

Białystok, 18 sierpnia 2022 r.

**Podlaski Wojewódzki Inspektor  
Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego  
w Białymstoku  
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

GK-II.7513.8.2022.IŚ

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), art. 7b ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 )

- po rozpatrzeniu odwołania z dnia 14 lipca 2022 roku Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Oddziału Terenowego w Białymstoku Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania Zasobem znak BIA.WKUZ.GZ.430.205.2022.GGO.2, od decyzji Starosty Bielskiego znak GK.6623.37.2020 z dnia 04 lipca 2022 r. orzekającej o ustaleniu z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla działek położonych w obrębie ewidencyjnym Jacewicze, gmina Bielsk Podlaski, powiat bielski

**orzekam:**

- **uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.**

**UZASADNIENIE**

Powołaną na wstępie decyzją Starosta Bielski orzekł o ustaleniu z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla działek położonych w obrębie ewidencyjnym Jacewicze gmina Bielsk Podlaski, powiat bielski, oznaczonych numerami: 803, 804, 816/7, 831, 832, 833, 834, 835/1, 835/2, 887/1, 943/1, 946/1, 954/1, 958/1, 977/1, 993/1, 1012/3, 1023/7 zgodnie z operatem gleboznawczej klasyfikacji gruntów przeprowadzonej w roku 2020 przez upoważnionego przez Starostę Bielskiego klasyfikatora gruntów - Pana Grzegorza Kotyńskiego, wykazanej w projekcie ustalenia klasyfikacji obejmującym mapę klasyfikacji i protokół z przeprowadzonej klasyfikacji.

Od powyższej decyzji odwołanie w części dotyczącej oznaczenia konturu klasyfikacyjnego oznaczonego w działce nr 993/1 złożył Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Białymstoku Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania. Zdaniem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa ustalona gleboznawcza klasyfikacja gruntów w działce nr 993/1 w zakresie konturów klasyfikacyjnych oznaczony nr 991/Lzr-PsVI oraz 1260/Lzr-RVI nie jest zgodna ze stanem faktycznym, ponieważ grunt oznaczony, jako kontur nr 991/Lzr-PsVI nie stanowi terenu zadrzewionego i zakrzaczonego, natomiast w konturze oznaczonym nr 1260/Lzr-RVI, powierzchnia gruntów zakrzewionych i zadrzewionych jest znacznie mniejsza aniżeli zostało to wykazane w operacie klasyfikacyjnym (faktycznie przebieg tego konturu jest inny). Na potwierdzenie powyższego Skarżący załączył zdjęcie lotnicze, które zostało wykonane jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Odwołanie wniesiono w terminie.

**Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i kartograficznego w Białymstoku rozpatrując odwołanie zważył, co następuje.**

Z analizy akt organu I instancji wynika, że zawiadomieniem nr GK.6623.37.2020 z dnia 25.08.2020 r. Starosta Bielski wszczął z urzędu postępowanie w sprawie przeprowadzenia

gleboznawczej klasyfikacji zmienionych użytków i klas na gruntach, na których prowadzona jest wszczęta zarządzeniem Starosty Bielskiego nr 20/2019 z dnia 12 kwietnia 2019 r., zmienionym zarządzeniem ww. organu nr 30/2019 z dnia 27 maja 2019 r., modernizacja ewidencji gruntów i budynków położonych m.in. w obrębie Haćki gmina Bielsk Podlaski, wykonywana przez Przedsiębiorstwo Usług Geodezyjnych GEOKART ŁOMŻYŃSKI sp. z o.o. M. Brzostowski, J. Nowacki, ul. Senatorska 12a, 18-400 Łomża. Powyższe działania przeprowadzono w celu uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).

Czynności klasyfikacyjne w terenie rozpoczęły się w dniu 03.09.2020 r. w miejscowości Plutycze i przeprowadzone zostały przez upoważnionego przez Starostę Bielskiego klasyfikatora gruntów - Pana Grzegorza Kotyńskiego (upoważnienie nr Or.077.113.2020 z dnia 17.04.2020 r.).

