, iż w wyniku przeprowadzonej modernizacji ewidencji gruntów i budynków w części działki wykazany został użytek gruntowy B - tereny mieszkaniowe. Obszar ten obejmuje grunty zajęte pod budynek mieszkalny, budynek gospodarczy związanym funkcjonalnie z budynkiem mieszkalnym oraz chodniki i place utwardzone, niewielką ilość drzew i krzewów owocowych, grunt porośnięty trawą.

Zdaniem organu I instancji w świetle definicji „gruntu rolnego zabudowanego” zawartej w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz mając na uwadze zebrane w sprawie dokumenty, a w szczególności decyzje Starosty O udzielające pozwolenie na budowę oraz decyzję Starosty O zezwalającą na wyłączenie z produkcji rolniczej części gruntów rolnych o pow. 0,05 ha, należało uznać wnioski o zmianę użytku gruntowego na Br i zmianę funkcji budynku nr 85 - na budynek związany z prowadzonym gospodarstwem rolnym, za bezzasadny. Organ przyjął przy tym, że dołączona do akt sprawy decyzja z dnia 11 października 2016 r. Nr 31/2016 o warunkach zabudowy zmieniająca decyzję Wójta Gminy D / o warunkach zabudowy z dnia 14 sierpnia 2007 r. nie może stanowić podstawy do wprowadzenia w ewidencji gruntów i budynków żądanych zmian, gdyż nie mieści się w katalogu dokumentów wyszczególnionych w art. 23 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Badając, czy ustalenia przedmiotowej decyzji mają wpływ na określenie funkcji budynków znajdujących się na działce i wybudowanych w oparciu o decyzję Wójta Gminy D / o warunkach zabudowy z dnia 14 sierpnia 2007r. oraz wydane na

zabudowy (zmieniającej decyzję o warunkach zabudowy z dnia sierpnia 2007 roku, sygn. akt:) wydanej w dniu października 2016r..

Pismem z dnia października 2017 r. Starosta O: zwrócił się do Wójta Gminy D: z prośbą o informację czy ustalenia załączonej decyzji mają wpływ na określenie funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu oraz funkcję budynków znajdujących się na przedmiotowej działce i wybudowanych w oparciu o poprzednią decyzję o warunkach zabudowy z dnia 14 sierpnia 2007 r. oraz wydanych na jej podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę - Nr 9 z dnia stycznia 2009r. i z dnia 8 kwietnia 2009 r. Ponadto zwrócił się do Wydziału Architektury i Budownictwa w Starostwie Powiatowym w O: z prośbą o informację, czy ustalenia decyzji Wójta Gminy D v Nr z dnia października 2016 r. mają wpływ na określenie funkcji budynków znajdujących się na działce i wybudowanych w oparciu o poprzednią decyzję Wójta Gminy o warunkach zabudowy z dnia sierpnia 2007r. oraz wydane na jej podstawie pozwolenia na budowę.

W odpowiedzi, Wójt Gminy poinformował, że decyzja o warunkach zabudowy określa rodzaj inwestycji. Nadto mając na uwadze rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia i sierpnia 2003r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. z 2003r., Nr 164, poz.1589), które określa sposób zapisywania ustaleń w tych decyzjach, podał, że decyzja o warunkach zabudowy określa funkcję zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednocześnie Wójt nadmienił, że zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego projekt architektoniczno-budowlany określa funkcję obiektu budowlanego.

Z kolei Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa pismem z dnia 27 października 2017 r. poinformował, że w obiegu prawnym są następujące decyzje określające charakter spornego zamierzenia, tj:

- decyzja Starosty O io nr z dnia 22.01.2009 r.
- decyzja Starosty O nr z dnia 08.04.2009 r.
- decyzja Starosty Oł nr z dnia 20.06.2013 r.

Decyzją z dnia listopada 2017 r. (nr C '6), podjętą na podstawie art. 22 ust. 1, art. 24 ust. 2c w zw. z art. 24a ust. 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2101, dalej jako

rodzaju zabudowy, tj.: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz ustalenia dotyczące funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu, tj., że inwestycja obejmuje budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego i budynku gospodarczego. W rezultacie, Starosta O decyzją nr 71/2009 z dnia 22 stycznia 2009r. i zmieniające ją decyzje nr 283/2009 z dnia 8 kwietnia 2009 r. oraz nr 423/2013 Starosty z dnia 20 czerwca 2013 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę obejmującej budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego, (...), budynku gospodarczego. W decyzji tej określono kategorie budynków jako „I- mieszkalne jednorodzinne” i „VIII - inne”.

Mając na względzie zgromadzoną dokumentację, w szczególności przywołane pozwolenia na budowę organ odwoławczy wskazał, iż z aktów tych nie wynika, aby budynek gospodarczy o numerze ewidencyjnym 85, mógł być „przeznaczony dla potrzeb rolnictwa”. Informacje zawarte zaś w tych decyzjach są dla organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków wiążące, co wynika z art. 23 ust. 3 pkt. 1 ppkt i) P.g.k.

Z kolei w zakresie rozpatrzenia wniosku skarżących dotyczącego użytku gruntowego w części, w jakiej na działce wykazano tereny mieszkaniowe, oznaczone symbolem B, zamiast grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem Br, organ odwoławczy podał, że cechy gruntów i inne przesłanki, które decydują o zaliczaniu gruntów do poszczególnych użytków gruntowych określone są w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Przesłanki tam zawarte wskazują, że o zaliczeniu gruntów do gruntów ornych i terenów mieszkaniowych decyduje m.in. sposób zagospodarowania danego gruntu. Z akt sprawy wynika zaś, że na działce nr 46 znajduje się budynek mieszkalny i gospodarczy, wzniesiony na podstawie przywołanych pozwoleń na budowę, gdzie – jak wcześniej wspomniano - określono kategorię budynków „I - budynki mieszkalne jednorodzinne” i „VIII - inne”. Jednocześnie z ich treści nie wynika, aby opisane grunty były objęte zabudową zagrodową w granicach działki siedliskowej.

Dalej organ wskazał, że zgodnie z definicją określoną pod poz. 5 pkt. 3 załącznika nr 6 do przywołanego rozporządzenia 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

jej podstawie decyzje Starosty O. [redacted] - pozwolenia na budowę (nr [redacted] z dnia [redacted] stycznia 2009 r. znak [redacted], uzupełnionej decyzją z dnia 8 kwietnia 2009 r. znak [redacted]) stwierdzono, że charakter zamierzenia, jakim jest realizacja obiektów budowlanych na działce nr [redacted] określa decyzja nr [redacted] Starosty O. [redacted] z dnia [redacted] stycznia 2009 r., uzupełniona decyzją Starosty C. [redacted] z dnia [redacted] kwietnia 2009 r., które nadal pozostają w obiegu prawnym.

Ponadto Starosta O. [redacted] wskazał, iż prowadząc postępowanie na wniosek strony jest związany treścią wniosku i nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie wykraczające poza jego zakres.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyli [redacted].

Decyzją z dnia [redacted] lutego 2018 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (GIK [redacted]), działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 7b ust. 2 pkt 2 P.g.k. oraz art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017r., poz. 935), utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W uzasadnieniu wskazał, że w niniejszej sprawie kwestią sporną jest oznaczenie rodzaju użytku gruntowego na działce ewidencyjnej nr [redacted] położonej w obrębie G. [redacted], jak i dane ewidencyjne dotyczące budynku o numerze ewidencyjnym [redacted], w zakresie rodzaju, klasy oraz głównej funkcji.

W zakresie danych ewidencyjnych budynku [redacted] organ odwoławczy wskazał, że z obowiązujących regulacji prawnych, które szczegółowo przywołał w treści uzasadnienia wydanej decyzji, wynika, że o zaliczeniu budynku (lub lokalu) do właściwej podgrupy i rodzaju decyduje jego przeznaczenie oraz związana z tym konstrukcja i wyposażenie, a nie sposób użytkowania, który w praktyce bywa czasem niezgodny z przeznaczeniem, a zatem, decydujące znaczenie przy określaniu funkcji budynków ma dokumentacja architektoniczno - budowlana. W realiach niniejszej zaś sprawy decyzją z dnia [redacted] sierpnia 2007r. nr [redacted] Nójt Gminy [redacted] ustalił na rzecz [redacted] warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego, budynku gospodarczego na części działki nr [redacted] obręb [redacted], gm. [redacted]. W decyzji tej wpisano też m.in. ustalenia dotyczące

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 pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy wynika, że na gruncie tym mogą być budowane budynki i urządzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 do „gruntów rolnych zabudowanych”. Zdaniem organu w niniejszej sprawie przesłanka ta nie jest spełniona, gdyż decyzja Wójta Gminy [redacted] z dnia [redacted] sierpnia 2007 r. i zmieniająca ją decyzja Wójta Gminy [redacted] z dnia [redacted] września 2008 r. o warunkach zabudowy, nie przewiduje zabudowy zagrodowej. Organ wskazał, że decyzja Wójta Gminy [redacted] z dnia [redacted] października 2016 r. ustalająca na rzecz [redacted] zmianę warunków zabudowy ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy z dnia [redacted] sierpnia 2007 r. -ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego, budynku gospodarczego na części działki nr [redacted] obręb [redacted], gm. [redacted] zmienionej decyzją z dnia [redacted] września 2008 r. ustalającą „rodzaju zabudowy: zabudowa zagrodowa w gospodarstwie rolnym, nie wywołuje skutków na określenie rodzaju użytku gruntowego na przedmiotowej działce. Decyzje lokalizacyjne w myśl bowiem przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017r., poz. 1073 ze zm.) zawierają jedynie ustalenia dotyczące rodzaju zabudowy, funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu.

Dalej Wojewoda podał, że z załącznika nr 6 lp. 12 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków wynika, że do terenów mieszkaniowych oznaczonych symbolem B zalicza się grunty, nie wchodzące w skład działek siedliskowych m.in. zajęte pod budynki zaliczone grunty, nie wchodzące w skład działek siedliskowych m.in. zajęte pod budynki zaliczone w PKOB do działu 11 - budynki mieszkalne, zajęte pod budynki gospodarcze i techniczne, związane funkcjonalnie z budynkami mieszkalnymi, o których mowa w pkt 1, oraz urządzenia, w szczególności: podwórza, dojazdy, studnie, zbiorniki, urządzenia do gromadzenia i oczyszczania ścieków, śmietniki, składowiska odpadów, obiekty małej architektury, ogrodzenia, oczka wodne i ogródki skalne. Jak również grunty położone między budynkami i urządzeniami wymienionymi powyżej lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby

zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte m.in. pod trawniki, kwietniki i warzywniki.

Kolejno organ wskazał, że również przeprowadzone oględziny nie mogą stanowić podstawy do zmiany oznaczenia użytku gruntowego, gdyż w ich trakcie ustalono, że budynek nr 85 - budynek gospodarczy, związany jest z obsługą budynku mieszkalnego. Działka jest zagospodarowana utwardzeniem terenu wokół istniejących budynków. Pozostała część działki do istniejącego ogrodzenia stanowi trawnik. Na działce znajduje się 12 drzew, 2 modrzewie oraz krzewy owocowe, orzechy włoskie. Zatem – zdaniem organu - powoływanie się przez stronę w trakcie oględzin na fakt, iż prowadzi gospodarstwo rolne, jest podatnikiem podatku rolnego, jest zarejestrowana jako producent rolny, a budynek gospodarczy jest związany funkcjonalnie z prowadzoną działalnością rolną, gdyż przechowywane są tam maszyny rolnicze (glebogryzarka, nawozy, środki chemiczne, plony), nie może stanowić przesłanki do uwzględnienia wniosku.

Motywuując zasadność podjętego rozstrzygnięcia organ odwoławczy wskazał także, że z decyzji Starosty z dnia października 2008 r. wynika, iż organ zezwolił „na wyłączenie z produkcji rolniczej części gruntów rolnych o pow. 0,05 ha w klasie bonitacyjnej RII z działki oznaczonej numerem ewidencyjnym AM-1 o ogólnej powierzchni 0,98ha położonej w obrębie gmina pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego”. W treści tej decyzji wpisano m.in., że „zgodnie z decyzją Wójta Gminy o warunkach zabudowy z dnia 08.2007 r. nr działka straciła charakter rolniczy”. Tym samym należy stwierdzić, że niniejszy grunt nie spełnia kryteriów określonych w definicji gruntów rolnych zabudowanych, o której mowa w lp. 5 załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Odnosząc się do uwag skarżącego co do niekompletności akt organ wskazał, iż niezbędna część operatu technicznego dotycząca kwestionowanych danych, wykonanego w związku z przeprowadzoną modernizacją ewidencji gruntów i budynków, zgromadzona została w aktach sprawy. Z kolei ustosunkowując się do zarzutu strony, iż organ pierwszej instancji nie spełnił zaleceń zawartych w decyzji z 25 sierpnia 2017 r. w zakresie poświadczenia, iż decyzje są decyzjami ostatecznymi podano, że Starosta przy piśmie z dnia stycznia 2017 r. za pomocą

platformy ePUAP, przesał decyzje organu architektoniczno-budowlanego opieczętowne klauzulami o ich ostateczności.

Wreszcie, ustosunkowując się do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko osobom sporządzającym operat techniczny z modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz postępowania dyscyplinarnego wobec podmiotów sporządzających tzw. operat uzupełniający z modernizacji ewidencji gruntów i budynków podano, że zgodnie z art. 46e ust 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, to rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie wyjaśniające na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego albo Głównego Geodety Kraju. Zatem, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego Kartograficznego nie posiada kompetencji do rozpoznania wniosku przyjętego do protokołu z dnia 1 stycznia 2018r.

Nie godząc się z podjętym rozstrzygnięciem skargę do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu złożył i wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji, ewentualnie o ich uchylenie, a nadto również zobowiązanie Starosty do wydania w określonym terminie decyzji w przedmiocie aktualizacji danych zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków oraz wskazanie sposobu załatwienia sprawy. Zażądano również zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej decyzji zarzucono:

1. wydanie jej bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa, tj. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., przez:
 - a) ustalenie, na podstawie art. 24a ust. 12 P.g.k., że pismo skarżących z 18 maja 2018 r. było wnioskiem zawierającym żądanie załatwienia sprawy wyłącznie w określony sposób, a w konsekwencji Starosta, będąc związany w całości treścią wniosku, uznając jednocześnie brak zasadności wprowadzenia wszystkich żądanych zmian, mógł orzec jedynie o odmowie dokonania zmian w całości,
 - b) nieudzielenie wyjaśnień i wskazówek na pisemną prośbę strony z dnia 10 marca 2017 r. złożoną na podstawie art. 9 k.p.a., o udzielenie stronie informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych (m.in. ewentualnej konieczności modyfikacji treści wniosku przez stronę), które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków

będących przedmiotem postępowania administracyjnego, czym organ naruszył rażąco art. 6, 7 i 8 k.p.a.;

2. naruszenie przepisów postępowania mogących mieć wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) art. 10 w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. poprzez uniemożliwienie stronie czynnego udziału w sprawie, w szczególności poprzez pozbawienie strony prawa wglądu w cały materiał dowodowy,

b) polegające na zebraniu, rozpatrzeniu oraz dokonaniu przez organ oceny materiału dowodowego wbrew regułom wynikającym z art. 7, 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a., w szczególności przez zaniechanie przeprowadzenia dowodów istotnych dla sprawy, takich jak, istnienie na gruncie objętym postępowaniem siedliska, zabudowy zagrodowej, rodzinnego gospodarstwa rolnego, a błędne uznanie, że decyzja Wójta Gminy [redacted] z dnia [redacted] 10.2016r., nr [redacted] o warunkach zabudowy, zmieniająca decyzję Wójta Gminy [redacted] z dnia [redacted] 08.2007r., nr [redacted] nie została wydana w związku z budową budynków objętych niniejszym postępowaniem oraz uznanie za udowodnione na podstawie decyzji Starosty [redacted] z dnia [redacted] 01.2009r., nr [redacted] jakoby działka objęta postępowaniem nie była objęta zabudową zagrodową w granicach działki siedliskowej, mimo że ww. decyzja określa jedynie główną funkcję budynku widniejącego w kartotece budynków pod nr 85, jako budynku gospodarczego, bez dalszego uszczegółowienia [min. ze względu na zaliczenie na podstawie załącznika do ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.,) przedmiotowego budynku do kategorii VIII (błędnie) zamiast do kategorii II albo kategorii III]. W konsekwencji błędne przyjęcie, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki określone w pkt. 3, Lp.5 załącznika nr 6 do rozporządzenia,

3. naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy poprzez:

a) błędną wykładnię lub zastosowanie lp.5 załącznika nr 6, w zw. z § 68 ust. 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2009r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2016r., poz. 1034 ze zm., zwana),

b) błędną wykładnię lub zastosowanie:

- rozdziału II, klasa 1271, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB), (tj. Dz.U.

1999r. nr 112 poz. 1316) i w konsekwencji oznaczenie budynku widniejącego w kartotece budynków pod nr 85 symbolem PKOB, tj. klasą 1274 zamiast 1271,

- rozdziału 3, rodzaj 108 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT), (tj. Dz.U. 2016 poz. 1864), (Dz.U. 2016 poz. 1864) i w konsekwencji oznaczenie budynku widniejącego w kartotece budynków pod nr 84 symbolem KŚT, tj. rodzaj 109 zamiast 108,

c) wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem reguł wskazanych w art.107 § 3 k.p.a. poprzez brak precyzyjnego wyjaśnienia podstawy faktycznej i prawnej w tej decyzji, co uniemożliwia zapoznanie się z motywami działania organu, zrozumienie tych motywów, a w rezultacie ustosunkowanie się do nich w rzeczowy i wyczerpujący sposób przez osobę nie będącą profesjonalnym pełnomocnikiem.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

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 z przepisami prawa materialnego, które mają zastosowanie w sprawie oraz z przepisami prawa procesowego, regulującymi tryb ich wydania lub tryb podjęcia aktu albo czynności będącej przedmiotem zaskarżenia. Wiążące są przy tym przepisy obowiązujące w dacie wydania zaskarżonego aktu. Jego uchylenie albo stwierdzenie nieważności następuje tylko w przypadku istnienia istotnych wad w postępowaniu lub naruszenia przepisów prawa materialnego, mających istotny wpływ na wynik sprawy.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie ustalonych w sprawie w toku administracyjnego

postępowania instancyjnego okoliczności faktycznych i istniejących wówczas okoliczności prawnych nie znalazł podstaw dla stwierdzenia naruszenia prawa w rozpoznawanej sprawie, mimo rozważenia w toku dokonywanych czynności przepisu art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, dalej p.p.s.a.), z którego wynika, że Sąd przy rozstrzygnięciu sprawy nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Kontroli tut. Sądu podlegała decyzja Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia lutego 2018 r. () utrzymująca w mocy decyzję Starosty z dnia listopada 2017 r. (nr C) którą odmówił dokonania w ewidencji gruntów i budynków w obrębie) gminy powiatu (dla nieruchomości oznaczonej na arkuszu mapy 1 numerem działki ujawnionej w księdze wieczystej i stanowiącej współwłasność ustawową zmian:

- użytku gruntowego B- tereny mieszkaniowe na użytek gruntowy Br - grunty rolne zabudowane
- rodzaju budynku numer ewidencyjny 85 „mj²” - budynki mieszkalne, na rodzaj „g” - budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa”.

Materialnoprawną podstawę wydanej decyzji stanowiły regulacje P.g.k., które w swym art. 20 ust. 1i 2 oraz art. 22 normuje kwestie związane z wpisem do ewidencji gruntów i budynków. Stanowią one, że aktualizacja operatu ewidencji gruntów następuje przez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu, którymi mogą być prawomocne orzeczenia sądowe, akty notarialne, ostateczne decyzje administracyjne, akty normatywne. Postępowanie aktualizacyjne ma na celu utrzymanie takiego stanu operatu ewidencyjnego, aby dane w nim zawarte były zgodne zarówno z okolicznościami faktycznymi jak i stanem prawnym.

Sama ewidencja zawiera informacje dotyczące gruntów i budynków, a także właścicieli tych nieruchomości. Zgodnie z art. 2 pkt 8 P.g.k. jej istotę stanowi jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Organem prowadzącym ewidencję

gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów jest starosta (art. 22 ust. 1), zaś przedmiot ewidencji gruntów oraz sposób jej gromadzenia w postaci operatu ewidencyjnego w głównej mierze został uregulowany w przepisach obowiązującego od 3 czerwca 2001 r. Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) - zwanego dalej rozporządzeniem.

Z przepisów Rozdziału 3 rozporządzenia (§ 44 i następne) wynika, że podstawą prowadzenia ewidencji jest zasada aktualności, tj. utrzymywania operatu w zgodności z aktualnymi dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi (§ 44 pkt 2). Aktualizacja zaś operatu ewidencyjnego zgodnie z § 45 ust. 1 następuje poprzez wprowadzenie 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.

Wskazać także należy, że starosta, stosownie do treści art. 24a ust. 1 P.g.k., może zarządzić przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze poszczególnych obrębów ewidencyjnych, a przez samą modernizację - zgodnie z § 55 rozporządzenia - należy rozumieć zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu:

- 1) uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia;
- 2) modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu.

Modernizacji ewidencji dokonuje się z zachowaniem ściśle określonych procedur, które zostały opisane w art. 24a ust. 2-11 P.g.k. Zgodnie z ich brzmieniem starosta podaje do publicznej wiadomości informację o rozpoczęciu prac geodezyjnych oraz informuje o trybie postępowania związanego z modernizacją ewidencji gruntów i budynków (ust. 2). Informacje, o których mowa w ust. 2, podlegają wywieszeniu na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń w siedzibie starostwa powiatowego (ust. 3). Projekt operatu opisowo-kartograficznego podlega, na okres

15 dni roboczych, wyłożeniu do wglądu osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w siedzibie starostwa powiatowego (ust. 4). Starosta informuje o terminie i miejscu wyłożenia, o którym mowa w ust. 4, poprzez wywieszenie tej informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie starostwa powiatowego i właściwego urzędu gminy, na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia, oraz ogłoszenia jej w prasie o zasięgu krajowym (ust. 5). Każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane ujawnione w projekcie operatu opisowo-kartograficznego, może w okresie wyłożenia projektu do wglądu zgłaszać uwagi do tych danych (ust. 6). Upoważniony pracownik starostwa powiatowego, posiadający uprawnienia, o których mowa w art. 43 pkt 2, przy udziale przedstawiciela wykonawcy prac geodezyjnych związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, w terminie 15 dni roboczych od upływu terminu wyłożenia do wglądu projektu operatu opisowo-kartograficznego, rozstrzyga o przyjęciu lub odrzuceniu uwag zgłoszonych do tego projektu, po czym informuje zgłaszającego uwagi o sposobie rozpatrzenia uwag oraz sporządza wzmiankę o treści zgłoszonych uwag i sposobie ich rozpatrzenia w protokole (ust. 7). Po upływie terminu, o którym mowa w ust. 7, dane objęte modernizacją, zawarte w projekcie operatu opisowo-kartograficznego stają się danymi ewidencji gruntów i budynków i podlegają ujawnieniu w bazie danych ewidencji gruntów i budynków. Informację o tym starosta ogłasza w dzienniku urzędowym województwa oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa (ust. 8).

Co istotne, każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym, może w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa informacji, o której mowa w ust. 8, zgłaszać zarzuty do tych danych (ust. 9). O uwzględnieniu lub odrzuceniu zarzutów starosta rozstrzyga w drodze decyzji (ust. 10). Do czasu ostatecznego zakończenia postępowania, o którym mowa w ust. 10, w stosunku do gruntów, budynków lub lokali, których dotyczą zarzuty, dane ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym nie są wiążące (ust. 11).

Zgodnie zaś z ust. 12 art. 24a P.g.k. zarzuty zgłoszone po terminie określonym w ust. 9 traktuje się jak wnioski o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, w realiach której Starosta w dniu 19 lutego 2016 r., pod pozycją nr 893 ogłosił

w Dzienniku Urzędowym Województwa ... informację, iż „dane objęte modernizacją ewidencji gruntów i budynków, zawarte w projekcie operatu opisowo-kartograficznego obrębów ewidencyjnych: (...), (...), (...)”, stały się z dniem ... grudnia 2015 r. danymi ewidencji gruntów i budynków i zostały ujawnione w bazie danych ewidencji gruntów i budynków”. Tym samym pismo skarżących z dnia ... maja 2016 r., adresowane do Starosty ... w którego treści skarżący zarzucają, że „operat ewidencyjny PODGIK w ... zawiera błędne informacje związane z działką ewidencyjną nr ... obręb ... powiat ... i, województwo ..., o powierzchni 0,9800ha, dla której Sąd Rejonowy w ... V Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr ... , dotyczące:

- użytku gruntowego w części, w jakiej na działce wykazano tereny mieszkaniowe, oznaczone symbolem B, zamiast grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem Br,
- jednego z dwóch budynków położonych na przedmiotowej nieruchomości, tj. budynku gospodarczego położonego w głębi działki, obrysowanego na załączonej mapie czerwonym kolorem w zakresie zaznaczenia:
 - a) jego funkcji jako budynek mieszkalny jednorodzinny, skrót „mj”, zamiast budynek gospodarstwa rolnego, skrót „g”,
 - b) liczby kondygnacji określonej na dwie zamiast jednej kondygnacji”

w sposób prawidłowy zostało zakwalifikowane jako wniosek o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków. W taki bowiem sposób - uwzględniając obowiązujące na gruncie P.g.k. regulacje – należało odczytać żądanie stron, które to miało na celu stwierdzenie zgodności danych zawartych w ewidencji ze stanem faktycznym, a jako, że upłynął już termin do wniesienia zarzutów za zasadne uznano tu to, aby zastosować art. 24 ust. 121 P.g.k. i tym zakresem organ był związany. W tym aspekcie Sąd w składzie orzekającym podziela pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 6 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Łd 152/18), iż żądanie wszczęcia postępowania określa przedmiot tego postępowania, a jego treścią jest związany organ. Treść żądania wyznacza przy tym stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania. W sytuacji zaś, gdy w sprawie powstają jakiegokolwiek wątpliwości co do treści wniosku, w szczególności co do

sposób użytkowania. Zgodnie z § 63 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków danymi ewidencyjnymi dla budynku są: rodzaj budynku według KŚT, klasa budynku według PKOB oraz jego główna i inne funkcje.

W sprawie sporne jest, czy niniejszy budynek istotnie należy zaliczyć według KŚT do podgrupy 10, grupy 1, rodzaju 108 budynki produkcyjne, usługowe i gospodarcze dla rolnictwa – według rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz.U. z 2016, poz. 1864). Rodzaj ten obejmuje: budynki przeznaczone dla działalności rolniczej, przykładowo: obory, stajnie, budynki inwentarskie dla trzody chlewnej, owczarnie, przemysłowe ферmy drobiu, stodoły, pomieszczenia do przechowywania sprzętu, spichlerze, szopy rolnicze, spiżarnie, piwnice do przechowywania wina, szklarnie, tunele foliowe wraz z zasłonami cieniująco-termoizolacyjnymi i komputerami klimatycznymi, silosy zbożowe, paszowe (na kiszonkę), w gospodarstwach rolnych.

Z kolei zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych kwestie związane z budynkami gospodarstw rolnych zostały oznaczone w klasie 1271, gdzie podano, iż obejmuje ona budynki gospodarstw rolnych i budynki magazynowe dla działalności rolniczej np.: obory, stajnie, budynki inwentarskie dla trzody chlewnej, owczarnie, stadniny koni, przemysłowe ферmy drobiu, stodoły, pomieszczenia do przechowywania sprzętu, szopy rolnicze, spiżarnie, piwnice do przechowywania wina, kadzie na wino, szklarnie, silosy rolnicze, itp.

Z przedłożonych decyzji o pozwoleniu na budowę w żadnej mierze nie wynika, aby sporny budynek mógł zostać zaliczony do przywołanego rodzaju oraz klasy. W pozwoleniach na budowę (decyzja nr) i zmieniające ją decyzje: nr ,

) został on określony jako budynek gospodarczy przez co na gruncie prawnobudowlanym rozumie się budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi sprzętu, a także płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego (por. § 3 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2015, poz. 1422 ze zm.). Tym samym z aktu uprawniającego do posadowienia tegoż budynku jasno wynika, jaką ma on pełnić funkcję i czemu ma służyć, a zatem jako obiekt służący posadowionemu na tejże działce budynkowi

mieszkalnemu. Stąd absolutnie *ex post* nie można zmieniać oznaczonej w decyzji kategorii wskazując nawet na takie okoliczności jak prowadzenie działalności rolnej, czy uiszczanie podatku rolnego.

Sąd uznał także, iż brak było podstaw do wnioskowanej przez strony zmiany w zakresie oznaczonego użytku gruntowego B - tereny mieszkaniowe na użytek gruntowy Br – grunty rolne zabudowane. W tym kontekście trzeba przede wszystkim powiedzieć, iż z przywołanych decyzji o pozwoleniu na budowę nie wynika, aby grunty te objęte były zabudową zagrodową w granicach działki siedliskowej – jak tego dowodzą skarżący. Ponadto w ramach również wydanej w dniu 1 października 2008 r. decyzji o wyłączeniu z produkcji rolnej części gruntów – wskazano, że na mocy decyzji lokalizacyjnej z 11 sierpnia 2007 r. działka straciła charakter rolny.

Z tych też względów Sąd nie podzielił zarzutów odnoszących się do naruszenia wskazywanych w skardze przepisów prawa materialnego.

Nie zasługują także na uwzględnienie sformułowane w skardze zarzuty naruszenia prawa procesowego. Wbrew zarzutom strony w realiach niniejszej sprawy postępowanie zostało przeprowadzone w sposób prawidłowy, a zaskarżonej decyzji nie można zarzucić wadliwości, uzasadniającej jej wyeliminowanie z obrotu prawnego. W ocenie Sądu analiza akt wykazuje, że ustalenia organu znajdują odzwierciedlenie w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym, a przeprowadzona przez nie ocena jest prawidłowa i logiczna, w sprawie zaś nie występuje, przekroczenie granic swobodnej oceny materiału dowodowego, nie ma też nieuprawnionych wniosków wypływających z tej oceny. W sposób bowiem należyty wyjaśniono okoliczności stanu faktycznego oraz dokonano prawidłowego ustalenia mającej zastosowanie normy. Sporządzone natomiast obszernie uzasadnienie odzwierciedla poszczególne etapy prowadzonego postępowania oraz wyjaśnia podstawę prawną przyjętego rozstrzygnięcia w sposób wyczerpujący, tak aby strona mogła zrozumieć przesłanki i argumenty, którymi organ ten kierował się przy załatwianiu sprawy, nie naruszając tym samym wyrażonej w art. 11 k.p.a. zasady przekonywania. W kontekście podniesionego w skardze zarzutu naruszenia art. 10 k.p.a. należy wyjaśnić, że zarzut ten może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. To więc na stronie stawiającej zarzut spoczywa ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów

Sygn. akt II SA/Wr 291/18

postępowania a wynikiem sprawy (por. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1098/13, Lex nr 1658530). Tymczasem w niniejszej sprawie skarżąca strona pomimo sformułowania powyższego zarzutu nie przedstawiła jakich konkretnych czynności procesowych zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonać. Stąd uznać należy, że pozostawał on bez wpływu na treść podjętej decyzji. Ponadto wskazać należy, że strona informowana była o staniu gotowości decyzyjnej oraz związanego z tym uprawnienia do przeglądania akt sprawy.

Konkludując, uznać należy, iż w rozpoznawanej sprawie nie doszło do naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, czy też innego naruszenia przepisów postępowania mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a tylko takie uchybienia uprawniają sąd administracyjny do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu administracyjnego.

Mając powyższe na względzie i kierując się dyspozycją z art. 151 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku



Na oryginalne właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem.

...Kinga...Bilska...
podpis
