

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

## Prawny charakter wpisów dotyczących gruntów rolnych i leśnych w ewidencji gruntów i budynków

1. Budowanie spójnego i jednolitego systemu informacyjnego państwa, służącego z jednej strony realizacji zadań publicznych, a z drugiej – zaspokajaniu potrzeb obywateli, wymaga zwłaszcza zapewnienia prawidłowego świadczenia usług aktualizowania i udostępniania danych<sup>1</sup> zgromadzonych w rejestrach publicznych<sup>2</sup>. By sprostać powyższym wymogom, poszukuje się właściwych rozwiązań pozwalających zapewnić „dostępność, jakość i efektywność” informacji<sup>3</sup>. Przedmiotem niniejszych rozważań jest problematyka prawnego charakteru wpisów w ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości) obejmujących grunty rolne i leśne. Ewidencja gruntów i budynków jest częścią zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach<sup>4</sup> i w zasadzie stanowi uniwersalne źródło danych o gruntach rolnych i leśnych.

Przez „wpis” rozumie się w piśmiennictwie czynność polegającą na „wciągnięciu” określonych treści do rejestru, czyli „umieszczenie określo-

---

<sup>1</sup> Zob. bliżej art. 9 oraz art. 12 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej z 4 marca 2010 r., Dz. U. 2010, Nr 76, poz. 489.

<sup>2</sup> Definicję rejestru publicznego zawiera art. 3 pkt 5 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 570 ze zm. Zgodnie z tym aktem prawnym rejestr publiczny oznacza „rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych”.

<sup>3</sup> Program realizacji zadań w dziedzinie geodezji i kartografii na lata 2016–2025, [http://www.gugik.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/27265/Program-realizacji-zadan-w-dziedzinie-geodezji-i-kartografii-na-lata-2016-2025.pdf](http://www.gugik.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0004/27265/Program-realizacji-zadan-w-dziedzinie-geodezji-i-kartografii-na-lata-2016-2025.pdf) [dostęp: 20.06.2017].

<sup>4</sup> Art. 24b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z 17 maja 1989 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1629 ze zm. (dalej jako: Prawo geodezyjne i kartograficzne).

nych informacji i danych po ich stosownej technicznej obróbce”, we właściwej rubryce, pozycji<sup>5</sup>. Ewidencja gruntów obejmuje informacje dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty<sup>6</sup>. Ponadto grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju na podstawie tabeli klas gruntów<sup>7</sup>. Natomiast wyrażenie „charakter prawny” bywa używane w różnych znaczeniach i kontekście, np. w odniesieniu do instytucji prawnych, istoty stosunków prawnych<sup>8</sup>, czy konsekwencji określonych rozwiązań<sup>9</sup>. W niniejszym artykule wyrażenie to będzie odnoszone do wpisów w ewidencji gruntów i budynków obejmujących dane dotyczące użytków gruntowych i klas bonitacyjnych gruntów rolnych i leśnych<sup>10</sup> i oznaczać będzie prawne konsekwencje (skutki prawne) związane ze wspomnianymi wpisami.

W literaturze prawniczej podejmowano temat charakteru prawnego wpisów w ewidencjach i rejestrach<sup>11</sup>. Niektóre publikacje dotyczą nieruchomości rolnych<sup>12</sup>, ale w większości skupiają uwagę na kwestiach ogólnych i nie wy-

---

<sup>5</sup> J. Jagielski, *Wpisy do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 1, Warszawa 2012, Legalis.

<sup>6</sup> Art. 20 ust. 1 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>7</sup> Art. 20 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>8</sup> A. Niewęglowski, *Wyniki prac badawczych w obrocie cywilnoprawnym*, Warszawa 2010; A. Mączyński, *Pojęcie i charakter prawny przydziału lokalu spółdzielczego*, „Rejent” 1994, nr 3, s. 53 i n.

<sup>9</sup> J. Jagielski, op. cit.

<sup>10</sup> Zgodnie z § 59 pkt 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 29 marca 2001 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1034 (dalej jako: rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków), danymi ewidencyjnymi dotyczącymi gruntów są m.in. dane dotyczące użytków gruntowych i klas bonitacyjnych.

<sup>11</sup> D. Felcenloben, *Kataster nieruchomości rejestrem publicznym*, Katowice 2009, s. 62 i n.; M. Wolanin, *Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno-ewidencyjnej po nowelizacji prawa, cz. IV – postępowanie, aktualizacyjne*, „Nieruchomości” 2016, nr 12, Legalis; P. Hoffmann, *Charakter prawny wpisów do ewidencji gruntów i budynków*, „Rejent” 2000, nr 12(116), s. 55 i n. oraz powołana tam literatura; B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2007, s. 52.

<sup>12</sup> M. Stańko, *Rejestry publiczne w obrocie nieruchomościami rolnymi (ewidencja gruntów i księgi wieczyste)*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 202 i n.; B. Jeżyńska, *Ewidencje produkcji rolnej oraz ich funkcje*, w: P. Czechowski (red.), op. cit., s. 66 i n.; eadem, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008; eadem, *Z problematyki prawnej rejestrów związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 117 i n.; P. Litwiniuk, *Krajowy system ewidencji producentów rolnych po wyroku Try-*

czerpują problematyki określonej w tytule. Wpisy dotyczące gruntów i leśnych ujmują się raczej w zakresie ogólnych rozważań związanych z prawnym charakterem wpisu i nie poddaje się ich odrębnej analizie. W szczególności w literaturze wskazano, że wpisy w ewidencji gruntów i budynków zawierają informacje podmiotowe (o właścicielach tudzież władających gruntami) oraz przedmiotowe (o działkach) oraz że sam kataster pełni różne funkcje – podstawową (a w jej ramach ewidencyjną, informacyjną i kontrolną), pochodną (a w ich zakresie – podatkową, prawotwórczą i ochronną), techniczne (częściowo kontrolną i integracyjną)<sup>13</sup>.

Za podjęciem się opracowania problematyki określonej w tytule przemawiają zwłaszcza względy praktyczne oraz teoretyczne. Gdy chodzi o względy praktyczne, wskazać należy, że obowiązujące akty prawne regulują funkcjonowanie rejestrów publicznych<sup>14</sup>, ewidencji<sup>15</sup> czy ksiąg<sup>16</sup>, jednakże w odniesieniu do nieruchomości gruntowych i danych dotyczących ich cech najważniejsza rola przypada ewidencji gruntów i budynków. Dane z ewidencji gruntów i budynków składają się na zintegrowany system informacji o nieruchomościach, albowiem ich aktualizacja jest skorelowana z bazami danych w tym systemie<sup>17</sup>. Dane dotyczące gruntów rolnych i leśnych stanowią przede

---

*bunалу Konstytucyjnego z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt P 40/12, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014, s. 191 i n.*

<sup>13</sup> D. Felcenloben, op. cit., s. 23.

<sup>14</sup> Zob. ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej z 4 marca 2010 r., Dz. U. 2010, Nr 76, poz. 489; ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 570 ze zm. Por. np. rejestr inspektorów rolnictwa ekologicznego określony w art. 21 ust. 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym z 25 czerwca 2009 r., t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 497.

<sup>15</sup> Np. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej określona w art. 14 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1829.

<sup>16</sup> Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 790 ze zm. (dalej jako: ustawa o księgach wieczystych).

<sup>17</sup> 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).

wszystkim punkt odniesienia wielu aktów i decyzji wydawanych przez podmioty administracji publicznej<sup>18</sup>. Są one bowiem podstawą planowania gospodarczego, przestrzennego, wymierzania podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych<sup>19</sup> i innych<sup>20</sup>. Ujawnianie w ewidencji gruntów i budynków informacje o gruntach oparte są m.in. na wydawanych w procedurze ustalania klasyfikacji gleboznawczej decyzjach administracyjnych w sprawie podziału gleb na klasy bonitacyjne, a także w innych okolicznościach<sup>21</sup>. Zastosowanie danych z ewidencji gruntów i budynków jest zatem znaczące dla wielu dziedzin gospodarki.

Gdy chodzi o względy teoretyczne, jakie przemawiają za podjęciem opracowania problematyki określonej w tytule, wskazać trzeba, że największą trudność w określeniu skutków prawnych wpisów w ewidencji gruntów i budynków dotyczących gruntów rolnych i leśnych sprawia ich zróżnicowanie w poszczególnych obszarach, w których ustawodawca nakazuje opierać się na danych z ewidencji. Różne także mogą być kryteria ich wyróżniania i oceny, dlatego warto im się przyjrzeć bliżej.

Mając powyższe na uwadze, celem niniejszych rozważań jest próba wskazania możliwych kryteriów podziału skutków prawnych wpisów w ewidencji gruntów i budynków dotyczących gruntów rolnych i leśnych w sferach planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych, a następnie próba uchwycenia ich cech charakterystycznych. Realizacja celu ograniczona jest jednak ramami opracowania i szeroko zakreślonym obszarem normatywnym rozważań. Badania skutków prawnych wpisów w ewidencji powinny bowiem brać pod uwagę te akty prawne regulujące materię, w której dane tego typu się wykorzystuje

<sup>18</sup> Art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>19</sup> Art. 21 ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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).

(np. ochrona gruntów rolnych i leśnych, planowanie i zagospodarowania przestrzennego, cele fiskalne itd.). Z tych względów niniejsze rozważania pozwalają jedynie zasygnalizować możliwe kierunki ustaleń i nie mogą mieć charakteru wyczerpującego.

2. Według znaczenia językowego ewidencja oznaczać może odpowiednio: «spis zawierający dane dotyczące stanu i ruchu ludności, rzeczy lub spraw»; «sporządzanie takich spisów»; daw. «oczywistość»<sup>22</sup>. Tak rozumiany termin „ewidencja” odnoszony do gruntów i budynków oznacza zatem spis praw, stanów prawnych i faktycznych odnoszących się do gruntów i budynków. Natomiast zgodnie z definicją legalną, ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) oznacza system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami<sup>23</sup>. Do zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej należy w szczególności realizacja polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii, organizowanie i finansowanie prac geodezyjnych i kartograficznych, w tym rejestracja stanów prawnych i faktycznych nieruchomości (kataster)<sup>24</sup>. Organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego przekazane zostały zbiory danych lub inne materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych, m.in. potwierdza ich przyjęcie do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wpisem do ewidencji materiałów tego zasobu<sup>25</sup>. W przypadku otrzymania dokumentów od podmiotów określonych w przepisach starosta niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, wpisuje dane z nich wynikające do ewidencji gruntów i budynków oraz do rejestru cen i wartości nieruchomości w zakresie wynikającym z tej ewidencji lub rejestru<sup>26</sup>.

Aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje w drodze czynności materialno-technicznej albo w drodze decyzji administracyjnej. Czynności materialno-techniczne podejmowane są na podstawie m.in. przepisów prawa, wpisów w księgach wieczystych, prawomoc-

---

<sup>22</sup> Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/ewidencja;2557291.html> [dostęp: 8.01.2017]; por. P. Hoffmann, op. cit., s. 55. Autor objaśnia znaczenie łacińskiego słowa *evidentia* jako „oczywistość, widoczność”.