Wyniki przeprowadzonej klasyfikacji gruntów wskazano w operacie klasyfikacji gruntów, w szczególności w protokole z przeprowadzonej klasyfikacji gruntów oraz na mapie klasyfikacyjnej.

W okresie wyłożenia dokumentacji klasyfikacyjnej z projektem ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów zostały wniesione zastrzeżenia do ww. projektu przez jedną ze stron niniejszego postępowania, które zostały rozpatrzone pozytywnie.

Pismem znak GK.6623.37.2020 z dnia 06.10.2021 r. Starosta Bielski poinformował zainteresowanych o skompletowaniu i przygotowaniu akt sprawy do wydania decyzji administracyjnej w sprawie ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów położonych w obrębie Jacewicze gmina Bielsk Podlaski oraz możliwości wypowiedzenia się w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Powyższe zawiadomienie zostało przesłane stronom postępowania na adresy wykazane w ewidencji gruntów i budynków, a także podane do wiadomości w drodze publicznego ogłoszenia na tablicy ogłoszeń w lokalu Urzędu Gminy Bielsk Podlaski oraz na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy Bielsk Podlaski, na sołectwie tablicy ogłoszeń w miejscowości Jacewicze, a także w lokalach Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim i na stronie internetowej BIP Powiatu Bielskiego

W terminie 7 dni od dnia otrzymania ww. zawiadomienia żadna ze stron postępowania nie wniosła uwag i zastrzeżeń w odniesieniu do działek objętych niniejszym postępowaniem gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Wobec powyższego Starosta Bielski po przeanalizowaniu materiału dowodowego zaskarżoną decyzją znak GK.6623.37.2020 z dnia 04 lipca 2022 r. orzekł o zatwierdzeniu z urzędu gleboznawczej klasyfikacji gruntów obrębu Jancewicze przeprowadzonej w 2020 roku zgodnie ze sporządzonym operatem gleboznawczej klasyfikacji gruntów obejmującym mapę klasyfikacyjną i protokół z przeprowadzonej klasyfikacji.

Podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.) – dalej „p.g.i.k” oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U z 2012 r. poz. 1246).

Po przeanalizowaniu sprawy, uwagę organu odwoławczego zwrócił fakt przywołania przez Starostę Bielskiego w podstawie prawnej skarżonej decyzji przepisów art. 24a ustawy p.g.i.k w sprawie przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

W tym miejscu zauważyć należy, że do zadań starosty zgodnie z przepisami ustawy p.g.i.k 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 p.g.i.k., 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. Przez gleboznawczą klasyfikację gruntów, zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy p.g.i.k., rozumie się podział gleb na klasy bonitacyjne ze względu na ich jakość produkcyjną, ustaloną na podstawie cech genetycznych gleb.

Ewidencja gruntów, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy p.g.i.k, 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. Natomiast ust. 3 tego przepisu stanowi, że grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzaną w sposób jednolity dla całego kraju, na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów.

Informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków, stosownie do art. 24 ust. 2a p.g.i.k. podlegają aktualizacji. Wprowadzenie zmian danych ewidencyjnych może nastąpić albo w trybie czynności materialno-technicznej w postaci wprowadzenia do bazy danych zmiany na podstawie udokumentowanego zgłoszenia zmiany (art. 24 ust. 2b pkt 1 p.g.i.k.), albo w drodze decyzji administracyjnej (art. 24 ust. 2b pkt 2 p.g.i.k.).

Szczególnym trybem dokonywania aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, uregulowanym w art. 24a p.g.i.k., jest modernizacja ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 24a ust. 1 p.g.i.k. starosta może zarządzić przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze poszczególnych obrębów ewidencyjnych.

