



Przypadki z praktyki, cz. 40



przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Grunt leśny czy zabudowany?

Większość spraw, jakie wywołują kłopot przy aktualizacji danych ewidencyjnych, nie dotyczy EGiB samej w sobie, lecz sprowadza się w istocie do próby obejścia innych przepisów. Tak jest i w opisywanym tu przypadku.

Działka nr 21 o pow. 1,0018 ha według danych z EGiB stanowiła w całości grunt leśny. Była to działka od lat 60. ubiegłego wieku zabudowana kilkoma budynkami gospodarczymi i jednym budynkiem mieszkalnym o pow. ok. 80 m kw. Jak wynikało z dokumentacji, budynki te powstały na podstawie pozwolenia na budowę wydanego dla kompleksu leśnego w związku z prowadzeniem gospodarki leśnej. Dlatego też zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach [tekst jednolity: DzU z 2018 r. poz. 2129] grunt ten stanowił grunt leśny Ls. Na terenie ww. nieruchomości od lat nikt nie zamieszkuje, budynki są opuszczone i w zasadzie nie nadają się do użytkowania.

• Przeklasyfikowanie z Ls na B

Jak ustalono, w 2010 r. działka ta została częściowo pozbawiona roślinności leśnej i w związku z toczącym się w tej sprawie postępowaniem administracyjnym jej użytkownik wieczysty X został poinformowany o wynikającym z ustawy o lasach obowiązku ponownego zarządzenia, z terminem określonym na czerwiec 2015 r. Po upływie tego terminu pracownicy Lasów Miejskich kilkakrotnie ustalali z X daty oględzin tej nieruchomości w celu weryfikacji spełnienia

ww. obowiązku. Ostatecznie podczas jednego z takich spotkań użytkownik wieczysty przedstawił wyciąg z EGiB informujący, że obszar, który miał podlegać ponownemu wprowadzeniu roślinności leśnej, został przeklasyfikowany z użytku leśnego Ls (lasy) na użytek zabudowany B (tereny mieszkaniowe). Zmianę do EGiB wprowadzono na wniosek X na podstawie opracowania geodezyjnego przyjętego do PZGiK z końcem września 2015 r. Zmiana ta skutkowałą pomniejszeniem użytku leśnego z 1,0018 ha do 0,3074 ha, tj. o 0,6944 ha.

Ze sprawozdania technicznego załączonego do operatu wynika, że „zmianę użytków wykonano na podstawie rzeczywistego stanu na gruncie oraz biorąc pod uwagę »Inwentaryzację stanu lasu (...)«. Geodeta dołączył też do opracowania poświadczoną kopię »Inwentaryzacji stanu lasu na okres 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2023 r. (...)», w której w części graficznej wskazano zasięg i powierzchnię lasu występującego na działce nr 21. W szczegółowym wykazie rozbieżności między ewidencją a stanem na gruncie wpisano, że 0,6923 ha powierzchni przedmiotowej działki zajmują zabudowania; natomiast na mapie przeglądowej drzewostanów grunt ten oznaczony jest jako „inne wyłączenia”.

• Konieczna zgoda RDLP

Po uzyskaniu od X tej informacji dyrektor Lasów Miejskich poinformował starostę, że wprowadzone w ten sposób zmiany w EGiB zostały dokonane z naruszeniem przepisów ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych [tekst jednolity: DzU z 2017 r. poz. 1161] i zasugerował konieczność ich weryfikacji. Skutkowało to wszczęciem z urzędu postępowania w sprawie aktualizacji danych w EGiB.

W toku postępowania starosta na podstawie art. 20 ust. 3a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (dalej: PgiK) uzyskał od dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych informację, że zmiana użytku leśnego o powierzchni 0,6944 ha na użytek B – tereny mieszkaniowe wymagała uzyskania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej oraz że aktualizacja winna przywrócić stan ewidencyjny na datę decyzji z 1992 r. Dyrektor RDLP przywołał w tym zakresie art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, według którego przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się po uzyskaniu zgody właściwego organu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz że do faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji leś-

nej może dojść wyłącznie po uzyskaniu decyzji dyrektora RDLP. Wyjaśnił dalej, że inwentaryzacja stanu lasu nie może stanowić podstawy do uznania, że grunt utracił charakter gruntu leśnego.

● Starosta zleca biegłemu wykonanie ekspertyzy

Starosta uznał, że przy zmianie w 2015 r. pominięto art. 20 ust. 3a ustawy *Pgik*. W odpowiedzi na to pełnomocnik X zasugerował rozważenie przez organ prowadzący EGIB powołanie biegłego i dołączył kopię ekspertyzy pt. „Diagnoza charakteru wykorzystania gruntu i warunków siedliskowych na terenie działki ewidencyjnej nr 21”. Jej autor stwierdził, że sporna działka jest traktowana jako nieruchomość leśna jedynie przez organy administracji, natomiast wizja lokalna wraz z wykonaniem próbnych odkrywek glebowych i rozpoznaniem pokrywy roślinnej nie potwierdzają takiego charakteru na całej jej powierzchni, a jedynie na niewielkim fragmencie. W tej sytuacji starosta zlecił jednostce wykonawstwa geodezyjnego sporządzenie opracowania mającego na celu „aktualizację użytków gruntowych poprzez określenie gruntu trwale wyłączanego z produkcji leśnej, zaś na pozostałej części pozostawienie użytku oznaczonego symbolem LsIV zgodnie ze stanowiskiem RDLP”.

W ramach wizji lokalnej wykonawca prac stwierdził, że przedmiotowa działka jest „mocno zadrzewiona oraz niezamieszkała, brak jest również jakichkolwiek oznak do ustalenia gruntu, który byłby funkcjonalnie związany z budynkami”. W związku z tym przyjął, że jedynie pod budynkami zasadne jest określenie użytku B, w pozostałej części ustalił użytek LsIV. Postępowanie uległo rozszerzeniu także w zakresie aktualizacji danych budynków o konkretnych identyfikatorach. Ostatecznie starosta przywrócił LsIV na tym gruncie co do 0,6499 ha, a nie 0,6944 ha.

● WINGiK: kiedy użytek jest lasem

Rozpatrując odwołanie X od decyzji starosty, wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego przywołał art. 20 ust. 3a *Pgik* i wyjaśnił, że lasem – stosownie do art. 3 ustawy o *lasach* – jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:

a) przeznaczony do produkcji leśnej lub

b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo

c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

stanu lasu na okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2023 r.”, zgodnie z którym na tym terenie występują dwa wydzielania leśne o powierzchni 0,3095 ha oznaczone jako drzewostan z głównym gatunkiem „So” – sosna na obrzeżach działki oraz grunt opisany jako inne wyłączenia. Uznał jednak, że fakt ten nie może stanowić podstawy do wykazania użytku gruntowego zgodnie z obecnym sposobem użytkowania, ponieważ – jak zaznaczył – w wyroku WSA w Warszawie z 18 maja 2011 r. [sygn. akt IV SA/Wa



Omawiana działka i jej otoczenie. Aktualny zrzut z rządowego Geoportalu

Następnie podał, że ustawa o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* jednoznacznie nakłada na właścicieli oraz na inne podmioty, traktowane jak właściciele, obowiązki trwałego utrzymania lasów, a także zapewniania ciągłości użytkowania lasów. Dalej wyjaśnił, że zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* przez wyłączenie gruntów z produkcji leśnej należy rozumieć rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów, a stosownie do art. 11 tej ustawy wyłączenie z produkcji gruntów leśnych przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na wyłączenie. W konsekwencji przyjął, że takie wyłączenie jest legalne, jeżeli została wydana ostateczna decyzja na to zezwalająca.

Opierając się na tym, że dyrektor RDLP nie wydał dla przedmiotowego gruntu wymaganej decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu leśnego z produkcji leśnej, WINGiK przyjął, że tylko grunt pod budynkami o łącznej powierzchni 421 m kw. jest gruntem trwale wyłączonym z produkcji leśnej, natomiast cała działka nr 21 jest częścią kompleksu leśnego Las Z zgodnie z art. 3 ustawy o *lasach*. WINGiK wskazał też na opis nieruchomości znajdującej się w „Inwentaryzacji

541/11] przyjęto, iż czasowy brak roślinności leśnej nie jest podstawą do przeklasyfikowania gruntu leśnego na nieleśny.

Dopuszczenie do takiej możliwości skutkowało tym, że każdy właściciel lasu poprzez wykarczowanie go mógłby doprowadzić swój teren do utraty charakteru leśnego, co pozostawałoby w sprzeczności z *ratio legis* ustawy o *lasach*. WINGiK przywołał też załącznik nr 6 do rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w *sprawie ewidencji gruntów i budynków* [tekst jednolity: DzU z 2019 r. poz. 393] oraz art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. d *Pgik*, a także § 45 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 rozporządzenia w *sprawie EGIB*, zgodnie z którym aktualizacja operatu ewidencyjnego ma na celu zastąpienie danych niezgodnych ze stanem faktycznym, stanem prawnym lub obowiązującymi standardami technicznymi odpowiednimi danymi zgodnymi ze stanem faktycznym lub prawnym oraz obowiązującymi standardami technicznymi, jak również ujawnienie nowych danych ewidencyjnych i wyeliminowanie danych błędnych.

Wreszcie wyjaśnił, że w sporządzonym na jego zlecenie opracowaniu geodety odzwierciedlono stan faktyczny na gruncie i wykazano użytek B jedynie pod budynkami, a działanie takie było możliwe, po-

nieważ zabudowania te powstały jeszcze przed wejściem w życie ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych*, a więc przed 25 marca 1995 r. Według WINGiK-a grunt pod budynkami nie podlegał zatem działaniu ww. ustawy.

W uzasadnieniu decyzji utrzymującej decyzję starosty WINGiK odniósł się też do zarzutu X, że „prace geodezyjne i oględziny terenu zostały dokonane bez zgody i pod jego nieobecność”. Wskazał w tym zakresie na treść art. 13 ust. 1 i art. 14 *Pgik*. Podał także, że złożona do akt przez pełnomocnika X diagnoza również wskazuje na leśny charakter przedmiotowego gruntu, gdyż jakkolwiek jest to grunt zabudowany, to jednak istniejące tam zabudowania odgrywały rolę wspomagającą gospodarkę leśną i do tychczas nie zmieniono ich funkcji.

• Co na to użytkownik działki?

Decyzję WINGiK-a zakwestionował X, który oprócz wielu uchybień proceduralnych zarzucił mu naruszenie art. 24 ust. 2a pkt 1 lit. c i lit. d oraz art. 24 ust. 2b pkt 2 *Pgik* poprzez ich błędne zastosowanie i dokonanie z urzędu aktualizacji EGiB w sytuacji, gdy brak było ku temu przesłanek. Zwłaszcza że według niego dotychczasowe informacje tam zawarte nie były obarczone błędem.

X zarzucił też naruszenie art. 3 ustawy o *lasach* poprzez jego błędną i przede wszystkim niepełną wykładnię, tj. pominięcie ust. 2 wskazującego na związki z gospodarką leśną. Podkreślił, że uznanie określonego gruntu za las wymaga ustalenia, czy grunt ten przeznaczony jest do produkcji leśnej albo czy jest wykorzystywany na potrzeby gospodarki leśnej.

Moim zdaniem

Większość spraw, jakie wywołują kłopot przy aktualizacji danych ewidencyjnych, nie dotyczy ewidencji samej w sobie, lecz sprowadza się w istocie do próby obejścia innych przepisów, np. o planowaniu przestrzennym, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o księgach wieczystych czy przepisów dotyczących ustalania lub też dokumentowania prawa własności. W tej sprawie X nabył użytkowanie wieczyste w 2002 r., tj. w czasie, gdy obowiązywał plan miejscowy, według którego teren ten był przeznaczony pod usługi i zabudowę mieszkaniową. Ale plan ten, w związku z działaniem ustawodawcy, wygasł z końcem 2003 r. Po tej dacie X wielokrotnie usiłował, jak twierdził jego pełnomocnik, uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Ponieważ okazało się to bezskuteczne, z pomocą geodety postanowił zmienić

przeznaczenie nieruchomości poprzez wprowadzenie zmiany w EGiB i przypisanie temu terenowi użytku B.

• Przeznaczenie a sposób użytkowania nieruchomości

Podstawowy błąd, jaki tu się pojawia, to pomylenie przeznaczenia nieruchomości ze sposobem jej użytkowania. Ewidencja nie prognozuje tego, co ewentualnie może być na gruncie ani też nie odzwierciedla w swoich zapisach przeznaczenia określonego w istniejących MPZP, a jedynie odtwarza to, co istotnie na gruncie się znajduje. Nawet jeśli mamy grunt rolny, przykładowo klasy VI, ale jeszcze niezabudowany, to choćby obecnie obowiązujący plan miejscowy przewidywał zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub wielorodzinną, to – dopóki nie zostanie wybudowany na nim jakikolwiek budynek – błędem byłoby wprowadzenie do danych ewidencyjnych użytku B. Ponieważ od czasu nabycia użytkowania wieczystego X nie wybudował tam żadnego budynku, to takim właśnie błędem było wykazanie w 2015 r. użytku gruntowego B w EGiB, co zasadnie zostało odwrócone w postępowaniu aktualizacyjnym.

Nawet gdyby się okazało, że X bez wymaganej zgody i z pogwałceniem ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* „wyciął w pień” cały las, a nic tam nie wybudował, to wprowadzenie B w miejsce Ls nie miałyby podstaw. Być może nie powinno być tam użytku Ls, ale na pewno nie B.

• Grunty zabudowane a budynki do produkcji leśnej

Zupełnie inna kwestia to budynki z lat 60. XX wieku służące produkcji leśnej. Według mnie przepis, na który powoływał się X, zarzucając WINGiK-owi jego błędne zastosowanie, tj. art. 3 ust. 2 ustawy o *lasach*, w powiązaniu z przepisami dotyczącymi ewidencji (tj. pkt 10 tabeli stanowiącej załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie EGiB), jednoznacznie wskazuje, że jako Ls winny być wykazywane tereny służące gospodarce leśnej, a więc tereny z budynkami wzniesionymi w tym celu. Wobec tego nie sposób przyjąć, że zaniechanie prowadzenia gospodarki leśnej na tym terenie, jak zarzucił X, winno skutkować wykreśleniem z EGiB użytku Ls. Przeciwnie, nawet z tego powodu, że produkcja leśna nie jest tam już prowadzona, grunty pod nimi powinny być teraz wykazywane jako B, bo przeczy temu właśnie treść art. 3 ust. 2 ustawy o *lasach*, a z akt sprawy nie wynika, aby obecnie były one użytkowane

w inny sposób (w ogóle od kilku dekad nie są użytkowane). Oznacza to, moim zdaniem, że Ls winien być nadal użytkiem głównym i jedynym dla całej tej działki, tak jak było, gdy X nabywał swoje prawo.

• Zmiana przeznaczenia a wyłączenie z produkcji leśnej

Jeśli zaś od początku nie były to budynki służące produkcji leśnej, to grunty pod nimi winny być wykazane w ewidencji jako B. I to niezależnie od tego, kiedy zostały wybudowane. Wbrew temu, co podnosił WINGiK, wybudowanie ich przed wejściem w życie ustawy o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* nie miałyby znaczenia dla wyniku sprawy. Czym innym jest zmiana przeznaczenia, a czym innym samo wyłączenie gruntów z produkcji leśnej. Według tej ustawy drugi termin oznacza rozpoczęcie innego niż leśne użytkowanie gruntów. Zarówno zmiana przeznaczenia nieruchomości na cele nieleśne, jak i wyłączenie jej z produkcji leśnej wymagają oczywiście stosownej zgody. Ale nie można utożsamiać tych procedur z samowolnym faktycznym wyłączeniem gruntów z produkcji leśnej, sankcjonowanym nakładaniem w trybie art. 28 i następnych ww. ustawy opłat administracyjnych za każdy metr tegoż wyłączenia. Jedno z drugim nie ma nic wspólnego. Jeżeli bez wymaganej zgody grunt leśny zostanie faktycznie wyłączony z produkcji leśnej, tzn. zostanie zabudowany np. domem jednorodzinnym, to grunt pod nim i wokół niego powinien znaleźć odzwierciedlenie w EGiB jako B.

Na tle tego rodzaju spraw w orzecznictwie wskazano przykładowo, że organ administracji przy ustalaniu wysokości ww. opłaty nie jest związany powierzchnią użytku (np. B) ujawnionego w EGiB, choćby wyłączenie przeznaczenia z produkcji leśnej czy rozpoczęcie innego użytkowania nastąpiło bez zachowania rygorów tej ustawy. Wobec tego zmiana przeznaczenia gruntów na cele nieleśne czy wyłączenie nieruchomości z produkcji leśnej niezależnie od tego, czy byłoby to dokonane za stosowną zgodą, o której mowa w art. 7, 10 czy 11, a teren nie zostałby zabudowany – nie uzasadnia zmiany istniejącego użytku Ls na B. Z drugiej strony rzeczywiste wyłączenie gruntu z produkcji leśnej poprzez jego zabudowanie winno skutkować ujawnieniem B w EGiB niezależnie od tego, czy zostało to dokonane z wymaganą zgodą, czy też bez niej – oczywiście po spełnieniu wymagań ewidencyjnych.

Magdalena Durzyńska

sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK