

Decyzja Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Białymstoku z dnia 11.06.2021

Białystok, 11 czerwca 2021 r.

Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego w Białymstoku

15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

GK-II.7513.5.2021.KP

Decyzja

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2021 r. poz. 735), art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U z 2020 r., poz. 2052 ze zm.) oraz § 3 i § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1246),

- po rozpatrzeniu odwołań wniesionych: przez Sławomira Bogacewicz i Helenę Bogacewicz (pismo z dnia 26 marca 2021 r.), przez Ewę Reszko (pismo z dnia 2 kwietnia 2021 r.), przez Irenę Rybak i Grzegorza Rybak (pismo z dnia 2 kwietnia 2021 r.), przez Ewę Kozińską i Jacka Kozińskiego (pismo z dnia 6 kwietnia 2021 r.) oraz przez Zenona Bogusława Budycha (pismo z dnia 7 kwietnia 2020 r.) od decyzji Starosty Hajnowskiego z dnia 22 lutego 2021 r. znak GK.6620.11.3.2017 orzekającej o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów i aktualizacji użytków gruntowych na terenie obrębów Dubicze Cerkiewne i Istok gm. Dubicze Cerkiewne, pow. hajnowski

orzeka:

- uchylić w całości zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez organ I Instancji.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 22 lutego 2021 r. znak GK.6620.11.3.2017 Starosta Hajnowski rozstrzygnął

- ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów i aktualizacji użytków gruntowych na terenie obrębów Dubicze Cerkiewne i Istok gm. Dubicze Cerkiewne, pow. hajnowski, woj. podlaskie. Jako podstawa prawna wydanej decyzji zostały wskazane przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.) - dalej „ustawa Pgik”, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1246 - tj.) - dalej „rozporządzenie g.k.g.” oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r., poz. 393 - tj.) - dalej „rozporządzenie egib”.

Od powyższej decyzji zostały wniesione nw. odwołania, w których wnoszący nie zgodzili się z treścią jej rozstrzygnięcia.

1. Pismem z dnia 26 marca 2021 r. Helena Bogacewicz i Sławomir Bogacewicz zaskarżyli przedmiotową decyzję w części odmawiającej zmiany użytku gruntowego z Bi na Br w działce nr 664/93 położonej w obrębie Dubicze Cerkiewne, gmina Dubicze Cerkiewne, powiat hajnowski. Skarżący w uzasadnieniu odwołania podnieśli, że działkę nabyli 23 września 2005 r. na „poszerzenie” gospodarstwa rolnego oraz, że przed założeniem ewidencji budynków tereny ten były sklasyfikowane jako teren zabudowy rolniczej. Zakładając ewidencję błędnie je sklasyfikowano jako inne tereny zabudowane Bi, a budynek oznaczono jako inny budynek niemieszkalny „i”. Podnieśli ponadto, że prowadzą gospodarstwo rolne o powierzchni około 100 ha, a budynek służy do przechowywania sprzętu rolniczego i innych celów związanych z rolnictwem oraz jest integralną częścią gospodarstwa.

Nadmienili również, że działka nie była wyłączona z produkcji rolnej czasowo lub trwale oraz nie została na jej obszar wydana decyzja o warunkach zabudowy. Skarżący uważają, że zakładając ewidencję budynków geodeta popełnił błąd, opisując budynek jako „pozostały budynek niemieszkalny - i” i grunty jako Bi - inne tereny zabudowane. Skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonej decyzji w części o jaką wnioskujemy i przywrócone użytki i klasy gruntów sprzed założenia ewidencji gruntów.

2. Ewa Reszko pismem z dnia 2 kwietnia 2021 r. wniosła odwołanie od ustaleń gleboznawczej klasyfikacji gruntów w działce nr 876/2 w obrębie Dubicze Cerkiewne. Skarżącą wniosła
 - zmianę klasyfikacji użytków z Ls na Lzr podnosząc, iż na ww. działce większość drzew jest chora i w połowie lub w całości uschnięta. Skarżąca ponadto wniosła o zezwolenie na wycinkę drzew i przekształcenie ww. działki na pastwisko.
3. Pismem z dnia 2 kwietnia 2021 r. Irena i Grzegorz Rybak wniesli odwołanie od decyzji Starosty Hajnowskiego z dnia 22 lutego 2021 r., znak GK.6620.11.3.2017 w zakresie nieuwzględnienia ich zastrzeżenia dotyczącego zmiany użytku z Ls na Lzr na działkach 664/72 i 664/73 położonych w obrębie Dubicze Cerkiewne. Skarżący podnieśli, że ww. działki są porośnięte drzewami, jednak zadrzewienie nie jest typowe dla lasu, zaś w Uproszczonym Planie Urządzania Lasu, który stracił ważność z końcem roku 2018, przedmiotowe działki nie były ujęte w części opisowej. Skarżący wniesli o zmianę o zmianę użytku Ls na Lzr na działkach 664/72 i 664/73 w obrębie Dubicze Cerkiewne, wskazując że powyższe pozwoli na wykorzystanie działek zgodnie z ich przeznaczeniem tj. pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne.
4. Pismem z dnia 6 kwietnia 2021 r. Ewa i Jacek Kozińscy wniesli odwołanie w zakresie nieuwzględnienia ich zastrzeżenia dotyczącego zmiany użytku z Ls na Lzr na działkach 664/74
 - 664/75 położonych w obrębie Dubicze Cerkiewne. Skarżący podnieśli, że działki są porośnięte drzewami, jednak zadrzewienie nie jest typowe dla lasu, zaś w Uproszczonym Planie Urządzania Lasu, który stracił ważność z końcem roku 2018, przedmiotowe działki nie były ujęte w części opisowej. Skarżący wniesli o zmianę o zmianę użytku Ls na Lzr na działkach 664/74 i 664/75 w obrębie Dubicze Cerkiewne, wskazując że powyższe pozwoli na wykorzystanie działek zgodnie z ich przeznaczeniem tj. pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne.
5. Zenon Bronisław Budych pismem z dnia 7 kwietnia 2021 r. zaskarżył decyzję Starosty Hajnowskiego w zakresie uznania i pozostawienia użytku leśnego Ls w nieruchomości oznaczonej numerem geodezyjnym 664/71. Skarżący podniósł, że przedmiotową nieruchomość nabył z zamiarem wykorzystania jako teren pod zabudowę oraz wniosk o „uznanie użytku leśnego jako Lz lub B”.

Organ odwoławczy postanowieniem z dnia 8 czerwca 2021 r znak GK-II.7513.5.2021.KP stwierdził niedopuszczalność odwołania wniesionego przez Helenę Bogacewicz z przyczyn braku przymiotu strony postępowania klasyfikacyjnego.

Odwołania zostały wniesione w terminie.

Mając na uwadze odwołania oraz całokształt materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego ustalił i zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy Pgik do zadań starosty należy m.in. prowadzenie spraw z zakresu: ewidencji gruntów i budynków (art. 7d ust. 1 lit. a tiret pierwsze)

oraz gleboznawczej klasyfikacji gruntów (art. 7d ust. 1 lit. a tiret trzecie).

Ewidencja gruntów i budynków, zgodnie z art. 2 ust. 8 ustawy Pgik., to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Przepisy art. 20 ust. 1 ustawy Pgik. określają, że ewidencja gruntów obejmuje informacje dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzaju użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oraz oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty. Dane zawarte w ewidencji gruntów podlegają aktualizacji z urzędu (art. 24 ust. 2a pkt 1 ustawy Pgik.), jeżeli zmiany wynikają z przepisów prawa, dokumentów o których mowa w art. 23 ust. 1-4 ustawy Pgik., materiałów zasobu i wykrycia błędnych informacji oraz na wniosek podmiotów o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, lub władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania (art. 24 ust. 2a pkt 2 ustawy Pgik.).

Zgodnie z przepisami § 45 ust. 1 rozporządzenia egib, aktualizacja operatu ewidencyjnego następuje poprzez wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencyjnych. Zgodnie z przepisem § 59 pkt 6 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, danymi dotyczącymi gruntów są m.in. dane dotyczące użytków gruntowych i klas bonitacyjnych. W myśl przepisów § 66 ust. 1 danymi ewidencyjnymi dotyczącymi użytków gruntowych i klas gleboznawczych są: 1) numeryczne opisy konturów tych użytków i klas, 2) oznaczenia użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach poszczególnych konturów oraz numery tych konturów. Przepis § 66 ust. 2 stanowi, że przebieg konturów klasyfikacyjnych przyjmuje się w ewidencji na podstawie mapy klasyfikacji, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia gkg i zamyka się w granicach konturów gruntów rolnych lub gruntów leśnych. Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych określa Załącznik nr 6 do rozporządzenia egib.

Przez gleboznawczą klasyfikację gruntów, zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy P.g.ik., rozumie się podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb. Gleboznawczą klasyfikacją gruntów stosownie do art. 20 ust. 3 ustawy P.g.ik. obejmuje się grunty rolne i leśne oraz przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów. Przepis ten wyraża intencję ustawodawcy, co do przedmiotu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, poprzez wskazanie jako gruntów, które tą klasyfikacją zostają objęte gruntów rolnych i leśnych.

Sposób i tryb przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów określa rozporządzenie gkg, zgodnie z którymi (§ 1) przedmiotem jest określenie: (1) urzędowej tabeli klas gruntów oraz (2) sposobu i trybu przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Klasyfikację przeprowadza starosta z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji albo innego władającego takimi gruntami wykazanego w ewidencji gruntów i budynków. Wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów nastąpić może jedynie w enumeratywnie wymienionych przypadkach m.in. na gruntach objętych postępowaniem scaleniowym (§ 4 rozporządzenia g.k.g.). Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia g.k.g., przeprowadzenie klasyfikacji obejmuje: 1) analizę niezbędnych materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny

i kartograficzny; 2) przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie; 3) sporządzenie projektu ustalenia klasyfikacji; 4) rozpatrzenie zastrzeżeń do projektu klasyfikacji; 5) wydanie decyzji o ustaleniu klasyfikacji.

Czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana dalej "klasyfikatorem" (§ 5 ust. 2 rozporządzenia g.k.g.).

Przeprowadzenie czynności klasyfikacyjnych w terenie stosownie do § 7 ust.1 rozporządzenia g.k.g. obejmuje:

- sporządzenie opisu fizjograficznego;
- ustalenie zasięgu gruntów podlegających klasyfikacji;
- badanie profili glebowych, w tym określenie uziarnienia w ich poszczególnych poziomach genetycznych oraz szczegółowe określenie na mapie ewidencyjnej miejsca przeprowadzania tych badań;
- ustalenie rodzaju zbiorowisk roślinnych na łąkach trwałych i pastwiskach trwałych;
- ustalenie typu siedliskowego lasu, jego drzewostanu, podszycia i runa na gruntach leśnych;
- ustalenie rodzaju i gęstości zadrzewień i zakrzewień gruntów zadrzewionych i zakrzewionych;
- zaliczenie gruntów do odpowiedniego typu, rodzaju i gatunku gleby, rodzaju użytku gruntowego oraz klasy bonitacyjnej;
- ustalenie zasięgu konturów typów gleb oraz klas bonitacyjnych.

Podstawę do wydania decyzji w sprawie aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów (§ 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia g.k.g.) stanowi sporządzony przez klasyfikatora operat techniczny, przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, co z kolei pozwala ujawnić zmiany wynikające z gleboznawczej klasyfikacji gruntów w ewidencji gruntów i budynków (wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2018 r. III SA/Kr 1450/17).

Zawiadomieniem z dnia 10 czerwca 2020 r. znak GK.6620.11.3.2017 Starosta Hajnowski poinformował o wszczęciu z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie przeprowadzenia aktualizacji i gleboznawczej klasyfikacji gruntów położonych w obrębach Dubicze Cerkiewne i Istok gm. Dubicze Cerkiewne, pow. hajnowski, woj. podlaskie, wchodzących w skład obiektu scaleniowego „Dubicze i Istok”, objętych postępowaniem scaleniowym na podstawie postanowienia Starosty

Hajnowskiego nr GK.6620.11.3.2017 z dnia 21 sierpnia 2019 r. oraz poinformował strony

- harmonogramie prac, miejscu i terminie wyłożenia do wglądu projektu ustalenia aktualizacji klasyfikacji oraz na podstawie art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego, o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i zgłaszania swoich uwag oraz o możliwości wnoszenia zastrzeżeń do projektu klasyfikacji w okresie wyłożenia. Zawiadomienie, zgodnie z zapisem § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, zostało doręczone stronom postępowania na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków. Pozostałe strony poinformowano poprzez wywieszenie zawiadomienia na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego w Hajnówce, w Urzędzie Gminy Dubicze Cerkiewne i w miejscowościach, na terenie których znajdują się grunty objęte klasyfikacją oraz opublikowanie na stronie internetowej i BIP Powiatu Hajnowskiego.

Do przeprowadzenia czynności aktualizacji i gleboznawczej klasyfikacji gruntów, upoważnieniem Starosty Hajnowskiego z dnia 10 czerwca 2020 r. znak: GK.6620.11.3.2017, została upoważniona Pani Barbara Anna Sielawa, działająca w imieniu Wojewódzkiego Biura Geodezji w Białymstoku.

Klasyfikator gruntów w dniach 10-13 sierpnia 2020 r. na gruntach obrębu Dubicze Cerkiewne oraz w dniach 17-18 sierpnia 2020 r. na gruntach obrębu Istok, przeprowadził prace terenowe przy udziale zainteresowanych osób, polegające na sprawdzeniu użytków gruntowych w działkach objętych gleboznawczą klasyfikacją gruntów. Następnie porównał mapę ewidencji gruntów ze stanem użytkowania na gruncie a zaistniałe zmiany w użytkach i klasach uwidocznił na szkicach klasyfikacyjnych oraz opisał w protokole klasyfikacyjnym. Klasyfikator sporządził operat techniczny, który został włączony do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego pod identyfikatorem materiałów zasobu: P.2005.2019.454.

Projekt ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów i aktualizacji użytków gruntowych został wyłożony w dniach 6-31 października 2020 r. do publicznego wglądu zainteresowanych stron w Starostwie Powiatowym w Hajnówce, a każdy, czyjego interesu prawnego dotyczyły dane zawarte w ww. projekcie mógł w okresie jego wyłożenia zgłaszać zastrzeżenia. W okresie wyłożenia dokumentacji klasyfikacyjnej 8 osób wniosło zastrzeżenia (dot. obrębu Dubicze Cerkiewne), co zostało utrwalone w wykazie zastrzeżeń, sporządzonym podczas niniejszego wyłożenia. Sposób rozpoznania zastrzeżeń przez Starostę Hajnowskiego został wyjaśniony w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Wynika, że nie uwzględniono zastrzeżeń do zmian użytków na działkach: 908, 745, 664/71, 664/72, 664/73, 664/74, 664/75 oraz 664/93 w obrębie Dubicze Cerkiewne.

Całość dokumentacji oraz wyniki ustaleń przeprowadzonych na gruncie klasyfikator zgromadził w operacie technicznym z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów m.in. obrębu Dubicze Cerkiewne, zawierającym arkusz mapy klasyfikacji, protokół z przeprowadzenia aktualizacji klasyfikacji gruntów oraz wykaz zmian danych ewidencyjnych. Operat ten, został przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 16 grudnia 2020 r. pod numerem P.2005.2019.454.

Oceniając zaskarżoną decyzję należy zwrócić uwagę na różnicę przedmiotową i zakresową pomiędzy postępowaniem w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów a postępowaniem w sprawie aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków. Z treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania wynika, że Starosta Hajnowski wszczął postępowanie w przedmiocie aktualizacji

- gleboznawczej klasyfikacji gruntów, natomiast decyzję kończącą postępowanie orzekł w przedmiocie uznania gleboznawczej klasyfikacji gruntów i aktualizacji użytków gruntowych.

Należy wskazać, że gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest wyodrębnioną procedurą kończącą się wydaniem decyzji, która - o ile jest pozytywna - stanowi podstawę dla dokonywania odpowiednich wpisów w ewidencji gruntów i budynków. Zasadniczym celem tej procedury jest ustalenie lub zweryfikowanie klasy bonitacyjnej gruntu rolnego lub leśnego (art. 2 pkt 12 i art. 20 ust. 3 ustawy Pgik.) - a więc jedynie wąskiego wycinka danych (informacji) dotyczących gruntów, które są ujawniane w ewidencji gruntów i budynków (art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy Pgik.). W ramach tej procedury klasyfikator sporządza opracowanie, które może stanowić podstawę do zmiany - oprócz typu, rodzaju i gatunku gleby oraz jej klasy bonitacyjnej - co najwyżej rodzaju użytku gruntowego (por. § 7 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia gkg.) ale już nie jego grupy w rozumieniu § 67 rozporządzenia egib.

W ramach postępowania klasyfikacyjnego organy administracji publicznej weryfikują jedynie, czy w odniesieniu do gruntów oznaczonych już w ewidencji gruntów i budynków jako grunty rolne lub leśne prawidłowo określono klasyfikację gleboznawczą oraz rodzaj użytków gruntowych. Natomiast odmiennie kształtuje się zakres przedmiotowy postępowania w sprawie aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków, bowiem organy administracji publicznej w tymże postępowaniu mogą zmienić zaliczenie użytku gruntowego także poprzez zmianę grupy, do której został on zaliczony. Między obu procedurami związek funkcjonalny przejawia się w tym, że ustalenia poczynione w ramach postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów mogą następnie - na ogólnych zasadach - stanowić podstawę do aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków.

Rozróżnienie pomiędzy ewidencją gruntów i budynków a gleboznawczą klasyfikacją gruntów jednoznacznie wynika z treści art. 7d ust. 1 lit. a ustawy P.g.ik.. Brak tożsamości tychże procedur wynika także z porównania § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia g.k.g. oraz art. 24 ust. 2b ustawy Pgik. W pierwszym przypadku ma miejsce wydanie decyzji w oparciu o przepisy § 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W drugim wypadku dokonuje się aktualizacja informacji w ewidencji gruntów i budynków w trybie czynności materialnoteczniczej (art. 24 ust. 2b pkt. 1 lit. a-h. ustawy Pgik.) lub w pozostałych przypadkach w drodze decyzji (art. 24 ust. 2b pkt. 2 ustawy Pgik.). Dokonane w przepisach rozróżnienie byłoby zbędne gdyby postępowanie w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów było tożsame lub zawierało się w aktualizacji operatu ewidencyjnego. Odrębność postępowania mającego za przedmiot gleboznawczą klasyfikację gruntów od postępowań uregulowanych w rozporządzeniu egib - jest silnie akcentowana i obszernie motywowana w orzecznictwie sądowym (wyrok WSA z 10 października 2017 r., II SA/Wr 532/17; por. też wyroki WSA: z 9 kwietnia 2018 r., IV SA/Wa 2940/17; z 12 lipca 2018 r., II SA/Po 221/18). Istotnym jest, iż postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz w sprawie aktualizacji wpisów w ewidencji gruntów i budynków, pomimo istniejącego między nimi związku funkcjonalnego, nie można utożsamiać (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 760/18).

Przechodząc do cen zaskarżonego postępowania należy zwrócić również uwagę na fakt, że akta postępowania organu I instancji zostały niewłaściwie uporządkowane. Nie zostały trwale zsyte, zaś zgromadzone dokumenty w aktach sprawy nie zostały ponumerowane oraz nie zawierają karty przeglądowej (spisu zawartości akt sprawy z numeracją stron). Takie skompletowanie akt po pierwsze powoduje ryzyko ich zagubienia, a po drugie znacząco utrudnia zapoznanie się z materiałem dowodowym. Ryzyko za ten stan rzeczy ponosi jednak organ prowadzący sprawę, bo to do jego obowiązków należy trwale połączyć ze sobą akt przesyłanych organowi wyższego stopnia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 lutego 2008 r. VII SA/Wa 2170/07 wskazał, że akta postępowań toczących się przed organem pierwszej i drugiej instancji, przedkładane sądowi winny zawierać komplety oryginalnych dokumentów ułożonych chronologicznie, złączonych i ponumerowanych, wyposażonych w kartę przeglądową, czyli „spis treści”. Akta winny zawierać oryginały wszystkich dokumentów stanowiących dowody w sprawie, w tym także formalnych, a szczególnie związanych z doręczaniem pism: pokwitowań pocztowych, kopert z pieczęciami, a w razie złożenia pisma bezpośrednio w kancelarii organu, adnotacji urzędowej, potwierdzającej datę i okoliczność osobistego złożenia pisma. Wskazane zasady obowiązują organ I instancji przy przesyłaniu odwołania bądź zażalenia z aktami sprawy do organu II instancji, bowiem w przypadku wniesienia skargi akta te podlegają przesłaniu do sądu administracyjnego.

Zgodnie z przepisami § 6 ust. 3 rozporządzenia g.k.g. zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów ma być kierowane na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków. Pozostałe strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia w urzędzie starostwa powiatowego, urzędzie gminy, a także w miejscowości, na terenie której znajdują się grunty objęte klasyfikacją. Doręczenie zawiadomienia na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków jest skuteczne.

Przepisy wskazanego rozporządzenia nie przewidują trybu doręczania decyzji stronom postępowania w drodze obwieszczenia, zatem w tej sytuacji zasadnym jest kierowanie się przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 49 ustawy K.p.a. strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia. Organ może dokonywać zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej w formie, o której mowa w art. 49 § 1, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż dwadzieścia stron. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, zawiadomienie jest w takim przypadku skuteczne wobec stron, które zostały na piśmie uprzedzone o zamiarze zawiadamiania ich w określony sposób. Do zawiadomienia stosuje się przepis art. 49 § 2. Zatem, jeżeli nie istnieje przepis szczególny do doręczeń decyzji w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów to decyzję należy doręczać w sposób tradycyjny. W przypadku wskazanym w art. 49a ustawy K.p.a., organ mógłby do doręczenia stronom postępowania decyzji klasyfikacyjnej zastosować tryb obwieszczenia, niemniej jednak winien o tym je uprzedzić.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy K.p.a. nie zawierają szczególnych norm regulujących zasady ustalania adresów stron. Ustala się je na podstawie wszelkich informacji możliwych do uzyskania przez organ m.in. też na podstawie ewidencji gruntów i budynków. Z przepisów art. 21 i 22 ustawy Pgik nie wynika, by rejestry gruntów miały szczególne, nadrzędne znaczenie jako podstawa do ustalania adresów stron w celu doręczenia im pism w postępowaniu administracyjnym. Szczególne znaczenie danych z ewidencji gruntów i budynków jest ograniczone do kwestii ściśle wskazanych w art. 21 ust. 1 tego prawa, lecz nie do doręczeń pism, które odbywa się na ogólnych zasadach ustawy K.p.a. Skuteczność doręczenia pism w trybie zastępczym uzależniona jest od bezwzględnie zachowania wymogów określonych w art. 44 ustawy K.p.a. Z tego względu zasady i procedury odnoszące się do stosowania instytucji doręczenia zastępczego powinny być przestrzegane ściśle. W związku z doniosłymi skutkami procedury określonej w powołanym przepisie - przyjęcia fikcji doręczenia, szczególnie rygorystycznie należy podchodzić do kwestii ustalenia prawidłowego adresu podmiotu, któremu doręczana ma być przesyłka. Jedną z gwarancji skuteczności doręczenia zastępczego, obok niebudzące wątpliwości oznaczenie adresata, jest bowiem jednoznaczne, prawidłowe podanie jego aktualnego adresu. Z uwagi na powyższe nie można przyjąć, że dane z ewidencji gruntów, w tym adres zamieszkania strony, stanowią podstawową informację o miejscu zamieszkania strony na potrzeby postępowania administracyjnego. Przepisy art. 20 ust. 2 pkt 2 ustawy Pgik nie stanowi normy o charakterze procesowym, uchylającym w uregulowanym tam zakresie przepisy ustawy K.p.a. dotyczące doręczenia pism stronom postępowania. Przepis ten ma charakter ogólny, stanowi pewną dyspozycję o charakterze materialnym, z którego wynika, że ewidencja gruntów i budynków jest urzędowym źródłem informacji faktycznych wykorzystywanych w różnych postępowaniach, w tym także postępowaniach administracyjnych. Zaniechanie tego obowiązku narusza art. 7 i art. 77 § 1 ustawy K.p.a. oraz jest sprzeczne z przewidzianymi w art. 8 i art. 10 ustawy K.p.a. zasadami prowadzenia postępowania administracyjnego. Jest też naruszeniem art. 44 § 4 ustawy K.p.a., wskazujący na uznanie, iż doszło do doręczenia decyzji w sytuacji, gdy strona jej nie odebrała. Doręczenie jest niezwykle istotne zarówno dla organu jak i dla strony, ponieważ z jego skutecznością wiąże się wiele prawnych konsekwencji. Doręczenie jest momentem, od którego decyzja trafia do obrotu prawnego, to od momentu doręczenia liczy się terminy m.in. do wniesienia odwołania, wykonania decyzji czy też przedawnienia. Nieprawidłowo doręczona decyzja nie może być uznana za skuteczną i wykonalną.

Oceniając prawidłowość zawiadomień stron postępowania należałoby zwrócić uwagę, iż włączona do akt postępowania część zwrotnych potwierdzeń odbioru potwierdza doręczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania stronie, które nastąpiło mimo niekompletnego adresu /bez udziału operatora pocztowego/, niemniej jednak na kilku brak jest daty doręczenia. Należy także zwrócić uwagę, że w treści załączonych do akt sprawy potwierdzeń odbioru zawiadomienia Starosty Hajnowskiego z 10 czerwca 2020 r. znak: GK.6620.11.3.2017 o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, w jednym z przypadków występuje na korespondencji adnotacja operatora pocztowego „adresat zmarł” oraz w kilku przypadkach „adres niekompletny”. Zatem, po wszczęciu postępowania Starosta Hajnowski powziął informacje, że strona postępowania nie żyje lub nie zostało doręczone jej zawiadomienie. Fakt ten nie został udokumentowany, a także organ I instancji nie ustalił następców prawnych, którym przysługiwałby przymiot stron postępowania. Wskazana powyżej okoliczność stanowić może podstawę wznowienia postępowania i to niezależnie od tego, czy brak udziału strony wywarł wpływ na treść decyzji. Ponadto, z akt sprawy wynika, iż organ I instancji przygotował w formie tradycyjnej korespondencji zawierającą zaskarżoną decyzję do stron postępowania, jednak część została zwrócona z adnotacją „nieodkładny adres”. Znajdują się też przesyłki, które nie zostały przekazane do nawet wysyłki, a jedynie włączone do akt. Należy wskazać przy tym, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 593/07, zawarł tezę, że w postępowaniu administracyjnym należy ustalić nie fikcyjny, lecz rzeczywisty adres strony, przy czym trzeba to uczynić na podstawie wszelkich dostępnych informacji, nie tylko tych zamieszczonych w ewidencji gruntów i budynków, które w tym zakresie nie mają jakiegos nadrzednego znaczenia. Wprawdzie stosownie do art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy Pgik w ewidencji gruntów i budynków wskazuje się właścicieli nieruchomości oraz ich miejsce pobytu stałego, lecz nie oznacza to, że następuje to dla potrzeb postępowań administracyjnych dotyczących nieruchomości. Przepis ten nie ma na celu stworzenia katalogu danych adresowych, do którego organu administracji publicznej mogłyby sięgnąć ustalając adresy stron postępowań, rzecz jasna tych wszczynanych z urzędu. Oczywiście, podczas tych ustaleń można z tych danych skorzystać, ale wedle takich samych reguł jak ze wszystkich innych materiałów, czyli w szczególności z zachowaniem niezbędnego krytycyzmu, zakładającego konieczność sprawdzenia ich aktualności i prawdziwości poprzez skonfrontowanie ich z treścią innych rejestrów urzędowych czy dokumentów w razie jakichkolwiek wątpliwości w analizowanej materii. (por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., II OSK 3137/18).

Przechodząc do dalszych ocen, należy zwrócić uwagę, że wydana decyzja winna zawierać elementy, o których mowa w art. 107 § 3 K.p.a.. Istotnym składnikiem decyzji (art. 107 § 2) jest także w tym przypadku mapa klasyfikacji (stanowiąca integralną część decyzji o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów), co wynika z treści § 11 ust. 1 rozporządzenia g.k.g. Istotnym jest, iż uzasadnienie faktyczne decyzji, musi zawierać: wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione; dowody, na których się oparł; przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Zwraca także uwagę, że w treść uzasadnienia zaskarżonej decyzji zawiera odniesienia do dowodów, których nie zawierają akta sprawy m.in.: wyjaśnienia klasyfikatora do wniesionych zastrzeżeń do projektu klasyfikacji, Uproszczonego Planu Urządzania Lasu, rozstrzygnięcia zastrzeżeń, które zostały uwzględnione przez organ I instancji. W załączonym do akt sprawy Alfabetycznym skorowidzu uczestników scalenia gruntów obiektu „Dubicze i Istok”(…) zamieścił adnotację „zmiana adresu zm. 75/2020 sprzedaż”, co utrudnia weryfikację, czy na każdym etapie postępowania zostały właściwie ustalone strony.

Należy także zwrócić uwagę, że w operaty techniczne obrębu Dubicze Cerkiewne oraz obrębu Istok przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w dniu 16 grudnia 2020 r. i zaewidencjonowanych pod numerem P.2005.2019.454 nie zawierają szkiców polowych, a w zamieszczonych w nich Sprawozdaniach technicznych wskazane są archiwalne materiały zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jednakże brak jest oceny materiałów, w zakresie zmian klasyfikacji gruntów. Brak map porównania z terenu lub dokumentów z opisanej „Kontroli terenowej z 2019 r.”, która zgodnie z treścią sprawozdań stanowiła podstawę przyjęcia przebiegu nowych konturów klasyfikacyjnych. Ponadto, w sporządzonych „Wykazach zmian danych ewidencyjnych” zostały uwzględnione zmiany użytków np. z „Bz” na „B”, z „B” na „dr” i inne, które co do zasady nie są gruntami podlegającymi klasyfikacji gruntów.

W związku z tym, należy zwrócić uwagę, że czynności klasyfikacyjne przeprowadzane przez klasyfikatora w terenie obejmują m.in. zaliczenie gruntów do odpowiedniego rodzaju użytku gruntowego (§ 7 ust. 1 pkt 7 i § 8 ust. 2 pkt 1 lit.e. tiret trzeci rozporządzenia klasyfikacyjnego) tj. użytku gruntowego rolnego lub leśnego, ponieważ tylko grunty rolne i leśne objęte są gleboznawczą klasyfikacją gruntów (art. 20 ust. 3 i ust. 3b ustawy P.g.ik.). Natomiast, w przypadku ustalenia, że grunt nie podlega klasyfikacji klasyfikator winien sporządzić pisemną opinię z podaniem przyczyny odstąpienia od przeprowadzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W sytuacji stwierdzenia przez klasyfikatora na gruncie m.in. występowania innego użytkowania gruntów niż dotychczas wykazy w ewidencji gruntów i budynków, a tym samym z konieczności aktualizacji ewidencji gruntów i budynków na potrzeby prowadzonego postępowania scaleniowego, należało sporządzić stosowne dokumenty i wraz z wyjaśnieniami przekazać do organu celem ewentualnej ich aktualizacji z urzędu w odrębnym postępowaniu.

Istotnym jest, iż nawet jeżeli fakty tego rodzaju są znane organowi z urzędu, mając na uwadze wymogi określone przepisami art. 77 § 1 ustawy K.p.a., należy uznać, że dowody stanowiące podstawę rozstrzygnięcia winny znajdować odzwierciedlenie w aktach sprawy.

W przeciwnym przypadku dochodzi do naruszenia wrazonej w art. 80 ustawy K.p.a. zasady swobodnej oceny dowodów. Zatem, organ I instancji w prowadzonym postępowaniu, powinien potwierdzić w zebranych materiale dowodowym fakty na których się oparł wydając zaskarżoną decyzję. Stanowi to warunek konieczny do wydania prawidłowej decyzji. Jednak należy to do organu I instancji, bowiem jest to kwestia podstawowa, należąca do postępowania wyjaśniającego, a nie postępowania dodatkowego możliwego do przeprowadzenia przez organ II instancji. NSA w wyroku z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt I OSK 678/08 wyjaśnił, że nie można postępowania dowodowego, którego przedmiotem jest ustalenie istnienia kluczowej dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznej i warunkującej przedmiot i zakres dalszego postępowania wyjaśniającego w sprawie określić mianem "dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie" w rozumieniu art. 136 ustawy K.p.a. Przyjęcie odmiennego stanowiska naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15).

Zgodnie z treścią art. 61 § 1 ustawy K.p.a., postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W sytuacji gdy przepisy szczególne wyraźnie stanowią, w jakich wypadkach wszczyna się postępowanie z urzędu lub na wniosek, organ jest związany tymi przepisami nie tylko co do sposobu wszczęcia postępowania, lecz także innych, określonych w tych przepisach wymagań (por. A. Wróbel, komentarz aktualizowany do art. 61 ustawy K.p.a., Komentarz LEX/el). Takim przepisem szczególnym jest § 4 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, który zawiera zamknięty katalog sytuacji uprawniających organ do przeprowadzenia z urzędu klasyfikacji gruntów. Przepis ten wyraża intencję ustawodawcy, co do przedmiotu gleboznawczej klasyfikacji gruntów, poprzez wskazanie gruntów (rolnych i leśnych) objętych klasyfikacją. Z punktu widzenia legalności działania organów administracji niedopuszczalne jest łączenie różnych postępowań, mających inne podstawy prawne, w jedno postępowanie rozstrzygane jedną decyzją administracyjną (wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., sygn. akt I OSK 843/18).

Stwierdzone naruszenia przepisów art. 7., 8, 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 2 i 3 ustawy Kpa oraz wskazanych przepisów prawa materialnego skutkują koniecznością uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

W ponownym rozpatrzeniu spraw organ I instancji, biorąc pod uwagę uwagi poczynione w niniejszym uzasadnieniu, przeprowadzi postępowanie z zastosowaniem właściwej procedury, poczyni ustalenia odnośnie ustalenia stron postępowania oraz uzupełni materiał dowodowy m.in. o wyjaśnienia klasyfikatora oraz inne dokumenty niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia postępowania. Przedstawi jednoznaczne ustalenia faktycznego zasięgu i obszaru gruntów objętych klasyfikacją.

W stosunku do działek, na których nastąpiła zmiana użytków gruntowych na użytki niepodlegające gleboznawczej klasyfikacji Starosta winien potwierdzić stan ich faktycznego zagospodarowania w toku odrębnego postępowania przeprowadzonego w trybie aktualizacji danych zawartych w operacie ewidencyjnym.

Biorąc pod uwagę powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

POUCZENIE

1. Stronom przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, Białystok, ul. Mickiewicza 3, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Doręczenie poprzez obwieszczenie, w myśl art. 49 Kpa - decyzję

uważa się za doręczoną po upływie 14 dni od dnia dokonania jej wywieszenia na tablicy ogłoszeń, publikacji na stronie organu. Sprzeciw można wnieść pod zarzutem naruszenia prawa.

2. Od sprzeciwu od decyzji należy uiścić wpis stały wynoszący 100 zł.
3. Na wniosek strony złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania stronie może być przyznane prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.
4. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
5. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym.
6. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
7. Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
8. Częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej.

Z up. Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora
Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Wojciech Zaruski

Kierownik Oddziału Nadzoru Geodezyjno-Kartograficznego

/Pismo podpisane elektronicznie/

Metryka strony

Udostępniający: **Samorząd Powiatu Hajnowskiego**

Wytwarzający/odpowiadający: Wojciech Zaruski Kierownik Oddziału Nadzoru Geodezyjno-Kartograficznego

Data wytworzenia: **2021-06-16**

Wprowadzający: **Katarzyna Miszczuk**

Data modyfikacji: **2021-06-16**

Opublikował: **Katarzyna Miszczuk**

Data publikacji: **2021-06-16**