Należy przy tym zaznaczyć, że szczegółowe zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków określają przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.) – dalej rozporządzenie „egib”. Sposób i tryb przeprowadzania gleboznawczej klasyfikacji gruntów został natomiast uregulowany przepisami rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

W tym miejscu uwagę należy zwrócić na różnicę przedmiotową i zakresową pomiędzy postępowaniem w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów a postępowaniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W ramach pierwszej z tych procedur klasyfikator sporządza opracowanie, które może stanowić podstawę do zmiany typu, rodzaju i gatunku gleby oraz jej klasy bonitacyjnej. Zasadniczym celem tej procedury jest ustalenie lub zweryfikowanie klasy bonitacyjnej gruntu rolnego lub leśnego (art. 2 pkt 12 i art. 20 ust. 3 p.g.i.k.). Zatem, gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest procedurą kończącą się wydaniem decyzji, która stanowi podstawę dla dokonywania odpowiednich wpisów w ewidencji gruntów i budynków.

Związek funkcjonalny między obiema procedurami 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.

Odrębność postępowania mającego za przedmiot gleboznawczą klasyfikację gruntów od postępowań uregulowanych w sprawie ewidencji gruntów i budynków jest silnie akcentowana i obszernie motywowana w orzecznictwie sądowym. Istotnym jest, iż postępowań w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz w sprawie 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).

Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, klasyfikację przeprowadza starosta z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji. Zgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, 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. W ust. 2 § 5 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów wskazano, że czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, przeprowadza osoba upoważniona przez starostę, zwana dalej „klasyfikatorem”.

W myśl § 7 ust. 1 pkt 7, klasyfikator przeprowadzający czynności klasyfikacyjne gruntów dokonuje także ustaleń będących następnie podstawą do określenia rodzaju i zasięgu użytku gruntowego rolnego lub leśnego.

Podstawę do wydania decyzji w sprawie aktualizacji gleboznawczej klasyfikacji gruntów (§ 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów) stanowi prawidłowo sporządzony przez klasyfikatora operat techniczny (zawierający w szczególności protokół oraz projekt klasyfikacji gruntów), przyjęty następnie 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).

Należy również mieć na uwadze, że decyzja zatwierdzająca gleboznawczą klasyfikację gruntów, nakłada na organ obowiązek wprowadzenia z urzędu aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w drodze czynności materialno-technicznej (art. 24 ust. 2b pkt 1 lit. d w zw. z art. 24 ust. 2a pkt 1 lit b, art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. g „p.g.i.k”).

Odnosząc powyższe na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że niniejsze postępowanie dotyczy zatwierdzenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów działek oznaczonych numerami: 803, 804, 816/7, 831, 832, 833, 834, 835/1, 835/2, 887/1, 943/1, 946/1, 954/1, 958/1, 977/1, 993/1, 1012/3, 1023/7 położonych w obrębie ewidencyjnym Jacewicze, zgodnie ze sporządzonym operatem klasyfikacyjnym, w tym mapie klasyfikacyjnej na której zmienione użytki gruntowe oznaczono konturem zielonym, a typy gleb - konturem czarnym. Powyższe działanie organu I instancji budzi uzasadnione wątpliwości, bowiem z akt sprawy nie wynika, że operat techniczny z gleboznawczej klasyfikacji gruntów został przyjęty do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Ponadto z ww. operatu technicznego, jak też ze sporządzonej mapy klasyfikacyjnej, nie wynika jakoby działki gruntu oznaczone numerami 943/1 i 993/1, ujęte w zaskarżonej decyzji były objęte przeprowadzoną gleboznawczą klasyfikacją gruntów. Zatem, w ocenie organu odwoławczego Starosta Bielski w pierwszej kolejności powinien dokonać sprawdzenia poprawności przedłożonego operatu klasyfikacyjnego na podstawie którego rozstrzygał w przedmiotowej sprawie. Należy bowiem zaznaczyć, że Skarżący Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa zakwestionował prawidłowość wykazanych w działce 993/1 konturów klasyfikacyjnych oznaczonych nr 991/Lzr-PsVI oraz 1260/Lzr-RVI.

