

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Z prawnej problematyki aktualizacji ewidencji gruntów i budynków

Aktualizacja ewidencji gruntów i budynków służy doprowadzeniu stanu widniejącego w zbiorach ewidencyjnych do rzeczywistego stanu faktycznego i prawnego. Polega ona na wprowadzaniu udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych w celu zastąpienia danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi, odpowiednimi danymi zgodnymi ze wspomnianymi stanami, a ponadto wyeliminowania danych błędnych¹. Szczególnym rodzajem aktualizacji jest realizowana z urzędu procedura modernizacyjna, w ramach której dokonuje się zmiany danych dotyczących gruntów, budynków i lokali, w granicach jednego, kilku lub kilkunastu obrębów ewidencyjnych², a zatem na szerszą skalę. Przepisy definiują modernizację jako zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia; modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu³.

Aktualność danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków ma ogromne znaczenie praktyczne. Dane z ewidencji gruntów i budynków odgrywają istotną rolę w tworzeniu Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, albowiem ich aktualizacja jest skorelowana z bazami danych

¹ Zob. § 45 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1034 w sprawie ewidencji gruntów i budynków (dalej jako: rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków).

² M. Wolanin, *Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno-ewidencyjnej po nowelizacji prawa, cz. IV – postępowanie aktualizacyjne*, „Nieruchomości” 2016, nr 12, Legalis.

³ Zob. § 55, § 57 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

w tym systemie⁴. Dane z ewidencji gruntów i budynków stanowią przede wszystkim punkt odniesienia wielu aktów i decyzji wydawanych przez podmioty administracji publicznej w toku planowania przestrzennego, gospodarczego, gospodarki nieruchomościami, ewidencji gospodarstw rolnych⁵. W szczególności, co istotne, dane ewidencyjne wykorzystuje się w procesie projektowania obszarów przeznaczonych pod zabudowę⁶, przy przeznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III oraz gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne⁷, a ponadto jako podstawę wpisów oznaczających nieruchomości w księgach wieczystych⁸ i ustalaniu właściwego podatku (rolnego⁹ lub od nieruchomości)¹⁰, a w zakresie klas gleb i rodzajów użytków mogą być pomocne w ustaleniu występowania w danym stanie faktycznym nieruchomości rolnej¹¹. Ujawniane w ewidencji gruntów i budynków informacje o gruntach

⁴ Art. 24b Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Szczegółowy tryb oraz standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN, a także formę i sposób przekazywania informacji określa rozporządzenie Rady Ministrów z 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz. U. 2013, poz. 249), które weszło w życie 9 marca 2013 r. Zgodnie z § 5 ust. 1 tego rozporządzenia centralne repozytorium tworzy się na podstawie danych ewidencji gruntów i budynków udostępnianych przez właściwe organy w postaci plików zapisanych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy. Z kolei w myśl § 6 ust. 1 rozporządzenia dane zawarte w centralnym repozytorium pod względem ich treści są kopią danych ewidencji gruntów i budynków. Przede wszystkim jednak centralne repozytorium jest na bieżąco aktualizowane w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków (§ 7 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia).

⁵ Art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego z 17 maja 1989 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 163 ze zm. (dalej jako: Prawo geodezyjne i kartograficzne).

⁶ Art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r., t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 909 ze zm. (dalej jako: „ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych”); art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 778 ze zm. (dalej jako: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

⁷ Art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁸ Art. 26 ust. 1 oraz 27 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z 6 lipca 1982 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 790 ze zm. (dalej jako: ustawa o księgach wieczystych i hipotece).

⁹ Art. 1 ustawy o podatku rolnym z 15 listopada 1984 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 617 ze zm. (dalej jako: ustawa o podatku rolnym); L. Etel, *Ustawa o podatku rolnym. Komentarz*, w: *Podatki od nieruchomości*, wyd. 3, Warszawa 2009, Legalis.

¹⁰ Por. wyrok NSA z 23 lipca 2015 r., II FSK 1577/13, Legalis; wyrok NSA z 13 maja 2015 r., II FSK 1116/14, Legalis; wyrok WSA w Rzeszowie z 24 listopada 2009 r., I SA/Rz 711/09, Legalis.

¹¹ Na temat znaczenia danych z ewidencji gruntów i budynków dla ustalenia istnienia nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z 11 kwietnia 2003 r., t.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 803 ze zm. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 42.

oparte są m.in. na wydawanych w procedurze ustalania klasyfikacji gleboznawczej decyzjach administracyjnych w sprawie podziału gleb na klasy bonitacyjne, ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb, a także w innych okolicznościach¹².

Danymi ewidencyjnymi dotyczącymi użytków gruntowych i klas bonitacyjnych są numeryczne opisy konturów tych użytków i klas bonitacyjnych, oznaczenia użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach poszczególnych konturów oraz numery tych konturów¹³. Natomiast istotne znaczenie dla oznaczenia użytków gruntowych w ewidencji mają określone przez ustawodawcę przesłanki i cechy, które decydują o zaliczeniu gruntów do poszczególnych użytków gruntowych¹⁴. W odniesieniu do gruntów rolnych zmiana danych w ewidencji gruntów i budynków może dotyczyć w szczególności zmiany klasy bonitacyjnej gruntów rolnych albo utraty statusu gruntu rolnego i zakwalifikowania go do innego rodzaju użytku gruntowego.

Problematyka aktualizacji ewidencji gruntów i budynków była poruszana m.in. w literaturze prawniczej. Publikacje dotyczą w szczególności prawnych przesłanek wszczęcia z urzędu i na wniosek postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów¹⁵, postępowań przed organami prowadzącymi klasyfikację¹⁶, jak też aspektów planowania przestrzennego¹⁷ i innych wątków¹⁸.

¹² Zgodnie z § 28 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, treść mapy ewidencyjnej określa m.in. kontury użytków gruntowych i ich oznaczenia oraz kontury klas bonitacyjnych, ustalone w wyniku gleboznawczej klasyfikacji gruntów i ich oznaczenia. Natomiast decyzje dotyczące klasyfikacji gruntów wydawane są na podstawie § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów z 12 września 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 1246 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów).

¹³ § 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

¹⁴ Załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

¹⁵ M. Wolanin, *Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno-ewidencyjnej po nowelizacji prawa cz. I – zakres przedmiotowy*, „Nieruchomości” 2016, nr 9, Legalis; P. Daniel, *Postępowanie w przedmiocie zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów w świetle rozporządzenia Rady Ministrów z 12 września 2012 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 209 i nn.; P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Administracyjna aktualizacja operatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2014, nr 2/II, s. 533–544; Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi, DOI: <http://dx.medra.org/10.14597/infraeco.2014.2.2.039> [dostęp: 15.11.2016]; D. Felcenloben, *Gleboznawcza klasyfikacja gruntów – zasady aktualizacji danych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 12, s. 74–82; Z. Śmiałowska-Uberman, *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Katowice 1999.

¹⁶ P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Problematyka funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków z punktu widzenia organu ją prowadzącego*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 1/III, s. 85–96.

Zagadnienie możliwych przesłanek wprowadzenia w ewidencji gruntów i budynków zmian w zakresie sposobu użytkowania gruntów rolnych poruszano jednak przy okazji innych zagadnień, co przemawia za podjęciem się takiego opracowania. Wskazuje się, że w praktyce funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków okoliczności uznawane za podstawę ujawniania zmian w zakresie utraty przez grunt rolny takiego charakteru są zróżnicowane, np. zmian w ewidencji dokonuje się choćby na podstawie decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w trybie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, czy wręcz dopiero po zakończeniu inwestycji na podstawie dokumentacji powykonawczej¹⁹, co jest niewłaściwym pod względem prawnym zjawiskiem z uwagi na konsekwencje z tym związane. Przykładowo sytuacje wieloletnich opóźnień w przekazywaniu do gmin zawiadomień o dokonanych zmianach w ewidencji gruntów powodowały nieprawidłowe określenie wysokości opodatkowania nieruchomości gruntowych²⁰.

W sytuacji, w której w świetle obowiązujących przepisów możliwe jest wykorzystanie gruntów rolnych na cele inne niż rolne, powstaje zagadnienie ustalenia momentu utraty przez dany grunt jego rolnego charakteru. Kwestię tę rozpatrywać można w różnych aspektach. W niniejszych rozważaniach poszukiwanie odpowiedzi na postawione wyżej pytanie polegać będzie na poczynieniu ustaleń, w jakich okolicznościach na tle regulacji dotyczących funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków oraz w świetle orzecznictwa sądowego możliwe jest uznanie, że doszło do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, a w konsekwencji, kiedy może to stanowić podstawę przekwalifiko-

¹⁷ B. Wierzbowski, *Planowanie przestrzenne i ewidencja gruntów i budynków a prawo własności nieruchomości*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 33 i nn.

¹⁸ J. Janus, M. Szafarczyk, *Wybrane aspekty procesu aktualizacji klasyfikacji gruntów na obszarach objętych pracami scaleniovymi w świetle nowych przepisów prawnych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2013, nr 3/III, s. 179–188; M. Stańko, *Podstawowe zasady funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne pod redakcją*, Warszawa 2015, s. 205 i nn.

¹⁹ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Legalis, s. 96 i 97 i powołana tam literatura.

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, LWR-410-36/2009, nr ewid. 149/2010/P09188/LWR, Informacja o wynikach kontroli ochrony gruntów rolnych i leśnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie Dolnego Śląska w latach 2006–2009 (3 kwartały), Wrocław 2010, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2039,vp,2515.pdf> [dostęp: 24.11.2016]; zob. bliżej D. Felcenloben, *Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej w kontekście aktualizacji ewidencji gruntów i budynków*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 61–68.

wania gruntu rolnego na inny rodzaj użytku gruntowego w operacie ewidencyjnym ewidencji gruntów i budynków²¹.

2. W świetle ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych rozpoczęcie innego niż rolniczy użytkowania gruntów rolnego oznacza wyłączenie gruntów z produkcji rolnej²². Gruntami rolnymi w rozumieniu wspomnianej ustawy są zwłaszcza, choć niewyłącznie²³, grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne²⁴. Przy czym przez użytkowanie gruntów rolnych rozumieć należy korzystanie z nich, czerpanie maksymalnych pożytków, eksploatawanie, zajmowanie tych gruntów w nieograniczonym czasie, na stałe, a nie o użytkowanie w rozumieniu art. 252–284 Kodeksu cywilnego²⁵. Powyższe rodzi konieczność uzyskania odpowiednich zezwoleń na wyłączenie z produkcji²⁶ w przypadkach wskazanych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁷. Jak widać, ustawodawca, abstrahując od definicji nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, wprowadził odrębne terminy i nakazał sięgać do ewidencji gruntów i budynków celem ustalenia, czy w danym stanie faktycznym występuje użytek rolny. W tym zakresie rozstrzygające znaczenie mają przepisy § 67 oraz 68 rozporządzenia ewidencji gruntów i budynków i wymienione w nim użytki gruntowe, wśród których występują m.in. grunty rolne i ich podział na użytki rolne, grunty orne, sady itd. Wskazane przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków regulują konkretne przesłanki uprawniające starostę do przekwalifikowania gruntu rolnego na inny użytek gruntowy²⁸.

Przykładowo możliwość zmiany gruntu rolnego w szczególności na „zurbanizowane tereny niezabudowane lub w trakcie budowy – Bp” przez odpowiednią zmianę wpisu w ewidencji zależeć będzie od wystąpienia dwóch sytuacji: pierwszej – w przypadku rozpoczęcia i niezakończenia budowy w sposób powodujący wyłączenie gruntów z produkcji rolnej oraz drugiej –

²¹ Załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

²² Art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

²³ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Legalis, Autorzy wskazują, że wyliczenie zawarte w art. 2 ust. 1 należy traktować ściśle. Tylko rodzaje gruntów tam wymienionych są gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

²⁴ Art. 2 ust. 1 pkt 1–10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

²⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 29 października 2015 r., II SA Lu/50/15, Legalis.

²⁶ Por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 2 lutego 1997 r., OPS 13/96, Legalis.

²⁷ Wyrok NSA – Ośrodek zamiejscowy w Warszawie z 7 marca 2003 r., II SA 2264/01, Legalis.

²⁸ Załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

w przypadku zakończonej zabudowy, w wyniku której doszło do wyłączenia gruntów z produkcji, ale następnie dokonano rozbiórki, przy czym grunty te są przeznaczone pod zabudowę. Zatem w pierwszym przypadku zmiana wpisu w ewidencji nastąpić winna już w przypadku rozpoczęcia budowy w rozumieniu przepisów prawa budowlanego²⁹ powodującego wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej w rozumieniu przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W drugiej wyżej wskazanej sytuacji chodzi o grunty rolne, które w wyniku zabudowy zostały wyłączone z produkcji rolnej lub leśnej w rozumieniu przepisów o ochronie gruntów rolnych lub leśnych, a na których istniejące wcześniej budynki zostały rozebrane, a grunty te przeznaczone są pod zabudowę³⁰. Do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie budowy nie zalicza się gruntów przeznaczonych pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych³¹.

Rozpatrując pierwszy wspomniany przypadek, wskazać trzeba, że rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, które mogą być wykonywane tylko na terenie objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem³². Natomiast pracami przygotowawczymi są: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie; wykonanie niwelacji terenu; zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów; wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy³³. Wymienione czynności związane z pracami przygotowawczymi wymagają udziału uprawnionego geodety do wykonywania prac geodezyjnych, w tym naniesienia konturów na odpowiednią mapę³⁴. Nadto wykonanie takich czynności zaktualizuje obowiązek zgłoszenia właściwemu staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w ustawowym 30-dniowym terminie, licząc od dnia ich powstania³⁵. Zgłoszenie takie przy założeniu, że spełnia wymogi formalne, stać się winno przyczyną wprowadzenia zmiany kwalifikacji użytków gruntowych – z gruntów rolnych na niezabudowane tereny zurbanizowane lub w trakcie zabudowy Bp w ewidencji gruntów i budynków. Niewykonanie tego obowiązku zgłoszeniowego jest obwarowane

²⁹ Prawo budowlane z 7 lipca 1994 r., Dz. U. 2016, poz. 290 ze zm. (dalej jako: Prawo budowlane).

³⁰ Załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

³¹ Ibidem.

³² Art. 41 ust. 1, 3 Prawa budowlanego.

³³ Art. 41 ust. 2 Prawa budowlanego.

³⁴ Prace geodezyjne definiuje art. 2 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

³⁵ Art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

sankcją³⁶, a nadto może być przesłanką wszczęcia przez starostę postępowania z urzędu³⁷.

W przypadku zgłoszeń do ewidencji gruntów i budynków budowy budynku, zawiadomień o zakończeniu budowy budynku oraz zgłoszeń rozbiórki budynku, o których mowa odpowiednio w art. 30, art. 54 oraz art. 31 ust. 1 Prawa budowlanego, oraz zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części, o których mowa w art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego, do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu, aktualizacja informacji zawartych w operacie i w ewidencji gruntów i budynków następuje w drodze czynności materialno-technicznej, chyba że zachodzą podstawy do wydania decyzji odmownej³⁸. Wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych może zatem nastąpić w dwojakim trybie: albo w trybie czynności materialno-technicznej w postaci wprowadzenia do bazy danych zmiany na podstawie udokumentowanego zgłoszenia zmiany, o którym organ tylko zawiadamia, albo w drodze decyzji. Organ orzeka decyzją wtedy, gdy aktualizacja operatu ewidencyjnego wymaga wyjaśnień zainteresowanych lub uzyskania dodatkowych dowodów, co wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie tej aktualizacji³⁹.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata⁴⁰. Wskazać trzeba, że przepisy Prawa budowlanego wymagają jedynie, by inwestor zawiadomił o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowy do właściwego organu (w tym przypadku do organu nadzoru budowlanego) oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem. Nie istnieją jednak sankcje za nierozpoczęcie tych robót w zgłoszonym terminie. Inwestor może zatem rozpocząć budowę przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata (w przypadkach, w których decyzja o pozwoleniu na budowę jest wymagana) lub przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia⁴¹.

³⁶ Art. 48 ust. 1 pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego określa sankcję grzywny za niewykonanie w terminie obowiązku zgłoszenia zmian.

³⁷ Art. 22 ust. 3 i 4 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

³⁸ Art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. f oraz pkt 2 oraz ust. 2c Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

³⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 23 stycznia 2014 r., II SA Gd 831/13, Legalis.

⁴⁰ Art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego.

⁴¹ Art. 37 ust. 1 oraz art. 30 ust. 5b Prawa budowlanego.

Zatem hipotetycznie możliwe jest zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia robót, ale ich niepodejmowanie przez okres nieprzekraczający terminu wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę, względnie terminu 3 lat liczonego od terminu wskazanego w zgłoszeniu. Należy stwierdzić, że powyższy okres między zawiadomieniem organu nadzoru budowlanego o zamiarze rozpoczęcia budowy a jej faktycznym rozpoczęciem – jak się zdaje – nie stwarza jeszcze przesłanek dla dokonania zmiany w ewidencji gruntów i budynków w zakresie przekwalifikowania gruntu rolnego na niezabudowany teren zurbanizowany lub w trakcie zabudowy, albowiem nie dochodzi jeszcze do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ustawowy termin (30-dniowy) na zgłoszenie właściwemu staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, licząc od dnia powstania tych zmian, nie zaczyna jeszcze swego biegu, albowiem nie dochodzi do rozpoczęcia budowy i do zmiany sposobu użytkowania gruntów. Należy pamiętać, że obowiązek zawiadomienia starosty o zakończeniu prac geodezyjnych oraz przekazania wyników tych prac nie dotyczy prac geodezyjnych związanych z wytyczaniem obiektów budowlanych, jeżeli w okresie nie dłuższym niż 30 dni od dnia wytyczenia tych obiektów zostaną przekazane do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dokumenty zawierające wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej tych obiektów⁴².

Biorąc pod uwagę drugą ze wspomnianych wyżej sytuacji umożliwiających zmianę w ewidencji kwalifikacji gruntu rolnego na użytek gruntowy – niezabudowane tereny zurbanizowane lub w trakcie zabudowy Bp, wskazać trzeba, że dotyczy ona przypadku „zabudowy”, która doprowadziła do wyłączenia gruntów rolnych z produkcji, lecz istniejące „wcześniej” budynki zostały rozebrane, a jednocześnie „grunty te przeznaczone są pod zabudowę”. Wskazać trzeba, że w tym wypadku ustawodawca odwołuje się do dwóch kryteriów oceny gruntów: wyłączenia z produkcji oraz ich przeznaczenia. Przy czym, jak wynika z brzmienia regulacji, chodzi o przeznaczenie gruntów, co do których już doszło do wyłączenia na skutek pierwotnej zabudowy, a ta jednak nie istnieje. W tym wypadku chodzi o grunt niezabudowany, wyłączony z produkcji rolnej, pod warunkiem że jego przeznaczenie zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nadal będzie wskazywało możliwość zabudowy.

3. Ponadto grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie

⁴² Art. 12c ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

tabeli klas gruntów⁴³. Klasyfikacja gleb dokonywana jest ze względu na ich wartość użytkową dla prowadzenia gospodarki. W świetle rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów rozporządzenia ustalenie klasy bonitacyjnej wymaga uprzedniego odpowiedniego przyporządkowania badanej gleby. Zmiany poczynione w ramach klasyfikacji gleboznawczej także ujmuje się w ewidencji gruntów i budynków.

Grunty rolne mogą utracić swój charakter wtedy, gdy zmianie ulegnie ich jakość⁴⁴. Przykładowo grunty rolne – orne teoretycznie przestaną nimi być w rozważanym zakresie w świetle przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, gdy np. nie będą faktycznie „poddane stałej uprawie mechanicznej mającej na celu produkcję rolniczą lub ogrodniczą” albo nie będą „zajęte pod urządzenia i budowle wspomagające produkcję rolniczą lub ogrodniczą i położone poza działką siedliskową”, albo nie będą „utrzymywane w postaci ugoru lub odłogowane”. Jednakże wskazane wyżej faktyczne okoliczności nie będą wystarczające do zmiany ich oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków na inny użytek gruntowy. W orzecznictwie wyrażono pogląd dotyczący oceny zasadności zaliczenia działki do użytków rolnych, zgodnie z którym „[...] Grunty orne są to bowiem nie tylko grunty faktycznie poddane stałej uprawie [...]. Zaniechanie określonego użytkowania działki, uzasadnia zatem jej zaliczenie do gruntów ornych stanowiących ugory i odłogi”⁴⁵.

Wskazuje się, że nie każda zabudowa gruntu rolnego doprowadzi do zmian w ewidencji gruntów i budynków i utraty rolnego czy leśnego „statusu” danego gruntu w ewidencji. Przykładowo wybudowanie altany w lesie na podstawie zgłoszenia, czy też postawienie na gruntach leśnych murowanego ogrodzenia nie uzasadnia wprowadzenia w ewidencji gruntów i budynków zmiany dotychczasowego użytku⁴⁶.

Nadto należy również mieć na względzie to, czy doszło do zgodnego z prawem wyłączenia z produkcji rolnej. Odnotować trzeba pogląd, według którego w sytuacji faktycznego dokonania wyłączenia użytków rolnych czy leśnych z produkcji nie jest dopuszczalne późniejsze wydanie na wniosek inwestora decyzji zezwalającej na przedmiotowe wyłączenie, o której mowa w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a legalizacja dokonanej zmiany użytkowania gruntu leśnego bez zezwolenia odbywa się już według

⁴³ Art. 20 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

⁴⁴ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 2 marca 2004 r., SA/Bk 1176/03, Legalis.

⁴⁵ Zob. wyrok WSA z 25 stycznia 2007 r., II SA/GI 569/06, Legalis.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2014 r., IV SA/Wa 2729/13, Legalis; por. wyrok WSA w Krakowie z 8 października 2010 r., II SA/Kr 937/2010, Legalis.

przepisów o sankcjach za niezgodne z ustawą wyłączenie gruntów z produkcji. Organ nie ma już możliwości wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji, po jego faktycznym dokonaniu⁴⁷. Jednakże w przypadku gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze lub nieleśne wyłączonych z produkcji bez decyzji możliwe jest wydanie decyzji o wyłączeniu gruntów z urzędu⁴⁸.

Dodatkowo nie każde wykorzystanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, choćby przy spełnieniu wszystkich wymogów prawnych (np. uzyskanie pozwoleń, dokonanie zgłoszeń) może uzasadniać uznanie, że doszło do wyłączenia z produkcji. Chodzi na przykład o obiekty małej architektury. Lokalizacja obiektu małej architektury na gruncie rolnym czy leśnym nie ma większego wpływu na faktyczną zmianę jego przeznaczenia⁴⁹. Także wybudowanie małego budynku (altany) na części działki nie uzasadnia zmiany użytku na całej działce, a przy tym zmianę można wprowadzić co do minimalnej powierzchni 1a⁵⁰.

Mogą również wystąpić sytuacje, w których mimo uzyskania zgody (decyzji) na wyłączenie gruntów z produkcji nie będzie to pociągało możliwości dokonania zmian w ewidencji gruntów i budynków. Chodzi o to, by akt zezwolenia na wyłączenie z produkcji dotyczył działki ewidencyjnej⁵¹. Przeszkodą taką może być zniesienie współwłasności nieruchomości przez podział geodezyjny, wskutek czego powstała działka, która nie jest już tożsama z działką objętą treścią decyzji zezwalającej na wyłączenie⁵². Również zasypianie rowu i przeznaczenie uzyskanego gruntu pod uprawy nie uprawnia do wprowadzania zmian w stanie prawnym zapisanym w ewidencji gruntów odnośnie do danych dotyczących rodzaju użytku gruntowego. Dla wprowadzenia zmiany w ewidencji istotne jest, czy z odpowiedniego dokumentu – wskazanego w rozporządzeniu – wynika, że działka, przestając pełnić swoją dotychczasową funkcję, zmieniła rodzaj użytku gruntowego: z użytku „rowy”, na użytek „rolny” (orny)⁵³.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2014 r., IV SA/Wa 2729/13, Legalis.

⁴⁸ Art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁴⁹ Wyrok NSA z 22 października 2008 r., II OSK 567/2008, Legalis; por. art. 3 ustawy o lasach z 28 września 1991 r., Dz. U. 2015, poz. 2100 ze zm.

⁵⁰ Wyrok NSA z 22 października 2008 r., II OSK 567/2008, Legalis.

⁵¹ Zob. § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

⁵² Por. wyrok NSA – Ośrodek zamiejscowy w Warszawie z 15 września 2003 r., II SA 193/02, Legalis.

⁵³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 2 kwietnia 2008 r., III SA/Wr 366/07, Legalis.

4. Aktualizacja ewidencji gruntów i budynków przeprowadzana może być „z urzędu” lub „na wniosek”⁵⁴. W pierwszym przypadku możliwe jest wprowadzenie zmian, gdy podyktowane są one zmianami prawa, treścią dokumentów przekazywanych przez sądy, organy administracji i inne podmioty wskazane w przepisach, materiałami zasobu oraz w razie wykrycia błędnych informacji. Ustawa nie precyzuje terminu „błędnych informacji”, ale łatwo można sobie wyobrazić sytuację, w której wystąpi niezgodność danych w ewidencji gruntów i budynków z dokumentami zgromadzonymi w zbiorze operatu ewidencyjnego, co będzie wymagało poprawienia błędnych danych w ewidencji. Z kolei zmiany dokonywane „na wniosek” możliwe są, gdy wnioskuje o nie podmioty mające interes prawny (właściciele, podmioty władający działką jak samoistni posiadacze). W przypadku aktualizacji z urzędu w większości przypadków wpisy w ewidencji mają charakter czynności materialno-technicznych (w przypadku wpisów na skutek zmian w prawie, otrzymania dokumentów z sądów, urzędów), w innych zaś przypadkach – decyzji administracyjnej, np. w razie wykrycia błędnych informacji⁵⁵.

Ze wskazanymi zagadnieniami wiąże się kwestia możliwości ochrony interesów podmiotów, których skutki aktualizacji ewidencji dotyczą. W przypadku decyzji administracyjnych są one doręczane stronom, które mają prawo skorzystać z prawa do ich zaskarżenia, a po podjęciu czynności materialno-technicznych w zasadzie konieczna jest inicjatywa strony służąca ochronie jej praw. W literaturze dopuszcza się możliwość złożenia skargi na powyższą czynność jak na „inny akt lub czynność”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁶, jako że wpływają one na prawa i obowiązki podmiotów na różnych obszarach „istotności” danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, za uprzednim wezwaniem starosty do usunięcia naruszenia prawa. Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja podmiotów, których dotyczą zmiany wprowadzane w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków realizowane na szerszą skalę, albowiem w ramach obrębów ewidencyjnych. W tym przypadku podmiot, którego interesu prawnego dotyczą dane ujawnione w projekcie operatu opisowo-kartograficznego, może w okresie wyłożenia projektu do wglądu zgłaszać uwagi do tych danych, a po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa informacji o podleganiu ujawnieniu w ewidencji danych powstałych

⁵⁴ Art. 24 ust. 2a pkt 1 oraz pkt 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

⁵⁵ M. Wolanin, *Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno-ewidencyjnej po nowelizacji prawa, cz. IV – postępowanie aktualizacyjne*, „Nieruchomości” 2016, nr 9, Legalis.

⁵⁶ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 718.

w ramach modernizacji, podmiot taki może zgłaszać zarzuty do tych danych⁵⁷. Co więcej, do czasu rozpoznania zarzutów dane ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym nie są wiążące.

Zasygnalizować należy także problem tego, kto może być stroną postępowania dotyczącego zmiany danych ewidencyjnych. Z uwagi na powyższe określone granice ustawy do podmiotów będących właścicielami lub władającymi działką (samoistnych posiadaczy), możliwość bycia stroną ograniczona jest tylko do tych podmiotów⁵⁸.

5. Podsumowując niniejsze rozważania, stwierdzić wypada, że uzyskanie ostatecznych decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej w trybie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie stanowi jeszcze przesłanki do wprowadzania zmian w ewidencji gruntów i budynków w omawianym zakresie. Istnienie ostatecznych decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej nie musi, jak wiadomo, oznaczać, że doszło do faktycznego wyłączenia⁵⁹, albowiem podmiot uprawniony z decyzji nie ma obowiązku wyłączenia, może nawet nie wykonać decyzji „wyłączeniowej”. Nadto w niektórych przypadkach określonych przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych decyzje takie nie są wymagane.

Podkreślenia wymaga, że okoliczności, w jakich wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi podstawę zmian w ewidencji gruntów i budynków, skonkretyzowano w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w tym w załączniku nr 6. Wspomniane rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków, mimo że jest aktem prawnym niższego rzędu niż ustawa (w tym przypadku o ochronie gruntów rolnych i leśnych), poniekąd dyktuje sposób realizacji wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, co w pewnym sensie podporządkowuje rozwiązania ustawowe rozporządzeniu, choć formalnie rzecz biorąc, w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa rozporządzenie nie ma statusu nadrzędnego nad ustawą, na co zwracano uwagę w literaturze prawa rolnego⁶⁰.

Ostatecznie zmiany w ewidencji gruntów i budynków polegające na przekwalifikowaniu użytków gruntowych z gruntu rolnego np. na grunt niezabudowany zurbanizowany zależą od faktycznego wyłączenia tych gruntów

⁵⁷ Art. 24a ust. 1, ust. 6, ust. 9 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

⁵⁸ Wyrok NSA z 15 kwietnia 2008 r., I OSK 666/07, Legalis.

⁵⁹ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.10.2013 r., II SA/GO 839/13.

⁶⁰ B. Wierzbowski, op. cit., s. 37.

z produkcji zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala natomiast stwierdzić, że o możliwości zaliczenia gruntów do poszczególnych grup użytków gruntowych ewidencji decyduje przede wszystkim stan faktyczny dotyczący tego, w jakim sposób wykorzystuje się dany grunt według kryteriów wskazanych w załączniku nr 6 do przywołanego rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

LEGAL ASPECTS OF UPDATING REGISTERS OF LAND AND BUILDINGS

S u m m a r y

The aim of the paper was to establish the circumstances under which an agricultural land loses its agricultural character and may consequently be redefined and classified in the register of land and buildings as a different type of usable land and entered under a heading ‘urbanised undeveloped land or land in the process of being developed’. As explained in the conclusions, only an actual commencement of a construction as referred to in the Act – Building Law, properly documented and reported to local authorities, can effectively create grounds for an exclusion of agricultural land from agricultural production in the understanding of the provisions on the protection of agricultural and forestry land, on which basis the reclassification of the land in the land and buildings register may be made.

DELLA PROBLEMATICA GIURIDICA DELL’ATTUALIZZAZIONE DEL CATASTO FONDIARIO ED EDILIZIO

R i a s s u n t o

L’obiettivo delle considerazioni svolte è di stabilire in quali circostanze il fondo agricolo perde “il carattere rurale” in modo da rendere possibile la riqualificazione ad un altro tipo di uso del suolo nell’inventario corrente del catasto fondiario e edilizio, nonché l’assegnazione soprattutto a “terreni urbanizzati non edificati o terreni urbanizzabili”. Nella parte conclusiva l’autrice afferma tra l’altro che solo l’inizio dei lavori ai sensi delle norme edilizie, il quale porta veramente a escludere i fondi dalla produzione agricola ai sensi delle norme sulla protezione dei fondi agricoli e forestali, con adeguata documentazione e comunicazione al presidente dell’autorità distrettuale competente, può costituire la base per la riqualificazione nel catasto fondiario e edilizio nell’ambito sopra indicato.