<sup>23</sup> Art. 2 pkt 8 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>24</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>25</sup> Art. 12b ust. 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>26</sup> Art. 23 ust. 7 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

nych orzeczeń sądu, ostatecznych decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, aktów poświadczenia dziedziczenia, zgłoszeń budowy budynku, zawiadomień o zakończeniu budowy budynku oraz zgłoszeń rozbiórki budynku, oraz zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części, wpisów w innych rejestrach publicznych, wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy albo wnioskodawców<sup>27</sup>. W innych przypadkach niż wymienione wyżej – aktualizacja ewidencji gruntów i budynków następuje w drodze decyzji administracyjnej<sup>28</sup>.

Aktualizacja ewidencji gruntów i budynków przeprowadzana może być „z urzędu” lub „na wniosek”<sup>29</sup>. 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. Z kolei zmiany dokonywane „na wniosek” możliwe są, gdy wnioskują 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), a w innych przypadkach – decyzji administracyjnej<sup>30</sup>.

**3.** 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 konturów<sup>31</sup>. W odniesieniu do gruntów rolnych lub leśnych zmiana danych w ewidencji gruntów i budynków może dotyczyć w szczególności klasy bonitacyjnej lub zakwalifikowania ich do innego rodzaju użytku gruntowego, czy granic i powierzchni. Zmiana taka może wywoływać różne konsekwencje prawne w tych obszarach, w których

<sup>27</sup> Art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. a–h Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>28</sup> Art. 24 ust. 2b pkt 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>29</sup> Art. 24 ust. 2a pkt 1 oraz pkt 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>30</sup> M. Wolanin, *Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno-ewidencyjnej po nowelizacji prawa, cz. IV – postępowanie aktualizacyjne*, „Nieruchomości” 2016, nr 12, Legalis.

<sup>31</sup> § 66 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

dane ewidencyjne są podstawą realizacji określonych prawem zadań administracji.

W postępowaniu w sprawie określenia właściwego użytku gruntowego obejmującego zaliczenie użytków gruntowych wykazanych w ewidencji do poszczególnych grup i symboli jest postępowaniem odrębnym od klasyfikacji gruntów<sup>32</sup>. Odwrotnie zaś w postępowaniu dotyczącym klasyfikacji gruntów można jedynie ustalać typy i klasy gleb oraz ich kontury, a nie można w ramach tego postępowania dokonywać zmian granic rodzajów użytków gruntowych<sup>33</sup>. Postępowanie w sprawie przeprowadzenia klasyfikacji gruntów kończy decyzja administracyjna ustalająca klasyfikację gruntów<sup>34</sup>.

**4.** W ramach ogólnej kategoryzacji wpisów w katastrze nieruchomości D. Felcenloben wyróżnia w ramach zasad zakładania i prowadzenia (aktualizacji) katastru nieruchomości wpisy pierwotne i wtórne, obligatoryjne i fakultatywne, deklaratywne i konstytutywne, dokonywane z urzędu i na wniosek, konwalidujące, których skuteczność jest uzależniona od ich ogłoszenia, niedopuszczalne, bezprawne i błędne<sup>35</sup>. Podział wpisów na pierwotne i wtórne wiąże się z kolejnością ich dokonywania, wpis dokonany po raz pierwszy będzie pierwotny, wpis dokonany w ramach aktualizacji będzie zaliczony do wtórnych<sup>36</sup>. Wpisy obligatoryjne to takie, które są wymagane przepisami prawa, a fakultatywne to wpisy nieobjęte obowiązkiem organu, a jedynie uprawnieniem<sup>37</sup>. Gdy chodzi natomiast o wpisy deklaratywne – służą one ujawnieniu stanu faktycznego lub prawnego powstałego poza organem rejestrowym, konstytutywne zaś wiążą się z tworzeniem prawa podmiotowego, wywołaniem skutków materialnoprawnych prowadzących do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego<sup>38</sup>. Zdaniem wspomnianego autora instytucja wpisu może być zarówno czynnością stosowania prawa, jak i techniczną, co odpowiednio pozwala wyróżnić wpis na podstawie decyzji administracyjnej oraz wpis jako czynność materialno-techniczną<sup>39</sup>.

<sup>32</sup> Zob. bliżej: wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2014 r., III SA/Łd 1091/13; por. także P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Administracyjna aktualizacja operatu gleboznawczej klasyfikacji gruntów*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” nr II/2/2014, s. 536, DOI: <http://dx.medra.org/10.14597/infraeco.2014.2.2.039> [dostęp: 15.11.2016].

<sup>33</sup> Tak np. P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, op. cit., s. 542.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2014 r., IV SA/Wa 2729/13.

<sup>35</sup> D. Felcenloben, op. cit., s. 75.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 65 i n.

Ze wskazaną możliwością podziału wpisów wiąże się więc naturalne kryterium, jakie wynika z prawa geodezyjnego i kartograficznego – formy działania organu administracji dokonującego wpisu. Należy odnosić to kryterium do rodzajów aktualizacji gruntów i budynków. W przypadku wszczęcia postępowania z urzędu dane lub zmiany wynikające z przepisów prawa oraz z dokumentów określonych w art. 23 ust. 1–4 Prawa geodezyjnego i kartograficznego wprowadzane są do ewidencji gruntów i budynków w drodze czynności materialno-technicznej, natomiast dane lub zmiany wynikające z materiałów zasobu albo z wykrycia błędnych informacji wprowadzane są w formie decyzji starosty<sup>40</sup>. W zakresie objętym tytułem artykułu podstawą wpisów w ewidencji gruntów i budynków, w zakresie oznaczania użytku gruntowego, klasy, powierzchni – są głównie ostateczne decyzje administracyjne, np. zatwierdzające projekt gleboznawczej klasyfikacji gruntów, dokumenty dotyczące zmiany sposobu użytkowania gruntu (np. dokumentacja geodezyjno-kartograficzna, decyzja zezwalająca na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji).

Należy zaznaczyć, że dokonanie wpisu w sposób faktyczny (czynności materialno-technicznej) nie oznacza, że wpis taki nie wywoła żadnych skutków prawnych w obszarach, w których ma zastosowanie, a także w sferze podmiotu, którego dotyczy. Zasadniczo to akt administracyjny podejmowany jest w celu wywołania bezpośrednich skutków prawnych i rozstrzygania o określonych skutkach prawnych ustalonego stanu faktycznego, przy czym określanie tych skutków stanowi końcowy efekt działań administracji w tej formie, a brak rozstrzygnięcia w rodzących bezpośrednio skutki prawne czynnościach materialno-technicznych pozwala na ich odróżnienie od aktów administracyjnych<sup>41</sup>. Jednakże czynności materialno-techniczne organu obowiązującego do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków kształtować mogą zakres praw i obowiązków w sferach, dla których zgodnie z prawem geodezyjnym i kartograficznym stanowią „podstawę” i jako takie mogą podlegać zaskarżeniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym<sup>42</sup>. 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

---

<sup>40</sup> M. Wolanin, op. cit.

<sup>41</sup> A. Błaś et al., *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, Legalis.

<sup>42</sup> M. Wolanin, *Wybrane zagadnienia materialnoprawne i prawnoprocesowe aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, cz. IV – zagadnienia szczegółowe*, „Nieruchomości” 2016, nr 7, Legalis.

czynność jak na „inny akt lub czynność”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, za uprzednim wezwaniem starosty do usunięcia naruszenia prawa<sup>43</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, że także czynności materialno-techniczne wpływają na prawa i obowiązki podmiotów na różnych obszarach „istotności” danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Natomiast w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków 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 w ramach modernizacji – podmiot taki może zgłaszać zarzuty do tych danych<sup>44</sup>.

W szczególności każda z wymienionych czynności organu rejestrowego może powodować powstanie lub ustanie skutków prawnych zarówno w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego. Na przykład wpisanie do ewidencji gruntów użytku gruntowego – gruntu leśnego (lasu) spowoduje powstanie obowiązku w zakresie podatku leśnego<sup>45</sup> i licznych obowiązków wynikających z przepisów ustawy o lasach<sup>46</sup>, a ewentualna sprzedaż takiego gruntu będzie objęta ustawowym prawem pierwokupu przysługującym Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe<sup>47</sup>.

Gdy chodzi o podział wpisów na deklaratywne i konstytutywne, to według stanowisk prezentowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych ewidencja jest jedynie zbiorem informacji niekształtującym ujawnionych w niej praw, a jest tylko specjalnie prowadzonym i wywierającym określone skutki prawne zbiorem informacji o gruntach, który pełni funkcje informacyjno-techniczne, rejestrujące stany prawne. Dlatego przez żądanie wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów nie można dochodzić ani udowadniać swoich praw właścicielskich. Deklaratywny charakter wpisów w omawianym zakresie oznacza, że nie kształtują one nowego stanu prawnego, a jedynie potwierdzają stan prawny wynikający z dokumentów<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 30 sierpnia 2002 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 718.

<sup>44</sup> Art. 24a ust. 1, ust. 6 i ust. 9 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>45</sup> Art. 3 ustawy o podatku leśnym z 20 października 2002 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 374 ze zm.

<sup>46</sup> Ustawa o lasach z 28 września 1991 r., t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 788 ze zm. (dalej jako: ustawa o lasach).

<sup>47</sup> Art. 37a ustawy o lasach.

<sup>48</sup> Wyrok NSA z 14 kwietnia 2015 r., I OSK 1718/13, Legalis; wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2015 r., III SA/Kr 1766/14, Legalis.

Zgodnie z bogatym orzecznictwem sądowym wpisy w ewidencji gruntów i budynków w zakresie opisu stanu prawnego gruntów w istocie są jedynie deklaratoryjne, albowiem jedynie oddają stan prawny wynikający z dokumentów, a organ geodezyjny nie posiada kompetencji do ustaleń i rozstrzygnięć we wskazanym zakresie. Organ, dokonując wpisu danych właściciela, opiera się na dokumentach wskazanych przez ustawodawcę<sup>49</sup>. Z tych względów nie jest dopuszczalne kwestionowanie wpisów w ewidencji w zakresie prawa własności, a wszelkie spory na tym tle winny być prowadzone w odrębnych postępowaniach, których rozstrzygnięcia (np. wyrok sądu powszechnego) mogą dopiero stanowić podstawę do zmiany wpisów w ewidencji gruntów i budynków. Postępowanie mające na celu aktualizację operatu ewidencyjnego ma charakter wtórny względem zdarzeń prawnych, z których wynikają zmiany danych podlegających ujawnieniu w ewidencji<sup>50</sup>. Z uwagi na powyższe wpis w rejestrze gruntów określonej osoby jako właściciela nie przesądza o jej prawach do danej nieruchomości w zakresie powierzchni lub granic, co więcej, nie korzysta nawet z domniemania prawdziwości. Z tego też względu za pomocą zmian w ewidencji gruntów w zakresie tytułów prawnych do konkretnych działek nie można dochodzić i udowodniać praw właściciela<sup>51</sup>. Aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje bowiem przez wprowadzenie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych<sup>52</sup>. Również w literaturze przyjmuje się, że mimo iż wpis do ewidencji gruntów i budynków ma charakter urzędowy, nie niesie za sobą żadnych skutków materialnoprawnych w zakresie prawa własności lub innego prawa w niej wpisanego.

Bardziej złożoną kwestią jest kwalifikacja wpisów w ewidencji gruntów, które dotyczą oznaczenia nieruchomości<sup>53</sup>. Wskazuje się, że oznaczenia gruntów w ewidencji gruntów i budynków (granice działek, rodzaj użytku, klasa bonitacyjna) wywołują skutki „prawotwórczo-ustalające”<sup>54</sup>. Wydaje się, że na tym tle zasadne będzie wyróżnienie kryterium podziału wpisów w ewidencji gruntów i budynków ze względu na przedmiot i ustawowy zakres, którego dotyczą, na „wiązące” albo „niewiązące” dla innych organów administracji lub podmiotu, który opiera swe ustalenia na tych danych. W istocie skutki prawne takich wpisów powstają zwłaszcza w sferze wewnętrznej administracji.

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 27 lutego 2014 r., III SA/Kr 967/13.

<sup>50</sup> Wyrok NSA z 12 lutego 2014 r., I OSK 1662/12.

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2013 r., IV SA/Wa 1862/13.

<sup>52</sup> Wyrok NSA z 7 maja 2008 r., I OSK 719/07.

<sup>53</sup> P. Hoffmann, op. cit., s. 72 i powołana tam literatura.

<sup>54</sup> Por. D. Felcenloben, op. cit., s. 24 i 40. Autor wskazuje zarówno na skutki prawotwórcze, jak i funkcję prawotwórczą katastru nieruchomości w zakresie oznaczania nieruchomości.

Dane z ewidencji gruntów i budynków są choćby podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej<sup>55</sup>. Dział I księgi wieczystej opiera się na takich danych z ewidencji, jak wypisy z rejestru gruntów, wyrisy i mapy ewidencyjne oraz wykazy zmian gruntowych. M. Wolanin wskazuje, że w razie stwierdzenia niezgodności wpisów w Dziale I księgi wieczystej z danymi ewidencyjnymi, te aktualne dane ewidencyjne podlegają wpisowi i nie mogą one być traktowane jako zmieniające stan prawny wpisów, jeżeli nie naruszają prawa własności osoby wpisanej w Dziale II księgi wieczystej<sup>56</sup>. Ponadto sąd wieczystoksięgowy na wniosek właściciela nieruchomości lub wieczystego użytkownika, a także z urzędu, na skutek bezpośredniego sprawdzenia danych z katastru lub zawiadomienia jednostki prowadzącej kataster, dokonuje na podstawie danych z katastru sprostowania oznaczenia nieruchomości. Mapa ewidencji gruntów i wyrys z tej mapy oraz opis nieruchomości danymi ewidencyjnymi stanowią podstawę jej oznaczenia w księdze wieczystej (w tym rodzaj użytku gruntowego, klasa), ale elementy opisu nieruchomości jako nieobjęte ustawowym domniemaniem prawdziwości wpisanego prawa nie są chronione rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych, mogą zatem ulegać zmianom na podstawie danych z ewidencji gruntów<sup>57</sup>. W przypadku tych ostatnich istotne jest to, czy wpis w ewidencji gruntów i budynków dotyczący rodzaju użytku gruntowego i klasy jest aktualny. Powyższe uwagi wskazują na to, że dane dotyczące opisu cech faktycznych nieruchomości (np. grunt rolny, grunt leśny, klasa bonitacyjna, powierzchnia) z ewidencji mają charakter „podstawowy” i wiążący sąd wieczystoksięgowy, choć nie mogą powodować zmian stanu prawnego.

Dane z ewidencji stanowią także podstawę gospodarki nieruchomościami, w szczególności ewidencjonowania nieruchomości<sup>58</sup>, ustalania granic nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego<sup>59</sup>, czy stwierdzenia wykorzystania na cele rolne lub leśne nieruchomości w związku z podziałem nieruchomości<sup>60</sup>.

Natomiast w rolnictwie ewidencja gruntów i budynków pełni funkcję informacyjną i dokumentacyjną<sup>61</sup>. Dane z ewidencji gruntów i budynków wyko-

<sup>55</sup> Art. 26 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych.

<sup>56</sup> M. Wolanin, *Wybrane problemy prawne praktyki geodezyjno-ewidencyjnej po nowelizacji prawa*, cz. I – Zakres przedmiotowy, „Nieruchomości” 2016, nr 9, s. 4, Legalis.

<sup>57</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 23 stycznia 2014 r., II SA/LU 587/13.

<sup>58</sup> Art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r., t.jjedn.: Dz. U. 2016, poz. 2147 ze zm. (dalej jako: ustawa o gospodarce nieruchomościami).

<sup>59</sup> Art. 26 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>60</sup> Art. 92 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 20 listopada 2013 r., IV SA/Wa 1862/13.

rzystuje się do prowadzenia systemu identyfikacji działek rolnych<sup>62</sup>. W szczególności odrębną jednostką rejestrową gruntów tworzą położone w granicach jednego obrębu działki stanowiące część nieruchomości, jeżeli m.in. wchodzą w skład gospodarstwa rolnego, w rozumieniu przepisów o podatku rolnym<sup>63</sup>. Gospodarstwa rolne zostały zatem wyodrębnione na potrzeby ewidencyjne. Jednocześnie definicje gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym i rozporządzenia nr 1307/2013 nie pokrywają się, co sprawia trudności interpretacyjne<sup>64</sup>. W orzecznictwie odnoszącym się do roli ewidencji gruntów i budynków w uzyskiwaniu płatności obszarowych wskazano, że dane zawarte w ewidencji gruntów i rejestrze gruntów mają charakter pomocniczy, a ich celem jest określenie położenia działek rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz ich ilości na poszczególnych działkach ewidencyjnych<sup>65</sup>. Zatem mimo że ewidencja gospodarstw rolnych w świetle ustawy krajowym systemie o ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności, miała służyć wydatkowaniu środków unijnych, kluczowe dla realizacji tych celów pojęcia prawne nie korespondują ze sobą. Jak wspomniano, ustawodawca inaczej zdefiniował bowiem gospodarstwo rolne jako jednostkę rejestrową gruntów, a inaczej gospodarstwo rolne jako obiekt wsparcia na podstawie rozporządzenia nr 1305/2013. Nie istnieje także spójność terminologiczna w zakresie pojęcia użytków rolnych wyliczonych na potrzeby ewidencji gruntów oraz użytków rolnych na potrzeby finansowego wsparcia<sup>66</sup>.

Dane z ewidencji gruntów wykorzystywane są także na potrzeby statystyki publicznej. W szczególności Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju, obejmujący m.in. „systemy identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań”, a przestrzennej identyfikacji informacji w nich zawartych dokonuje się na podstawie danych przestrzennych udostępnianych z rejestrów

---

<sup>62</sup> Art. 9a ust. 2 pkt 2 ustawy krajowym systemie o ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych, ewidencji wniosków o przyznanie płatności z 18 grudnia 2003 r., t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 807.

<sup>63</sup> § 13 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>64</sup> Art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 17 grudnia 2013 r. (Dz. Urz. UE L nr 347, s. 608).

<sup>65</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 17 grudnia 2009 r., I SA/Gd 685/09.

<sup>66</sup> Por. art. 4 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1307/2013 i § 68 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

publicznych, w tym m.in. ewidencji gruntów i budynków<sup>67</sup>. Z kolei rejestr terytorialny, stanowi część składową zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Również i w tym względzie wpisy danych z ewidencji gruntów i budynków w zakresie rodzaju użytku gruntowego, klasy, powierzchni mają charakter wiążący służby statystyczne. Służby statystyki publicznej przetwarzają dane osobowe oraz informacje o życiu i sytuacji osób fizycznych lub o wybranych aspektach życia i sytuacji tych osób, o których mowa w art. 35b ust. 2 ustawy o statystyce publicznej, pochodzące z systemów informacyjnych administracji publicznej i rejestrów urzędowych, prowadzonych bezpośrednio lub przez jednostki podległe i nadzorowane przez m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego – z ewidencji gruntów i budynków<sup>68</sup>.

Wiążący charakter wpisów w ewidencji w analizowanym zakresie rodzaju użytku gruntowego i jego klasy, powierzchni występuje w postępowaniach dotyczących ustaleń w sprawie właściwego podatku rolnego<sup>69</sup>, leśnego<sup>70</sup>, od nieruchomości<sup>71</sup>. Kwestionowanie tych danych w zakresie dotyczącym powierzchni bądź klasy gruntów może odbywać się wyłącznie w odrębnym postępowaniu i dopóki to nie nastąpi, dopóty nie można skutecznie zarzucać organom podatkowym błędnych ustaleń w tych kwestiach<sup>72</sup>. Organ podatkowy związany jest zatem „przedmiotową” treścią wpisu w ewidencji gruntów, wywołującą powstanie obowiązku podatkowego.

Dane z ewidencji gruntów i budynków we wskazanym zakresie mają także znaczenie prawne dla postępowań w sprawie scalania i wymiany gruntów, w których pod uwagę bierze się stan własności oraz posiadania gruntów, powierzchnię użytków i klasy gruntów<sup>73</sup>. Wiążące są dane dotyczące rodzaju użytku gruntowego, jego klasy, powierzchni<sup>74</sup>. Jednakże nie będą we wspomnianych postępowaniach wiążące dane dotyczące stanu prawnego gruntów,

---

<sup>67</sup> Art. 47 ustawy o statystyce publicznej z 29 czerwca 1995 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1068 ze zm.

<sup>68</sup> Art. 35 c pkt 5 ustawy o statystyce publicznej.

<sup>69</sup> Art. 1 ustawy o podatku rolnym z 15 listopada 1984 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 617 ze zm.

<sup>70</sup> Art. 3 ustawy o podatku leśnym z 20 października 2002 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 374 ze zm.

<sup>71</sup> Art. 1a ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z 12 stycznia 1991 r., t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 716 ze zm.; wyrok WSA w Gliwicach z 17 listopada 2015 r., I SA/GI 320/15.

<sup>72</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 17 listopada 2015 r., I SA/GI 320/15.

<sup>73</sup> Art. 20 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z 26 marca 1982 r., t.jedn.: Dz. U. 2014, poz. 700 (dalej jako: ustawa o scalaniu i wymianie gruntów).

<sup>74</sup> P. Hoffmann, op. cit., s. 76 i powołana tam literatura.

gdymby okazały się nieaktualne albo sprzeczne z dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę wpisów w tej ewidencji<sup>75</sup>.

Ponadto wpisy w ewidencji gruntów i budynków dotyczące gruntów rolnych leśnych oraz klas są istotne dla ustawowej ochrony gruntów rolnych i leśnych<sup>76</sup>. Nawiązanie do ewidencji gruntów i budynków w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych występuje w pojęciu gruntów rolnych<sup>77</sup>. Natomiast gruntami leśnymi są grunty określone jako lasy w przepisach o lasach; zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych<sup>78</sup>. Użytki gruntowe – oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako lasy także muszą odpowiadać definicji lasu w rozumieniu ustawy o lasach<sup>79</sup>. We wskazanym zakresie wpis w ewidencji nie jest jedynie zwykłą informacją, lecz wiąże podmioty stosujące wspomniane przepisy, a w opinii niektórych autorów przypomina to wręcz rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych<sup>80</sup>. Akty wydawane na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych powiązane są z decyzją w sprawie zatwierdzenia projektu klasyfikacji gruntów, której skutki ujawnione są w ewidencji gruntów. Jednakże odnotować trzeba, że decyzje starosty dotyczące aktualizacji operatu ewidencyjnego<sup>81</sup> nie będą miały charakteru prejudykatu w postępowaniu służącym zastosowaniu sankcji za bezprawne wyłączenie gruntów z produkcji rolnej<sup>82</sup>, co wydaje się zrozumiałe, zważywszy na to, że podwyższone opłaty za nielegalne wyłączenie gruntów z produkcji należą się od momentu faktycznego wyłączenia, który to moment może wystąpić wcześniej niż zmiany wprowadzone w operacie ewidencyjnym i uwidocznione w rejestrze<sup>83</sup>. W przypadku bezprawnego wyłączenia z produkcji gruntów

<sup>75</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 25 sierpnia 2009 r., II SA/Po 389/09, Legalis.

<sup>76</sup> Por. uchwała Składu Sędziów NSA z 2 lutego 1997 r., OPS 13/96.

<sup>77</sup> Art. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, 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.

<sup>78</sup> Art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

<sup>79</sup> Pkt 2 tabeli załącznika 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>80</sup> P. Hoffmann, op. cit., s. 76 i powołana tam literatura.

<sup>81</sup> Art. 20 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

<sup>82</sup> Zob. bliżej J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, op. cit. i powołane tam orzecznictwo.

<sup>83</sup> Nie można także wykluczyć zaistnienia okoliczności wydania decyzji aktualizacyjnej klasyfikację gruntów (np. ustalającą istnienie gruntu ornego danej klasy) już po wydaniu decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji, co także może uniemożliwić dokonanie zmiany w ewidencji gruntów i budynków we wskazanym zakresie; por. wyrok WSA w Białymstoku z 1 lutego 2007 r., II SA/Bk 631/06.

rolnych lub leśnych dochodzi z reguły do zmiany ich faktycznego wykorzystania w sposób wywołujący rozbieżności między rzeczywistym stanem gruntu a danymi określonymi w ewidencji gruntów i budynków.

Natomiast zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium uwarunkowań uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego<sup>84</sup>; a ponadto w studium określa się „kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej”<sup>85</sup>. Z kolei plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku – map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym<sup>86</sup>. Treść mapy ewidencyjnej stanowią m.in. kontury użytków gruntowych i ich oznaczenia oraz kontury klas bonitacyjnych i ich oznaczenia<sup>87</sup>. Ustawodawca nakazuje zatem sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy wykorzystaniu map z zasobu geodezyjnego. Związek procesów planistycznych z danymi z ewidencji gruntów i budynków widoczny jest również w zakresie, w jakim obowiązujące przepisy nakazują uzyskanie przez organ gminy zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne – którymi są niewątpliwie przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nakazujące czynić powyższe ustalenia zgodnie z danymi dotyczącymi rodzaju użytków gruntowych i ich klas właśnie z ewidencji gruntów i budynków.

Przykładem skutków prawnych wpisów w ewidencji gruntów i budynków, które wiążą sam organ prowadzący ewidencję, są wpisy dotyczące lasów. Granice i powierzchnię lasów wynikające z planów urządzenia lasu, w tym lasów ochronnych, uwzględnia się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a granice i powierzchnie lasów wynikające z planów urządzenia lasów i uproszczonych planów urządzenia lasów – w ewidencji gruntów i budynków<sup>88</sup>. Kompetencje organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków w zakresie ujawniania i wykreślenia z ewidencji lasów są

<sup>84</sup> Art. 10 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>85</sup> Art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>86</sup> Art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>87</sup> § 28 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

<sup>88</sup> Art. 20 ustawy o lasach.

ograniczone, albowiem ewidencję gruntów i budynków w części dotyczącej lasów prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach<sup>89</sup>. W tym przypadku wpis lasu w ewidencji gruntów i budynków stanowi odzwierciedlenie ustaleń co do powierzchni i granicy lasu wynikającego z właściwego planu urządzenia lasu. Nie oznacza to wyeliminowania „prymatu” danych z ewidencji gruntów i budynków, albowiem m.in. sporządzanie planów urządzenia lasu także opiera się na wpisach w ewidencji gruntów i budynków<sup>90</sup>. Dlatego w zakresie lasów ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego z powyższych względów zasadniczo winna występować zgodność danych dotyczących powierzchni i granic lasu. Skutki prawne wpisania lasu do ewidencji gruntów i budynków polegają więc na związaniu dokonany wpisem samego organu prowadzącego ewidencję gruntów w tym sensie, że nie jest możliwa zmiana takiego wpisu, jeśli miałyby ona zmienić granice i powierzchnię lasu. Obowiązek uwzględniania planów urządzenia lasu dotyczących granic i powierzchni lasów oznacza wyłącznie, że nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian w ewidencji gruntów i budynków w zakresie terenów leśnych wbrew planom urządzenia lasów<sup>91</sup>.

5. Przeprowadzone rozważania pozwalają sformułować kilka wniosków. Jak wykazano, skutki prawne wpisów w ewidencji gruntów i budynków dotyczących rodzaju użytku gruntowego oraz klasy można badać zarówno z perspektywy aktów i czynności będących ich podstawą, jak i od strony ich oddziaływania z poziomu ewidencji gruntów i budynków na czynności administracji publicznej czy sytuacje obywateli w sferach, do których się odnoszą.

Z kolei z podziału wpisów w ewidencji ze względu na formę działania organu wynika, że ich skutki polegają zwłaszcza na wywołaniu konsekwencji w sferze procesowej podmiotu, którego dotyczą; determinować mogą konieczność podjęcia określonych środków procesowych służących ochronie praw (np. skargi do sądu administracyjnego), a to zaś jest następstwem określonych skutków w sferze materialnoprawnej wywołanych wpisem w ewidencji użytku gruntowego i jego klasy (np. powstaniem obowiązku zapłaty podatku od nieruchomości zamiast podatku rolnego, który strona kwestionuje itp.). Prawidłowo-

---

<sup>89</sup> Art. 20 ust. 3a Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu z 12 listopada 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 1302.

<sup>91</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 8 lutego 2007 r., I OSK 454/06, Lex.

wością jest więc to, że z formą działania organu wiążą się skutki prawne w sferze zewnętrznej administracji dla podmiotów, których dotyczą.

Podział wpisów z uwagi na ich deklaracyjny lub konstytutywny skutek wiąże się zaś z tym, czy wpis dotyczy stanu prawnego czy cech faktycznych gruntu. Jeśli chodzi o prawa do nieruchomości, z reguły wpisy w ewidencji gruntów i budynków jedynie odzwierciedlają stan prawny. Natomiast gdy chodzi o rodzaj użytku gruntowego czy jego klasy bonitacyjnej lub powierzchni, w zasadzie wpisy także odzwierciedlają wyniki postępowań w sprawie klasyfikacji gleboznawczej czy zaliczenia do danego użytku gruntowego, ale ponadto powodują powstanie skutków prawnych w zakresie związania niektórych organów ich treścią (np. podatkowych czy w sferze ochrony gruntów rolnych i leśnych, scalania i podziału nieruchomości rolnych), albowiem zawsze zmiana tych wpisów wymaga przeprowadzenia aktualizacji, poza wymienionymi obszarami, co implikuje traktowanie ich jako konstytutywnych. Wpisy dotyczące rodzaju użytku gruntowego, klasy bonitacyjnej czy powierzchni są konstytutywne w takim sensie, że powodują związanie organu treścią wpisu w zakresie wymienionych cech faktycznych.

Na tle przeprowadzonych rozważań rysuje się bowiem podział wpisów w ewidencji na „wiązące” i „niewiązące” inne organy, co przypomina podział aktów administracyjnych na samoistne i niesamoistne<sup>92</sup>. Kryterium „związania” treścią wpisu w ewidencji innych podmiotów to kryterium pewnej zależności aktów stanowiących podstawę wpisów w ewidencji gruntów i budynków i rozstrzygnięć zapadających na gruncie innych ustaw. Związanie treścią wpisów w różnych dziedzinach, w których dane z ewidencji są „podstawą” działań, determinuje kierunek i granice działań organów administracji lub innych podmiotów. O ile kryterium podziału wpisów w ewidencji gruntów i budynków według formy działania administracji wiąże się ze skutkami w sferze wewnętrznej działania administracji, albowiem odnosi się do podmiotów usytuowanych na zewnątrz administracji i poza jej strukturą organizacyjną, o tyle podział wpisów na te, od których „zależą” (albo nie) w opisanym wyżej znaczeniu inne akty, odnosi się *stricte* do sfery wewnętrznej działania administracji. Na przykład w sferze planowania przestrzennego od ujawnienia w ewidencji skutków decyzji ustalającej klasyfikację gleboznawczą gruntów<sup>93</sup> zależec<sup>94</sup> może podjęcie uchwały rady gminy dokonującej przeznaczenia nieruchomości rolnych na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

<sup>92</sup> Por. A. Błaś et al., op. cit.

<sup>93</sup> Rozporządzenie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

<sup>94</sup> Por. uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12.

albo wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy oraz uzyskanie niezbędnych zgód<sup>95</sup>. W tych przypadkach, w których wpis w ewidencji gruntów i budynków obejmujący rodzaj użytku gruntowego i klasy bonitacyjnej wiąże inny organ w zakresie podejmowanych czynności, wpisy w ewidencji gruntów pełnić będą funkcję podobną do prejudykatu. Pamiętać jednak trzeba, że owo „związanie” dotyczy wyraźnego zakresu przedmiotowego danych z ewidencji, obejmującego właśnie rodzaj użytku gruntowego oraz klasę czy powierzchnię, które także podlegają aktualizacji i także mają charakter wtórny względem dokumentów będących podstawą ich wpisu w ewidencji.

### **THE LEGAL CHARACTER OF ENTRIES REGARDING AGRICULTURAL AND FOREST LAND IN THE REGISTER OF LAND AND BUILDINGS**

#### *S u m m a r y*

The object of the deliberations is the legal character of entries made in the register of land and buildings with regard agricultural and forest land. An attempt to identify the possible criteria of the division of the legal effects of entries made in the register of land and buildings regarding agricultural and forest land and the spheres of spatial planning, taxation, denotation of land entered in land registers, public statistics real estate management and registers of agricultural holdings as well as the formulation of their characteristic features. In the author's opinion, entries in the register of land and buildings regarding the type of the usable land (forest, agricultural), soil quality, or size may be distinguished by a feature tying it (or not) to the content of the entry made by organs that uses the data from the register as a basis for the realisation of its own tasks.

### **IL CARATTERE GIURIDICO DELLE ISCRIZIONI RIGUARDANTI I FONDI AGRICOLI E FORESTALI NEL CATASTO FONDIARIO ED EDILIZIO**

#### *R i a s s u n t o*

L'articolo si propone di riflettere sulla problematica concernente il carattere giuridico delle iscrizioni riportate nel catasto fondiario ed edilizio per i fondi agricoli e forestali. Nell'articolo si cerca di indicare possibili criteri di divisione degli effetti giuridici risultanti

---

<sup>95</sup> Por. wyrok NSA z 5 grudnia 1994 r., III SA 634/94, w którym NSA stwierdził, że zmiana decyzji o klasyfikacji gruntów, na której oparto decyzję podatkową, stanowi podstawę do wznowienia postępowania w sprawie wymiaru podatku rolnego w trybie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

dalle iscrizioni in questione nell'ambito di: assetto territoriale, tassazione, identificazione dell'immobile, statistiche ufficiali, gestione immobiliare e registro delle aziende agricole, inclusa la loro tipizzazione. A parere dell'autrice le iscrizioni in oggetto, le quali comprendono tipo d'uso del suolo, classe, superficie, possono essere contraddistinte anche prendendo in considerazione un vincolo (esistente o meno) risultante dall'iscrizione apportata da autorità per le quali i dati contenuti nel catasto costituiscono la base per eseguire le proprie finalità.