Wątpliwości organu II instancji budzi również fakt, czy na podstawie decyzji GK.7437-12/03 z dnia 16 sierpnia 2004 r. zatwierdzającej gleboznawczą klasyfikację obrębu: Jacewicze gm. Bielsk Podlaski, Starosta Bielski dokonał z urzędu aktualizacji ewidencji gruntów i budynków zmienionych klas gruntów i użytków gruntowych w działkach wykazanych na mapie klasyfikacyjnej kolorem zielonym, ponieważ z załączonego do akt sprawy uproszczonego wypisu z rejestru gruntów nie wynika, że użytek Lzr w działce nr 993/1 dotychczas został ujawniony w operacie ewidencji gruntów i budynków.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ I instancji winien dołączyć do akt sprawy aktualną mapę ewidencyjną i sformułować rozstrzygnięcie decyzji (określane mianem osnowy lub sentencji decyzji), które jest jej kwintesencją, ze szczególną dbałością o jasność i precyzję wypowiedzi.

Rozpoznając ponownie niniejszą sprawę, organ I instancji winien mieć na względzie uwagi poczynione w treści niniejszego uzasadnienia, w szczególności powinien w należyty sposób podjąć wszelkie działania niezbędne dla dokładnego wyjaśnienia sprawy, w tym zgromadzić kompletny i wyczerpujący materiał dowodowy oraz dokonać opartych na nim właściwych ustaleń faktycznych i prawnych.

Zaskarżoną decyzję należało uchylić albowiem została wydana z naruszeniem przepisów proceduralnych wskazanych w podstawie prawnej niniejszej decyzji. W toku prowadzonego postępowania organ I instancji naruszył art. 7, art. 8, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Naruszenie to, jako mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, skutkowało koniecznością uchylenia tejże decyzji na zasadzie art. 138 § 2 k.p.a.

Należy również wyjaśnić, że dokładne określenie przedmiotu postępowania należy do organu I instancji i wykracza poza dyspozycję udzieloną w art. 136 § 1 k.p.a. organowi odwoławczemu. 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 "dodatкового postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie" w rozumieniu art. 136 k.p.a. Przyjęcie odmiennego stanowiska naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.). Przedmiotem postępowania odwoławczego jest ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Nie jest to możliwe z samego

założenia, jeżeli w postępowaniu pierwszoinstancyjnym stan faktyczny sprawy nie został ustalony przynajmniej w zasadniczej części.

Odnosząc się natomiast do zarzutów wniesionych w odwołaniu wskazać należy, że organ wydając decyzję kasatoryjną nie jest władny odnosić się do meritum sprawy, skoro w zakresie jego zainteresowania pozostaje jedynie naruszenie kwestii proceduralnych, których miał dopuścić się organ I instancji wydając decyzję administracyjną (wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 233/15, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 481/16).

Biorąc pod uwagę powyższe orzekam jak w sentencji.

**Decyzja niniejsza jest ostateczna.**

#### **POUCZENIE**

1. Stronom przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Białystok ul. Mickiewicza 3, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji. 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.

Podlaski Wojewódzki Inspektor  
Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Mirosława Wojciuk  
*/dokument podpisany elektronicznie/*

#### **Otrzymują:**

1. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w Białymstoku  
Wydział Kształtowania Ustroju Rolnego i Gospodarowania
2. Starosta Bielski wraz z aktami sprawy GK.6623.37.2020
3. Strony postępowania wg. rozdzielnika
4. Pozostałe strony postępowania – w drodze obwieszczenia (poprzez, wywieszenie na okres 14 dni na tablicach ogłoszeń: we wsi Jacewicze oraz w lokalach: Urzędu Gminy w Bielsku Podlaskim, Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim, a także poprzez obwieszczenie na stronach BIP organów: Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Gminy w Bielsku Podlaskim, Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim).