

Adrian Pokrywczyński

Scalanie i wymiana gruntów w pytaniach i odpowiedziach



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Związek Powiatów Polskich
www.zpp.pl

Adrian Pokrywczyński

Scalanie i wymiana gruntów w pytaniach i odpowiedziach

Warszawa, 2023 rok

**Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.
Nakład: 350 szt.**



Copyright by Związek Powiatów Polskich

Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

ISBN 978-83-62251-92-6

ISBN 978-83-62251-96-4 (wersja elektroniczna)

*Rolnictwo jest naszym najrozsądniejszym zajęciem,
ponieważ, w ostatecznym rozrachunku,
najbardziej przyczyni się do prawdziwego bogactwa,
dobrych obyczajów i szczęścia.*

– z listu Thomasa Jeffersona do George’a Washingtona

I zapamiętaj! Miedza to święta rzecz.

– Pawlak do Kargula

„Sami Swoi”, reż. Sylwester Chęciński

Spis treści

Od autora	22
Wskazówki dla Czytelnika	23
ROZDZIAŁ I – ZAGADNIENIA WSTĘPNE	
1. Podstawa prawna.....	26
1.1 Czy w procedurze scalenia z Ustawy można stosować przepisy o scaleniach z ustawy o gospodarce nieruchomościami?.....	26
1.2 Czy procedura scalenia lub wymiany jest w pełni uregulowana w Ustawie?.....	27
2. Organy zaangażowane w proces scaleniowy i wymiany gruntów.....	28
2.1 Kto przeprowadza procedurę scalenia lub wymiany?.....	28
2.2 Jakie są inne podmioty zaangażowane w proces scaleń i wymiany?.....	29
3. Cel i istota scalenia i wymiany gruntów.....	30
3.1 Czy cele obu postępowań (scaleniowego i wymiennego) należy odczytywać tak samo?.....	30
3.2 Jaki jest cel i istota scalenia gruntów?.....	30
3.3 Jaki jest cel i istota wymiany gruntów?.....	31
4. Kwestie definicyjne.....	32
4.1 Jakie znaczenie mają uczestnicy?.....	32
4.2 Czym się różni grunt od gospodarstwa rolnego?.....	32
4.3 Jak określić rodzaj gruntu na potrzeby postępowania?.....	33

4.4 Czy niezagospodarowana działka oznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako teren usługowy lub mieszkaniowy może podlegać scaleniu (opis użytku w ewidencji potwierdza teren mieszkaniowy)?.....	33
4.5 Czy wieś to zawsze wieś?.....	34
4.6 Czym się różnią prace scaleniowe od zagospodarowania poscaleniowego?.....	34

ROZDZIAŁ II – WSZCZYNANIE POSTĘPOWAŃ

1. Brak przeszkód do wszczynania postępowania.....	36
1.1 Czym jest nieuregulowany stan prawny gruntów?.....	36
1.2 Czym jest nieujawniony stan prawny gruntów?.....	36
1.3 Czy każda sytuacja nieujawnionego lub nieuregulowanego stanu prawnego gruntów pozwala na prowadzenie postępowania?.....	37
2. Czynności przed wszczęciem postępowania.....	38
2.1 Czy postępowania scaleniowe wszczyna się tylko na wniosek?.....	38
2.2 Dlaczego nie powinno wszczynać się postępowań niejako z automatu?.....	38
2.3 Jakie działania można zaliczyć do postępowania wstępnego?	39
2.4 W jaki sposób powinno ustalić się właściwość starosty?	39
2.5 W jakiej formie powinien wpłynąć wniosek o wszczęcie postępowania?.....	40
2.6 Kto może skutecznie wszcząć wnioskiem postępowanie scaleniowe?	40
2.7 Czy znacząca liczba małych gospodarstw, które mają poniżej hektara, pozwala na wszczęcie postępowania scaleniowego?.....	40
2.8 Czy spełnienie przesłanek wszczynania postępowania scaleniowego z urzędu obliguje organ do prowadzenia postępowania?.....	41
2.9 Ustawa wymaga, by do wszczęcia postępowania scaleniowego z urzędu doszło po uzyskaniu opinii rady sołectkiej. Co jeśli scalenie ma się odbyć mieście, w którym nie ma sołectwa?.....	41

2.10	Co należy rozumieć pod pojęciem społeczno-zawodowych organizacji rolników działających na terenie wsi?	41
2.11	Czy istnieje termin graniczny na złożenie wniosku inwestora (np. GDDKIA) o wszczęcie postępowania scaleniowego po wybudowaniu drogi publicznej lub dla organu na wszczęcie takiego postępowania?	42
2.12	Jak należy rozumieć „zgodny wniosek” w przypadku wniosku o wymianę gruntów? Czy dotyczy to tylko wszczęcia czy również trwania postępowania w sprawie wymiany gruntów?	42
2.13	Jak określić obszar scalenia potrzebny do wskazania w postanowieniu o wszczęciu?.....	43
2.14	Kiedy starosta powinien odmówić wszczęcia postępowania?.....	44
3.	Postanowienie o wszczęciu.....	45
3.1	Co powinno znaleźć się w postanowieniu o wszczęciu postępowania scaleniowego?	45
3.2	W jaki sposób określić przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych lub wymiennych, co jest wymogiem zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 3?	46
3.3	Jak powinno ogłaszać się postanowienie o wszczęciu postępowania?	47
3.4	Czy można zwołać zebranie w celu poinformowania uczestników o wszczęciu postępowania?	47
3.5	Czy można stosować inne, niewymienione w ustawie sposoby informowania uczestników o wszczęciu postępowania?	47
3.6	Jak odczytywać przepis mówiący, że „postanowienie o wszczęciu postępowania wymiennego doręcza się uczestnikom wymiany na piśmie” (art. 7 ust. 5)? Czy oznacza to brak obwieszczenia?.....	48
ROZDZIAŁ III – W TOKU POSTĘPOWANIA		
1.	Wzmianka o postępowaniu w księgach wieczystych.....	50

1.1	Czy wnioskowanie o wzmianki w księgach wieczystych jest obowiązkiem starosty?.....	50
1.2	W jakiej formie powinien być i co powinien zawierać wniosek do sądu o wpisanie wzmianek?.....	50
1.3	W którym dziale księgi wieczystej zostanie ujawniona wzmianka?.....	50
1.4	Czy starosta musi czekać na ujawnienie wzmianek, by podejmować dalsze czynności?.....	51
1.5	Czy jest określona forma zgody starosty na zmianę stanu własności (art. 21 ust. 2 Ustawy)?.....	51
2.	Rola ewidencji gruntów i budynków.....	52
2.1	Czy ewidencja gruntów jest decydująca dla organu?.....	52
2.2	Czy powinno dokonywać się zmian w ewidencji w trakcie postępowania?	52
3.	Decyzje środowiskowe.....	53
3.1	Jakie obowiązki w kontekście tzw. decyzji środowiskowych nałożył ustawodawca w postępowaniach scaleniowych i wymiennych?	53
3.2	Czy postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia scaleniowego może zostać wszczęte przed wszczęciem postępowania scaleniowego?.....	53
4.	Zebrania uczestników.....	54
4.1	Kiedy należy zwoływać zebrania?	54
4.2	Czy poza wskazanymi obowiązkowymi zebraniem można je zwoływać w innych przypadkach?	54
4.3	W jaki sposób zwołuje się zebrania?.....	54
4.4	Czy wobec brzmienia art. 31a Ustawy możliwe jest zwoływanie zebrań w formie hybrydowej?	55

4.5	Czym są środki komunikacji elektronicznej?.....	55
4.6	Czy w zawiadomieniu o zebraniu można od razu wskazać drugi („awaryjny”) termin zebrania, jeśli Ustawa takowy przewiduje?.....	55
4.7	Czy rację ma strona, która skarży decyzję ze względu na niemożność wzięcia czynnego udziału w postępowaniu, jeśli wskutek wydarzeń losowych nie dowiedziała się o zebraniu, mimo wydanych przez starostę obwieszczeń?.....	56
4.8	Czy w postanowieniu o wszczęciu postępowania można dodatkowo zwołać od razu zebranie w celu wyboru rady uczestników scalenia?.....	56
5.	Rada uczestników scalenia.....	57
5.1	Czy powołanie rady uczestników scalenia jest obowiązkowe?.....	57
5.2	Czy można powołać radę uczestników scalenia, gdy uczestników jest dziesięcioro lub mniej?.....	57
5.3	Czy do rady uczestników można powołać kogoś spoza grona uczestników (np. ekspertów lub osoby cieszące się autorytetem na danym terenie, ale nie będące stronami)?	57
5.4	Czy przy jedenastu uczestnikach scalenia można powołać radę uczestników scalenia w liczbie dwunastu osób, skoro ustawa dopuszcza dwunastoosobową radę przy liczbie uczestników przekraczających dziesięcioro osób?.....	58
5.5	Czy skoro w ustawie jest mowa, że rada jest wybierana i odwoływana przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem, to znaczy, że w każdej wsi objętej scaleniem powinna zostać powołana taka rada?.....	58
5.6	Co jeśli zebranie okaże się fiaskiem i w dwóch terminach taka rada nie zostanie powołana? Co jeśli uczestnicy po prostu odmówią sformowania takiego ciała?.....	58
5.7	Czy radę można wybrać wyłącznie po wszczęciu postępowania, czy uczestnicy mogą np. zrobić to przed rozpoczęciem prac scaleniowych?.....	59

5.8	Czy jeśli zebranie wybierze do rady dwóch uczestników, to czy można później dokooptować jednego członka rady na oddzielnym zebraniu?.....	59
5.9	Czy do wyboru rady jest wymagane kworum na zebraniu?.....	59
5.10	Czy w przypadku postępowania wymiennego powołuje się radę?.....	59
6.	Komisja i geodeta-projektant.....	60
6.1	Kto wchodzi w skład komisji?	60
6.2	W formie jakiego aktu starosta powołuje komisję?.....	61
6.3	Czy można wskazać upoważnionego geodetę w postanowieniu o wszczęciu postępowania?.....	61
6.4	Czy w trakcie postępowania można zmienić geodetę-projektanta scalenia?.....	61
6.5	Czy starosta ma formalny wpływ na pracę geodety-projektanta scalenia?.....	61
6.6	Jak zapadają rozstrzygnięcia komisji?.....	62
6.7	Kto zapewnia obsługę administracyjno-biurową komisji?.....	62
7.	Oznaczanie obszaru scalenia.....	63
7.1	O jakie granice obszaru scalenia chodzi?.....	63
7.2	W jaki sposób ma się określać przebieg granic?.....	63
7.3	Kogo należy poinformować o wyznaczeniu granic obszaru w terenie?.....	64
7.4	Kto dokonuje czynności?.....	64
8.	Szacowanie wartości gruntów.....	65
8.1	Czy na potrzeby szacunkowe trzeba przeprowadzać gleboznawczą klasyfikację gruntów?.....	65
8.2	Kto i w jaki sposób ustala zasady szacunku gruntów?.....	65
8.3	Czy istnieje normatywny wzór struktury i treści uchwały w sprawie zasad szacunku gruntów?.....	66

8.4 Czy istnieje ogólna metoda określania w uchwałach wartości poszczególnych rodzajów gruntów?.....	66
8.5 Jakie są kompetencje starosty w ramach ustalania zasad szacunku gruntów?.....	67
8.6 Co jeśli uchwała nie została podjęta w terminie lub stwierdzono naruszenie interesu uczestników?.....	67
8.7 Kto szacuje grunty?.....	67
8.8 W jaki sposób ogłasza się wyniki oszacowania gruntów?.....	68
8.9 Czy na zebraniu powinien być geodeta lub komisja?.....	68
8.10 Co znaczy „udostępnienie do publicznego wglądu we wsiach”?.....	68
8.11 Zgodnie z ustawą, uczestnicy mogą wносить zastrzeżenia do szacunku, a rozpatruje je komisja. Jaki jest termin na rozpatrzenie zastrzeżeń uczestników?.....	68
8.12 W jaki sposób rozpatruje się zastrzeżenia?.....	69
8.13 Czy powołanie zespołu do spraw rozpatrzenia utrzymanych zastrzeżeń do szacunku jest obowiązkowe?.....	69
8.14 Jak należy rozumieć „osoby niezainteresowane” powołane do zespołu?.....	69
8.15 Co to znaczy „utrzymywanie się zastrzeżenia” z art. 12 ust. 3 ustawy?.....	69
8.16 W jaki sposób dodatkowy zespół przedstawia swoją opinię?.....	69
8.17 W jaki sposób zatwierdza się szacunek gruntów?.....	70
8.18 Jaka jest procedura, gdy uczestnicy nie zaakceptują szacunku gruntów?.....	70
8.19 Jakie są ogólne zasady szacunku przy wymianie?.....	71
8.20 Czy oświadczenie o jednomyślnym oszacowaniu gruntów, jakie mogą złożyć uczestnicy wymiany, może być złożone razem, czy każdy uczestnik musi zrobić to oddzielnie?.....	71

8.21 Do kiedy należy czekać z otrzymaniem oświadczeń o zgodzie na dokonany szacunek w postępowaniu wymiennym? Brak zgody powoduje przecież obowiązek umorzenia postępowania (art. 13 ust. 6).....	71
9. Zakaz wycinek.....	72
9.1 Czy przepis o zakazie wycinek obejmuje też krzewy?.....	72
9.2 Czy organ wydający zezwolenie musi po wszczęciu postępowania scaleniowego jednocześnie potwierdzić utratę mocy zezwolenia na wyrąb drzew?.....	72
9.3 Czy z lasu, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu, który wskazuje etat cięć, można w trakcie postępowania scaleniowego lub wymiennego pozyskiwać drewno?.....	72
10. Projektowanie planu.....	73
10.1 Zgodnie z art. 22 projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Co jeśli MPZP nie ma?.....	73
10.2 Czym jest zasada ekwiwalentności?.....	73
10.3 Co jest podstawowym elementem w zasadzie ekwiwalentności?.....	73
10.4 Co powinno wpływać na ostateczny ekwiwalent?.....	74
10.5 Jakie są zasady określania powierzchni wydzielanych gruntów?.....	74
10.6 Czy dyrektywy różnic w powierzchni dotyczą tylko „zmniejszania” gruntów?.....	74
10.7 Jaka jest zasada w wydzielaniu gruntów w zamian za uprawy specjalne?.....	74
10.8 Jakie różnice w wartości są dopuszczalne? Nie da się bowiem zawsze wydzielić idealnie odpowiadających wartością nowych gruntów.	75
10.9 Z czego mogą wynikać techniczne przeszkody w wydzieleniu gruntów o tej samej wartości lub brak uzasadnienia gospodarczego?.....	75

10.10	Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy, za grunty stanowiące współwłasność można, za zgodą współwłaścicieli, wydzielić odrębne dla każdego z nich grunty odpowiadające wartości udziałów we współwłasności. Czy potrzebna jest tu zgoda wszystkich współwłaścicieli?.....	76
10.11	Czy wydzielone poszczególne grunty dla byłych współwłaścicieli należy opisywać szczegółowo w decyzji?.....	76
10.12	Czy aby objąć scaleniem grunty zabudowane potrzebny jest wniosek właścicieli takowych gruntów?.....	76
10.13	Jakie są warunki wydziałania gruntów zabudowanych?.....	77
10.14	W jakiej formie właściciel i uczestnik powinni wyrazić zgodę na wydzielenie gruntu zabudowanego? Czy skoro to nieruchomości, to musi być forma aktu notarialnego, lub pod innym dodatkowym warunkiem?.....	77
10.15	Co oznacza „brak pogorszenia warunków korzystania z nieruchomości zabudowanej, w szczególności dostępu do budynków” w art. 2 ust. 3a?.....	77
10.16	Czy wydzielenie jednego gruntu rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest obowiązkowe, jeśli grunty uczestników w obszarze scalenia wchodzi w jej skład?.....	78
10.17	Jakie są zasady wydziałania nieruchomości na rzecz RSP?.....	78
10.18	Czy można wydzielić grunt członkowi spółdzielni na jego wniosek w toku postępowania lub bez uchwały RSP? Rozstrzygnięcie takie zostałyby zawarte w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia.....	78
10.19	Czy cele użyteczności publicznej, na które można wydzielać w trakcie scalenia grunty zgodnie z art. 17 ustawy, należy utożsamiać z celami publicznymi w rozumieniu art. 6 UGN?.....	79
10.20	Czy można wydzielić grunty na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz na urządzenia wodne stanowiące własność skarbu państwa, jeśli na obszarze scalenia nie ma gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy?.....	80
10.21	Jak należy rozumieć wydzielane drogi dojazdowe z art. 17 ust. 2 ustawy?.....	80

10.22	Czy wydzielenie gruntów pod drogi dojazdowe z gruntów uczestników scalenia i zmniejszenie przydzielanego im obszaru, oznacza takie działanie w stosunku do wszystkich uczestników, czy tylko tych do których będzie biec dojazdówka?.....	80
10.23	Czy przejście na własność gruntów wydzielonych na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi może być zastosowane tylko na rzecz gminy, jeśli są np. planowane w dalszej perspektywie inwestycje w tym zakresie przez powiat lub województwo?.....	81
10.24	Co jest główną gwarancją czynnego udziału uczestników w projektowaniu planu scalenia lub wymiany?.....	81
10.25	W jaki sposób powinno zapewnić się uczestnikom możliwość składania ich propozycji co do sposobu wydzielenia gruntów?.....	81
10.26	Do kiedy uczestnicy mogą przedkładać swoje propozycje? Czy są one wiążące?.....	82
10.27	Co powinno znaleźć się w projekcie scalenia lub wymiany?.....	82
10.28	Czy ustawowe zasady obejmowania gruntów w posiadanie, które wskazuje art. 23 ustawy, są obowiązkowe czy można je modyfikować?.....	82
10.29	Czy na mapie stanowiącej projekt scalenia lub wymiany (a domyślnie też stanowiącej załącznik do decyzji) mogą być również naniesione kontury budynków, czy wyłącznie granice utworzonych w wyniku postępowania działek (nieruchomości)?.....	83
10.30	W jaki sposób projekt okazuje się uczestnikom?.....	83
10.31	W jaki sposób wyznacza się projekt na gruncie?.....	83
10.32	Czy uczestnicy muszą uczestniczyć w okazaniu, zwłaszcza w terenie?.....	83
10.33	Jak długo i gdzie powinny być wyłożone do wglądu dokumenty projektowe?.....	84
10.34	Uczestnicy mogą składać zastrzeżenia w ciągu 14 dni od dnia okazania projektu scalenia (art. 24 ust. 2). Jak liczyć ten 14-dniowy termin? Od początku wyłożenia dokumentów, czy od ostatniej możliwej daty, w której można było zapoznać się z projektem?.....	84

10.35	Zastrzeżenia do projektu można wносить do starosty na piśmie. Czy można zorganizować punkt, w którym zastrzeżenia będą wnoszone ustnie do protokołu?.....	84	2.5	Kiedy stosowane są dopłaty dla uczestników?.....	97
10.36	Jak rozpatruje się zastrzeżenia uczestników do projektu?.....	84	2.6	Jakie są zasady dopłat przy scalaniu?.....	97
10.37	Czy są wymogi formalne opinii, którą komisja powinna przedstawić staroście?.....	85	2.7	Jak należy liczyć termin dwóch miesięcy od „zakończenia scalenia” w przypadku daty do uiszczenia dopłaty lub wypłaty na rzecz uczestnika (zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 5 i 6)?.....	98
10.38	Czy można przeprowadzić oględziny w tym samym dniu co posiedzenie komisji rozpatrujące dane zastrzeżenie?.....	85	2.8	Czy w decyzji można wskazać od razu numer rachunku powiatu, na który zobowiązany do dopłat będzie mógł przelać odpowiednią kwotę?.....	98
10.39	Każdorazowe zmiany, wprowadzane do projektu scalenia po jego wyznaczeniu na gruncie i okazaniu uczestnikom scalenia (a więc i po uwzględnieniu zastrzeżeń), wymagają ponownego wyznaczenia na gruncie i okazania zainteresowanym uczestnikom (art. 26 ustawy). Czy to oznacza ponowną możliwość wnoszenia zastrzeżeń?.....	86	2.9	Czy w decyzji można zezwolić na odbiór przez uprawnionego kwot dopłaty w gotówce w kasie starostwa?.....	98
ROZDZIAŁ IV – DECYZJA ZATWIERDZAJĄCA PROJEKT I JEJ ELEMENTY			2.10	Czy kwoty należne uczestnikom scalenia, którzy nie odebrali ich w wyznaczonym terminie, stanowią dochód powiatu, czy też należy je przekazać do depozytu sądowego?.....	98
1.	Zatwierdzenie projektu scalenia i wymiany.....	88	2.11	Uczestnikom scalenia, którym zmniejszono przysługujący obszar gruntów o część przeznaczoną pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych lub leśnych, przysługują dopłaty, które uiszcza gmina. Przepis o przelewach dla uczestników ma się stosować odpowiednio (art. 17 ust. 2a w zw. z art. 8 ust. 5 ustawy). Czy oznacza to, że gmina przekazuje dopłaty bezpośrednio uczestnikom, czy przekazuje odpowiednią kwotę powiatowi, który następnie przekazuje ją uprawnionym do niej uczestnikom?.....	99
1.1	Kiedy można zatwierdzić projekt planu scalenia?.....	88	2.12	Co to znaczy, że dopłaty między uczestnikami wymiany są regulowane bezpośrednio między nimi (art. 8 ust. 7 ustawy)?.....	99
1.2	Kiedy można zatwierdzić projekt wymiany?.....	90	2.13	Jak ustala się opłaty melioracyjne w decyzji scaleniowej?.....	99
1.3	Czy czas prowadzenia postępowania ma znaczenie dla terminu wydania decyzji? Czy ze względu na specyfikę postępowania stronom przysługują środki zaskarżenia ze względu na czas trwania postępowania?.....	91	2.14	Jak należy rozumieć opłaty melioracyjne z ustawy? Czy są to tożsame opłaty do tych, uregulowanych w prawie wodnym?.....	100
2.	Elementy decyzji.....	93	2.15	Czy znoszone służebności (zgodnie z art. 19 ustawy) można w decyzji przedstawić za pomocą wykazu dołączanego jako załącznik?	100
2.1	Jakie elementy powinna zawierać modelowa decyzja?.....	93	2.16	Czy zniesienie służebności gruntowej oznacza również zniesienie służebności osobistej?.....	100
2.2	Czy decyzja scaleniowa lub wymienna musi być długa?.....	94			
2.3	Czy szczegółowo należy opisywać zagwarantowanie interesu stron w ostatecznym rozstrzygnięciu?.....	95			
2.4	Czy określenie dopłat zawsze stanowi element decyzji?.....	96			

2.17	Ustawa reguluje znoszenie służebności gruntowych. A czy jest możliwe w decyzji ich ustanowienie?.....	101
2.18	Czy w decyzji można wskazać służebności osobiste przeznaczone do przeniesienia na grunty wydzielone w wyniku scalenia i służebności gruntowe, które się pozostawia jako nadal mające znaczenie dla gruntu władającego objętego scaleniem?.....	101
2.19	Jaka jest podstawa do nadawania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności?.....	101
2.20	Czy w postępowaniu scaleniowym można wydać decyzję częściową?.....	101
2.21	Czy można wydać decyzję umarzającą postępowanie scaleniowe czy organ musi już prowadzić sprawę do końca (zatwierdzając lub odmawiając zatwierdzenia)?.....	104
3.	Ogłaszanie decyzji.....	105
3.1	Jak powinno ogłaszać się decyzję scaleniową?.....	105
3.2	Jakich decyzji dotyczy takie ogłaszanie?.....	105
3.3	Czy można zwołać zebranie, gdzie ogłosi się treść decyzji?.....	106
3.4	Czy można stosować inne, niewymienione w ustawie sposoby informowania uczestników o wydaniu decyzji?.....	106
3.5	Czy w BIP i na tablicach powinno wieszac się wykazy i rejestry stanowiące załączniki do decyzji?.....	106
3.6	W jaki sposób ogłasza się decyzję dotyczącą wymiany gruntów?.....	106
4.	Skarżenie decyzji.....	107
4.1	Jakie są terminy na odwołanie się od decyzji?.....	107
4.2	Zgodnie z art. 33 ust. 4 odwołanie od decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów rozpatruje się w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ właściwy do rozpatrzenia odwołania. Co, jeśli organ odwoławczy nie dotrzyma tego terminu?.....	107

4.3	Jakie są zasady rozpatrywania skarg przez sąd administracyjny?.....	107
-----	---	-----

ROZDZIAŁ V – DZIAŁANIA PO WYDANIU DECYZJI

1.	Ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach wieczystych.....	110
1.1	Czy wniosek starosty o ujawnienie nowego stanu prawnego nieruchomości jest obowiązkowy?.....	110
1.2	Czy wniosek powinien być poprzedzony zaktualizowaniem ewidencji gruntów i budynków?.....	110
1.3	Co dotacza się do wniosku do sądu wieczystoksięgowego w celu aktualizacji ksiąg?.....	111
1.4	Jakie są skutki ujawnienia nowego stanu prawnego w stosunku do dotychczasowych obciążeń nieruchomości?.....	111
1.5	Czy można stosować przepisy art. 29 ust. 1a-1c ustawy, dotyczących aktualizacji ksiąg, do postępowań zakończonych dawniej?.....	111
1.6	Co jeśli nie ma księgi wieczystej? Czy po każdym scaleniu trzeba zakładać nowe księgi wieczyste?.....	111
1.7	Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1a na wniosek starosty sąd dokonuje aktualizacji ksiąg wieczystych i wykreśla wzmiankę o wszczęciu postępowania. Czy starosta może złożyć jeden wspólny wniosek, czy muszą to być dwa oddzielne wnioski?	112
2.	Wprowadzanie w posiadanie.....	113
2.1	W jakiej formule wprowadza się uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych dla nich gruntów?	113
2.2	Jak powinno przebiegać zebranie w celu objęcia w posiadanie wydzielonego uczestnikowi gruntu?	113
2.3	Jak wprowadza się w posiadanie w przypadku wymiany?.....	113
3.	Egzekucja obowiązków.....	114
3.1	Kiedy można stosować przepisy egzekucyjne?.....	114

3.2	Jakie środki mogą być stosowane w przypadku egzekucji obowiązku przekazania przez uczestnika dopłaty?.....	114
3.3	Jakie środki mogą być stosowane w przypadku blokowania wejścia w posiadanie i uniemożliwianie objęcia gruntu?	115
3.4	Czy w ramach przymusu bezpośredniego można fizycznie usunąć osobę „blokującą” z danej nieruchomości? Czy powinno się do tego wezwać policję?.....	115
3.5	Czy jeśli wprowadzono skutecznie uczestnika w posiadanie, podpisano protokół objęcia i wykonano już inne czynności, a dopiero po jakimś czasie były właściciel gruntu stwarza problemy w zarządzaniu nieruchomością nowemu, to czy nadal w grę wchodzi przepisy egzekucyjne w ramach działań poscaleniowych, czy pokrzywdzony uczestnik powinien podjąć inne działania? Co, jeśli to dawny właściciel nie może wykonać prawa zbioru przez uniemożliwienie tego przez nowego?.....	115
4.	Zagospodarowanie poscaleniowe.....	117
4.1	Czy prace z art. 1 ust. 2 pkt 9 określone jako zagospodarowanie poscaleniowe to katalog zamknięty?.....	117
5.	Finansowanie zagospodarowania poscaleniowego.....	118
5.1	Jakie są źródła finansowania prac w ramach scaleń?.....	118
5.2	Co, jeśli wskazane ustawowo źródła nie były wystarczające do przeprowadzenia wszystkich prac poscaleniowych?.....	119
5.3	Czy brak przekazania środków przez wojewodę może stanowić podstawę do powództwa skierowanego przeciwko skarbowi państwa?.....	119
5.4	Czy należy czekać aż decyzja scaleniowa stanie się ostateczna, by rozpisywać przetargi na inwestycje związane z zagospodarowaniem poscaleniowym?.....	119

ROZDZIAŁ VI – SYTUACJE NIETYPOWE

1.	Uchylenie i stwierdzanie nieważności decyzji ostatecznych.....	122
1.1	Kiedy nie można uchylić decyzji w przypadkach, gdy zachodzą przesłanki wznowienia?.....	122
1.2	Jakie są przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji?.....	122
1.3	Kiedy nie można stwierdzić nieważności?.....	122
1.4	Czy każde uchylenie decyzji ostatecznej przez sąd oznacza konieczność przeprowadzania często długiej i skomplikowanej procedury od początku?.....	123
1.5	Jak należy rozumieć „brak możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego” ze specustawy?.....	124
1.6	Jaki jest skutek prawny w przypadku uchylenia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego zgodnie ze specustawą?.....	124
1.7	Jakie są zadania starosty, w celu potwierdzenia aktualności danych ewidencyjnych?.....	125
2.	Sytuacje nadzwyczajne w państwie.....	126
2.1	W jakich sytuacjach będzie mieć zastosowanie przepis?.....	126
2.2	Jakie są skutki zastosowania tego przepisu?.....	127
2.3	Czy teren objęty scaleniem musi być objęty danym „nadzwyczajnym” stanem prawnym, by miał do niego zastosowanie przepis art. 33a ustawy?.....	128
2.4	Co się dzieje, gdy któryś z przewidzianych w przepisie specjalnych stanów prawnych zostanie zniesiony?.....	128

Od autora

Postępowania scaleniowe i wymienne gruntów rolnych nie należą raczej do spraw medialnych. Zapewne większość osób, także związanych zawodowo z prawem, administracją publiczną lub rolnictwem, często po prostu nie zdaje sobie sprawy z istnienia tego typu procedury w polskim systemie prawnym. Można więc założyć, że postępowania scaleniowe i wymienne gruntów rolnych i leśnych, to raczej mało popularna część gałęzi prawa i administracji, jaką jest gospodarka nieruchomościami. W literaturze prawniczej praktycznie nie znajdzie się kompleksowych opracowań, choćby teoretycznych, tej tematyki.

A jednak zasięg oddziaływania tych postępowań potrafi być większy niż niejednej procedury administracyjnej – stronami może być czasem kilkaset osób, a teren nimi objęty może zawierać powierzchnię wielu tysięcy hektarów. Z samego założenia postępowania scaleniowe są też elementem polityki rolnej i leśnej państwa, która powinna dążyć do efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych. Jak zauważono w przytoczonym na początku cytacie jednego z Ojców Założycieli Stanów Zjednoczonych Ameryki – dbanie o harmonijny rozwój gospodarki rolnej przyczynia się bowiem do utrwalania społecznego ładu. Jednocześnie, przebieg granic między nieruchomościami i ich wielkość może stanowić kwestię bardzo emocjonalną, o czym przypomina, tak lubiana przez Polaków, filmowa trylogia Sylwestra Chęcińskiego o rodach Kargulów i Pawlaków. Dlatego postępowania scaleniowe i wymienne, jednocześnie dbając o interes ogólny, mają gwarantować zachowanie istoty interesów indywidualnych uczestników.

Kluczową rolę w tych postępowaniach odgrywa powiat, a w szczególności starosta. To właśnie jemu powierzono praktycznie całość zadań związanych z formalnym etapem przeprowadzenia scaleń lub wymian gruntów.

Niniejsza publikacja stanowi próbę odpowiedzi na pytania, które mogą nasuwać się podczas czytania lub stosowania przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz aktów stosowanych pomocniczo. Podejmuje przy tym interpretację przepisów, która powinna stanowić, zdaniem autora, właściwe rozumienie norm wynikających z konkretnej regulacji. Dedykowana jest ona wszystkim, którzy w jakiś sposób mają lub mogą mieć do czynienia z postępowaniami administracyjnymi w tym zakresie – starostom, wojewodom, pracownikom starostw i urzędów marszałkowskich, urzędnikom administracji rządowej, przedstawicielom sądownictwa administracyjnego, geodetom, zarządcom nieruchomości, wykonawcom prac poscaleniowych, inwestorom, a także rolnikom lub osobom, które są stronami postępowań. Publikacja ta może też stanowić dla wszystkich chętnych materiał do poszerzenia wiedzy z zakresu prawa nieruchomości.

Wskazówki dla Czytelnika

W niniejszej publikacji nie omawia się w kolejności wszystkich przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Podzieliłem bowiem treść według zagadnień tematycznych, biorąc pod uwagę strukturę administracyjnych postępowań komasacyjnych. Na wstępie zajęłem się zagadnieniami podstawowymi i bardziej teoretycznymi. W dalszej kolejności analizuję odpowiednie przepisy dotyczące wszczynania postępowań, jego prowadzenia oraz zakończenia i działań po wydaniu decyzji. Na końcu uwzględniłem sytuacje szczególne, którym poświęcone są konkretne przepisy. Uznałem taki podział za bardziej funkcjonalny w przypadku próby poszukiwania odpowiedzi na zagadnienia problemowe, w tym na pytania praktyczne, które kierowano do Związku Powiatów Polskich na przestrzeni czasu. Stąd też przepisy nie zawsze będą przytaczane w całości, a czasem jedynie ze wskazaniem numeru artykułu ustawy – w razie potrzeby Czytelnik może do niej zajrzeć.

Opisując kolejne instytucje, w domyśle będzie mowa o procedurze scalenia. W przypadku wymiany gruntów, będzie to wyraźnie wskazane.

Gdy w treści jest mowa o „Ustawie”, rozumie się przez to ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1197).

Uwzględniono stan prawny na dzień 30 listopada 2023 r.

Autor

ROZDZIAŁ I

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1 | Podstawa prawna

Obecnie procedurę scalenia i wymiany gruntów rolnych i leśnych reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1197; dalej jako „Ustawa”). Ustawa ta nie jest pierwszym aktem prawnym w polskim ustawodawstwie w tej tematyce. Problem rozparcelowania gospodarstw i próby racjonalizacji obszarów rolniczych stanowiły przyczynę ustanowienia regulacji w tej sprawie już niedługo po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Z perspektywy czasu widać, że nierównomierne rozłożenie gruntów jest problemem, który występuje w każdym ustroju. Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów już na wstępie zapowiadała, że grunty rozdrobione i rozmieszczone w szachownicy oraz grunty nadmiernie zwężone będą ulegać scaleniu przez przekształcenie w obszary, odpowiadające wymogom prawidłowego gospodarowania. Brzmienie przepisu jest dosyć podobne do artykułu otwierającego współczesną ustawę. Jako wytwór II RP, ustawa z 1923 r. nie ostała się w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, która miała swoje regulacje w tym temacie (dekretowe, a następnie ustawowe).

Ostatecznie, przyjęto w 1982 r. obecnie obowiązującą ustawę, która oczywiście na przestrzeni lat również podlegała modyfikacjom. Pomocniczo, należy stosować też inne akty prawne.

1.1 Czy w procedurze scalenia z Ustawy można stosować przepisy o scaleniach z ustawy o gospodarce nieruchomościami?

Faktycznie, w rozdziale 2 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami¹ (dalej jako „UGN”) jest mowa o scalaniu i podziale nieruchomości. Ustawodawca podjął jednak decyzję, że te przepisy UGN stosuje się wyłącznie do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Ponadto, przepisów rozdziału nie stosuje się do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Mówi o tym wprost art. 101 UGN. Nie ma więc powodu, by nawet pomocniczo, stosować UGN przy postępowaniach, jakie omawia niniejsza publikacja (poza dwoma wyjątkami wskazanymi wprost w Ustawie i jedną kwestią na poziomie teoretycznym, o której będzie mowa, a dotyczącej depozytu sądowego). Jest to bowiem inny zakres przedmiotowy. Tym samym, omawiana tu Ustawa statuuje zupełnie odrębną procedurę administracyjną.

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2023 poz. 344 z późn. zm)

1.2. Czy procedura scalenia lub wymiany jest w pełni uregulowana w Ustawie?

Nie. Ponieważ omawiane procedury są postępowaniami administracyjnymi, Ustawodawca przyjął założenie, że w Ustawie ureguje konkretne czynności organów i uczestników. Natomiast, co do zasady, postępowanie prowadzi się na bazie podstawowego aktu prawnego w tym zakresie, a więc Kodeksu postępowania administracyjnego² (dalej także jako „KPA”). Zawarto to zresztą wprost w Ustawie, w art. 33 ust. 1. Do KPA Ustawa odwołuje się kilkukrotnie, jednak o jego stosowaniu w trakcie postępowań przemawia przede wszystkim art. 27 ust. 4 Ustawy regulujący treść decyzji zatwierdzających projekty scalenia lub wymiany. Wskazano tam elementy konieczne takiej decyzji, poza tymi, które, jak mówi Ustawa, wynikają z KPA. Urzędnik prowadzący postępowania scaleniowe powinien więc mieć na uwadze także ogólne zasady procedury administracyjnej wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego, a jeśli dana kwestia jest nieokreślona w Ustawie – stosować znaczenie nadawane przez kodeks.

Czasem będzie też konieczne sięgnięcie do innych uregulowań, o których będzie mowa przy konkretnych zagadnieniach.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 775)

2 | Organy zaangażowane w proces scaleniowy i wymiany gruntów

Procedury scalenia i wymiany gruntów w ramach ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów są w swej istocie klasycznymi postępowaniami administracyjnymi. Dlatego w ramach procedury można wyróżnić oczywiście organy, które wydają władcze rozstrzygnięcia w tym zakresie.

2.1. Kto przeprowadza procedurę scalenia lub wymiany?

Kluczowym organem całego postępowania jest starosta, któremu ustawodawca powierzył w art. 3 Ustawy główną rolę w całym procesie:

„Art. 3. Postępowanie scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe przeprowadza i wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej (...).”

Wybór starosty jako organu prowadzącego to postępowanie, nie dziwi. Zadania związane z ustrojem rolnym (do którego można zakwalifikować zagospodarowanie przestrzenne gospodarstw) przyjęło na siebie Państwo w Konstytucji (art. 23 w zw. z art. 21 i 22 Konstytucji RP). Tymczasem postępowanie scaleniowe i wymienne ze swej istoty dotyczy danego wycinka terytorium i wpływa na lokalne stosunki sąsiedzkie, co kieruje postępowanie na poziom samorządowy. Starosta jest natomiast jedynym „samorządowym” organem wymienionym z nazwy, dla którego wprost przewiduje się prowadzenie zadań z zakresu administracji rządowej w województwie, jeśli stanowią tak ustawy (art. 2 pkt 5 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³). Niewątpliwie wpływ na to miał fakt, że ze względu na wielkość nieruchomości rolnych, postępowania mogą przekraczać niekiedy granice gmin. Pierwszym poziomem ponadgminnym w systemie podziału administracyjnego państwa jest powiat.

Przez pojęcie „starosty” należy również rozumieć prezydenta miasta na prawach powiatu, gdyż, wbrew pozorom, postępowania scaleniowe mogą odbywać się także na terenach miejskich.

Poszczególne zadania starosty w ramach postępowań są omówione w dalszej części publikacji.

³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. 2023 poz. 190)

2.2. Jakie są inne podmioty zaangażowane w proces scaleń i wymiany?

Organem odwoławczym w sprawach decyzji scaleniowych i wymiennych jest wojewoda. Stanowi o tym wprost art. 3 ust. 1 zdanie drugie Ustawy:

„Organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starosty w sprawach z tego zakresu jest wojewoda”.

Choć wydaje się to oczywiste, to jednak ustawodawca zdecydował się na wpisanie wojewody jako organu odwoławczego – po kilkuletniej przerwie – wprost do ustawy. Okazało się bowiem, że brak wskazania budżet, po pierwsze wątpliwości, czy nie powinny robić tego samorządowe kolegia odwoławcze; po drugie, ich działalność w tym zakresie była poddana krytyce przez brak działań reformatoryjnych wobec skarżonych decyzji, co przewlekło procedury; to także urzędy wojewody zostały uznane za odpowiednio wyposażone merytorycznie (w tym kadrowo) do oceny wyspecjalizowanych decyzji, jakimi są rozstrzygnięcia w tym zakresie⁴.

Jednocześnie, Ustawa stanowi, że prace scaleniowo-wymienne koordynuje i wykonuje samorząd województwa przy pomocy jednostek organizacyjnych przekazanych mu na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. poz. 872, z późn. zm.) lub jednostek utworzonych przez ten samorząd do realizacji tych zadań. Oznacza to, że w prace techniczne i wykonawcze już po formalnym zamknięciu etapu decyzyjnego będzie zaangażowany samorząd wojewódzki. W realiach oznacza to zaangażowanie urzędów marszałkowskich przy pomocy instytucji w rodzaju wojewódzkich biur geodezyjnych. Niżej publikacja skupia się jednak na aspektach prawnych postępowań, a kwestie faktycznych prac scaleniowych będą jedynie sygnalizowane w wymaganym zakresie.

Ostateczna decyzja wojewody może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, zgodnie z normalną procedurą określoną w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵, przy zachowaniu zasad jej rozpatrywania wskazanych w art. 28 ust. 5 i 6 Ustawy (zob. Rozdział IV, pyt. 4.3).

⁴ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (druk nr 827, VII kadencja Sejmu).

⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1634 z późn. zm.)

3 | Cel i istota scalenia i wymiany gruntów

Dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania scaleniowego nie może organowi umykać główny cel, jaki przyświeca tej procedurze. Dyrektywy w tym zakresie wyznacza wprost ustawa, a wielokrotnie rozwijało orzecznictwo sądów administracyjnych.

3.1. Czy cele obu postępowań (scaleniowego i wymiennego) należy odczytywać tak samo?

Choć oba postępowania są do siebie organicznie zbliżone, a niektóre elementy postępowań scaleniowych stosuje się odpowiednio do wymiany gruntów, cele zostały określone w innych przepisach Ustawy.

Orzecznictwo zetknęło się z próbami jednoczesnego stosowania przepisów dotyczących obu procedur. Kwestię tę wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu. W swoim wyroku z dnia 30 grudnia 2004 r. skonał rzecz następującą: „*Ustawodawca, regulując dwa rodzaje postępowań, jakimi są postępowanie scaleniowe oraz postępowanie wymienne, zawarł w tym akcie prawnym zarówno normy odnoszące się wyłącznie do postępowania scaleniowego lub do postępowania wymiennego, jak i normy odnoszące się do obydwu rodzajów postępowań oraz normy odsyłające w zakresie postępowania wymiennego do uregulowania dotyczącego postępowania scaleniowego. W szczególności odmiennie zostały uregulowane cele scalenia i wymiany*”⁶.

3.2. Jaki jest cel i istota scalenia gruntów?

Art. 1 Ustawy stanowi, że celem scalenia gruntów jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu.

Cechy, istota i cel postępowania scaleniowego były przedmiotem rozważań sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, najczęściej w kontekście udziału uczestników postępowań i ochrony ich interesów. I tak, sądy administracyjne zwracały uwagę, że postępowanie to ma rozstrzygać status całego terenu jednolicie, a nie

poszczególnych działek ewidencyjnych⁷, a przez to organ musi brać pod uwagę krzyżujące się interesy jego uczestników, ponieważ sytuacja prawna każdego z nich wpływa na ukształtowanie sytuacji pozostałych⁸. Organ musi dobrać najlepsze w swojej ocenie rozwiązanie w danych warunkach w ostatecznym rozstrzygnięciu⁹, tak by obiektywnie korzystne warunki gospodarowania zostały zrealizowane odnośnie do każdego z wydzielonych w wyniku scalenia gospodarstw rolnych¹⁰, a każdy z uczestników scalenia otrzymał w jego wyniku pełny ekwiwalent swego gospodarstwa pod względem wartościowym i ilościowym¹¹. Organy obydwu instancji są w takim postępowaniu zobowiązane nie tylko do legalnej, ale także optymalnej z punktu widzenia warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprawy obszarowej gospodarstw rolnych¹², ponieważ głównym celem jest poprawa struktury obszarowej, a przez to warunków gospodarowania¹³. Postępowanie ma charakter zbiorowego zabiegu urządzeniowo-rolnego (gospodarczego) i cechują je rozwiązania mające charakter techniczny¹⁴.

Biorąc powyższe pod uwagę, według mnie, istotą scalenia jest stworzenie w jednym postępowaniu takiego ukształtowania przestrzenno-prawnego większego obszaru, na którym jest prowadzona działalność rolnicza lub leśna, by granice gruntów stały się bardziej regularne, a teren był lepiej dostosowany do prowadzenia tej działalności, biorąc pod uwagę interes ogólny, jak też interesy poszczególnych podmiotów biorących w nim udział.

3.3. Jaki jest cel i istota wymiany gruntów?

Jak zostało wspomniane, cel wymiany został uregulowany w innym przepisie niż cel scalenia. Otóż w art. 5 Ustawy mówi się, że jeżeli do racjonalnego ukształtowania gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych zachodzi potrzeba zmiany ich położenia w drodze wzajemnej wymiany. Wymiana taka może być dokonana na zgodny wniosek właścicieli tych gruntów, a w przypadku gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – za zgodą Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Można więc stwierdzić, że cel wymiany jest bardzo skonkretyzowany i ograniczony – racjonalne ukształtowanie granic wskazanych gospodarstw rolnych. Istotą wymiany będzie więc przeprowadzenie zamiany gruntów między uczestnikami, tak, by ich gospodarstwa rolne uzyskały racjonalny kształt i dawały podstawy do uzyskiwania dzięki temu lepszych efektów ekonomicznych. Chodzi przy tym o interes konkretnych gospodarstw, a nie racjonalizowanie ładu przestrzennego całego terenu i otoczenia, a uczestnikami będą wyłącznie zainteresowani właściciele gospodarstw.

⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1736/15

⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 listopada 2021 r., sygn. II SA/Kr 1121/21

⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 1998 r., sygn. II SA 941/98

¹⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. I OSK 695/21

¹¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. II SA/Kr 1404/18

¹² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1672/06

¹³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 października 2021 r., sygn. II SA/Kr 499/21

¹⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 1998 r., sygn. II SA 941/98

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 277/03

4 | Kwestie definicyjne

Ustawa posiada swój własny słowniczek. Zawarto go w art. 1 ust. 2 omawianego aktu prawnego. Nie ma tu oczywiście sensu przytaczanie całej jego treści i głębokie analizy doktrynalne, językowe i systemowe każdego wyrazu. Czytelnik z łatwością może sięgnąć do słowniczka ustawowego samodzielnie. Niemniej, autor pragnie zwrócić uwagę na niektóre podstawowe kwestie, by nie trzeba ich było wyjaśniać w dalszej części.

4.1. Jakie znaczenie mają uczestnicy?

Uczestnik to podstawowa kategoria podmiotu występującego w postępowaniu dla organu go prowadzącego. Mówiąc wprost – pod pojęciem uczestnika kryje się strona postępowania scaleniowego lub wymiennego. Należy więc wszelkie jego uprawnienia i umocowania w postępowaniu brać w kontekście podstawowego, dla postępowań administracyjnych, art. 28 KPA. Będzie to miało szczególne znaczenie przy zapewnieniu czynnego udziału strony w postępowaniu.

Zgodnie z przepisem Ustawy uczestnikami, a więc stronami postępowania, mają być właściciele, użytkownicy gruntów położonych na obszarze scalenia lub inwestorzy, a w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, także podmioty gospodarujące tymi gruntami. Pod pojęciem właściciela, zgodnie ze słowniczkiem, kryją się także posiadacze samoistni (art. 1 ust. 2 pkt 4 Ustawy). Choć Ustawa już tego nie precyzuje, należy to rozumieć w znaczeniu nadanym przez Kodeks cywilny¹⁵ (dalej także jako „KC”) w art. 336 (posiadaczem samoistnym jest ten, kto faktycznie włada rzeczą jak właściciel). Na organie spoczywa więc obowiązek określenia realnej liczby uczestników nie tylko według posiadanych rejestrów, ale także stanu faktycznego gruntów.

4.2. Czym się różni grunt od gospodarstwa rolnego?

Porównując obie definicje w ustawowym słowniczku, należy stwierdzić, że grunt jest kategorią faktyczną, określającą znaczenie lub cechy danego kawałka terenu. Natomiast gospodarstwo rolne jest kategorią funkcjonalną oraz prawną. Ustawa odwołuje się przy gospodarstwie do definicji z KC – jest to więc zorganizowana całość gospodarcza składająca się z gruntów rolnych wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem. Dodatkowo, Ustawa wprowadza wymóg, by takie gospodarstwo

miało w sobie co najmniej jeden hektar gruntów rolnych i leśnych jako część składową. Gospodarstwa nie należy więc automatycznie utożsamiać, ani z gruntem jako takim, ani z działką ewidencyjną. Natomiast rodzaje gruntu mają znaczenie, ponieważ wymienione rodzaje gruntów mogą podlegać scaleniu w ramach postępowania z Ustawy.

4.3. Jak określić rodzaj gruntu na potrzeby postępowania?

Zdaniem autora, organ powinien posłkować się tutaj przede wszystkim ewidencją gruntów i budynków (zob. art. 20 Ustawy), a w przypadku braku informacji w ewidencji, pomocniczo także księgą wieczystą (podrubryka 1.4.1.6: „Sposób korzystania”). Rozbieżności między stanem faktycznym a ewidencją, powinny powodować aktualizację ewidencji, zgodnie z właściwymi przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1752; dalej także jako „prgeodkart”). O znaczeniu ewidencji będzie jeszcze mowa w dalszej części.

4.4. Czy niezagospodarowana działka oznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako teren usługowy lub mieszkaniowy może podlegać scaleniu (opis użytku w ewidencji potwierdza teren mieszkaniowy)?

Nie. Po pierwsze, z tak postawionego pytania wynika, że nie są to grunty leśne lub rolne. Nie spełniają więc wymogu definicyjnego, a Ustawa w art. 2 ust. 1 mówi, że scaleniem obejmuje się grunty, a więc grunty zdefiniowane według słowniczka. Po drugie, z celu scalenia, o czym była już mowa, wynika, że ma on dotyczyć gospodarstw rolnych i przyczyniać się do racjonalizacji gospodarki rolnej lub leśnej na danym terenie, a nie realizacji funkcji usługowej, przemysłowej lub mieszkaniowej danego obszaru. Na koniec, art. 22 Ustawy stwierdza, że projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie jest to więc akt, który może zmieniać przeznaczenie danego terenu lub działek.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1610 z późn. zm.)

4.5. Czy wieś to zawsze wieś?

Choć pytanie wydaje się zabawne, w ramach Ustawy przyjęto zasadę, że w przypadku postępowania scaleniowego wieś oznacza także miasto (a de facto tereny wchodzące w granice gminy o statusie miasta lub w granice miasta w gminie miejsko-wiejskiej). Grunty rolne występują bowiem (choć z wiadomych względów coraz rzadziej) także w granicach administracyjnych miast. Postępowania scaleniowe na terenach miejskich najłatwiej wyobrazić sobie w związku z inwestycjami drogowymi – np. węzłami autostradowymi lub obwodnicami¹⁶, ponieważ taką możliwość przewiduje sama Ustawa. W przypadku miasta na prawach powiatu postępowanie scaleniowe będzie prowadzić prezydent tego miasta.

4.6. Czym się różnią prace scaleniowe od zagospodarowania poscaleniowego?

Patrząc na definicję słownikową (art. 1 ust. 2 pkt 8) prace scaleniowe można by określić jako etap formalny scalenia – należy do niego zaliczyć etap sprawdzający przed wszczęciem postępowania, samo postępowanie i ujawnienie decyzji w księgach wieczystych (a więc wszelkie czynności organu). Zagospodarowanie poscaleniowe to już faktyczne prace w terenie, które należy wykonać zgodnie z decyzją zatwierdzającą plan.

¹⁶ Zob. postanowienie Prezydenta Miasta Tarnowa o wszczęciu postępowania scaleniowego z dnia 22 kwietnia 2016 r. znak WGN.6832.1.2016 (<https://bip.malopolska.pl/umtarnow,a,1199080,postanowienie-o-wszczeciu-postepowania-scaleniowego-znak-wgn683212016.html>, dostęp: 30 listopada 2023 r.) oraz decyzja Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 21 lipca 2021 r. zatwierdzająca projekt scalenia gruntów na terenie objętym scaleniem związanym z przebiegiem autostrady A-4 w mieście Tarnowie (Klikowa - nazwa zwyczajowa) znak WGE.RGE.6832.1.2016 (<https://bip.malopolska.pl/umtarnow,a,1968876,decyzja-prezydenta-miasta-tarnowa-z-dnia-21-lipca-2021-r-zatwierdzajaca-projekt-scalenia-gruntow-na.html>; dostęp: 30 listopada 2023 r.)

ROZDZIAŁ II

WSZCZYNANIE POSTĘPOWAŃ

1 | Brak przeszkód do wszczęcia postępowania

Ze względu na specyfikę postępowań scaleniowych (domyślnie obejmujących duże obszary, co może skutkować dużą liczbą uczestników i długim czasem postępowania) ustawodawca w 2021 r.¹⁷ wprowadził przepisy, które pozwalają organowi pominąć pewne przeszkody w rozpatrywaniu spraw. Zaliczono do nich nieuregulowany stan prawny gruntów oraz nieujawniony stan prawny gruntów. W obu przypadkach organ może wszcząć postępowanie, prowadzić je, a nawet wydać decyzję.

1.1. Czym jest nieuregulowany stan prawny gruntów?

Zgodnie z art. 33 ust. 1b Ustawy przez nieuregulowany stan prawny gruntów tworzących obszar scalenia należy rozumieć sytuację, w której:

1. Dotychczasowy właściciel gruntów nie żyje i nie przeprowadzono postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone (organ wie o śmierci właściciela).
2. Nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe do gruntów, ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów.
3. W tym drugim przypadku powinno się powziąć taką informację od sądu wieczystoksięgowego.

1.2. Czym jest nieujawniony stan prawny gruntów?

Ustawa w art. 33 ust. 1c określa, że przez nieujawniony stan prawny gruntów tworzących obszar scalenia należy rozumieć sytuację, w której rejestry lub ewidencje właściwe dla ustalenia uczestników scalenia nie zawierają danych umożliwiających ich ustalenie, w szczególności danych osobowych, w tym adresu właściciela gruntów.

¹⁷ Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. 2022 poz. 33).

1.3. Czy każda sytuacja nieujawnionego lub nieuregulowanego stanu prawnego gruntów pozwala na prowadzenie postępowania?

Do obu przesłanek należy podchodzić racjonalnie. Pojedyncze działki „bez właściciela” na dużym obszarze nie powinny stanowić przeszkody w rzeczywistym wykonaniu prac scaleniowych. Natomiast przypadek znacznej liczby gospodarstw z jednym albo drugim przypadkiem niepewności co do stanu prawnego gruntów na potencjalnym obszarze scalenia, powinien skłaniać organ do zbadania przesłanki celowości wszczęcia takiego postępowania (zob. pyt. 2.2.). Sformułowanie „nie stanowi przeszkody” można w ocenie autora odczytywać w ten sposób, że ustawodawca nie zabrania prowadzenia postępowania, ale też nie nakazuje i organ powinien poddać brak znacznej części nominalnych uczestników, zobiektywizowanej ocenie potencjalnej możliwości realizacji celów scalenia. Być może w przyszłości wątpliwości te zostaną rozwiązane przez orzecznictwo, które jeszcze się w tej kwestii nie wypowiedziało.

2 | Czynności przed wszczęciem postępowania

Przed wszczęciem postępowania organ powinien dokonać kilku działań, które pozwolą stwierdzić możliwość przeprowadzenia procedury scalenia lub wymiany. W przypadku złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, jeśli ocena będzie negatywna, zgodnie z art. 3 ust. 3 Ustawy starosta powinien wydać decyzję odmawiającą.

2.1. Czy postępowania scaleniowe wszczyna się tylko na wniosek?

Nie. Ustawa przewiduje możliwość wszczęcia postępowania także z urzędu, wskazując przesłanki pozwalające podjąć takie działanie (art. 4 Ustawy).

2.2. Dlaczego nie powinno wszczynać się postępowań niejako z automatu?

Wynika to ze specyfiki postępowań, które mają dążyć do osiągnięcia celu, którego podstawy są jednak wynikiem oceny organu. Można to wywnioskować z nadanego przez ustawodawcę brzmienia przepisów. W tej sprawie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Gl 640/07: „...regulacje nie pozostawiają wątpliwości, że organ przeprowadzający scalenie (...) przeprowadzić przed jego wszczęciem postępowanie wstępne. W toku tego postępowania winien on zbadać, czy w sprawie zachodzą ustawowe przesłanki pozwalające na wszczęcie postępowania, a w przypadku ich braku winien wydać decyzję o odmowie wszczęcia postępowania scaleniowego. W przypadku postępowań wszczynanych na wniosek (...), wśród tych przesłanek na plan pierwszy wysuwa się obowiązek zbadania, czy w toku postępowania osiągnięte zostaną cele wskazane w art. 1 analizowanej ustawy. (...) ocena dokonywana w ramach tak zarysowanego postępowania wstępnego nie ma charakteru związanego, lecz mieści się w granicach uznania administracyjnego. Wskazuje na to użyty w przepisach art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1 Ustawy zwrot "może być wszczęte", a także posłużenie się w art. 1 tej ustawy nieostrymi sformułowaniami jak: "korzystniejsze warunki gospodarowania", czy "racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów".”

2.3. Jakie działania można zaliczyć do postępowania wstępnego?

Można tu wyróżnić cztery rodzaje działań:

1. Sprawdzenie właściwości starosty;
2. Spełnienie wymogu „liczbowego” przez wnioskodawców;
3. Dokonanie oceny obecnego stanu zagospodarowania terenu i jego racjonalności pod kątem gospodarczym;
4. Sprawdzenie czy potencjalne działania wypełnią ustawowe cele scalenia.

2.4. W jaki sposób powinno ustalić się właściwość starosty?

Kwestię „wyboru” starosty prowadzącego postępowanie reguluje art. 6 Ustawy. Właściwość ta jest badana, jeśli scaleniem mają być objęte co najmniej dwie gminy z różnych powiatów. Powinien to domyślnie robić starosta, do którego skierowano wniosek o scalenie. W pierwszej kolejności, starosta ten, powinien zbadać w obszarze działania którego organu znajduje się więcej uczestników potencjalnego postępowania scaleniowego. W tym celu powinien skontaktować się z innymi starostami i poprosić o informacje na temat osób, które spełnią warunek definicyjny. Liczy się tutaj tylko liczba uczestników, nie ich właścicielski udział powierzchniowy lub liczba gospodarstw. W przypadku, gdy liczba uczestników jest równa u wszystkich starostów, decyduje większy obszar objęty postępowaniem. Postępowanie powinien prowadzić ten starosta, we właściwości którego znajdują się grunty o sumarycznie największej powierzchni, która będzie objęta scaleniem. Również tu nie decyduje liczba gospodarstw.

Ustawodawca nie wskazał co w przypadku wielce mało prawdopodobnej, ale możliwej teoretycznie sytuacji, gdy obszary gruntów są jednakowe. Racjonalny osąd wskazuje jednak na to, że postępowanie powinien prowadzić wtedy starosta, do którego skierowano wniosek. To on bowiem podejmował już pewne działania, to on został niejako wybrany przez uczestników, wreszcie to on posiada już listę stron i podstawowe informacje potrzebne do określenia w postanowieniu o wszczęciu postępowania.

W przypadku stwierdzenia braku swojej właściwości, wniosek (wnioski) scaleniowy wraz z załącznikami powinien zostać przekazany zgodnie z właściwością, jak regulują to przepisy KPA. Powinno się przy tym zawiadomić wnioskodawców. Starosta, który ostatecznie będzie prowadzić postępowanie, powinien opisać w postanowieniu o jego wszczęciu, zbadanie kwestii właściwości przez starostę, który przekazał mu sprawę.

2.5. W jakiej formie powinien wpłynąć wniosek o wszczęcie postępowania?

Powinna być to forma pisemna z wymaganą liczbą podpisów. Wnioskodawcy mogą też złożyć wniosek ustnie do protokołu, zgodnie z KPA.

2.6. Kto może skutecznie wszcząć wnioskiem postępowanie scaleniowe?

Decyduje o tym art. 3 ust. 2 Ustawy. Mamy tu dwie opcje, które stanowią alternatywę łączną przez użycie spójnika „lub”. Organ musi więc zbadać czy wniosek pochodzi od:

1. Większości właścicieli gospodarstw rolnych na obszarze potencjalnego scalenia (wystarczy 50%+1 liczby gospodarstw) lub
2. Właścicieli gruntów, których powierzchnia przekracza ponad połowę obszaru scalenia.

W pierwszym przypadku organ nie musi wymagać, by powierzchnia gospodarstw stanowiła większość powierzchni obszaru scalenia. W drugim przypadku nie ma znaczenia liczba gospodarstw – kilku właścicieli posiadających większość gruntów na obszarze scalenia może skutecznie zawniioskować o wszczęcie postępowania, nawet jeśli znajdują się liczbowo w sporej mniejszości (np. 3 właścicieli posiadających 650 ha na 1000-hektarowym obszarze scalenia, na którym jest 25 właścicieli gospodarstw). Oczywiście większość sytuacji będzie spełniała obie przesłanki „liczbowe”.

Wszczęcie postępowania na wniosek właścicieli jednego gospodarstwa rolnego bez posiadanej większości udziałów w gruntach obszaru scalenia jest niemożliwe¹⁸.

2.7. Czy znacząca liczba małych gospodarstw, które mają poniżej hektara, pozwala na wszczęcie postępowania scaleniowego?

W takiej sytuacji powinno się badać wyłącznie przesłankę łącznego przekroczenia przez grunty wnioskujących połowy powierzchni obszaru scalenia. Nie jest bowiem tu możliwe spełnienie przesłanki wniosku większości właścicieli gospodarstw (nie są gospodarstwami w rozumieniu Ustawy).

2.8. Czy spełnienie przesłanek wszczynania postępowania scaleniowego z urzędu obliuguje organ do prowadzenia postępowania?

Nie. Jest to wyłącznie możliwość, jaką daje Ustawa, ale nie obowiązek. Wynika to z użycia sformułowania „postępowanie scaleniowe może być wszczęte z urzędu (...) jeżeli”, a nie „wszczyna się postępowanie z urzędu”. Tutaj również powinno się przeprowadzić badanie wstępne celowości postępowania. Starosta powinien kierować się tu interesem społecznym.

2.9. Ustawa wymaga, by do wszczęcia postępowania scaleniowego z urzędu doszło po uzyskaniu opinii rady sołectkiej. Co jeśli scalenie ma się odbyć w mieście, w którym nie ma sołectwa?

Ponieważ sołectwo to, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym¹⁹, jednostka pomocnicza gminy, to należy per analogiam zastosować rozwiązania dotyczące jednostek pomocniczych w miastach. Odpowiednim rozwiązaniem byłoby w takim wypadku zwrócenie się o opinię Rady Dzielnic/Rady Osiedla²⁰ lub innego ciała, które będzie odpowiadać im w utworzonej przez gminę jednostce pomocniczej, na terenie której miałyby się odbyć scalenie.

2.10. Co należy rozumieć pod pojęciem społeczno-zawodowych organizacji rolników działających na terenie wsi?

Należą do nich organizacje wymienione w ustawie z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (t.j. Dz. U. 2022 poz. 281), a więc:

1. Kółka rolnicze;
2. Rolnicze zrzeszenia branżowe;
3. Związki rolników, kółek i organizacji rolniczych;
4. Związki rolniczych zrzeszeń branżowych.

Jest to katalog zamknięty.

¹⁹Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2023 poz. 40)

²⁰Por. postanowienie Prezydenta Miasta Tarnowa o wszczęciu postępowania scaleniowego z dnia 22 kwietnia 2016 r. znak WGN.6832.1.2016 (<https://bip.malopolska.pl/umtarnow,a,1199080,postanowienie-o-wszczeciu-postepowania-scaleniowego-znak-wgn683212016.html>, dostęp: 30 listopada 2023 r.)

¹⁸ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2021 r., sygn. II SA/Gl 518/21

2.11. Czy istnieje termin graniczny na złożenie wniosku inwestora (np. GDDKiA) o wszczęcie postępowania scaleniowego po wybudowaniu drogi publicznej lub dla organu na wszczęcie takiego postępowania?

Nie ma takiego terminu. Art. 4 ust. 1 pkt 2 stanowi, że przesłanką do wszczęcia postępowania z urzędu jest to, że ukształtowanie rozłogów gruntów na projektowanym obszarze scalenia wskutek przebiegu istniejących lub budowanych dróg publicznych, zostało lub zostanie znacznie pogorszone. Oznacza to, że takowe postępowanie może zostać wszczęte na każdym etapie inwestycji, a nawet po niej, jeśli stan faktyczny na danym obszarze wskazuje na spełnienie powyższej przesłanki. Nie ma też ograniczenia czasowego dla samego organu, by wszcząć samemu takie postępowanie już po oddaniu drogi do użytku, oczywiście po wykazaniu negatywnego związku przyczynowo-skutkowego dla gospodarowania gruntami, który ujawni się po zrealizowanej inwestycji i racjonalnej korelacji czasowej między wybudowaniem drogi a wszczęciem postępowania.

2.12. Jak należy rozumieć „zgodny wniosek” w przypadku wniosku o wymianę gruntów? Czy dotyczy to tylko wszczęcia, czy również trwania postępowania w sprawie wymiany gruntów?

Jest to element wymagany do wszczęcia i prowadzenia postępowania wymiennego. Może on przybrać dwie formy:

1. Złożenie wniosku z oświadczeniami wszystkich zainteresowanych właścicieli o chęci wymiany gruntów;
2. Złożenie wniosku przez jednego/kilku właścicieli, ze wskazaniem właściciela, z którym ma nastąpić wymiana gruntów i potwierdzenie tego przez niego w odpowiedzi na pytanie skierowane przez organ.

W przypadku braku zgody z czyjejs strony organ powinien odmówić wszczęcia postępowania. Stwierdzenie to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lutego 1994 r., sygn. II SA 2410/92.

Zgoda musi zostać utrzymana przez cały okres trwania postępowania. W przypadku wycofania zgody lub stwierdzenia przez organ, że mimo udzielonej zgody, właściciel nie chce wymiany w proponowanym we wniosku kształcie lub chce, ale w innym (np. proponuje inne działki) na co nie przystaje wnioskujący, trwające już postępowanie należy zakończyć decyzją odmawiającą zatwierdzenia planu wymiany (por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. II SA/Wr 297/07). Zgodne stanowiska uczestników są tutaj kluczowe od początku do końca, gdyż postępowanie dotyczy tylko ich wzajemnych interesów.

Zgrabne podsumowanie istoty wniosku o dokonanie wymiany gruntów zapropono-

wał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 30 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 277/03, którego właściwy fragment można tu przytoczyć: „Z treści (...) przepisów ustawy w sposób jednoznaczny wynika, że postępowanie wymienne nie jest postępowaniem prowadzonym z urzędu, ale jest postępowaniem wnioskowym, przy czym skierowany do właściwego starosty wniosek o wymianę musi być zgodnym wnioskiem wszystkich właścicieli (...) gruntów, które mają być wymieniane, z podaniem uzasadnienia proponowanej zamiany, z którego wynikałaby potrzeba dokonania wymiany mająca na celu racjonalne ukształtowania rozłogów posiadanych gruntów. Na tle uregulowań zawartych w ustawie nie można jednak przyjąć, że postępowanie wymienne zostaje wszczęte już w wyniku złożenia przez uprawnione podmioty zgodnego i uzasadnionego wniosku o wymianę gruntów. Analiza konstrukcji przepisów ustawy pozwala wyodrębnić dwie fazy postępowania wymiennego, z których pierwsza polega na formalnym badaniu dopuszczalności wszczęcia tego postępowania z przyczyn podmiotowych i przedmiotowych i może zostać zakończona decyzją o odmowie wszczęcia postępowania bądź postanowieniem o jego wszczęciu, natomiast druga obejmuje merytoryczne czynności rozpoznawcze. Istnienie przesłanek odmowy wszczęcia postępowania wymiennego należy rozpatrywać na tle art. 5 ust. 1 ustawy, określającego cel wymiany i krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku oraz zawierającego wymóg zgodnego uzasadnionego wniosku o wymianę gruntów. Odmową wszczęcia postępowania o wymianę gruntów skutkować będzie zatem zarówno brak zgodnego wniosku właścicieli (...) tych gruntów, jak również fakt, że wnioskodawca nie posiada zdolności z złożenia takiego wniosku (...), a także brak uzasadnienia potrzeby wymiany. W tym ostatnim przypadku, wobec wykluczenia możliwości dokonania wymiany w trybie administracyjnym, zainteresowani będą mogli osiągnąć zamierzony cel w drodze sprzedaży lub zamiany w trybie cywilnym.”

2.13. Jak określić obszar scalenia potrzebny do wskazania w postanowieniu o wszczęciu?

Zgodnie z art. 2 ust. 1 in fine Ustawy, obszarem scalenia są po prostu grunty, które zostaną poddane procedurze scaleniowej (pracom scaleniowym). W postanowieniu najlepiej wskazać je – poza wskazaniem w treści ich sumarycznej powierzchni i granic – w załączniku w postaci mapki. Może to być również wykaz działek, które zostaną poddane postępowaniu administracyjnemu.

3 | Postanowienie o wszczęciu

2.14. Kiedy starosta powinien odmówić wszczęcia postępowania?

Decyzja o odmowie wszczęcia postępowania może zostać wydana, gdy:

1. Nie są spełnione warunki dotyczące liczby uczestników/powierzchni gruntów z art. 3 ust. 2 Ustawy;
2. Organ ocenia, że nie zostaną spełnione cele scalenia lub wymiany lub nie chodzi o istotę scalenia;
3. Na potencjalnym terenie scalenia uczestnicy podjęli już czynności, które spowodowały zmianę stanu faktycznego i prawnego nieruchomości, a których scalenie miałyby tylko potwierdzić;
4. Obszar jest racjonalnie zagospodarowany, istnieją drogi dojazdowe, brak jest potrzeby regulacji wodno-melioracyjnej.

Wystarczy jeden z powyższych warunków, by można było wydać takie rozstrzygnięcie. Decyzja ta jest jednak zaskarżalna i organ odwoławczy może mieć inną ocenę sytuacji.

Decyzję taką ogłasza się w trybie ogłaszania decyzji scaleniowej, o czym jest mowa w dalszej części opracowania (zob. Rozdział IV, pyt. 3.2).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Ustawy, wszczęcie postępowania scaleniowego lub wymiennego następuje w formie postanowienia starosty.

3.1. Co powinno znaleźć się w postanowieniu o wszczęciu postępowania scaleniowego?

Postanowienie takie powinno zawierać elementy obowiązkowe, które wskazuje Ustawa (art. 7 ust. 2 Ustawy – dodatkowo podkreślone), a ponadto spełniać wymogi postanowień z KPA (art. 124 KPA).

Modelowe postanowienie powinno zawierać następujące elementy:

1. Data;
2. Oznaczenie organu;
3. Podstawa prawna wszczęcia;
4. Stwierdzenie, że starosta wszczyna postępowanie;
5. Wskazanie obszaru scalenia/wymiany – w tym granicy i powierzchni – najlepiej dodatkowo za pomocą mapy jako załącznika (wpisać, że jest to integralna część postanowienia) – w tym powinno znajdować się wskazanie działek, które są wyłączone z postępowania;
6. Wykaz uczestników – lista osób/podmiotów, które powinno się ustalić na podstawie ewidencji i ksiąg wieczystych (załącznik);
7. Przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych;
8. Zastrzeżenie dotyczące obrotu nieruchomościami;
9. Uzasadnienie prawne i faktyczne:
 - Informacja o wniosku/podjęciu z urzędu; wskazanie co było we wniosku,
 - Wskazanie, w jaki sposób ustalono formalnie, czy wniosek spełnia minimalne wymagania liczbowe – liczba gospodarstw na obszarze/wnioskujących właścicieli/stosunek do obszaru,
 - Uzasadnienie celu scalenia – ogólne opisanie stanu faktycznego obszaru pod kątem zagospodarowania rolnego, leśnego, układu dróg, urządzeń melioracyjnych, istniejących rozłogów,

- Krótkie uzasadnienie wyłączenia konkretnych działek ze scalenia (jeśli jest taka sytuacja),
 - Opisanie oczekiwanego rezultatu scalenia/wymiany,
 - Ewentualne wskazanie kto wykona prace poscaleniowe, wskazanie geodety uprawnionego do szacunku i sporządzenia planu scalenia (jeśli takie podmioty są wybrane wcześniej),
 - Poinformowanie o klauzuli wycinkowej z art. 15 Ustawy,
 - Informacja o wzmianie w księgach wieczystych jakie poczyni sąd w związku z wydaniem postanowienia,
 - Informacja o sposobie ogłoszenia;
10. Pouczenie o możliwości złożenia zażalenia na postanowienie;
11. Lista załączników.

3.2. W jaki sposób określić przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych lub wymiennych, co jest wymogiem zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 3?

Ustawodawca wymaga wskazania przewidywanego terminu zakończenia prac. Jest to więc przepis techniczny, gdyż organ nie jest w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności, jakie mogą wpłynąć na tok postępowania. Ponieważ prace scaleniowe obejmują też „czynności niezbędne do ujawnienia w księgach wieczystych decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia”, osoba sporządzająca projekt postanowienia powinna oszacować czas, w jakim mniej więcej po wydaniu decyzji stanie się ona ostateczna, zostanie na jej podstawie zaktualizowana ewidencja gruntów i budynków, a także złożony wniosek o ujawnienie w księgach wieczystych decyzji. Chodzi tu nie o samo ujawnienie przez sąd, gdyż mowa jest o czynności, która to spowoduje, a więc wniosku starosty. Dla pewności można do tego oszacowania „dodać” kilka miesięcy, ponieważ jest to jedynie przewidywany okres i nie można po jego przekroczeniu wyciągać żadnych konsekwencji, jeśli czynności faktyczne i prawne rzeczywiście były w nim podejmowane.

W praktyce starostowie wskazują terminy kilkuletnie, co oddaje specyfikę postępowań scaleniowych.

3.3. Jak powinno ogłaszać się postanowienie o wszczęciu postępowania?

Nowelizacją z 2021 r. ustawodawca zmienił model docierania do uczestników z informacją o wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania. Obecnie, zgodnie z art. 7 ust. 3 Ustawy, należy to uczynić poprzez jednocześnie:

1. Wywieszenie na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem.
2. Wywieszenie na tablicach ogłoszeń we wsiach, których grunty tworzą obszar scalenia.
3. Zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego.

Po 14 dniach od wywieszenia ogłoszenia uznaje się, że postanowienie dotarło do wszystkich uczestników scalenia (art. 7 ust. 4 Ustawy). Wywieszenie ogłoszenia powinno nastąpić niezwłocznie po wydaniu postanowienia (w ten sam dzień lub następny roboczy). W przypadku, gdy któraś z form została zastosowana później (np. w inny, późniejszy dzień zamieszczono obwieszczenie w BIP), termin, ze względu na zasadę czynnego udziału stron, powinno liczyć się od tego dnia, w którym ostatecznie, wymagana forma obwieszczenia została zastosowana.

Te same reguły stosuje się do postanowienia organu wyższego stopnia, wydanego na skutek złożenia zażalenia na postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego.

3.4. Czy można zwołać zebranie w celu poinformowania uczestników o wszczęciu postępowania?

Ustawodawca usunął obligatoryjność takiej formy ogłoszenia wszczęcia postępowania i Ustawa nic na jej temat obecnie nie mówi, a więc nie powinno się zwoływać zebrania w tym celu. Do poinformowania o wszczęciu postępowania służy wskazana w Ustawie procedura obwieszczeniowa (zob. pyt. 3.3.). Można za to odczytać postanowienie na pierwszym formalnie zwołanym zebraniu (np. w celu wyboru rady uczestników scalenia), choć należy pamiętać, że nie będzie to niosło za sobą formalnych skutków związanych z poinformowaniem stron o postępowaniu, a może stanowić jedynie walor informacyjny dla uczestników tego zebrania.

3.5. Czy można stosować inne, niewymienione w ustawie sposoby informowania uczestników o wszczęciu postępowania?

Nie ma przeszkód, by podejmować takie działania, które – choć nie będą nieść za sobą skutków procesowych – pozwolą dotrzeć z informacjami o toczącej się procedurze scaleniowej do jak najszerszego grona odbiorców. Jako takie działania można zaproponować

nować:

1. Ogłoszenie na stronie internetowej starostwa (w formie informacji/artykułu, z odnośnikiem do BIP).
2. Informację prasową, komunikaty w lokalnych stacjach radiowych i telewizyjnych.
3. Wywieszenie postanowienia na tablicy ogłoszeń w budynku starostwa.
4. Wywieszenie postanowienia na tablicy wydziału starostwa, które będzie się tym zajmować.
5. Informacja w tzw. mediach społecznościowych powiatu – np. profilach na Facebooku, X (daw. Twitter), linkedin.

Nie ma też przeszkód, by podobne działania podjęła w swoim zakresie gmina, na terenie której będzie toczyć się scalenie. Będzie to realizacja zasady współpracy organów.

3.6. Jak odczytywać przepis mówiący, że „postanowienie o wszczęciu postępowania wymiennego doręcza się uczestnikom wymiany na piśmie” (art. 7 ust. 5)? Czy oznacza to brak obwieszczenia?

Tak. Postanowienie wraz z ewentualnymi załącznikami doręcza się wyłącznie bezpośrednio uczestnikom wymiany, zgodnie z zasadami doręczeń z KPA. Nie trzeba ogłaszać go publicznie.

ROZDZIAŁ III

W TOKU POSTĘPOWANIA

1 | Wzmianka o postępowaniu w księgach wieczystych

Pierwszą czynnością, jaką organ winien podjąć we właściwym postępowaniu, jest wpisanie wzmianek w odpowiednich księgach wieczystych działek, które obejmują obszar scalenia. Mówi o tym art. 21 Ustawy, który sankcjonuje również brak wpływu na postępowanie późniejszych zmian stanu własności i obciążeń nieruchomości.

1.1. Czy wnioskowanie o wzmianki w księgach wieczystych jest obowiązkiem starosty?

Na bazie samego literalnego brzmienia przepisu można by zastanowić się, czy faktycznie starosta musi wnioskować do sądu o wpisanie wzmianek, ponieważ przepis mówi tylko, że sąd właściwy do prowadzenia ksiąg wieczystych, na wniosek starosty, uczyni w księdze wieczystej wzmiankę o wszczęciu postępowania. W moim przekonaniu oznacza to jednak, że starosta powinien złożyć taki wniosek. Ma to bowiem też praktyczne skutki w obrocie gospodarczym – ujawnienie tego typu wzmianki powoduje najczęściej zamrożenie handlu takimi gruntami, a organy powinny stać na straży pewności obrotu.

1.2. W jakiej formie powinien być i co powinien zawierać wniosek do sądu o wpisanie wzmianek?

Wniosek taki nie musi być stricte technicznym wnioskiem o wpis w księdze wieczystej. Starosta może skierować zawiadomienie (pismo) o wszczęciu postępowania ze wskazaniem objętych nim nieruchomości (w tym numerami ksiąg wieczystych) z jednoczesnym wnioskiem o zastosowanie trybu z art. 21 Ustawy. Do wniosku starosta powinien załączyć odpis postanowienia o wszczęciu postępowania²¹. Sąd powinien wtedy podjąć już sam stosowne działania.

1.3. W którym dziale księgi wieczystej zostanie ujawniona wzmianka?

Wskazuje się, że wzmianka powinna zostać ujawniona w dziale trzecim księgi – „Prawa, roszczenia i ograniczenia” w polu 3.4.1.1., 3.4.1.2 lub 3.4.1.3 jako „inny wpis”²².

²¹ Zob. A. Zawisza, „Ujawnianie w księgach wieczystych informacji o scalaniu i wymianie gruntów [w:] Rejent nr 6 (278), czerwiec 2014 r., str. 76-77.

²² Ibidem.

1.4. Czy starosta musi czekać na ujawnienie wzmianek, by podejmować dalsze czynności?

Nie. Dokonanie wpisu jest obowiązkiem sądu, ale czas trwania tej czynności technicznej nie zależy od starosty, który musi przecież dalej prowadzić postępowanie. Starosta powinien jednak poinformować w treści uzasadnienia postanowienia o wszczęciu postępowania, że złoży taki wniosek i skutkach takiego wpisu w księdze. Dobrą praktyką byłoby też ewentualne wysyłanie ponagleń do sądu ze strony organu, jeśli wzmianki nie pojawiłyby się w dłuższym okresie. Ma to, jak już wspominałem, związek z pewnością obrotu nieruchomościami, która przecież ma znaczenie dla obywateli.

1.5. Czy jest określona forma zgody starosty na zmianę stanu własności (art. 21 ust. 2 Ustawy)?

W orzecznictwie pojawił się pogląd, zgodnie z którym przepis nie przewiduje w takiej sytuacji formy działania organu w postaci decyzji administracyjnej²³. Zgodę lub jej brak można więc wyrazić w formie zwykłego pisma organu. W rzeczywistości sytuacje takie będą raczej rzadkie, ze względu na niechęć kupujących do nabywania nieruchomości w trakcie jakichkolwiek przekształceń.

²³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 marca 2020 r., sygn. II SAB/GI 3/20.

2 | Rola ewidencji gruntów i budynków

Art. 20 Ustawy statuuje zasadę, że stan własności oraz posiadania gruntów, powierzchni użytków i klasy gruntów określa się według danych ewidencji gruntów. Ma to znaczenie dla bieżących czynności w toku postępowania.

2.1. Czy ewidencja gruntów jest decydująca dla organu?

Spoglądając w doktrynę i orzecznictwo, nie należy raczej przypisywać ewidencji roli źródła absolutnie decydującego o stwierdzeniu pewnych faktów i określaniu stanu prawnego. Organ powinien zawsze kierować się w postępowaniu zasadą prawdy materialnej, jeśli ma na to stosowne dowody. Wobec brzmienia przepisu będzie to raczej czynnik rozstrzygający w przypadku wątpliwości. A. Zawisza ocenia, że w momencie wystąpienia rozbieżności między stanem własności lub posiadania a stanem prawnym widocznym w księdze wieczystej przed podjęciem decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia, art. 20 statuuje zasadę supremacji stanu wykazanego w zapisach ewidencyjnych²⁴. Niemniej, należy zgodzić się również ze stwierdzeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 2 czerwca 1995 r.²⁵ postawił tezę, że mimo kategorycznego sformułowania przepisów ustawy nie wynika jednocześnie z nich, aby dane ewidencyjne – bez możliwości jakiegokolwiek zmiany – miały w toku postępowania scaleniowego charakter wiążący.

2.2. Czy powinno dokonywać się zmian w ewidencji w trakcie postępowania?

Jak najbardziej, jeśli tylko takowe nastąpią. To od stanu w ewidencji zależy w dużej mierze skład uczestników, to także ewidencja może stanowić podstawę do określenia stanu własności, a przez to ostatecznego wydzielenia ekwiwalentów w decyzji organu. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że aby jakiegokolwiek zmiany przebiegu granic dokonane we właściwym trybie mogły zostać uwzględnione w postępowaniu scaleniowym, muszą wcześniej znaleźć odzwierciedlenie w zaktualizowanej ewidencji gruntów²⁶.

²⁴ Zob. A. Zawisza, „Ujawnianie w księgach wieczystych informacji o scalaniu i wymianie gruntów” [w:] Rejent nr 6 (278), czerwiec 2014 r., str. 97.

²⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 1995 r., sygn. II SA 125/94.

²⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 635/16.

3 | Decyzje środowiskowe

W Ustawie zawarto przepisy dotyczące wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć scaleniowych.

3.1. Jakie obowiązki w kontekście tzw. decyzji środowiskowych nałożył ustawodawca w postępowaniach scaleniowych i wymiennych?

Zgodnie z art. 28 Ustawy do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 72 ust. 6 i 6a (dotyczące obowiązków informacyjnych) z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2023 poz. 1094, z późn. zm., dalej jako „u.info.środ.”), natomiast do postępowania w sprawie wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 86f ust. 6, art. 86g oraz art. 86h (dotyczące skarg na decyzje środowiskowe) tejże ustawy.

Ponadto, w ww. Ustawie nałożono obowiązek wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów (art. 72 ust. 1 pkt 8 u.info.środ.). Postępowanie takie wszczyna się z urzędu (art. 73 ust. 2 u.info.środ.). Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko albo kartę informacyjną przedsięwzięcia sporządza organ właściwy do wydania decyzji.

3.2. Czy postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia scaleniowego może zostać wszczęte przed wszczęciem postępowania scaleniowego?

Tak. Może ono zresztą stanowić jeden z argumentów do wszczęcia postępowania scaleniowego, o którym wspomni się w postanowieniu wszczynającym scalanie. Najważniejsze jest, by zakończyło się ono przed wydaniem decyzji zatwierdzającej plan scalenia.

W uzasadnieniu decyzji scaleniowej powinny znaleźć się informacje na temat decyzji środowiskowych wydanych w związku z przedmiotowym postępowaniem. Taka dobra praktyka przejawia się już w wydawanych do tej pory przez starostów decyzjach scaleniowych.

4 | Zebrania uczestników

Zebrania stanowią podstawową formę bezpośredniego udziału wszystkich uczestników w postępowaniu scaleniowym. Zebrania to także instytucja, która ma w swoich kompetencjach regulowanie w pewnym zakresie kształtu postępowania. Regulacje dotyczące zebrań rozsięte są po całej Ustawie.

4.1. Kiedy należy zwoływać zebrania?

Zebrania zwołuje się obowiązkowo we wskazanych w Ustawie przypadkach, tj. w celu:

1. Wyboru rady uczestników scalenia (art. 9 ust. 2);
2. Określenia zasad szacunku gruntów (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 2);
3. Ogłoszenia wyników oszacowania gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych (art. 12 ust. 1);
4. Ogłoszenia ustaleń komisji w sprawie zastrzeżeń do szacunku gruntów (art. 12 ust. 3);
5. Zgody na dokonany szacunek gruntów lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych (art. 13 ust. 1 i 2);
6. Wprowadzenia w posiadanie uczestników scalenia (art. 30).

4.2. Czy poza wskazanymi obowiązkowymi zebraniem można je zwoływać w innych przypadkach?

Ustawa tego nie zabrania, a więc w razie potrzeby starosta może zwołać dodatkowe zebranie uczestników (np. w celach informacyjnych lub omówienia konkretnej kwestii).

4.3. W jaki sposób zwołuje się zebrania?

Zwoływanie zebrań to wyłączna kompetencja starosty. Organ robi to w formie obwieszczenia, które wywiesza się na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicy ogłoszeń we wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, a także zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, co najmniej na 7 dni przed tym terminem (art. 31 Ustawy). Obwieszczenie powinno zawierać informację o formule zebrania. Jeśli jest ona zdalna, należy również wskazać informacje o sposobie uczestnictwa i wykonywania prawa głosu. Nie wyklucza to, zdaniem autora, innych możliwości informowania uczestników, podobnie jak w przypadku postanowienia o wszczęciu (por. Rozdział II, pyt. 3.5).

Dobłą praktyką byłoby faktyczne zaangażowanie rady uczestników do rozprzestrzenienia informacji o zebraniach. Brzmienie przepisu nie wyklucza też wcześniejszego informowania uczestników o zebraniu, co rekomenduje autor niniejszego opracowania.

4.4. Czy wobec brzmienia art. 31a Ustawy możliwe jest zwoływanie zebrań w formie hybrydowej?

Art. 31a Ustawy zezwolił na organizację zebrań uczestników scalenia oraz wykonywania podczas nich prawa głosu z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Zdaniem autora, choć dostrzega on trudności organizacyjne takiej formy zebrań, formuła hybrydowa nie jest przez to zakazana.

4.5. Czym są środki komunikacji elektronicznej?

Określenie to powinno odczytywać się w kontekście definicji z art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną²⁷. Przez środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną. Mogą w to więc wchodzić także komunikatory i aplikacje wykorzystywane do telekonferencji.

4.6. Czy w zawiadomieniu o zebraniu można od razu wskazać drugi („awaryjny”) termin zebrania, jeśli Ustawa takowy przewiduje?

Tak, ze względów ekonomii procesowej byłoby to nawet wskazane. Można też zwoływać drugie terminy w tym samym dniu co zebranie pierwotne, choć dobrze byłoby, gdyby dzieliła je co najmniej godzina. Możliwość takiego wskazywania drugiego terminu poparł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 października 2021 r., sygn. II SA/Kr 499/21 stwierdzając, że „przepisy ustawy scaleniowej nie stanowią przeszkody dla organu prowadzącego postępowanie do jednoczesnego wyznaczenia drugiego terminu zebrania na wypadek gdyby na pierwszym zwołanym zebraniu nie było wymaganej liczby uczestników”.

²⁷ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. 2020 poz. 344).

5 | Rada uczestników scalenia

4.7. Czy rację ma strona, która skarży decyzję ze względu na niemożność wzięcia czynnego udziału w postępowaniu, jeśli wskutek wydarzeń losowych nie dowiedziała się o zebraniu, mimo wydanych przez starostę obwieszczeń?

Nie ma. Wydane w odpowiednim trybie obwieszczenia są wystarczającym sposobem informowania uczestników o zebraniach. To także do stron należy samodzielna decyzja czy chcą w takich zebraniach uczestniczyć. Stanowisko takie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Bk 805/09.

4.8. Czy w postanowieniu o wszczęciu postępowania można dodatkowo zwołać od razu zebranie w celu wyboru rady uczestników scalenia?

Faktycznie, kiedyś zdarzały się postanowienia zawierające informacje dotyczące pierwszych zebrań. Praktyka ta nie jest zakazana, ale należy ocenić ją jako nieprawidłową. Wynika to z faktu, że postanowienie o wszczęciu można zaskarżyć, a więc organ nie wie czy stanie się ona ostateczna w nominalnie zakładanym terminie, a rozpatrzenie zażaleń może przenieść się u wojewody nad terminem zebrania. Najlepiej jest więc pocze-kać, aż postanowienie stanie się ostateczne i dopiero zwołać w tym celu zebranie.

Wyłaniana na podstawie art. 9 Ustawy rada uczestników scalenia (dalej także jako „rada”) to społeczne ciało doradcze. Jej powołanie powinno być pierwszym ruchem ze strony uczestników scalenia, dlatego starosta powinien zwołać zebranie w tym celu jak najszybciej po stwierdzeniu ostateczności postanowienia o wszczęciu postępowania.

5.1. Czy powołanie rady uczestników scalenia jest obowiązkowe?

Powołanie Rady jest obowiązkowe w konkretnym przypadku – gdy liczba uczestników postępowania wynosi co najmniej 11 osób. Art. 9 Ustawy wskazuje bowiem, że „jeżeli liczba uczestników scalenia przekracza 10 osób, postępowanie scaleniowe prowadzi się z udziałem rady uczestników scalenia”. Przekroczenie liczby 10 osób oznacza, że musi być ich co najmniej 11. Nie powołuje się rady, gdy uczestników jest dziesięcioro.

Ustawa przewiduje także sytuację, gdy takiej rady nie uda się powołać. Inicjatywę przejmuje wtedy starosta.

5.2. Czy można powołać radę uczestników scalenia, gdy uczestników jest dziesięcioro lub mniej?

Przepis art. 9 ust. 1 Ustawy stanowi, że postępowanie scaleniowe prowadzi się z udziałem rady uczestników scalenia w składzie 3–12 osób, jeżeli liczba uczestników scalenia przekracza 10 osób. Oznacza to, że minimalną liczbą osób będących uczestnikami obligującą do powołania rady jest 11. Zarówno dziesięcioro, jak i mniejsza liczba uczestników powoduje, że rada nie powinna, a wręcz nie może zostać powołana. Powołanie rady uczestników przy tak stosunkowo małej liczbie uczestników należy bowiem brać również w kontekście powołania komisji, która bierze udział w opracowywaniu projektu scalenia. W art. 10 Ustawy wskazane jest bowiem wprost, że w skład komisji wchodzi rada uczestników scalenia, ale w momencie, gdy uczestników jest więcej niż 10. Natomiast gdy liczba uczestników nie przekracza tej liczby, ustawa stanowi, że automatycznie wszyscy uczestnicy scalenia stają się członkami komisji.

5.3. Czy do rady uczestników można powołać kogoś spoza grona uczestników (np. ekspertów lub osoby cieszące się autorytetem na danym terenie, ale nie będące stronami)?

Odpowiedź jest tutaj negatywna i wynika z samego brzmienia nazwy podmiotu oraz sposobu jej powołania. Rada reprezentuje uczestników z każdej wsi objętej scaleniem, a więc powinna zostać wybrana z ich grona. Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, stwierdzając w jednym ze swych orzeczeń, że „sama nazwa ”rada

uczestników scalenia" świadczy o tym, że w jej skład wchodzi uczestnicy scalenia, wybierani i odwoływani przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem"²⁸.

5.4. Czy przy jedenastu uczestnikach scalenia można powołać radę uczestników scalenia w liczbie dwunastu osób, skoro Ustawa dopuszcza dwunastoosobową radę przy liczbie uczestników przekraczających dziesięć osób?

Odpowiedź jest negatywna z tego samego względu, co przy poprzednim pytaniu. Chęć takiego wyboru wskazywałaby na konieczność wybrania kogoś spoza grona samych uczestników.

5.5. Czy skoro w Ustawie jest mowa, że rada jest wybierana i odwoływana przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem, to znaczy, że w każdej wsi objętej scaleniem powinna zostać powołana taka rada?

Choć faktycznie, sformułowanie zawarte w art. 9 ust. 1 Ustawy może semantycznie zostać uznane za niezgrabne, to należy odczytywać to w ten sposób, że rada jest jedna, a po prostu w jej wyborze mają prawo uczestniczyć uczestnicy ze wszystkich wsi objętych scaleniem. Wskazuje też na to fakt, że starosta jest wyposażony w kompetencję powołania zastępczego zespołu w przypadku niepowołania rady (art. 9 ust. 3 Ustawy); ponadto w ustępie drugim art. 9 sformułowano nakaz wyboru rady na zebraniu, a nie rad na zebraniach. Dodatkowo to rada (jako jedno ciało) wchodzi w skład komisji, o której mowa w art. 10.

5.6. Co jeśli zebranie okaże się fiaskiem i w dwóch terminach taka rada nie zostanie powołana? Co jeśli uczestnicy po prostu odmówią sformowania takiego ciała?

W obu przypadkach starosta ma obowiązek powołać specjalny zespół, którego skład jest powiązany z funkcjami społecznymi jej członków. Zgodnie z art. 9 ust. 3 Ustawy w drodze postanowienia starosta powołuje w takich sytuacjach zespół, w skład którego wchodzi rada sołecka, sołtys oraz przedstawiciel Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (jeśli KOWR jest uczestnikiem scalenia) oraz przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników. Natomiast w przypadku, gdy postępowaniem scaleniowym objęto grunty więcej niż jednej wsi, w skład zespołu wchodzi sołtysi tych wsi, przedstawiciele rad sołeckich po jednym z każdej wsi, przedstawiciel Krajowego Ośrodka będącego uczestnikiem scalenia oraz przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników. Zespół ten, zgodnie z przepisem, pełni rolę rady uczestników scalenia. Oznacza to w moim przekonaniu, że nie można już potem odwołać zespołu i powołać rady. Funkcję swą zespół pełni więc do końca postępowania. Ma to na celu zachowanie sprawności postępowania. Starosta ma tutaj swobodę doboru członków zespołu spośród członków wskazanych gremiów.

²⁸Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. II SA/Wr 399/11.

5.7. Czy radę można wybrać wyłącznie po wszczęciu postępowania, czy uczestnicy mogą np. zrobić to przed rozpoczęciem prac scaleniowych?

Ponieważ postanowienie o wszczęciu postępowania określa także liczbę i skład (przynajmniej początkowy) uczestników scalenia, jest niedopuszczalne zwoływanie zebrania i wybór rady przed wydaniem takiego postanowienia przez starostę. Nie istnieje również możliwość konwalidowania takich czynności przez zwołanie zebrania już w prawidłowym terminie, gdzie zostanie podjęta uchwała o zaakceptowaniu takiego grona. Wybór powinien odbyć się wyłącznie na specjalnie do tego celu zwołanym zebraniu po wszczęciu postępowania. To dosyć twarde stanowisko zostało poparte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2007 r., sygn. IV SA/Wa 383/07.

5.8. Czy jeśli zebranie wybierze do rady dwóch uczestników, to czy można później dokooptować jednego członka rady na oddzielnym zebraniu?

Zgodnie z przepisem art. 9 Ustawy rada ma liczyć co najmniej 3 członków i jest wybierana na zebraniu w tym celu zwołanym. Wybór mniejszej liczby osób do rady jest równoznaczny więc z brakiem wyboru rady przez uczestników we wskazanym terminie i pozwala staroście na powołanie zespołu, o którym mowa w art. 9 ust. 3.

5.9. Czy do wyboru rady jest wymagane kworum na zebraniu?

Ustawa na ten temat milczy, w przeciwieństwie do większości, które są wymagane na zebraniach dotyczących szacunku gruntów (por. art. 13 ust. 2 Ustawy). Należy więc uznać, że żadne kworum przy wyborze rady nie jest wymagane. Wyłącznie z ostrożności należy stwierdzić, że liczba osób uczestniczących powinna być na tyle duża w stosunku do liczby uczestników, by ciężko było podważyć sensowność i prawidłowość wyboru członków rady np. przed sądem. Na pewno za prawidłowy wybór powinien zostać uznany taki, przy którym była obecna połowa uczestników. Duża więc w tej mierze rola czynności faktycznych, a więc zwykłej aktywności pracowników starostwa związanych z informowaniem o zebraniu mieszkańców wsi objętych scaleniem.

5.10. Czy w przypadku postępowania wymiennego powołuje się radę?

Nie, specyfika postępowania wskazuje na to, że wszyscy uczestnicy biorą w nim udział bezpośrednio. Nie ma też do tego podstawy prawnej w Ustawie.

6 | Komisja i geodeta-projektant

Komisja doradcza, powoływana na podstawie art. 10 Ustawy, pełni kilka kluczowych funkcji w procesie wydawania decyzji scaleniowej. Jej głównym zadaniem jest zaś doradzanie geodecie, który przygotowuje projekt scalenia.

6.1. Kto wchodzi w skład komisji?

Ustawa wskazuje minimalny skład komisji oraz zezwala na dowoływanie innych członków. Obowiązkowo muszą się więc w niej znaleźć:

1. Wszyscy uczestnicy scalenia, a jeśli liczba uczestników jest większa niż 10 osób – cała rada uczestników scalenia.
2. Przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników.
3. Przedstawiciel Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa będącego uczestnikiem scalenia.
4. Przedstawiciel starosty, na którego terenie działania są położone grunty objęte scaleniem.
5. Przedstawiciel izby rolniczej, na której terenie działania są położone grunty objęte scaleniem.
6. Przedstawiciel gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem (jeśli gmin jest więcej, każda gmina ma swojego przedstawiciela).
7. Sołtys lub członek rady sołectkiej wsi, której grunty tworzą obszar scalenia.

Brak kogokolwiek z wyżej wymienionych w składzie komisji może stanowić w oczach sądu błąd proceduralny, który wraz z innymi uchybieniami może sumarycznie spowodować uchylenie decyzji²⁹.

Ponadto, Ustawa w art. 10 ust. 3 pozwala na dołączenie do tego grona rzeczoznawców. Robi się to już po powołaniu komisji, ponieważ wymagany jest tu jej wniosek. Z racji tematyki, jaką zajmuje się komisja, powinni to być eksperci w wybranych dziedzinach np. biegli sądowi, rzeczoznawcy majątkowi, ludzie nauki zajmujący się np. roślinnością, wyceną gruntów, systemami melioracyjnymi itp.

6.2. W formie jakiego aktu starosta powołuje komisję?

W praktyce spotyka się dwie formy powoływania takich komisji – zarządzenie lub postanowienie. Nie jest to określone w Ustawie. Autor niniejszego poradnika skłania się ku powoływaniu w formie postanowienia, jako że jest to element postępowania administracyjnego, a starosta rozstrzyga tu o kwestii obsady personalnej. Zarządzenia są ze swej natury skierowane bardziej na wywołanie efektu wewnątrz danej organizacji. Tymczasem komisja rozstrzyga pewne kwestie, które mogą mieć wpływ na późniejsze uprawnienia i obowiązki stron, a więc oddziałuje na zewnątrz. Natomiast powołanie komisji zarządzeniem nie należy oczywiście uznawać za błąd. Niemniej, powołanie komisji powinno zostać w jakiś sposób obwieszczone uczestnikom.

6.3. Czy można wskazać upoważnionego geodetę w postanowieniu o wszczęciu postępowania?

Tak. Geodetę wskazuje się imiennie.

6.4. Czy w trakcie postępowania można zmienić geodetę-projektanta scalenia?

Ustawa nie zabrania takiej zmiany. Z różnych, choćby życiowych względów, taka podmiana może okazać się konieczna. Starosta upoważnia wtedy kolejnego geodetę. Uczestnicy powinni zostać o tym poinformowani w przyjęty w danym postępowaniu sposób.

6.5. Czy starosta ma formalny wpływ na pracę geodety-projektanta scalenia?

Nie. Organ nie może nakazać geodecie dokonania konkretnych rozstrzygnięć w planie scalenia lub wymiany. Niemniej, oba podmioty są obowiązane ze sobą współpracować. Ponadto, w składzie komisji znajduje się przedstawiciel starosty, który może reprezentować na jej forum pogląd organu na rozstrzygane sprawy. Jedyne pośrednio, po rozpatrzeniu zastrzeżeń do projektu, starosta może nakazać naniesienie poprawek, wskazując wytyczne (por. pyt. 10.36.), ale nie ma możliwości wplynięcia na kwestię technicznych rozwiązań. Ostatecznie, starosta jako organ prowadzący postępowanie, może odmówić zatwierdzenia planu scalenia, który uzna za niespełniający celu scalenia.

²⁹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. II SA/Lu 724/12.

7 | Oznaczanie obszaru scalenia

6.6. Jak zapadają rozstrzygnięcia komisji?

Jak przystało na ciało kolegialne, ewentualne rozstrzygnięcia (np. w sprawie opinii do zastrzeżeń do planu), komisja powinna podejmować w formie uchwał podejmowanych zwykłą większością głosów podczas jej posiedzeń i odpowiednio zaprotokołowanych. Korum jest wymagane przy rozpatrywaniu zastrzeżeń uczestników do projektu scalenia.

6.7. Kto zapewnia obsługę administracyjno-biurową komisji?

Starosta jako organ prowadzący postępowanie.

Nowelizacją z dnia 2 grudnia 2021 r. dodano do Ustawy przepis art. 7a, zgodnie z którym po wszczęciu postępowania scaleniowego lub wymiennego określa się przebieg granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów.

7.1. O jakie granice obszaru scalenia chodzi?

Zgodnie z uzasadnieniem nowelizacji³⁰, chodzi o tzw. zewnętrzne granice obszaru scalenia lub wymiany. Nie chodzi więc o granice działek ewidencyjnych, gospodarstw lub gruntów wewnątrz tego obszaru. W rzeczywistości chodzi o fizyczne potwierdzenie w terenie przebiegu granic obszaru wyznaczonego już przecież w postanowieniu o wszczęciu postępowania (gdzie występuje taki wymóg – art. 7 ust. 2 pkt 1 Ustawy; zob. też Rozdział II, pyt. 3.1.).

7.2. W jaki sposób ma się określać przebieg granic?

Art. 7a ust. 1 Ustawy stanowi, że do określania przebiegu granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów, stosuje się przepisy prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące określania przebiegu granic. Należy więc w razie potrzeby stosować przepisy rozdziału 6 „Rozgraniczanie nieruchomości” ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zgodnie z art. 35 prgeodkart na obszarach objętych postępowaniem scaleniowym, sprawy sporne związane z ustaleniem przebiegu granic nieruchomości rozstrzyga organ prowadzący to postępowanie, stosując odpowiednio przepisy o rozgraniczaniu nieruchomości, a sprawy o rozgraniczenie nieruchomości, toczące się przed organami administracji państwowej po wszczęciu postępowania scaleniowego, są rozpatrywane w ramach tego postępowania. O tym, że chodzi tutaj również o postępowania scaleniowe z Ustawy, potwierdza doktryna³¹.

Zgodnie z intencją projektodawców ma się dokonywać to w szczególności w postaci wznowienia znaków granicznych, wyznaczenia punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków lub ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych.

³⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych (druk nr 1694, IX kadencja Sejmu).

³¹ E. Stefańska [w:] Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, wyd. II, red. J. Lang, J. Maćkowiak, T. Myśliński, Warszawa 2018, art. 35.

8 | Szacowanie wartości gruntów

7.3. Kogo należy poinformować o wyznaczeniu granic obszaru w terenie?

Jest to jedyna sytuacja, gdy w postępowaniu wystąpią osoby niebędące uczestnikami, choć nie na zasadzie strony. Zgodnie z art. 7a ust. 2 starosta zawiadamia właścicieli gruntów przyległych do granic obszaru scalenia o miejscu i terminie wykonywania czynności. Kategoria „właściciele gruntów przyległych” obejmuje więc nie tylko właścicieli-uczestników, których grunty przylegają do tej granicy „od środka”, ale też osoby, które są właścicielami gruntów przyległych do granicy, a które nie weszły w obszar scalenia lub wymiany (zewnątrzne grunty sąsiednie w stosunku do gruntów objętych scaleniem). Udział w czynnościach jest dobrowolny (por. art. 32 prgeodkart).

7.4. Kto dokonuje czynności?

Biorąc pod uwagę kontekst dokonywania czynności, powinien zostać do tego wyznaczony geodeta-projektant planu scalenia lub wymiany.

Ten etap postępowania jest rozciągnięty czasowo, ale dla uczestników jest w zasadzie kluczowy. Szacunek ma bowiem przełożenie na ostateczny wygląd planu scalenia, w szczególności na zachowanie zasady ekwiwalentności, o której będzie jeszcze mowa. Samo szacowanie można podzielić na dwa etapy: ustalanie jego zasad oraz dokonanie szacunku z jego zatwierdzeniem. Dotyczą tego artykuły od 11 do 13 Ustawy.

8.1. Czy na potrzeby szacunkowe trzeba przeprowadzać gleboznawczą klasyfikację gruntów?

Tak, jest to obowiązek. Wynika on z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U.2012 poz. 1246). W § 3 rozporządzeniu wskazano, że klasyfikację przeprowadza starosta z urzędu albo na wniosek właściciela gruntów podlegających klasyfikacji, albo innego władającego takimi gruntami wykazanego w ewidencji gruntów i budynków. Natomiast § 4 pkt 3 przesądza, że z urzędu przeprowadza się gleboznawczą klasyfikację na gruntach objętych postępowaniem scaleniowym. Celem jest tutaj odpowiednia klasyfikacja gruntów, na potrzeby prawidłowego przeprowadzenia szacunku porównawczego. Procedurę powinno przeprowadzić się więc już w trakcie postępowania scaleniowego, ponieważ wtedy wiadomo, które grunty będą podlegać scaleniu. Najlepiej byłoby rozpocząć ją niedługo po wszczęciu samego postępowania scaleniowego, by mogła zostać zatwierdzona jeszcze przed momentem szacowania wartości gruntów.

8.2. Kto i w jaki sposób ustala zasady szacunku gruntów?

Dokonują tego uczestnicy scalenia, na specjalnie zwołanym zebraniu, w drodze uchwały (art. 11 ust. 1 Ustawy). Zebraniu temu przewodniczy przedstawiciel starosty (może to być oczywiście przedstawiciel starosty w komisji doradczej).

Uchwały są podejmowane większością trzech czwartych głosów w obecności co najmniej połowy liczby uczestników scalenia. W razie niepodjęcia uchwały na zebraniu zwołanym w pierwszym terminie, za ważną uważa się uchwałę podjętą większością trzech czwartych głosów uczestników scalenia, obecnych na zebraniu zwołanym w drugim terminie (art. 13 ust. 2 Ustawy). Stąd warto w zawiadomieniu o miejscu i terminie zebrania uczestników od razu wyznaczyć drugi termin, który może zostać oznaczony na ten sam dzień, co termin pierwszy (tylko w odpowiednio późniejszej godzinie). Możliwość taką w kontekście zebrań zwoływanych zgodnie z art. 13 ust. 2 potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny³².

³² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2010 r., sygn. II OSK 752/09.

Za nieprawidłową należy uznać praktykę, gdzie takie zasady ustaliłaby samodzielnie rada albo komisja.

8.3. Czy istnieje normatywny wzór struktury i treści uchwały w sprawie zasad szacunku gruntów?

Takiego wzoru nie ma. Wobec tego, zasady szacunku mogą znaleźć się bezpośrednio w jej treści lub stanowić załącznik. Na podstawie praktyki można stwierdzić, że uchwała może mieć poniższą strukturę:

1. Nagłówek (data, miejscowość, numer uchwały, stwierdzenie czego uchwała dotyczy).
2. Podstawa prawna (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 2 i 3 Ustawy).
3. Stwierdzenie, że przyjmuje się zasady szacunku gruntów:
 - w przypadku, gdy stanowią załącznik: „stanowiące załącznik nr... do uchwały”,
 - w przypadku, gdy są zawarte w treści – oddzielna jednostka redakcyjna im poświęcona;
4. Moment wejścia w życie uchwały (najczęściej: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”).
5. Podpisy.

Pod uchwałą bezwzględnie powinien podpisać się przedstawiciel starosty – przewodniczący zebrania. Dobrą praktyką jest też podpis przewodniczącego lub wszystkich członków rady albo przewodniczącego tudzież członków komisji doradczej.

8.4. Czy istnieje ogólna metoda określania w uchwałach wartości poszczególnych rodzajów gruntów?

Nie ma i w praktyce występują różne modele np. punkty przeliczeniowe za hektar, widełki wartości w zależności od rodzaju gruntów, wartości bonitacyjne, a nawet wskazywanie wartości za poszczególne działki.

Dodatkowe wymogi ustawodawca postawił co do tzw. upraw specjalnych w art. 11 ust. 3 i 4 Ustawy. Wartość szacunkową lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych stanowi wartość szacunkowa gruntów, obliczona na podstawie przyjętych zasad szacunku wykonanego razem z wartością drzewostanów, drzew i krzewów, a także innych części składowych gruntów, ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Użyty w art. 11 ust. 3 Ustawy spójnik „oraz” decyduje o zsumowaniu wartości szacunkowej gruntu za-

jętego przez uprawę oraz wartości tej uprawy. Dopiero wynik tego zsumowania będzie określać wartość szacunkową gruntu (np. sadu) zajętego pod uprawę³³. Natomiast jeżeli scaleniem zostały objęte grunty leśne o takiej samej wartości, z drzewostanami o jednakowych elementach szacunkowych, można zaniechać szacowania drzewostanów. Jeżeli zebranie uczestników przyjęło uchwałę o tym, że drzewostan leśny w poszczególnych kompleksach uznaje się za równoważny, to brak jest podstaw do kwestionowania ustalonych w ten sposób wartości³⁴.

Przyjęte zasady mają decydujący wpływ. Ustalana ostatecznie wartość szacunkowa gruntów nie jest tożsama z ich powierzchnią, ale ma odnosić się do ich wartości ustalonej właśnie według zasad, które zostają określone w formie uchwały przez uczestników³⁵.

8.5. Jakie są kompetencje starosty w ramach ustalania zasad szacunku gruntów?

Starosta ma funkcję nadzorczą w stosunku do przyjętej uchwały. Z urzędu musi on bowiem zbadać, czy szacunek taki odpowiada słusznym interesom uczestnika (art. 11 ust. 1 zd. 2 Ustawy). Chodzi tu o interes rozumiany dwojako: indywidualny, konkretnego uczestnika (konkretny gospodarz może być pokrzywdzony, gdy sąsiedzi ustalą, że przyjmą niekorzystne tylko dla niego przeliczniki), ale też ogólny, dotyczący przeciętnego uczestnika (np. przeliczniki czy wartości gruntów w ramach zasad są zaniżone).

W przypadku naruszenia interesów, starosta wydaje w tej sprawie postanowienie. Powoduje ono skutki zrównane z brakiem ustalenia zasad przez uczestników. Postanowienie to jest niezaskarżalne, jest więc to bardzo silne uprawnienie organu.

8.6. Co jeśli uchwała nie została podjęta w terminie lub stwierdzono naruszenie interesu uczestników?

Zgodnie z Ustawą, w razie nieokreślenia zasad szacunku przez uczestników scalenia, podmiot dokonujący szacunku gruntów robi to na podstawie cen obowiązujących przy sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, z uwzględnieniem położenia gruntów na obszarze scalenia oraz ich przydatności rolniczej i funkcji terenu wynikającej z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 11 ust. 2).

8.7. Kto szacuje grunty?

Zgodnie z art. 10 ust. 1 grunty szacuje geodeta-projektant scalenia przy udziale komisji doradczej.

³³ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 13 marca 2023 r., sygn. II SA/Rz 1349/22.

³⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 października 2016 r., sygn. IV SA/Wa 3336/15.

³⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Kr 1243/22.

8.8. W jaki sposób ogłasza się wyniki oszacowania gruntów?

Zgodnie z art. 12 ust. 1 Ustawy wyniki oszacowania gruntów, lasów oraz upraw specjalnych, ogłasza się na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę, a następnie udostępnia się je do publicznego wglądu na okres 7 dni we wsiach objętych scalaniem. Komisja powinna w tym celu przygotować protokół lub inną formę sprawozdania z przeprowadzenia prac szacunkowych. Wyniki można przedstawić w formie opracowanej przez geodetę mapy szacunku porównawczego oraz rejestru szacunku porównawczego gruntów przed scaleniem, co dzieje się w praktyce najczęściej.

8.9. Czy na zebraniu powinien być geodeta lub komisja?

Nie jest to wymagane, niemniej jest to wskazane, ze względu na możliwość składania już wtedy zastrzeżeń do dokonanego szacunku (por. art. 12 ust. 2 Ustawy). Obecność osób, które przygotowywały szacunek, może wyjaśnić pewne wątpliwości.

8.10. Co znaczy „udostępnienie do publicznego wglądu we wsiach”?

Organ powinien pozostawić do wglądu dokumenty, w których są przedstawione wyniki szacunku w miejscach, gdzie będzie do nich swobodny dostęp – szkołach, świetlicach, bibliotekach, remizach OSP, budynkach gdzie zazwyczaj zbiera się rada sołecka lub przyjmują sołtys. Wyłożenie to powinno odbyć się we współpracy z miejscowym sołtysiem i gminą.

8.11. Zgodnie z Ustawą, uczestnicy mogą wnosić zastrzeżenia do szacunku, a rozpatruje je komisja. Jaki jest termin na rozpatrzenie zastrzeżeń uczestników?

Ustawa tego wprost nie reguluje. Wszystko zależy więc od liczby wniesionych zastrzeżeń. Ponieważ zastrzeżenia można wnosić od dnia przedstawienia wyników przez 7 dni, zdaniem autora pierwsze posiedzenie komisji w tej sprawie powinno odbyć się w ciągu kolejnego tygodnia, od daty granicznej do wnoszenia zastrzeżeń. Natomiast inną sprawą jest ostateczny termin rozpatrzenia zastrzeżeń i zapoznania uczestników z ustaleniami komisji (art. 12 ust. 3). Powinien być to racjonalny termin względem liczby wniesionych zastrzeżeń. Przy niewielkiej liczbie zastrzeżeń można założyć, że komisji może zająć to około miesiąca, zgodnie z dyrektywami art. 35 KPA (które można traktować jako pewien wzorzec, a nie wiążącą dyspozycję). Po zakończeniu pracy komisji w tym względzie, jej przewodniczący powinien poinformować starostę o tym fakcie, który niezwłocznie powinien w tej sprawie zwołać zebranie uczestników, zgodnie z art. 31 Ustawy.

8.12. W jaki sposób rozpatruje się zastrzeżenia?

Komisja, po konsultacji z geodetą, powinna głosować czy przyjmuje dane zastrzeżenie. Wyniki głosowania powinny zostać zaprotokołowane. W przypadku przyjęcia zastrzeżenia, do szacunku powinno nanieść się poprawki.

Następnie na zebraniu przedstawia się wyniki prac komisji. Jeśli komisja nie przychyliła się do zastrzeżeń, uczestnik może je podtrzymać. W takim wypadku można powołać specjalny zespół.

8.13. Czy powołanie zespołu do spraw rozpatrzenia utrzymanych zastrzeżeń do szacunku jest obowiązkowe?

Nie. Decyduje o tym zebranie uczestników. Art. 12 ust. 3 mówi bowiem, że „uczestnicy scalenia mogą na tym zebraniu powołać dodatkowy zespół”, a nie że „uczestnicy scalenia powołują dodatkowy zespół”.

8.14. Jak należy rozumieć „osoby niezainteresowane” powołane do zespołu?

Ustawa nie określa, czy chodzi tu o uczestników scalenia, czy kogokolwiek. Przyjąłbym jednak koncepcję, że względu na specyfikę postępowania (np. zasady powołania rady), że chodzi tu o uczestników, którzy nie zgłosili zastrzeżeń do szacunku swoich gruntów lub nie dotyczą ich bezpośrednio utrzymane zastrzeżenia. Nie mogą to być też członkowie komisji, a więc uczestnicy-członkowie rady.

8.15. Co to znaczy „utrzymywanie się zastrzeżenia” z art. 12 ust. 3 Ustawy?

Interpretacja oparta na ekonomice postępowania wskazywałaby, że na zebraniu z przedstawieniem ustaleń komisji, należy wnieść zastrzeżenie do tego samego gruntu co poprzednio, w co najmniej podobnym zakresie. Nie mogą to być nowe zastrzeżenia (np. do innego gruntu).

8.16. W jaki sposób dodatkowy zespół przedstawia swoją opinię?

Zdaniem autora należy przyjąć interpretację, zgodnie z którą zespół przedstawi opinie co do zastrzeżenia komisji, a ta podejmie ostateczną decyzję. Następnie, starosta winien zwołać ostatnie w tym temacie zebranie, gdzie zostaną przedstawione opinie zespołu oraz odniesienie się do nich komisji. Zebranie to może być połączone z zebraniem zatwierdzającym szacunek.

8.17. W jaki sposób zatwierdza się szacunek gruntów?

Określa to art. 13 Ustawy. Zgodę na dokonany szacunek gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych, uczestnicy scalenia wyrażają w formie uchwały. Uchwała ta – podobnie jak uchwała w sprawie uchwalenia zasad szacunku – zapada większością trzech czwartych głosów w obecności co najmniej połowy liczby uczestników scalenia. W razie niepodjęcia uchwały na zebraniu zwołanym w pierwszym terminie, za ważną uważa się uchwałę podjętą większością trzech czwartych głosów uczestników scalenia obecnych na zebraniu zwołanym w drugim terminie. Wszystko odbywa się na zebraniu zwołanym przez starostę i kierowanym przez jego przedstawiciela. Również tutaj, nie ma normatywnych wymogów co do struktury takiej uchwały – można wzorować się odpowiednio na uchwale ustalającej zasady, przy czym jako załączniki powinny się w niej znaleźć mapa szacunku porównawczego lub rejestr szacunku porównawczego gruntów przed scaleniem (por. pyt. 8.3.).

8.18. Jaka jest procedura, gdy uczestnicy nie zaakceptują szacunku gruntów?

W takiej sytuacji musi interweniować starosta. Zgodnie z art. 13 ust. 4 Ustawy, w razie niepodjęcia uchwały, starosta po rozpatrzeniu zgłoszonych zastrzeżeń (chodzi tu raczej o zastrzeżenia utrzymane i nieuwzględnione przez komisję), zasięgnięciu opinii rzeczoznawców (których starosta może dodatkowo powołać) oraz wprowadzeniu ewentualnych zmian (a więc poprawki mogą jeszcze zostać naniesione przez geodetę przy wsparciu komisji po wytycznych otrzymanych przez starostę), postanowieniem akceptuje szacunek gruntów, lasów oraz upraw specjalnych. Postanowienie to ogłasza się na zwołanym w tym celu zebraniu oraz wykląda do publicznego wglądu na okres 7 dni we wsiach objętych scalaniem. To postanowienie, w przeciwieństwie do postanowienia dotyczącego zasad szacunku, jest zaskarżalne zażaleniem, o czym stanowi wprost Ustawa.

Jest to działanie konieczne, gdyż bez zatwierdzenia szacunku nie można w zasadzie prowadzić postępowania. Jak stwierdzono w orzecznictwie zgoda uczestników na oszacowanie gruntów ma dla postępowania scaleniowego kapitalne znaczenie ze względu na art. 8 ust. 1 ustawy scaleniowej, który nakazuje uczestnikowi scalenia przyznać grunty o równej wartości szacunkowej w zamian za grunty dotychczas posiadane. Wobec tego, brak takiej zgody uniemożliwia w ogóle organom procedowanie w oparciu o ten dokument i dokonywania porównań. W takiej sytuacji wchodzi w grę art. 13 ust. 4 ustawy scaleniowej, który wyposaża starostę w kompetencje do wydania postanowienia o akceptacji dokonanego szacunku gruntów³⁶.

³⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. II SA/Rz 868/15.

8.19. Jakie są ogólne zasady szacunku przy wymianie?

Można powiedzieć, że o ile w scaleniu to uczestnicy domyślnie ustalają swoje zasady, w wymianie to ustawodawca proponuje zasady, które uczestnicy mogą zmodyfikować. Zgodnie z art. 10 ust. 4 Ustawy, w szacowaniu biorą udział wszyscy uczestnicy według zasad z art. 11 ust. 2-4 Ustawy. Natomiast mogą oni określić sobie inne zasady szacowania. Starosta nie ma tutaj możliwości władczych, uznać należy, że jest to wewnętrzna sprawa uczestników w jaki sposób oszacują oni swoje grunty.

Ponadto, w przypadku wymiany gruntów z zabudowaniami, wartość budynków określa się według wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego, na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami, chyba że strony uzgodnią inne zasady rozliczeń (art. 5 ust. 3 Ustawy).

8.20. Czy oświadczenie o jednomyślnym oszacowaniu gruntów, jakie mogą złożyć uczestnicy wymiany, może być złożone razem, czy każdy uczestnik musi zrobić to oddzielnie?

Zgodnie z art. 13 ust. 5 Ustawy dowodem jednomyślnego oszacowania gruntów przez uczestników wymiany lub ich zgody na dokonany przez rzeczoznawców szacunek lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych, są ich pisemne oświadczenia. Uczestnicy mogą zrobić to oczywiście pojedynczo (każdy składa swoje oświadczenie), natomiast przepis nie stoi na przeszkodzie uznaniu wspólnego oświadczenia podpisanego przez każdego uczestnika za złożenie do starosty oświadczeń. W końcu każdy podpisując to samo oświadczenie, robi to w swoim imieniu, a więc jeden dokument zawiera w sobie oświadczenia wszystkich uczestników. Starosta może więc uznać jedno pismo z oświadczeniem o akceptacji oszacowania gruntów, podpisane przez wszystkich uczestników, za złożenie oświadczeń i dowód jednomyślnego oszacowania gruntów przez uczestników wymiany.

8.21. Do kiedy należy czekać z otrzymaniem oświadczeń o zgodzie na dokonany szacunek w postępowaniu wymiennym? Brak zgody powoduje przecież obowiązek umorzenia postępowania (art. 13 ust. 6).

W Ustawie brak jest w tym względzie szczegółowych wytycznych. Wydaje się, że to sami uczestnicy powinni na wstępie poinformować starostę o przewidywanym terminie określenia szacunku i przekazaniu oświadczeń o zgodzie na szacunek. Jest też możliwe, by to starosta wyznaczył stronom odpowiednią datę. W razie braku porozumienia, ale z widoczną możliwością jego osiągnięcia (np. gdy uczestnicy twierdzą, że jest wola wymiany, ale pozostały do uzgodnienia drobne kwestie), jest możliwe zorganizowanie np. rozprawy administracyjnej albo zorganizowanie mediacji. Starosta powinien więc ocenić tę kwestię na podstawie informacji uzyskiwanych od uczestników w toku postępowania. Decyzja o umorzeniu musi być poparta obserwacją stanu faktycznego. Postępowanie wymienne jest bowiem z założenia bardziej elastyczne (i mniej sformalizowane) niż scaleniowe.

9 Zakaz wycinek

Zgodnie z art. 15 Ustawy, z chwilą wszczęcia postępowania scaleniowego lub wymiennego, obejmującego lasy i grunty leśne, wstrzymuje się wydawanie zezwoleń na wyręb drzew do czasu zakończenia postępowania, a niezrealizowane zezwolenia tracą moc. Przepis ten nie obejmuje cięć sanitarnych. Artykuł stanowi jedną z najmocniejszych, bezpośrednich norm dotyczących praw i obowiązków uczestników w trakcie postępowania.

9.1. Czy przepis o zakazie wycinek obejmuje też krzewy?

Nie. Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody³⁷, krzew jest inną kategorią roślin niż drzewo (art. 5 pkt 26a i 26b). Ustawa o lasach³⁸ również wymienia drzewa i krzewy jako oddzielne typy roślinności (np. art. 3 pkt 1, art. 30 ust. 1 pkt 5).

9.2. Czy organ wydający zezwolenie musi po wszczęciu postępowania scaleniowego jednocześnie potwierdzić utratę mocy zezwolenia na wyręb drzew?

Nie. Dzieje się to z mocy prawa i tylko na obszarze scalenia lub wymiany. Dlatego w postanowieniu o wszczęciu postępowania zasadnym jest zawarcie klauzuli o treści art. 15 Ustawy. Obwieszczenie lub doręczenie do uczestnika stosownego postanowienia powinno wystarczyć, by uznać, że dowiedział się o zakazie.

9.3. Czy z lasu, objętego uproszczonym planem urzędzenia lasu, który wskazuje etat cięć, można w trakcie postępowania scaleniowego lub wymiennego pozyskiwać drewno?

W ustawie o lasach, która nakłada obowiązek sporządzania uproszczonych planów urzędzenia lasów (UPUL), nie definiuje się „zezwolenia na wyręb”, ani też czym wyręb jest. Należy więc uznać, że takim „zezwoleniem” w kontekście Ustawy jest etat cięć, czyli ilość drewna możliwa do pozyskania z lasu określona w UPUL. Dlatego też, UPUL traci w tej części moc w zakresie niezrealizowanym przez właściciela lasu przed wszczęciem postępowania scaleniowego lub wymiennego (choć jako dokument nadal dla lasu obowiązuje, gdyż określa on nie tylko etaty cięć, ale też inne działania związane z gospodarką leśną). Tak pozyskane drewno nie powinno być cechowane, a starosta powinien odmówić wydawania zaświadczeń w rozumieniu art. 14a ust. 3 ustawy o lasach. Możliwe jest natomiast pozyskiwanie drewna w przypadkach losowych (art. 23 ust. 4 ustawy o lasach), jeśli będzie to wynikać z cięć sanitarnych lub nie będzie wiązać się z wyrębem.

³⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1336 z późn. zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1356 z późn. zm.).

10 Projektowanie planu

Opracowywanie planu scalenia lub wymiany jest najbardziej rozbudowaną częścią merytoryczną omawianych postępowań. Poczynając od ogólnych zasad postępowania, przez przepisy rozstrzygające konkretne kwestie, znacząca część Ustawy dotyczy właśnie planu, który ma sporządzić upoważniony geodeta. Gros tych przepisów reguluje kwestie wydzielania gruntów. Zawarte w planie rozstrzygnięcia związane z kształtem obszaru po scaleniu lub wymianie, decydują w dużej mierze o ostatecznej treści decyzji kończącej postępowanie.

10.1. Zgodnie z art. 22 projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Co jeśli MPZP nie ma?

Projektant pomocniczo może kierować się rozstrzygnięciami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, czy też planem ogólnym gminy³⁹. Nie są one jednak wiążące.

10.2. Czym jest zasada ekwiwalentności?

Jest to podstawowa zasada przy projektowaniu planu scalenia. Jej wypełnienie w projekcie planu powinno decydować z perspektywy starosty o jego zatwierdzeniu. Wypełnia ona bowiem znaczną część istoty scalenia jaką jest uwzględnienie krzyżujących się interesów (zob. Rozdział I, pyt. 3.2.). W ocenie autora niniejszej publikacji, nie można tego utożsamiać wyłącznie z wartością szacunkową, którą określa się dla danego gruntu. Zasada budowana jest także przez przepisy dotyczące określania powierzchni gruntów, ich granic, wyrównywania strat, wydzielania gruntów, sprawiedliwych różnic szacunkowych oraz kwestii dopłat.

10.3. Co jest podstawowym elementem w zasadzie ekwiwalentności?

Statuuje to art. 8 ust. 1 Ustawy, który wyznacza dyrektywę przyznawania uczestnikom gruntów o równej wartości szacunkowej w zamian za grunty dotychczas posiadane. Chodzi więc o majątkową wartość gruntu wydzielanego w ramach scalenia lub przyznawanego w ramach wymiany. Powinna być ona identyczna lub maksymalnie zbliżona do wartości gruntu posiadanego przez uczestnika przed scaleniem/wymianą.

³⁹ W momencie wydania niniejszej publikacji plany ogólne gminy były stosunkowo nową instytucją, mającą zastąpić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wprowadzono je ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1688). W momencie publikacji nie funkcjonowały więc jeszcze realnie w systemie, ale obowiązek ich uchwalenia powoduje, że autor postanowił je uwzględnić jako przykład.

10.4. Co powinno wpływać na ostateczny ekwiwalent?

Ustawodawca, poza ogólną dyrektywą odnośnie wartości wydzielonego gruntu, wskazuje następujące składniki:

1. Powierzchnię wydzielonego gruntu (art. 14 ust. 2 Ustawy).
2. Podobne jakościowo i rodzajowo użytki (art. 14 ust. 1).
3. Widelki całościowej różnicy wartości gruntu dotychczasowego i wydzielonego (art. 8 ust. 2).

10.5. Jakie są zasady określania powierzchni wydzielanych gruntów?

Projektant powinien oczywiście dążyć do wydzielenia możliwie najbardziej zbliżonego powierzchniowo gruntu w stosunku do tego, który aktualnie posiada uczestnik. Ustawodawca nakłada tutaj też ograniczenia w różnicy powierzchni w stosunku do wartości nowego gruntu. Słusznie bowiem założono, że sama wartość nie musi być jedynym miernikiem rekompensaty. Pierwszą główną cechą nieruchomości w społecznym odczuciu jest bowiem często jej powierzchnia. Dlatego, zgodnie z art. 14 ust. 2 przy zachowaniu wartości gruntów, bez zgody uczestnika, różnica powierzchni wydzielonych mu gruntów w stosunku do powierzchni gruntów objętych scaleniem nie może przekraczać:

1. 20% powierzchni gruntów objętych scaleniem.
2. 10% dotychczas posiadanych gruntów o szczególnie wysokiej przydatności rolniczej lub gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze.

10.6. Czy dyrektywy różnic w powierzchni dotyczą tylko „zmniejszenia” gruntów?

Nie, działa to w obie strony, tzn. bez zgody użytkownika nie można mu ani ujmować więcej powierzchni w stosunku do poprzednio posiadanych gruntów, ani też przydzielać więcej – w stosunku większym niż wynika z ustawowych proporcji (w obu przypadkach).

10.7. Jaka jest zasada w wydzielaniu gruntów w zamian za uprawy specjalne?

Ustawodawca uznał, że zasada ekwiwalentności wymaga dążenia do zachowania substancji danych gospodarstw. Dlatego w zamian za objęte scaleniem lub wymianą lasy i grunty leśne oraz sady, ogrody, chmielniki i inne uprawy specjalne wydziela się użytki możliwie tego samego rodzaju i tej samej jakości (art. 14 ust. 1 Ustawy). Nie zawsze jest to jednak możliwe. Wydziela się wtedy inne użytki i stosuje dopłatę pieniężną, odpowiadającą różnicy wartości drzewostanów, drzew i krzewów, a także innych części składowych gruntów. Projektant powinien tu wydzielać w moim odczuciu użytki zbliżone

„gatunkowo” do dotychczasowych. Natomiast za zgodą uczestnika scalenia lub wymiany można wydzielić zupełnie inne użytki odpowiadające wartości potencjalnej dopłaty.

10.8. Jakie różnice w wartości są dopuszczalne? Nie da się bowiem zawsze wydzielić idealnie odpowiadających wartością nowych gruntów.

Ustawa przewiduje, że sprawiedliwą różnicą w wartości gruntów jest ta, nieprzekraczająca różnicą 3% dotychczasowej wartości posiadanych przez uczestnika gruntów. Chodzi tu zarówno o 97% dotychczasowej wartości szacunkowej (mniejsza wartość szacunkowa), ale też 103% dotychczasowej wartości (większa wartość szacunkowa). Z mocy prawa jest to wtedy równa wartość szacunkowa w stosunku do poprzedniego stanu gruntów danego użytkownika (art. 8 ust. 2 Ustawy). Oznacza to, że w tych przypadkach nie stosuje się dopłat.

Równość wartości przy różnicy $\pm 3\%$ w takim przypadku może wystąpić jednak zgodnie z przepisem jedynie wtedy, gdy projektant stwierdzi, że jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione wydzielenie gruntu o tej samej wartości szacunkowej. Ustawodawca przedkłada tutaj główny cel scalenia lub wymiany nad indywidualne interesy poszczególnych użytkowników, ponieważ ważniejsza w obu przypadkach jest poprawa warunków gospodarowania, a nie idealne odtworzenie wartości nieruchomości użytkowników.

W innym przypadku także różnice nieprzekraczające 3% powodują obowiązek dopłat (zasada pełnej ekwiwalentności). Przy czym trudno sobie wyobrazić, by tego typu małe różnice w wartościach nie mogły być tłumaczone właśnie w szczególności względami technicznymi (np. możliwością racjonalnego układu granic działek). W orzecznictwie pojawił się pogląd, zgodnie z którym organ jest zobligowany do wykazania w każdym przypadku, że zachowanie zasady pełnej ekwiwalentności z uwagi na powyższe uwarunkowania nie jest możliwe⁴⁰. Zdaniem autora wystarczy jednak w uzasadnieniu decyzji wskazać ogólne przyczyny takiego zrównania wartości gruntów z powołaniem się na przedmiotowy przepis (zob. też Rozdział IV, pyt. 2.3.).

10.9. Z czego mogą wynikać techniczne przeszkody w wydzieleniu gruntów o tej samej wartości lub brak uzasadnienia gospodarczego?

Ustawodawca nie wymienił tutaj przesłanek, ani konkretnych sytuacji np. w formie katalogu. Byłaby to faktycznie zbyt daleko idąca kazuistyka. Pozostawia się to więc do racjonalnego osądu geodety-projektanta, komisji oraz organu, który powinien wyjaśnić zasadność różnic w uzasadnieniu decyzji zatwierdzającej projekt. Przykładowo mogą to być więc poniższe sytuacje:

⁴⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn.. II SA/Kr 1243/22.

1. Potrzeba budowy drogi publicznej.
2. Występowanie naturalnych granic w terenie (np. rowy, skarpy) niedających możliwości wydzielania odpowiedniej powierzchni.
3. Konieczność dostępu do urządzeń melioracyjnych.
4. Przyznanie w projekcie lepszych jakościowo gruntów, gdzie przyznanie jeszcze większej ich powierzchni oznaczałoby ekonomiczną przewagę danego gospodarza nad sąsiadami.
5. Możliwość przemieszczania się maszyn i pojazdów rolniczych
6. Stworzenie w ramach scalenia miejsc użytku publicznego.

10.10. Zgodnie z art. 2 ust. 4 Ustawy, za grunty stanowiące współwłasność można, za zgodą współwłaścicieli, wydzielić odrębne dla każdego z nich grunty odpowiadające wartości udziałów we współwłasności. Czy potrzebna jest tu zgoda wszystkich współwłaścicieli?

Ponieważ takie wydzielenie wpływa na kwestię współwłasności, sprzeciw choćby jednego współwłaściciela co do takiej propozycji oznacza obowiązek zachowania lub wydzielenia gruntu będącego współwłasnością wszystkich dotychczasowych właścicieli działki.

Współwłaściciele mogą wnioskować o taki podział sami. Taki wspólny pisemny wniosek powinno uznać się za wyrażenie zgody. Nie jest też zabronione proponowanie takiego rozwiązania w toku postępowania przez projektanta za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie (np. pismem wystanym do współwłaścicieli z prośbą o pisemne stanowisko).

10.11. Czy wydzielone poszczególne grunty dla byłych współwłaścicieli należy opisywać szczegółowo w decyzji?

Można to zrobić, ale można też po prostu zawrzeć informację o dokonaniu takiego wydzielenia za zgodą współwłaścicieli i dołączyć do decyzji wykaz takich nieruchomości.

10.12. Czy aby objąć scaleniem grunty zabudowane, potrzebny jest wniosek właścicieli takich gruntów?

Nie. Do 2013 r. taki wniosek był faktycznie wymagany, by grunty zostały objęte scaleniem. W nowelizacji z tamtego roku⁴¹ zmieniono tę zasadę i obszar scalenia może teraz obejmować także bez zgody właścicieli grunty zabudowane, oczywiście pod warunkiem spełnienia przesłanek wszczęcia postępowania. Natomiast właściciele takich gruntów mają głos decydujący w kwestii ich wydzielania innym uczestnikom.

⁴¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2013 poz. 1157).

10.13. Jakie są warunki wydzielania gruntów zabudowanych?

Ustawa warunkuje w art. 2 ust. 3 i 3a takie rozwiązanie przy jednoczesnym spełnieniu poniższych przesłanek:

1. Dotyczy to postępowania scaleniowego;
2. Uzyskanej zgody uczestnika, który taki grunt ma objąć;
3. Uzyskanej zgody dotychczasowego właściciela gruntu na takie rozwiązanie;
4. Pod warunkiem:
 - rozbiórki lub przeniesienia przez dotychczasowego właściciela zabudowań w oznaczonym terminie albo
 - wyrażenia zgody przez dotychczasowego właściciela na dokonanie rozliczenia wartości zabudowań w gotówce lub w innej formie;
5. Niepogorszenia warunków korzystania z takiej nieruchomości, w szczególności dostępu do budynków, przy zmianie granic nieruchomości budynkowej.

Brak któregoś z tych warunków ogranicza geodetę-projektanta w kwestii zmiany granic takich nieruchomości.

10.14. W jakiej formie właściciel i uczestnik powinni wyrazić zgodę na wydzielenie gruntu zabudowanego? Czy skoro to nieruchomość, to musi być forma aktu notarialnego lub pod innym dodatkowym warunkiem?

Wystarczy tutaj zwykłe oświadczenie pisemne przedłożone do organu prowadzącego postępowanie. Wydzielenie takie może być też przeprowadzone na zgodny wniosek zainteresowanych osób składany w ramach propozycji uczestników (art. 7b Ustawy). Może to być też oświadczenie złożone w ramach odpowiedzi na propozycję ze strony projektanta (jak w przypadku współwłaścicieli – zob. pyt. 10.10).

10.15. Co oznacza „brak pogorszenia warunków korzystania z nieruchomości zabudowanej, w szczególności dostępu do budynków” w art. 2 ust. 3a?

Oznacza to albo pozostawienie dotychczasowego układu przestrzennego takiej nieruchomości albo zapewnienie jej w ramach scalenia swobodnego dostępu do budynków, dostępu do drogi publicznej, wydzielenia odpowiedniego terenu dookoła budynków, który będzie miał sens gospodarczy (np. do przechowywania lub parkowania maszyn i pojazdów lub swobodnego przejścia dla większych grup zwierząt).

10.16. Czy wydzielanie jednego gruntu rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest obowiązkowe, jeśli grunty uczestników w obszarze scalenia wchodzą w jej skład?

Jest obowiązkowe wyłącznie, jeśli rolnicza spółdzielnia produkcyjna (dalej także jako „spółdzielnia” lub „RSP”) wykaże się tu inicjatywą w trakcie postępowania. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Ustawy, aby wydzielić taką nieruchomości, RSP musi zgłosić wniosek, do którego należy dołączyć stosowną uchwałę walnego zgromadzenia członków. Wniosek powinien zostać złożony na piśmie do organu prowadzącego postępowanie.

10.17. Jakie są zasady wydzielania nieruchomości na rzecz RSP?

Ustala je art. 16 ust. 1 Ustawy. Wydzielenie takie wymaga:

1. Utworzenia jednej nieruchomości RSP (jednej całości).
2. Określenia przez organ udziału każdego z członków.
3. Ustalenia udziałów według szacunku porównawczego gruntów poddanych scaleniu.

Orzecznictwo potwierdziło, że celem przepisu jest utworzenie z rozproszonych wkładów członkowskich jednej całości i określenie w niej wielkości udziałów poszczególnych członków po to, aby po ustaniu członkostwa można je było zwrócić konkretnym członkom występującym ze spółdzielni⁴². Nieprawidłowe byłoby więc opracowanie w projekcie kilku większych nieruchomości spółdzielni zamiast jednej dużej.

Udziały można wskazać w załączniku do decyzji w formie wykazu. W uzasadnieniu decyzji powinno wskazać się podstawę do takiego działania (a więc opisać wniosek i uchwałę spółdzielni).

10.18. Czy można wydzielić grunt członkowi spółdzielni na jego wniosek w toku postępowania lub bez uchwały RSP? Rozstrzygnięcie takie zostałoby zawarte w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia.

Nie można. Zgodnie z art. 16 ust. 2 na wniosek członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej, który z niej występuje po zakończeniu postępowania scaleniowego, wydzielają się grunty odpowiadające jego udziałowi w wydzielonej na rzecz RSP nieruchomości przy zachowaniu zawartości kompleksu gruntów spółdzielczych.

⁴² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 1989 r., sygn. II SA 972/88.

Oznacza to, że wniosek taki może być złożony dopiero po przeprowadzonym postępowaniu scaleniowym (wydaniu decyzji zatwierdzającej projekt), a do jego skuteczności powinny zostać spełnione warunki inicjatywy spółdzielni. Musi to być też członek występujący ze spółdzielni po scaleniu, powinien więc dostarczyć dowód wystąpienia ze spółdzielni wskazujący na datę wystąpienia po zakończeniu postępowania. Takiego podejścia trzyma się orzecznictwo. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 25 lipca 2007 r., sygn. II SA/Go 88/07 stwierdził „iż nie jest możliwe wykorzystanie administracyjnego trybu wydzielania wkładów gruntowych byłym członkom spółdzielni produkcji rolnej, przewidzianego w art. 16 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy gruntów, bez uprzedniego spełnienia warunków określonych w ust. 1 tego artykułu.”. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu z 1989 r. skonstatował, że przy niespełnieniu warunków przewidzianych w ust. 1 niemożliwe jest wykorzystanie procedury z ustępu 2 jako administracyjnego trybu wydzielania wkładów gruntowych byłym członkom spółdzielni produkcji rolnej i pozostaje wówczas rozliczenie między stronami w formie umowy lub w postępowaniu cywilnym⁴³.

Ponadto, zgodnie z przywołanym przepisem, wydzielenie gruntów dla takiego członka spółdzielni następuje na podstawie decyzji starosty. Oznacza to oddzielne postępowanie administracyjne zakończone wydaniem odrębnej decyzji.

10.19. Czy cele użyteczności publicznej, na które można wydzielać w trakcie scalenia grunty zgodnie z art. 17 Ustawy, należy utożsamiać z celami publicznymi w rozumieniu art. 6 UGN?

Nie, są to kategorie pokrywające się, ale nie tożsame. Użyteczność publiczną należy traktować tu szerzej, natomiast regulacja z ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy konkretnych rodzajów działań mających na celu realizację ogólnego celu publicznego. Pod kątem Ustawy należy bardziej patrzeć na funkcję użytkową dla danej, lokalnej społeczności (stąd określenie „miejscowa użyteczność” w przepisie) jaka ma zostać zorganizowana na przeznaczonym do tego gruncie. Przykładami mogą tu być urządzenie placu zabaw, postawienie wiaty przystankowej lub tablicy ogłoszeniowej, wydłużenie ścieżki rowerowej, wydzielenie przestrzenne kapliczki. Ważna jest jednak przestanka niezbędności, którą powinno się oceniać na podstawie miejscowych stosunków i głosów lokalnych społeczności.

⁴³ Ibidem.

10.20. Czy można wydzielić grunty na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz na urządzenia wodne stanowiące własność Skarbu Państwa, jeśli na obszarze scalenia nie ma gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy?

Przepis w takiej sytuacji wspomina wyłącznie o wydzieleniu z gruntów uczestników dróg dojazdowych do gruntów rolnych lub leśnych (art. 17 ust. 2 Ustawy). Wobec jednoznacznej dyrektywy ustępu 1, który nakazuje wydzielanie gruntów niezbędnych na cele miejscowej użyteczności publicznej, pod ulice i drogi publiczne oraz na wykonanie i utrzymanie albo przewidziane do takiego wykonania i utrzymania urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa z gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy, wydaje się, że Ustawodawca przyjął koncepcję, że brak takowych gruntów oznacza „oddanie” danego terenu wyłącznie na indywidualne potrzeby gospodarstw rolnych. Odpowiedź powinna być więc negatywna.

10.21. Jak należy rozumieć wydzielane drogi dojazdowe z art. 17 ust. 2 Ustawy?

Można je utożsamiać z najniższą kategorią dróg publicznych (drogą klasy D) w rozumieniu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r., w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. 2022 poz. 1518) wraz z przyporządkowanymi im tam parametrami technicznymi. Niemniej, Ustawa nie odwołuje się do parametrów technicznych, wobec czego wydaje się, że zasadne jest uznanie za prawidłowe wydzielenia takiego gruntu i zaprojektowania drogi, która pozwoli po prostu na swobodny dojazd pojazdów mechanicznych w celu prowadzenia na gruncie prac rolnych.

Drogi te, wydzielane z gruntów uczestników scalenia, mogą biec jedynie do gruntów rolnych lub leśnych.

10.22. Czy wydzielenie gruntów pod drogi dojazdowe z gruntów uczestników scalenia i zmniejszenie przydzielanego im obszaru, oznacza takie działanie w stosunku do wszystkich uczestników, czy tylko tych, do których będzie biec dojazdówka?

Jeżeli na terenie objętym scaleniem nie ma gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i gruntów gminy, grunty pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych lub leśnych wydziela się z gruntów uczestników scalenia, a każdemu z nich zmniejsza się przysługujący mu obszar gruntów o część, której wartość szacunkowa odpowiada stosunkowi wartości szacunkowej gruntów przeznaczonych na wymieniony cel, do wartości wszystkich scalanych gruntów. Moim zdaniem, biorąc pod uwagę treść przepisu, oba sposoby wskazane w pytaniu są prawidłowe. Projekt może zakładać proporcjonalne małe zmniejszenie przydzielanego gruntu wszystkim uczestnikom (z małymi dopłatami), a może też zakładać, że więcej „zabierze się” tym, którzy będą mieć grunty bezpośrednio przyległe do drogi, za to za większą otrzymywaną dopłatą. Wskazuje na to też treść ust. 2a, który

mówi, że uczestnikom scalenia, o których mowa w ust. 2 (a więc tym, którym zmniejsza się przydzielany obszar), przysługują dopłaty od gminy. Sugeruje się w ten sposób, że mogą być też tacy uczestnicy, którym dopłata od gminy nie przysługuje.

10.23. Czy przejście na własność gruntów, wydzielonych na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi, może być zastosowane tylko na rzecz gminy, jeśli są np. planowane w dalszej perspektywie inwestycje w tym zakresie przez powiat lub województwo?

Przepis art. 17 ust. 3 jest tutaj jednoznaczny, gmina jest wymieniona w takiej sytuacji jako jedyna i inne rozwiązania będą nieprawidłowe, co może skutkować nawet uchyleciem decyzji przez organ odwoławczy. Nieruchomości takie stają się więc z mocy prawa własnością gminy, co należy zaznaczyć w decyzji kończącej postępowanie.

10.24. Co jest główną gwarancją czynnego udziału uczestników w projektowaniu planu scalenia lub wymiany?

Poza udziałem rady uczestników w pracach komisji doradczej oraz ewentualnych zebrań, Ustawa gwarantuje uczestnikom w art. 7b możliwość składania geodecie-projektantowi swoich własnych propozycji, co do sposobu wydzielenia gruntów w zamian za grunty dotychczas posiadane, w szczególności w zakresie ich lokalizacji.

10.25. W jaki sposób powinno zapewnić się uczestnikom możliwość składania ich propozycji co do sposobu wydzielenia gruntów?

Jest to rola starosty. Zgodnie z art. 31 pkt 3 to on zawiadamia o miejscu i terminie, w których można składać propozycje co do sposobu wydzielenia gruntów w zamian za grunty dotychczas posiadane, w szczególności w zakresie ich lokalizacji, w formie obwieszczenia, które wywiesza się na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicy ogłoszeń we wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, i zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, co najmniej na 7 dni przed tym terminem. Może to więc przybrać formę spotkań z geodetą lub komisją. Choć Ustawa tego nie reguluje, wskazanym byłoby żeby takich spotkań w trakcie opracowywania projektu było kilka. Można też zorganizować to w formie codziennych dyżurów, wyznaczonych pracowników starostwa w siedzibie urzędu. Nie wyklucza to też przekazywania w międzyczasie przez uczestników na piśmie propozycji kierowanych do geodety lub komisji za pośrednictwem starosty albo rady.

10.26. Do kiedy uczestnicy mogą przedkładać swoje propozycje? Czy są one wiążące?

Zgodnie z art. 7b propozycje dla geodety można składać „przed okazaniem projektu scalenia”, a więc do samego momentu formalnego okazania projektu scalenia (do wymiany stosuje się tę samą zasadę). Projektant nie musi jednak brać pod uwagę propozycji. Starosta powinien jednak opisać chociaż sam fakt złożenia propozycji i które z nich zostały wzięte pod uwagę w uzasadnieniu decyzji.

10.27. Co powinno znaleźć się w projekcie scalenia lub wymiany?

Minimum treściowe wskazuje art. 23 ust. 1 Ustawy. Zgodnie z tym przepisem projekt scalenia lub wymiany gruntów określa proponowane granice wydzielonych gruntów oraz ustawowe zasady obejmowania tych gruntów w posiadanie.

Projekt powinien zawierać mapę scalenia lub wymiany, najlepiej z załączonym projektem wykazu zmian działek ewidencyjnych przed i po scaleniu gruntów.

10.28. Czy ustawowe zasady obejmowania gruntów w posiadanie, które wskazuje art. 23 Ustawy, są obowiązkowe, czy można je modyfikować?

Zgodnie z art. 23 ust. 1 projekt określa następujące zasady obejmowania wydzielonych gruntów w posiadanie:

1. Plony upraw jednorocznych zbiera dotychczasowy właściciel gruntów.
2. Plony upraw wieloletnich zbiera dotychczasowy właściciel gruntów w okresie do dnia 1 września następnego roku po zakończeniu scalenia, z tym że dotychczasowy właściciel gruntów powinien na ten okres zezwolić uczestnikowi scalenia, któremu przypadły te grunty, na korzystanie z odpowiedniego obszaru swoich gruntów lub dokonać rozliczeń z tego tytułu w inny sposób.
3. Dotychczasowy właściciel gruntów zabudowanych, do czasu rozbiórki lub przeniesienia zabudowań, powinien zezwolić uczestnikowi scalenia, któremu przypadły te grunty, na korzystanie z odpowiedniego obszaru swoich gruntów lub dokonać rozliczeń z tego tytułu w inny sposób.
4. Sposób rozliczeń za pozostałe części składowe gruntów, które przypadły innym uczestnikom scalenia, może być ustalony na zgodny wniosek zainteresowanych.

Brzmienie przepisu jest w ocenie autora jednoznaczne – norma każe przyjąć wskazane w ustawie zasady wprost, bez ich modyfikacji. Przy czym w przypadku czwartej, projekt powinien uwzględniać zgodne stanowisko zainteresowanych uczestników (projektant w porozumieniu z uczestnikami opracowuje szczegółowy sposób rozliczeń).

10.29. Czy na mapie stanowiącej projekt scalenia lub wymiany (a domyślnie też stanowiącej załącznik do decyzji), mogą być również naniesione kontury budynków, czy wyłącznie granice utworzonych w wyniku postępowania działek (nieruchomości)?

Kontury budynków jak najbardziej mogą znaleźć się w projekcie i ostatecznej mapie scalenia (wymiany). Dla gruntów zabudowanych jest to nawet rozwiązanie lepsze niż „sucha” mapa terenu podzielonego na działki. Art. 23 wskazuje minimalną zawartość projektu, wszelkie inne oznaczenia i elementy, które ułatwią odczytanie ostatecznego zagospodarowania obszaru scalenia lub wymiany.

10.30. W jaki sposób projekt okazuje się uczestnikom?

Robi się to na dwa sposoby poprzez:

1. Wyłożenie dokumentacji do wglądu uczestników.
2. Wyznaczenie na gruncie i okazanie tego zainteresowanym uczestnikom.

10.31. W jaki sposób wyznacza się projekt na gruncie?

Są to prace techniczne, najczęściej polegające na wyznaczaniu punktów granicznych w postaci palików, chorągiewek itp. oznaczeń, a także, w razie potrzeby, stabilizacji punktów granicznych.

10.32. Czy uczestnicy muszą uczestniczyć w okazaniu, zwłaszcza w terenie?

Nie jest to ich obowiązek, a jedynie prawo. Starosta zawiadamia o miejscu i terminie okazania projektu scalenia gruntów lub okazania stabilizacji punktów granicznych projektu scalenia gruntów w formie obwieszczenia, które wywiesza się na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicy ogłoszeń we wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, i zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, co najmniej na 7 dni przed tym terminem (art. 31 pkt 4 i 5 Ustawy). Starosta powinien też zawiadamiać uczestników, kiedy odbędzie się okazanie granic „ich” nowych gruntów w terenie. Z takiego okazania w terenie powinno sporządzić się protokół, a dla celów dowodowych powinni w nim uczestniczyć geodeta i przedstawiciel komisji oraz przedstawiciel starosty. Jeżeli uczestnik scalenia był zawiadomiony o wyznaczeniu proponowanych granic wydzielonych gruntów i wezwany celem okazania mu tych granic (przydzielonych mu działek), to okoliczności, iż nie stawił się w wyznaczonym terminie celem udziału w tych czynnościach, nie może sama przez się przemawiać za przyjęciem stanowiska, że projekt scalenia nie został wyznaczony na gruncie i nie został okazany⁴⁴.

⁴⁴ Tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r., sygn. II OSK 752/09.

10.33. Jak długo i gdzie powinny być wyłożone do wglądu dokumenty projektowe?

Nie jest to wskazane wprost w Ustawie, a jedynie pośrednio, przez to, że uczestnicy mogą wносить zastrzeżenia w ciągu 14 dni od dnia okazania projektu (o czym dalej). Zdaniem autora niniejszej publikacji, racjonalnie powinno się okres okazania i miejsce uzależnić od liczby uczestników – im jest większa, tym czas na wgląd w projekt powinien być dłuższy. Projekt nie musi być okazany w jednym miejscu, jego kopie można wyłożyć do wglądu np. w każdej wsi, która jest objęta scaleniem. Oczywiście należy też wtedy taki projekt wyłożyć w budynku starostwa.

10.34. Uczestnicy mogą składać zastrzeżenia w ciągu 14 dni od dnia okazania projektu scalenia (art. 24 ust. 2). Jak liczyć ten 14-dniowy termin? Od początku wyłożenia dokumentów, czy od ostatniej możliwej daty, w której można było zapoznać się z projektem?

Ze względu na kodeksową zasadę umożliwienia czynnego udziału stronom postępowania, należy przyjąć podejście, zgodnie z którym 14 dni powinno liczyć się od ostatniego dnia okazania projektu planu scalenia.

10.35. Zastrzeżenia do projektu można wносить do starosty na piśmie. Czy można zorganizować punkt, w którym zastrzeżenia będą wnoszone ustnie do protokołu?

Tak. Podpis pod tak sporządzonym protokołem, po wysłuchaniu uczestnika, należy uznać za potwierdzenie wniesienia pisemnego zastrzeżenia przez uczestnika.

10.36. Jak rozpatruje się zastrzeżenia uczestników do projektu?

Rozpatrywanie zastrzeżeń użytkowników to najważniejszy moment, w którym w projekt planu może ingerować bezpośrednio starosta. Zgodnie z art. 24 ust. 2 to właśnie ten organ rozpatruje zastrzeżenia, po zasięgnięciu opinii komisji.

Po otrzymaniu zastrzeżeń, starosta powinien w pierwszej kolejności sprawdzić, czy wpłynęły one (bądź zostały nadane) w terminie (por. pyt. 10.34.).

Następnie, starosta, w porozumieniu z komisją (jej przewodniczącym) powinien wyznaczyć termin posiedzenia komisji, która rozpatrzy dane zastrzeżenie.

Opiniowanie zastrzeżeń do projektu scalenia gruntów przez komisję, odbywa się w obecności zainteresowanych uczestników scalenia oraz przynajmniej połowy liczby członków komisji. Dlatego o terminie i miejscu posiedzenia komisji powiadamia się zainteresowanych uczestników scalenia na piśmie lub w inny sposób przyjęty w danej miejscowości, co najmniej na 3 dni przed wyznaczonym terminem (art. 25 ust. 1 i 3 Ustawy).

Jest to rola starosty, dlatego warto zadbać tu o odpowiednio długi termin od momentu zawiadomienia, najlepiej dłuższy niż ustawowe trzydniowe minimum.

W razie potrzeby komisja lub upoważnieni przez nią członkowie dokonują oględzin. Oznacza to, że mogą zdarzyć się sytuacje, że członkowie komisji będą chcieli naocznie przekonać się o słuszności twierdzeń wnoszącego zastrzeżenie (na temat terminu oględzin zob. pyt. 10.38).

Z posiedzenia komisji powinno sporządzić się protokół potwierdzający kworum. Może on zawierać jednocześnie opinię w sprawie zastrzeżenia (zob. pyt. 10.37).

Pod protokołem z posiedzenia komisji lub okazania powinien podpisać się uczestnik, który jest zainteresowany. Nieobecność zainteresowanych uczestników scalenia na posiedzeniu komisji lub przy dokonywaniu przez nią oględzin, nie ma wpływu na przebieg jej czynności, jeżeli zainteresowani uczestnicy zostali prawidłowo zawiadomieni i wezwani do udziału w tych czynnościach (art. 25 ust. 4).

Przygotowana opinia powinna zostać przekazana do starosty, który na jej podstawie ostatecznie rozstrzyga w sprawie każdego zastrzeżenia. Opinie nie są wiążące. W przypadku jego uwzględnienia, choćby częściowego, według wytycznych starosty, wprowadza się zmiany w projekcie, które należy ponownie okazać zgodnie z art. 26 w zw. z art. 24 ust. 2 Ustawy.

10.37. Czy są wymogi formalne opinii, którą komisja powinna przedstawić staroście?

Nie ma. Opinia nie jest wiążąca. Komisja może zawrzeć to w formie krótkiej notatki, a może być to szczegółowy opis zagadnienia, wraz z propozycjami konkretnych poprawek do projektu. Opinia może stanowić załącznik do protokołu z posiedzenia lub zawierać się w jego treści. Komisja, dla bezpieczeństwa proceduralnego, powinna jednak prześłusować samą treść opinii na posiedzeniu (uchwała o przyjęciu opinii).

10.38. Czy można przeprowadzić oględziny w tym samym dniu co posiedzenie komisji rozpatrujące dane zastrzeżenie?

Tak, o ile zastrzeżono taką możliwość w zawiadomieniu do uczestnika o posiedzeniu komisji. Moim zdaniem lepszym rozwiązaniem jest jednak wyznaczenie nowego terminu oględzin, oddzielnego od posiedzenia komisji, na którym zostanie stwierdzona taka potrzeba. Zgodnie z art. 25 ust. 3 również o terminie dokonywania oględzin powiadamia się zainteresowanych uczestników scalenia na piśmie lub w inny sposób przyjęty w danej miejscowości co najmniej na 3 dni przed wyznaczonym terminem. Jeśli jest obecny na posiedzeniu komisji, można taki termin ustalić z uczestnikiem bezpośrednio, co zastąpi powiadomienie pisemne.

10.39. Każdorazowe zmiany, wprowadzane do projektu scalenia po jego wyznaczeniu na gruncie i okazaniu uczestnikom scalenia (a więc i po uwzględnieniu zastrzeżeń), wymagają ponownego wyznaczenia na gruncie i okazania zainteresowanym uczestnikom (art. 26 Ustawy). Czy to oznacza ponowną możliwość wnoszenia zastrzeżeń?

Tak, choć ze względu na zasadę sprawności postępowania, powinno się odczytywać przepisy w ten sposób, że są tu ograniczenia. W przypadku poprawek wprowadzonych na skutek uwzględnienia zastrzeżeń, powinno to dotyczyć wyłącznie zakresu zastrzeżeń i działek, których one dotyczyły. Przede wszystkim, takie prawo powinno przysługiwać uczestnikom zainteresowanym, których gruntów dotknie skutkowa zmiana. Zwłaszcza uczestnicy, którzy do tej pory nie wnosili zastrzeżeń, ale granice wydzielonych im gruntów zmieniły przebieg lub nastąpiła zmiana ich lokalizacji pod wpływem uwzględnienia zastrzeżenia „sąsiada”, byłiby formalnie pokrzywdzeni gdyby nie mogli zgłosić swojego zastrzeżenia do nowego kształtu i jakości wydzielanego im terenu. Nie powinno się za to uwzględniać już zastrzeżeń osób, które wносиły zastrzeżenia poprzednio, ale ponownie nie są zadowolone z przyjętego rozwiązania, skoro organ oparł je na ich zastrzeżeniu.

Ponieważ nie ma takiego zakazu ustawowego, poprawki w projekcie już po jego okazaniu i wyznaczeniu na gruncie może też wnieść projektant z własnej inicjatywy lub po konsultacji z komisją lub organem prowadzącym postępowanie pod wpływem nieprzewidzianych lub zmieniających się okoliczności technicznych, gospodarczych lub innego rodzaju. Również wtedy zainteresowani uczestnicy, których dotknie w konsekwencji zmiana w projekcie, mają prawo wnosić zastrzeżenia.

Możliwość wnoszenia zastrzeżeń po zmianach w projekcie, potwierdza też art. 27 ust. 1 Ustawy, który mówi, że projekt scalenia gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu, o którym mowa w art. 23 ust. 2 i w art. 26, większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń. Oznacza to, że ustawodawca zakłada, że po ponownym okazaniu i wyznaczeniu w terenie (art. 26) mogą pojawić się zastrzeżenia.

ROZDZIAŁ IV

DECYZJA ZATWIERDZAJĄCA PROJEKT I JEJ ELEMENTY

1 | Zatwierdzenie projektu scalenia i wymiany

Zgodnie z art. 27 ust. 3 Ustawy projekt scalenia lub wymiany gruntów zatwierdza, w drodze decyzji, starosta. Decyzja ta kończy postępowanie scaleniowe lub wymienne, a w momencie stania się ostateczną oznacza przejście w fazę zagospodarowania poscaleniowego.

1.1. Kiedy można zatwierdzić projekt planu scalenia?

Zgodnie z art. 27 ust. 1 projekt scalenia gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniach (o których była mowa w poprzednim rozdziale) większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń.

Oznacza to przesłankę negatywną – starosta musi zobaczyć ilu uczestników wniosło ostatecznie zastrzeżenia i jaka jest to część uczestników w stosunku do całości.

W Ustawie nie jest wskazane wprost, co w sytuacji, gdy takiej większości nie uda się uzyskać, tj. gdy większość uczestników po obu okazaniach (lub dalszych) projektu nadal wnosi zastrzeżenia. W szczególności, Ustawa nie mówi nic na temat ewentualnej decyzji odmawiającej zatwierdzenia projektu. Takowa decyzja nie jest wymieniona w przepisie dotyczącym publikacji (art. 28), gdzie wymienione są np. decyzja o odmowie wszczęcia postępowania oraz decyzja o umorzeniu postępowania.

Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że starosta nie ma wtedy możliwości zaakceptowania projektu scalenia (a contrario do możliwości zatwierdzenia z art. 27 ust. 1 Ustawy). Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, gdy za każdym razem ta sama grupa osób, stanowiących większość uczestników, zarówno przy pierwszym, jak i drugim okazaniu wnosi zastrzeżenia.

Zdaniem autora, systemowe spojrzenie na procedurę scaleniową pozwala jednak na uznanie, że starosta miałby w takiej sytuacji prawo do odmowy zatwierdzenia projektu scalenia, a więc do wydania decyzji odmownej.

Po pierwsze, postępowanie administracyjne z założenia ma się zakończyć merytorycznym rozstrzygnięciem. Możliwość ciągłego wnoszenia zastrzeżeń przez większość (zwłaszcza tych samych) uczestników, a przez to blokada możliwości akceptacji przez organ projektu, wiązałyby się z teoretyczną możliwością prowadzenia postępowania, które nie miałyby końca.

Co więcej, art. 27 zakłada brak zgłoszenia zastrzeżeń po okazaniach, a więc także po dokonaniu zmian w projekcie i okazaniu tego wyłącznie zainteresowanym uczestnikom (art. 26 Ustawy). Ustawodawca założył więc, że po pierwszym okazaniu większość osób może zgłosić zastrzeżenia, które, jeśli będą przyjęte przez organ, należy wprowadzić do projektu i okazać. Nie przesądził jednak, że po tym momencie nie można wnosić zastrzeżeń, wręcz przeciwnie, nadal – osoby zainteresowane – mogą to zrobić, a więc może być ich więcej niż połowa uczestników. W tym momencie starosta może się przecież nie zgodzić z zastrzeżeniem, gdyż to on je rozpatruje (art. 24 ust. 2 Ustawy; zob. Rozdział III pyt. 10.36). Odmowa ich uznania oznacza, że zastrzeżenia te są z perspektywy uczestników podtrzymane, ale nie dojdzie do kolejnego okazania, gdyż nie dokonuje się zmian w projekcie.

Ponadto, choć nie jest to wyrażone wprost w Ustawie, nie jest to jedyna przesłanka do zatwierdzenia projektu. Starosta, jako organ czuwający nad prawidłowością całego postępowania, powinien też dbać by projekt spełniał cele i istotę procedury scaleniowej (zob. Rozdział I, pyt. 3.2). Powinien być to projekt, którego realizacja będzie stanowić rzeczywistą poprawę warunków funkcjonowania gospodarki rolnej i leśnej na danym obszarze. Plan scalenia powinien też uwzględniać w wyważony sposób interesy uczestników. W art. 27 ust. 1 poprzez użycie słowa „może” Ustawa pozwala organowi na zatwierdzenie w danej, konkretnej sytuacji (brak zastrzeżeń większości uczestników), ale w swym brzmieniu, nie obliguje go do tego, co moim zdaniem sugeruje ocenę ostatecznego projektu także pod innymi względami. Gdyby brak zastrzeżeń większości uczestników był jedyną przesłanką zatwierdzenia, Ustawodawca powinien sformułować przepis nakazujący w takiej sytuacji akceptację projektu.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 1706/16, stwierdzono, że rozstrzygnięcie organów co do kształtu projektu (a więc w konsekwencji treść decyzji), choć nie dowolna, jest jednak uznaniowa i należy do organu, który powinien zbadać również te przesłanki. Sąd podkreślił, że organ powinien wybrać optymalne w danych warunkach rozwiązanie, przy jednoczesnym uwzględnieniu – jednak w miarę możliwości – interesów i wniosków wszystkich uczestników scalenia.

Dodatkowym argumentem per analogiam za możliwością wydawania decyzji odmownych jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. II SA/Wr 297/07, w którym sąd potwierdził, że w przypadku braku zgody uczestnika na wymianę organ ma materialną podstawę do wydania decyzji odmawiającej zatwierdzenia projektu wymiany. Tymczasem również decyzja odmowna w zakresie wymian nie jest w Ustawie wymieniona wprost.

Można też oczywiście nanosić kolejne poprawki, stanowi to jednak przedłużenie postępowania.

Przy okazji należałoby rozważyć czy w sytuacji powtarzającego się wnoszenia zastrzeżeń przez większość uczestników nie powinna zostać wydana decyzja o umorzeniu postępowania (skoro jest wspomniana w przepisie dotyczącym ogłoszenia decyzji). Autor niniejszego opracowania jest zdania, że nie przystawałoby jednak to do momentu w jakim znajduje się postępowanie. Ponieważ Ustawa nie reguluje kiedy można umorzyć postępowanie scaleniowe, należy odnieść się do normy z KPA. Zgodnie z art. 105 § 1 kodeksu, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, postępowanie można umorzyć. Tymczasem ciężko mówić o bezprzedmiotowości, gdy organ podejmował czynności, w których uczestnicy brali udział i doszło do finalnego etapu merytorycznej części procedury. Powtarzające się zastrzeżenia większości osób nie mogą być uznane za objaw bezprzedmiotowości, gdyż aktywne uczestnictwo stron wskazuje tu raczej na chęć merytorycznego zakończenia postępowania – choć oczywiście w domyśle po ich myśli, to jednak z ogólnym założeniem, że do scalenia ma dojść. Nie można więc ocenić, że postępowanie jest na takim etapie bezprzedmiotowe.

Specyficzną przesłanką do odmowy zatwierdzenia projektu mogłyby być też teoretycznie rażące błędy proceduralne. Jednakże to przecież rolą starosty jest czuwanie przez cały czas trwania postępowania, by tego typu sytuacje nie zachodziły (stąd np. obecność przedstawiciela tego organu w komisji doradczej oraz obowiązkowe kierowanie niektórymi zebraniem uczestników).

Jeśli natomiast starosta uzna, że cały proces przebiegł prawidłowo, uczestnicy w większości akceptują projekt i wypełnia on cele scalenia, starosta powinien niezwłocznie wydać decyzję zatwierdzającą.

1.2. Kiedy można zatwierdzić projekt wymiany?

Projekt wymiany gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu poprzez wyłożenie i wyznaczenie na gruncie, wszyscy uczestnicy wymiany przyjęli go bez zastrzeżeń (art. 27 ust. 2 Ustawy).

Jakiegokolwiek zastrzeżenia ze strony któregośkolwiek uczestnika na tym etapie muszą powodować, że starosta wyda decyzję odmowną (zob. przywołany w poprzednim pytaniu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. II SA/Wr 297/07). Aby było jasne jakie jest stanowisko stron, uczestnicy powinni w wyznaczonym czasie (można tu zastosować analogiczny do scalenia okres 14 dni) przedłożyć staroście na piśmie oświadczenie o akceptacji, bądź nie, projektu wymiany. Ewentualne negocjacje co do kształtu projektu powinny odbywać się bezpośrednio między uczestnikami w ciągu tego czasu, by każdy w określonym terminie wyraził jednoznaczną deklarację. Z braku jakiegokolwiek informacji ze strony uczestników, starosta ma prawo zaakceptować projekt, uznając, że nie wpłynęły tym samym zastrzeżenia.

Podobnie jak w procedurze scaleniowej, starosta musi ocenić projekt także pod kątem spełnienia celu wymiany określonego w art. 5 Ustawy.

1.3. Czy czas prowadzenia postępowania ma znaczenie dla terminu wydania decyzji? Czy ze względu na specyfikę postępowania stronom przysługują środki zaskarżenia ze względu na czas trwania postępowania?

Organ powinien dążyć, by zakończyć postępowanie scaleniowe lub wymienne w przewidywanym terminie wskazanym w postanowieniu o wszczęciu postępowania (por. Rozdział II, pyt. 3.2.). Niemniej, jak już wskazałem, jest to wyłącznie norma instrukcyjna i rzeczywisty termin może się różnić od wskazanego z wielu różnych, także obiektywnie niezależnych od organu powodów. Najważniejsze, by organ podejmował kolejne kroki w sprawny sposób i gdy tylko jest to możliwe. Na pewno w tym zakresie nie można kierować się zwykłymi wskazaniem KPA z art. 35 co do zakończenia sprawy, a jedynie w stosunku do konkretnych czynności i to tylko pomocniczo.

Oczywiście stronom przysługują w kontekście postępowania środki ponaglące (zarówno ponaglenie z art. 37 KPA, jak i skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, o których mówi ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) mające w założeniu przyspieszyć postępowanie. W praktyce jest jednak ciężko udowodnić brak działań lub przewlekłe prowadzenie sprawy, jeśli organ podejmuje regularne działania w toku postępowania. Wynika to właśnie z jego specyfiki, która zakłada znaczące rozciągnięcie w czasie.

W temacie czasu prowadzenia sprawy scaleniowej i jego specyfiki wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie. W wyroku z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. II SAB/Rz 197/22, po analizie terminów występujących bezpośrednio w Ustawie, krytycznie odniósł się do tego typu zarzutów: „Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów nie zawiera natomiast żadnych norm odnoszących się do terminów załatwienia sprawy. Pomimo to, w ocenie Sądu, w tego rodzaju postępowaniu nie sposób stosować wprost wszystkich uregulowań KPA dotyczących omawianej kwestii. Na przeszkodzie powyższemu stoi bowiem specyficzny charakter postępowania uregulowanego w sposób wieloetapowy, złożony, zawierający podział określonych kompetencji, wymagający szeregu czynności i współdziałania różnych organów oraz podmiotów. W ocenie Sądu wskazane powyżej "czynniki" uniemożliwiają zastosowanie wprost terminów załatwienia sprawy wynikających z art. 35 § 3 KPA, w myśl którego załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Organom administracji publicznych prowadzących tak specyficzną sprawę nie można stawiać wymagań, które nie są wykonalne. Terminy z art. 35 § 3 KPA można stosować jedynie posiłkowo, jako wzorzec działania bez zbędnej zwłoki - ale wyłącznie w odniesieniu do jednego z organów scalenia i do konkretnych

czynności tegoż scalenia. Można postawić przed tymi organami wymóg, aby dana czynność, np. ocena i zatwierdzenie projektu scalenia, bądź zwrócenie się o usunięcie uchybień, dokonana była niezwłocznie, czyli nie później niż po upływie dwóch miesięcy od momentu przedłożenia projektu. Na pewno jednak nie można żądać od organu prowadzącego scalenie, aby całe postępowanie - od momentu jego wszczęcia po zatwierdzenie projektu scalenia - swoim czasem trwania nie przekraczało dwóch miesięcy”.

2 | Elementy decyzji

Decyzja zatwierdzająca jest finalnym rozstrzygnięciem w procedurze scalenia i wymiany. Poza klasycznymi elementami z KPA, decyzja scaleniowa (lub wymienna) powinna posiadać swoje specyficzne elementy, w tym wpływające na obowiązki uczestników i dopełniające zasadę ekwiwalentności.

2.1. Jakie elementy powinna zawierać modelowa decyzja?

Zgodnie z art. 27 ust. 4 decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, powinna spełniać wymogi określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz określać wskazane tam elementy (art. 107 KPA).

Na podstawie tej dyrektywy, można spróbować nieformalny, modelowy kształt decyzji scaleniowej. Elementy, które wynikają z art. 27 ust. 4 Ustawy (bezpośrednio lub pośrednio przez interpretację) zostały podkreślone.

1. Data;
2. Oznaczenie organu;
3. Podstawa prawna wydania decyzji (przepisy KPA i Ustawy);
4. Stwierdzenie, że starosta zatwierdza projekt;
5. Określenie powierzchni i granic obszaru scalenia;
6. Wskazanie, że zatwierdzony projekt zawiera się w mapie projektu scalenia i rejestrze szacunku porównawczego (załączniki);
7. Stwierdzenie o zatwierdzeniu zasad objęcia w posiadanie gruntów (załącznik);
8. Stwierdzenie o zniesieniu bez odszkodowania niepotrzebnych służebności gruntowych i przeniesieniu innych (wykaz jako załącznik);
9. Stwierdzenie dotyczące zatwierdzenia wykazu wydzielenia gruntów danym uczestnikom;
10. Stwierdzenie dotyczące dopłat (wykaz uczestników, którzy opłaty otrzymają i wykaz uczestników, którzy mają wykonać dopłaty; klauzule o przelewach w ciągu 2 miesięcy)
11. Stwierdzenie o zatwierdzeniu rozliczeń dotyczących zabudowań (załącznik);
12. Stwierdzenie o znoszeniu współwłasności;

13. Ustalenie zakresu prac poscaleniowych;
14. Informacja o sposobie rozpatrzenia zastrzeżeń do projektu (załącznik);
15. Ewentualna informacja o działaniach rozgraniczeniowych zgodnie z prawem geodezyjnym i kartograficznym;
16. Ewentualny rygor natychmiastowej wykonalności – zwłaszcza przy długim postępowaniu, ze względu na interes społeczny i ważne interesy gospodarcze uczestników;
17. Określenie kwestii opłat melioracyjnych;
18. Uzasadnienie faktyczne i prawne:
 - Informacja o wszczęciu postępowania (informacje z postanowienia o wszczęciu),
 - Informacja o ostatecznym wyglądzie obszaru (powierzchnia, granice) i lista uczestników (odwołanie do wykazu),
 - Opis przebiegu – wybory Rady, powołanie Komisji, zatwierdzenie zasad szacunku, okazywanie, zatwierdzanie zasad i projektu, gleboznawcza klasyfikacja, zebrania, opinie biegłych, decyzje środowiskowe,
 - Argumentacja, że decyzja i projekt jest wyważeniem interesów uczestników,
 - Informacja o art. 29 Ustawy i wpisach w księgach wieczystych jakie poczyni sąd w związku z wydaniem decyzji,
 - Informacja o sposobie ogłoszenia decyzji;
19. Pouczenie o możliwości złożenia odwołania od decyzji do wojewody;
20. Lista załączników.

2.2. Czy decyzja scalenkowa lub wymienna musi być długa?

Ze względu na specyfikę postępowania i czas jego trwania, liczne czynności jakie podejmowane są w trakcie oraz ryzyko odwołania przy rozbudowanej liście uczestników (zazwyczaj ktoś jednak będzie niezadowolony), decyzje scalenkowe nie są zazwyczaj najkrótszymi dokumentami wydawanymi przez starostę. Lepiej opisać jednak dokładnie każde działanie, zwłaszcza w kontekście czynnego udziału stron, by organ odwoławczy nie miał argumentów, że któryś z elementów procedury został naruszony. W praktyce większość decyzji ma co najmniej kilkanaście stron.

2.3. Czy szczegółowo należy opisywać zagwarantowanie interesu stron w ostatecznym rozstrzygnięciu?

Jednym z elementów istoty postępowania są krzyżujące się interesy uczestników. Nie zawsze da się je pogodzić. Organ powinien opisać więc ogólnie czynniki, które spowodowały taki, a nie inny wybór kształtu wydzielenia gruntów, ukształtowania granic działek, zmniejszania lub powiększania obszarów. Dostyc szczegółowo powinien zostać opisany przebieg przyjmowania zasad szacunku i same zasady (które mogą stanowić załącznik do decyzji). Nie trzeba jednak rozwódzić się nad każdym przypadkiem, w którym ktoś otrzyma dopłatę lub będzie musiał ją uiścić, a także uznania wydzielonego gruntu za równy wartością szacunkową do byłego (w tym ze względów technicznych lub braku uzasadnienia gospodarczego w przypadku nieprzekraczającym różnicy 3% wartości). Zasadę ekwiwalentności zobrazują odpowiednio przygotowane wykazy i rejestry szacunkowe, które mogą stanowić załączniki do decyzji oraz ogólne stwierdzenie przyczyn takiego stanu rzeczy.

W uzasadnieniu decyzji organ może powołać się na orzecznictwo, które zajmowało się wielokrotnie kwestią zagwarantowania ochrony interesu stron oraz wyznaczało dyrektywy uwzględniania przez organ interesów, życzeń i propozycji uczestników scalenia oraz luzu decyzyjnego starosty w tym zakresie. Cechą charakterystyczną postępowania scalenkowego jest więc kompromis między interesami wszystkich osób biorących w nim udział, co podkreślił NSA⁴⁵. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zaznaczył, że realizacja celów scalenia nie może bowiem dotyczyć każdej pojedynczej działki i sytuacji, gdyż jest to niemożliwe⁴⁶. Co więcej, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że niekiedy kosztem pojedynczej działki lub jednego uczestnika następuje istotna poprawa warunków gospodarowania na innych działkach, uzasadniająca w łącznym rozrachunku przyjęte w decyzji rozwiązanie⁴⁷. Osoby prowadzące postępowanie nie mogą bać się rozstrzygnięć, w których niektóre osoby mogą czuć się stratne. Jest to bowiem decyzja uznaniowa, a jak podkreślił w swoim wyroku z dnia 23 maja 2017 r., sygn. II SA/Rz 1596/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie: „*Organy administracyjne opracowujące projekt scalenia korzystają ze swobody w jego ukształtowaniu i wyborze najlepszego - ich zdaniem - rozwiązania w danych warunkach, tak by w miarę możliwości, uwzględnić interesy i życzenia wszystkich uczestników scalenia.*”. Rok później, w podobnym tonie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 1706/16, stwierdził, że organy administracyjne korzystają w tym postępowaniu z pewnej swobody, niezbędnej dla wybrania optymalnego w danych warunkach rozwiązania, przy jednoczesnym uwzględnieniu - w miarę możliwości - interesów i wniosków wszystkich uczestników scalenia. Powoduje to, że kontrola Sądu ograniczać

⁴⁵ Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2023 r., sygn. I OSK 1190/23.

⁴⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Bk 579/22.

⁴⁷ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. I OSK 695/21.

się może jedynie do oceny, czy takie rozwiązania nie posiadają cech dowolności. Przy czym, jak skonstatował z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w swoim wyroku z dnia 27 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Rz 92/21: „...poczucie nieuwzględnienia indywidualnych interesów, wynikające z braku akceptacji dla przyznanego ekwiwalentu, nie jest argumentem wystarczającym dla podważenia legalności decyzji, bowiem organ scaleniowy „waży” wiele spornych interesów. Jeśli zatem sytuacja uczestnika scalenia nie uległa pogorszeniu, a generalnie cel scalenia został osiągnięty - nie można mówić o naruszeniu indywidualnego interesu prawnego poprzez naruszenie art. 1 ust. 1 ustawy. Ustawa scaleniowa reguluje scalenie jako akcję zmierzającą do uporządkowania stanu gruntów na danym terenie, inicjowaną i akceptowaną generalnie przez większość, a niekoniecznie przez wszystkie osoby zainteresowane. Interesy tych, którzy akcji takiej nie akceptują co do zasady, chronione są odpowiednią procedurą”.

Na koniec, można tu na podsumowanie zacytować fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 19 października 2022 r., sygn. II SA/Rz 1015/21, w którym sąd zajął się kwestią gwarancji praw uczestników scalenia oraz relacji indywidualnych interesów z akceptacją zasad i rozstrzygnięcia przez ogół uczestników: „Wskazać należy, że gwarancje praw uczestników scalenia zapewnia etapowość przebiegu postępowania scaleniowego, w którym uczestnicy po pierwsze godzą się na scalenie występując, jak w niniejszej sprawie z wnioskiem o jego przeprowadzenie, a następnie wybierając spośród siebie radę uczestników scalenia, uczestnicząc w opracowaniu zasad szacowania, godząc się na przyjęty szacunek w formie uchwały, uczestnicząc w okazaniu projektowanych działek oraz proponowanych ekwiwalentów. Strony jak w każdym innym postępowaniu mają prawo zapoznać się z materiałem dowodowym (...). Oznacza to, że w ramach scalania uczestnicy godzą się na objęcie ich gruntów tym procesom i jednocześnie godzą się na ewentualne straty w gruncie, które rekompensują dopłaty lub ekwiwalent w gruncie, na którego zasady przydziału wyrażają zgodę. Nie zawsze, a w rzeczywistości bardzo rzadko osiągnięcie celu scalenia będzie możliwe w stosunku do wszystkich uczestników z osobna. Niekiedy kosztem niektórych uczestników realizowany będzie szerszy cel poprawy jakości gospodarowania. Fakt jednak, że większość uczestników scalenia akceptuje jego wynik oznacza, że może on zostać zatwierdzony.”.

2.4. Czy określenie dopłat zawsze stanowi element decyzji?

Jeśli takowe wystąpią, to tak, ponieważ wymaga tego art. 27 ust. 4 pkt jako jeden ze sposobów rozliczeń. Ciężko jest też wyobrazić sobie sytuację, że dopłat nie będzie. Przy projektowaniu nowych działek raczej niemożliwe jest uzyskanie efektu, by wszystkie grunty mieściły się w wartościach odpowiadających poprzednim (+ - 3% o czym mowa w pyt. 10.8 w Rozdziale III). Dopłaty mają być więc główną rekompensatą dla uczestników, którzy „stracą” na scaleniu.

2.5. Kiedy stosowane są dopłaty dla uczestników?

Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem Ustawy, dopłaty są stosowane w następujących przypadkach:

1. Na zgodny wniosek zainteresowanych uczestników scalenia w przypadku wydzielania im gruntów o innej wartości szacunkowej (art. 8 ust. 3 Ustawy);
2. Gdy o scalenie gruntów wystąpił inwestor i jeżeli nie posiada on na obszarze scalenia gruntów, albo posiada grunty, ale ich wartość jest mniejsza od wartości gruntów niezbędnych na realizację inwestycji celu publicznego (art. 8 ust. 3a Ustawy);
3. W przypadku różnicy wartości drzewostanów, drzew i krzewów, a także innych części składowych gruntów, jeżeli nie jest możliwe wydzielenie użytków tego samego rodzaju i tej samej jakości w zamian za objęte scaleniem lub wymianą lasy i grunty leśne oraz sady, ogrody, chmielniki i inne uprawy specjalne (art. 14 ust. 1 Ustawy);
4. Za grunty wydzielone z gruntów uczestników scalenia pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych lub leśnych i przechodzących tym samym na własność gminy (art. 17 ust. 2a w zw. z ust. 2 i art. 8 ust. 5 Ustawy; zob. też Rozdział III, pyt. 10.22.).

2.6. Jakie są zasady dopłat przy scalaniu?

Dopłaty otrzymują ci uczestnicy, którym wydzielono grunty o niższej wartości szacunkowej w zamian za dotychczas posiadane. Wypłata następuje ze strony powiatu – jednorazowo, w terminie dwóch miesięcy od dnia zakończenia scalenia. Natomiast zobowiązani do dopłat są ci, którym wydzielono grunty o wyższej wartości szacunkowej w zamian za dotychczas posiadane. Oni z kolei muszą wpłacić daną kwotę na rachunek powiatu, również w ciągu dwóch miesięcy od dnia zakończenia scalenia (art. 8 ust. 5 i 6 Ustawy).

Wysokość dopłat ustala się według cen przyjętych przy szacowaniu gruntów objętych scaleniem lub wymianą.

Na wniosek uczestników postępowania scaleniowego grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objęte postępowaniem mogą, za zgodą KOWR, zostać w całości lub w części rozdysponowane za dopłaty na rzecz uczestników postępowania.

Do należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z tytułu dopłat stosuje się przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych. Obecnie będzie to Rozdział 6 ustawy z dnia 19 października

1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2329 z późn. zm).

2.7. Jak należy liczyć termin dwóch miesięcy od „zakończenia scalenia” w przypadku daty do uiszczenia dopłaty lub wypłaty na rzecz uczestnika (zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 5 i 6)?

Ponieważ Ustawa nie reguluje czym kończy się „scalanie”, a zagospodarowanie poscaleniowe może trwać jeszcze długi czas po zakończeniu postępowania administracyjnego, rozwiązanie które przyjęła część powiatów i które rekomenduję, to moment prawomocności decyzji. Starosta może określić w decyzji co uzna bowiem za zakończenie scalenia w tym kontekście, a prawomocność stanowi o praktycznym braku możliwości wzruszenia decyzji. W decyzji, przy rozstrzygnięciach związanych z dopłatami można więc zamieścić klauzulę typu „Scalenie gruntów uznaje się za zakończone w momencie, w którym niniejsza decyzja uzyska przymiot prawomocności”.

2.8. Czy w decyzji można wskazać od razu numer rachunku powiatu, na który zobowiązany do dopłat będzie mógł przelać odpowiednią kwotę?

Tak. Choć można też poinformować w decyzji, że numer rachunku zostanie wskazany w pismach skierowanych bezpośrednio do zobowiązanych w późniejszym czasie.

2.9. Czy w decyzji można zezwolić na odbiór przez uprawnionego kwot dopłaty w gotówce w kasie starostwa?

Ustawa tego nie zabrania, powinno się jednak zastrzec, że takiego odbioru będzie mogła dokonać jedynie uprawniona osoba, na swój wniosek i w terminie określonym przez organ.

2.10. Czy kwoty należne uczestnikom scalenia, którzy nie odebrali ich w wyznaczonym terminie, stanowią dochód powiatu, czy też należy je przekazać do depozytu sądowego?

Ustawa tego nie reguluje, nie sposób jednak uznać, że jest to dochód powiatu, gdyż brak do tego odpowiedniej podstawy prawnej, zwłaszcza w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴⁸. Dlatego organ powinien przekazać środki do depozytu. Stosowną klauzulę informacyjną w tym zakresie można zawrzeć w decyzji.

Wyjątkowo, *per analogiam*, można spojrzeć na art. 133 UGN, który reguluje sytuację wypłaty odszkodowania za wywłaszczenie do depozytu sądowego. Wśród takich sytuacji wymienia m.in. Trudne do przezwyciężenia przeszkody w wypłacie odszkodowania. Wydaje się to więc rozwiązanie słuszne patrząc na system prawa nieruchomości w Polsce.

⁴⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2022 poz. 2267 z późn. zm.)

Przywołany przepis UGN nie jest jednak podstawą prawną tego działania.

2.11. Uczestnikom scalenia, którym zmniejszono przysługujący obszar gruntów o część przeznaczoną pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych lub leśnych, przysługują dopłaty, które uiszcza gmina. Przepis o przelewach dla uczestników ma się stosować odpowiednio (art. 17 ust. 2a w zw. z art. 8 ust. 5 Ustawy). Czy oznacza to, że gmina przekazuje dopłaty bezpośrednio uczestnikom, czy przekazuje odpowiednią kwotę powiatowi, który następnie przekazuje ją uprawnionym do niej uczestnikom?

Nie jest to jasne patrząc na treść przepisu. Ponieważ to jednak powiatowy organ prowadzi postępowanie, uznać należy raczej, że gmina powinna zostać zobowiązana w decyzji do przekazania sumarycznej kwoty na konto powiatu, który to rozdzieli już odpowiednio dopłaty uprawnionym uczestnikom – na zasadzie analogicznych rozliczeń z udziałem uczestników. Lekko wskazuje na to też brzmienie przepisu art. 17 ust. 2a mówiące o „uiszczeniu” dopłaty przez gminę, co sugeruje w języku potocznym dokonanie opłaty „urzędowej”. Nie jest pewne, co znaczy „odpowiednie” stosowanie przepisu⁴⁹ o wypłacie środków przez powiat, należy jednak przyjąć w takim wypadku, że chodzi o stosowanie wprost, a więc to powiat wypłaci dopłatę uprawnionemu uczestnikowi.

2.12. Co to znaczy, że dopłaty między uczestnikami wymiany są regulowane bezpośrednio między nimi (art. 8 ust. 7 Ustawy)?

Oznacza to, że powiat nie uczestniczy w wypłacie dopłaty uprawnionemu uczestnikowi postępowania. Uczestnik zobowiązany powinien przekazać środki bezpośrednio podmiotowi, któremu dopłata przysługuje. Z tego względu uprawnionym przysługuje ewentualne roszczenie na gruncie cywilnoprawnym i nie angażuje się organu w wyegzekwowanie tego obowiązku.

2.13. Jak ustala się opłaty melioracyjne w decyzji scaleniowej?

Opłatom melioracyjnym jest poświęcony art. 18 Ustawy, mówiący który uczestnik odpowiada, za które zobowiązania z tym związane. Jeżeli więc objęte scaleniem lub wymianą grunty zmeliorowane poddano ponownej klasyfikacji gleboznawczej przed dokonaniem szacunku i jeśli przypadły one w wyniku scalenia lub wymiany innemu uczestnikowi, opłata melioracyjna z tych gruntów obciąża w całości dotychczas zobowiązanego. Natomiast brak ponownej klasyfikacji gleboznawczej przed dokonaniem szacunku i przyznaniem w wyniku scalenia lub wymiany innemu uczestnikowi, do spłat bieżących rat z tytułu opłaty melioracyjnej jest zobowiązany nowy właściciel gruntu. Jeśli istnieją zaległości

⁴⁹ W literaturze prawniczej oraz orzecznictwie przyjęto się rozróżniać trzy metody „odpowiedniego” stosowania przepisów – wprost, bez żadnej modyfikacji; z modyfikacjami np. wykonawcy przepisu lub dopasowaniu do analogicznej sytuacji; niestosowania wcale ze względu na bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla takich stosunków. Niniejsza publikacja nie jest jednak miejscem tak głębokich rozważań doktrynalnych oraz analizy języka prawniczego. Przyjąłem więc interpretację najkorzystniejszą z punktu widzenia spójności stosowania przepisów postępowania (autor).

w ratach z tytułu opłat melioracyjnych, za okres do dnia objęcia w posiadanie przez innego uczestnika, obciążają one dotychczas zobowiązanego. Natomiast nadpłaty (raty wpłacone przedterminowo) dokonane przez dotychczasowego zobowiązanego, przypadające za okres od dnia objęcia w posiadanie gruntów przez innego uczestnika, podlegają zwrotowi dotychczas zobowiązanemu.

W przypadku gdy obszar scalenia obejmuje grunty zmeliorowane, w decyzji powinno przytoczyć się powyższe normy. Do decyzji można dołączyć wykaz takich gruntów wraz z listą osób zobowiązanych do uiszczania opłat przed i po objęciu gruntu przez innego uczestnika. Zasady te nie mogą być zmienione w decyzji.

2.14. Jak należy rozumieć opłaty melioracyjne z Ustawy? Czy są to tożsame opłaty do tych, uregulowanych w Prawie wodnym?

Dokładnie tak, opłaty melioracyjne należy utożsamiać z opłatami melioracyjnymi uregulowanymi w art. 199-202 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1478 z późn. zm., dalej jako „prwod”). Organem właściwym w tych sprawach będzie dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich (por. art. 14 ust. 6 w zw. z art. 199 ust. 4 w zw. z ust. 2 prwod) i to on będzie dokonywać rozliczeń. Starosta jedynie stwierdza ewentualne zastosowanie art. 18 Ustawy ze względu na objęcie scaleniem gruntów zmeliorowanych.

2.15. Czy znoszone służebności (zgodnie z art. 19 Ustawy) można w decyzji przedstawić za pomocą wykazu dołączonego jako załącznik?

Tak. Organ powinien w decyzji wskazać znoszone służebności gruntowe uzasadniając w treści decyzji, że w jego ocenie straciły one swoje znaczenie dla nieruchomości władających. Można to zrobić w formie wykazu.

2.16. Czy zniesienie służebności gruntowej oznacza również zniesienie służebności osobistej?

Zgodnie z art. 296 KC nieruchomość można obciążyć na rzecz oznaczonej osoby fizycznej prawem, którego treść odpowiada treści służebności gruntowej (służebność osobista). Niemniej jednak, służebności osobiste są inną kategorią prawną niż służebności gruntowe. Dlatego starosta nie może znieść służebności osobistych, choćby straciły one swoje znaczenie, podobnie jak gruntowe. Może je za to przenieść na nowo wydzielone grunty, by odpowiadały dotychczasowym stosunkom.

2.17. Ustawa reguluje znoszenie służebności gruntowych. A czy jest możliwe w decyzji ich usta-

nowienie?

Działanie takie należy uznać za nieprawidłowe. Nie taki jest bowiem cel prac scaleniowych. Doskonale podsumował to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Kr 1243/22, gdzie zajął też stanowisko w sprawie uznawania w decyzji służebności ustanowionych w trakcie postępowania scaleniowego przez uczestników i odpowiadających docelowym efektem scalenia. Należy tu przytoczyć w całości kluczowy fragment tego orzeczenia: „...trzeba jednoznacznie wskazać, że nieuprawnione jest poszukiwanie, czy odnoszenie się przez organ do ustanowionych w toku postępowania scaleniowego służebności gruntowej między uczestnikami scalenia jako formy zapewnienia uczestnikowi dostępu do swojej nieruchomości. Zapewnienie dostępu nieruchomości powinno nastąpić w przede wszystkim w ramach postępowania scaleniowego, bez odwoływania się do ewentualnie istniejących służebności gruntowych. Celem postępowania scaleniowego jest bowiem - w miarę możliwości - znoszenie służebności a nie ich tworzenie (por. art. 19 Ustawy). Natomiast żadnego uzasadnienia nie znajduje tworzenie służebności dla zapewnienia dostępu do nieruchomości, do której bezpośrednio dochodzi wyznaczona w ramach postępowania scaleniowego działka drogowa”.

2.18. Czy w decyzji można wskazać służebności osobiste przeznaczone do przeniesienia na grunty wydzielone w wyniku scalenia i służebności gruntowe, które się pozostawia jako nadal mające znaczenie dla gruntu władającego objętego scaleniem?

Tak. I tutaj można zrobić to w formach odpowiednich wykazów.

2.19. Jaka jest podstawa do nadawania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności?

Należy kierować się tu wskazaniem z KPA. Zgodnie z art. 108 kodeksu decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W przypadku długoletnich postępowań scaleniowych mogą w grę wchodzić interesy społeczne związane z potrzebą jak najszybszego osiągnięcia ogólnych celów scalenia, a także wyjątkowo ważne interesy stron oparte na ich interesach ekonomicznych, dla których ważny jest przecież czas realizacji poszczególnych czynności po wydaniu decyzji (jak ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach) oraz kolejnych etapów zagospodarowania poscaleniowego.

2.20. Czy w postępowaniu scaleniowym można wydać decyzję częściową?

Choć w dotychczasowej praktyce można było spotkać decyzje częściowe, to autor niniejszej publikacji stoi na stanowisku, że jest to nieodpowiednie postępowanie ze strony organu. Przede wszystkim wynika to z konstrukcji postępowań oraz skutków podejmowa-

nych czynności. Działania podejmowane w stosunku do części nieruchomości, zwłaszcza z wydzielaniem gruntu, mają skutek globalny dla całego obszaru scalenia, limitując możliwości działania w stosunku do reszty terenu – przez ograniczenie dostępnej powierzchni, kształtu możliwych granic, a czasem także dostępu do konkretnego rodzaju gruntu.

Skoro więc postępowaniem jest objęty konkretny teren, który na bazie normy ustawowej zyskuje status jednego obszaru scalenia, to nie powinno się dzielić go na mniejsze części w decyzji. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny jest ona bowiem aktem rzeczowym, który rozstrzyga status całego terenu objętego scalaniem, a nie poszczególnych działek ewidencyjnych⁵⁰.

Szeroko do istoty scalenia pod tym kątem odnosiło się orzecznictwo, zwłaszcza przy okazji decyzji odwoławczych, gdzie organy II instancji próbowały uchylać decyzje częściowo (w stosunku do części działek), ponieważ odwoływała się tylko część uczestników.

W przywołanym wyżej wyroku, NSA stwierdził, że takie działanie jest niedopuszczalne, a w dodatku sprzeczne z logiką. Sądy podkreślają jedność i niepodzielność sprawy scaleniowej. Krytykując poszerzenie obszaru scalenia bez powtórzenia wymaganych czynności, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził, że taka ocena prawna spraw scaleniowych jest podyktowana charakterem samego postępowania jako procedury bardzo poważnie ingerującej w prawa rzeczowe jednostek oraz zasadą nierozrwalnego powiązania pomiędzy granicami i obszarami gruntów objętych scaleniem⁵¹. Zwłaszcza, że, jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyznaczony obszar scalenia ma charakter wiążący dla całego postępowania i wyznacza zakres przedmiotowy sprawy administracyjnej⁵². Utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym w jednej decyzji rozstrzyga się więc globalnie sytuację wszystkich uczestników, ze względu na ich krzyżujące się interesy. Rozstrzygana początkowo w projekcie scalenia, a następnie w zatwierdzającej go decyzji administracyjnej sytuacja prawna każdego z uczestników scalenia wpływa zatem na ukształtowanie sytuacji pozostałych uczestników⁵³. Takie stanowisko zaprezentował też sąd w Gliwicach. W wyroku z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. II SA/Gl 199/08, tamtejszy WSA zwrócił uwagę na kontekst występowania w postępowaniu scaleniowym wielości stron. Decyzja ta ma rozstrzygnąć w sposób globalny, jedną sprawę administracyjną. Zdaniem sądu, pomimo wielości stron, scalenie nie stanowi więc połączonych do wspólnego rozpoznania wielu spraw administracyjnych, lecz jedną sprawę administracyjną obejmującą interesy krzyżujące się, a niejednokrotnie także wzajemnie sprzeczne, poszczególnych uczestników scalenia, a decyzja mająca na celu korzystniejsze ukształtowanie warunków prowadzenia przez uczestników scalenia gospodarki rolnej, ujmuje zatem cały obszar scalenia gruntów regulując sytuację ich wszystkich. Nie wy-

stępuje tam więc tylko współuczestnictwo formalne. Gliwicki sąd wskazał też argumenty wynikające z brzmienia przepisów Ustawy: „Świadczy o tym jednoznacznie przywołany wyżej art. 27 upoważniający starostę do zatwierdzenia projektu scalenia dopiero wówczas gdy po jego okazaniu większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń (ust. 1) i nakazujący wydanie wówczas jednej decyzji o ściśle określonej treści ujmującej cały obszar scalenia gruntów, terminy i zasady objęcia w posiadanie gruntów wydzielonych w wyniku scalenia oraz sposoby ewentualnych rozliczeń (ust. 3 i 4)”.

Jako zbiorcze podsumowanie tych rozważań, można przytoczyć fragment wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 547/11, który wprost wyraził zdanie o niedopuszczalności rozstrzygnięcia w decyzji o części obszaru scalenia: „O ile bowiem możliwe byłoby przyjęcie, że ze względu na podzielność przedmiotu postępowania i autonomiczność poszczególnych części rozstrzygnięć organów możliwe byłoby uchylene do ponownego rozpoznania przez organ I instancji tylko części decyzji tego organu, to sytuacja taka nie może dotyczyć decyzji zatwierdzającej projekt scalenia gruntów. Istotą postępowania scaleniowego jest stworzenie nowego stanu prawnego w stosunku do wszystkich gruntów objętych postępowaniem scaleniowym, czyli położonych na obszarze scalenia. Obszar ten jest wyznaczony, stosownie do przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. nr 178, poz. 1749 ze zm.), przez określenie jego granic i powierzchni. Należy zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie (...), że postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowo określające obszar scalenia wyznacza procesowe granice sprawy scaleniowej. Obszar ten nie może być modyfikowany w toku tego postępowania ani przez organy, ani przez sądy. Za niedopuszczalne w szczególności należy uznać rozstrzygnięcie przez organy tylko o części przedmiotu określonego jako obszar scalenia a nie o jego całości. Do takiego podziału przedmiotu postępowania scaleniowego dochodzi, gdy organ odwoławczy na skutek wniesienia odwołań przez niektórych tylko uczestników scalenia uchyla decyzję organu I instancji w części, a w pozostałej części utrzymuje ją w mocy. W następstwie tego doszłoby do powstania skutków niemożliwych do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. Gdyby bowiem doszło do uzyskania waloru ostateczności przez część decyzji zatwierdzającej projekt scalenia, to najczęściej nie można byłoby wykonać decyzji uchylonej. Decyzja scaleniowa jest jedną, integralną decyzją obejmującą obszar scalenia a nie sumę jednostkowych decyzji skierowanych do poszczególnych działek. Gdyby więc przyjąć, że decyzja ta uprawomocniła się w części, to niemożliwe byłoby również zakwestionowanie faktu przydzielenia tą częścią decyzji działek należących poprzednio do uczestników postępowania scaleniowego, których odwołania zostały uwzględnione.”.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1736/15.

⁵¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 19 października 2021, sygn. II SA/Rz 858/21.

⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 listopada 2021, sygn. II SA/Kr 1121/21.

⁵³ Ibidem.

3 | Ogłaszanie decyzji

2.21. Czy można wydać decyzję umarzającą postępowanie scaleniowe, czy organ musi już prowadzić sprawę do końca (zatwierdzając lub odmawiając zatwierdzenia)?

Można wydać decyzję umarzającą postępowanie, gdyż takową wymienia wprost art. 28 ust. 1 Ustawy mówiący o publikacji decyzji (zob. Podrozdział 3). Ponieważ brak jest w Ustawie wskazania przyczyn umorzenia, należy odczytywać to w kontekście regulacji art. 105 KPA. Zgodnie z tym przepisem, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym. Przyczynami mogłyby być więc np. gremialne wycofanie poparcia uczestników pod wnioskiem o wszczęcie postępowania, zmiana stosunków społeczno-gospodarczych na danym terenie spowodowana czynnikami zewnętrznymi, klęska żywiołowa lub inna sytuacja kryzysowa, która spowodowałaby porzucenie obszaru przez ludność.

Ze względu na specyfikę postępowania umorzyć będzie je można wyłącznie w całości (por. pyt. 2.20).

Ogłaszanie i doręczanie decyzji w postępowaniu scaleniowym i wymiennym jest analogiczne do sytuacji przy postanowieniu o wszczęciu. W scaleniach, ze względu na ich specyfikę, czynność ta opiera się na publicznym ogłaszaniu treści decyzji.

3.1. Jak powinno ogłaszać się decyzję scaleniową?

Zgodnie z art. 28 ust. 1 należy dokonać tego poprzez:

1. Wywieszenie na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem.
2. Wywieszenie na tablicach ogłoszeń we wsiach, których grunty tworzą obszar scalenia.
3. Zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego.

Po 14 dniach od wywieszenia ogłoszenia uznaje się, że decyzja została doręczona do wszystkich uczestników scalenia (art. 28 ust. 2 Ustawy). Wywieszenie stosownych obwieszczeń powinno nastąpić niezwłocznie po wydaniu decyzji przez organ (w ten sam dzień lub następny roboczy).

Te same reguły stosuje się do decyzji organu wyższego stopnia wydane na skutek złożenia odwołania (dodatkowo on zamieszcza swoją decyzję w swoim Biuletynie Informacji Publicznej).

3.2. Jakich decyzji dotyczy takie ogłaszanie?

Zgodnie z przepisem, ogłasza się w ten sposób decyzję o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, decyzję odmawiającą wszczęcia postępowania scaleniowego, decyzję o umorzeniu postępowania scaleniowego oraz decyzję organu wyższego stopnia w tych sprawach. Per analogiam, należy uznać, że ogłasza się tak też decyzję odmawiającą zatwierdzenia projektu scalenia.

4 | Skarżenie decyzji

3.3. Czy można zwołać zebranie, gdzie ogłosi się treść decyzji?

Była to dawna forma ogłaszania decyzji. Obecnie nie ma na ten temat mowy w Ustawie, natomiast można, poza postępowaniem, ogłosić zebranie, na którym będzie dodatkowo odczytana decyzja. Nie będzie ono niósłoby jednak formalnych skutków, tak samo jak podobne działania przy wszczynaniu postępowania (zob. Rozdział II, pyt. 3.4). Może za to stanowić realizację działalności informacyjnej organu.

3.4. Czy można stosować inne, niewymienione w ustawie sposoby informowania uczestników o wydaniu decyzji?

Podobnie jak przy wszczynaniu postępowania (zob. Rozdział II, pyt. 3.5), organ może informować o wydaniu decyzji w inny niż wymieniony w Ustawie sposób, przy czym nie będzie to nieść żadnych skutków formalnych. Warto jednak szeroko rozpowszechniać tę informację.

3.5. Czy w BIP i na tablicach powinno wieszać się wykazy i rejestry stanowiące załączniki do decyzji?

Choć może to być niewygodne pod kątem logistycznym i technicznym, to również na tablicach powinno wywieszać się załączniki stanowiące integralną część decyzji. Powinny być one w odpowiedni sposób zanonimizowane. W BIP również powinno opublikować się rejestry i wykazy.

3.6. W jaki sposób ogłasza się decyzję dotyczącą wymiany gruntów?

Decyzję o zatwierdzeniu projektu wymiany gruntów doręcza się uczestnikom wymiany na piśmie (art. 28 ust. 3 Ustawy). Oznacza to doręczenie decyzji zgodnie z ogólnymi zasadami KPA. W przypadku wymiany nie trzeba więc publikować obwieszczeń. Przepis należy odczytywać też w kontekście wydawania decyzji odmawiającej zatwierdzenia projektu wymiany.

Jak większość decyzji administracyjnych, także te scaleniowe i wymienne posiadają ścieżki odwoławcze. Z doświadczenia należy stwierdzić, że praktycznie pewne jest, że wobec dużej liczby uczestników, któryś z nich złoży odwołanie od decyzji. Ustawa zawiera też przepisy dotyczące rozpatrywania skarg na decyzje przez sądy administracyjne.

4.1. Jakie są terminy na odwołanie się od decyzji?

Termin na odwołanie się nie został wskazany, a więc stosuje się regulację ogólnokodeksową. Zgodnie z art. 129 § 2 KPA odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Za termin doręczenia wszystkim stronom decyzji scaleniowej uważa się zaś upływ 14 dni od momentu wywieszenia ogłoszeń w tej sprawie (art. 28 ust. 2 Ustawy). Sumarycznie, strony mają więc 28 dni na złożenie odwołań od decyzji scaleniowej licząc od momentu opublikowania decyzji. Uczestnik może w konsekwencji złożyć odwołanie szybciej, niż zostanie stwierdzone doręczenie decyzji wszystkim uczestnikom.

4.2. Zgodnie z art. 33 ust. 4 odwołanie od decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów rozpatruje się w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ właściwy do rozpatrzenia odwołania. Co, jeśli organ odwoławczy nie dotrzyma tego terminu?

Termin ten należy traktować instrukcyjnie. Nie można odczytywać tego jako „milczącego załatwienia sprawy” w rozumieniu Rozdziału 8a Działu II KPA, gdyż nie wprowadzono tu wymaganego przepisu szczególnego.

4.3. Jakie są zasady rozpatrywania skarg przez sąd administracyjny?

Ustawa wprowadziła dwa przepisy, które są skierowane do sądów administracyjnych rozpatrujących skargi w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia lub wymiany gruntów. Oba dotyczą terminów.

I tak, WSA powinien rozpatrzyć taką skargę w terminie 2 miesięcy od dnia jej otrzymania. Jeżeli skarga nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych lub jej nieopłacenia, bieg terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, rozpoczyna się z dniem jej opłacenia i usunięcia braków formalnych (art. 28 ust. 5). Natomiast w przypadku niedochowania przez sąd tego terminu, ma on związane ręce i nie może już uchylić decyzji. Jeśli uwzględni skargę, może tylko stwierdzić wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu z naruszeniem prawa. Rozwiązanie zawarte w art. 28

ust. 6 Ustawy jest z punktu widzenia większości (zazwyczaj) uczestników (oraz oczywiście organów) bardzo korzystne. Jak tłumaczono to w uzasadnieniu nowelizacji, która wprowadziła ten przepis, rozwiązanie ma zapobiec sytuacjom występującym w ówczesnym stanie prawnym, w których – z powodu niektórych uczestników scalenia gruntów kontestujących potrzebę przeprowadzenia scalenia – sądy administracyjne kilka lat po zakończeniu scalenia uchylały/stwierdzały nieważność całej decyzji, niwecząc olbrzymi wysiłek jaki został włożony.

ROZDZIAŁ V

DZIAŁANIA PO WYDANIU DECYZJI

1 | Ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach wieczystych

Po wydaniu decyzji należy ją zrealizować. W tej fazie można wyróżnić cztery elementy wskazane w Ustawie, z czego trzy pojawią się zawsze: ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach wieczystych; wprowadzenie uczestników w posiadanie wydzielonych im gruntów, a wreszcie zagospodarowanie poscaleniowe. Ustawa przewiduje też w razie potrzeby egzekucję obowiązków wynikających z decyzji.

Na podstawie art. 29 Ustawy, decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stanowi tytuł do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych. Sąd wieczystoksięgowy robi to na wniosek starosty.

1.1. Czy wniosek starosty o ujawnienie nowego stanu prawnego nieruchomości jest obowiązkowy?

Podobnie jak w przypadku wzmianki o wszczęciu postępowania (zob. Rozdział III, pyt. 1.1.), należy uznać, że wystanie wniosku starosty do sądu wieczystoksięgowego także i w tym przypadku jest obowiązkowe. Kontekst tej regulacji dotyczy bowiem pewności obrotu, co w przypadku nieruchomości ma szczególne znaczenie biorąc pod uwagę rolę ksiąg wieczystych. Wprowadzenie tych przepisów do systemu było podyktowane chęcią uniknięcia sytuacji oczekiwania lub rozpatrywania przez sądy znacznej liczby indywidualnych wniosków właścicieli nieruchomości⁵⁴.

1.2. Czy wniosek powinien być poprzedzony zaktualizowaniem ewidencji gruntów i budynków?

Tak, zgodnie z art. 29 Ustawy, sąd dokonuje aktualizacji ksiąg wieczystych „po ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków nowych danych wynikających z ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów” (art. 29 ust. 2 Ustawy). Dlatego najpierw powinno się dokonać aktualizacji ewidencji.

⁵⁴ Ibidem.

1.3. Co dołącza się do wniosku do sądu wieczystoksięgowego w celu aktualizacji ksiąg?

Uregulował to wprost ustawodawca. Na podstawie art. 29 ust. 1b Ustawy dodanego nowelizacją, do wniosku dołącza się odpis ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, wypisy i wyrisy z operatu ewidencyjnego dla poszczególnych działek ewidencyjnych, a gdy jest to niezbędne także inne dokumenty stanowiące podstawę do ujawnienia tych zmian. Dodatkowe dokumenty może dołączyć starosta z własnej inicjatywy, gdy uzna to za konieczne, a może go wezwać do tego sąd.

1.4. Jakie są skutki ujawnienia nowego stanu prawnego w stosunku do dotychczasowych obciążeń nieruchomości?

Obciążenia wpisane do ksiąg wieczystych przenosi się z gruntów poddanych scaleniu lub wymianie na grunty wydzielone w wyniku scalenia lub wymiany (art. 29 ust. 2 Ustawy). Dotyczy to więc m.in. Hipotek.

1.5. Czy można stosować przepisy art. 29 ust. 1a-1c Ustawy, dotyczących aktualizacji ksiąg, do postępowań zakończonych dawniej?

Zgodnie z przepisem intertemporalnym, do postępowań scaleniowych lub wymienionych wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosuje się przepisy Ustawy w brzmieniu nadanym nowelizacją (poza wskazanymi wyjątkami). Moim zdaniem nie wyklucza to więc stosowania tych przepisów też do postępowań zakończonych w celu aktualizacji ksiąg, gdyż przepis art. 29 ust. 1 Ustawy dotyczący samej aktualizacji był obecny przed nowelizacją z 2021 r., a przytoczona regulacja intertemporalna dotyczy wyłącznie postępowań, a nie działań po wydaniu decyzji. Przepisy ustępów od 1a do 1c zostały dodane w celu łatwiejszej aktualizacji ksiąg, nie widzę więc powodu, by starostowie i sądy nie mogły ich stosować w stosunku do spraw zamkniętych przed nowelizacją z 2021 roku.

1.6. Co jeśli nie ma księgi wieczystej? Czy po każdym scaleniu trzeba zakładać nowe księgi wieczyste?

Regulację art. 29 Ustawy należy traktować jako domyślną aktualizację istniejących ksiąg, a nie zawsze tworzenie nowych. Aktualizacja może też polegać na połączeniu nieruchomości w jednej księdze wieczystej, co spowoduje zamknięcie dotychczasowych. W przypadku braku księgi w ogóle wniosek składa się do istniejącego zbioru dokumentów. W tej sytuacji będzie miał zastosowanie art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1984), zgodnie z którym złożenie

dokumentów do zbioru może nastąpić tylko wtedy, gdy dokument ma być złożony do zbioru już istniejącego. Jeżeli do zbioru ma być złożony dokument dotyczący prawa własności albo brak jest zbioru, zgłoszenie wniosku o złożenie dokumentu do zbioru traktuje się jak zgłoszenie wniosku o założenie księgi wieczystej. Podobna sytuacja będzie w przypadku wniosku o wzmiankę z art. 21 Ustawy.

1.7. Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1a na wniosek starosty sąd dokonuje aktualizacji ksiąg wieczystych i wykreśla wzmiankę o wszczęciu postępowania. Czy starosta może złożyć jeden wspólny wniosek, czy muszą to być dwa oddzielne wnioski?

Wystarczy jeden wniosek, ponieważ zakończenie postępowania decyzją oznacza, że postępowanie się zakończyło, a więc wzmianka z art. 21 Ustawy jest niepotrzebna.

2 | Wprowadzanie w posiadanie

Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stanowi także podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów. O wprowadzeniu uczestników w posiadanie gruntów mówi art. 30 Ustawy.

2.1. W jakiej formule wprowadza się uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych dla nich gruntów?

Zgodnie z Ustawą, dokonuje się to podczas dedykowanych temu zebrań. Zwołuje je starosta. Termin takiego zebrania równa się dacie objęcia gruntu w posiadanie. Jest on skuteczny także w stosunku do uczestników scalenia niebiorących udziału w zebraniu.

2.2. Jak powinno przebiegać zebranie w celu objęcia w posiadanie wydzielonego uczestnikowi gruntu?

W jego trakcie powinno się ponownie przedstawić zatwierdzone decyzją szczegółowe zasady i warunki objęcia gruntów w posiadanie; w większości przypadków powinno być to połączone z okazaniem gruntu „w terenie”. Z takiego objęcia powinno sporządzić się stosowny protokół. W tym kontekście w takim zebraniu powinien brać udział geodeta-projektant i co najmniej przewodniczący komisji oraz przedstawiciel starosty (jeśli przedstawiciel starosty jest przewodniczącym komisji może to być jedna osoba).

2.3. Jak wprowadza się w posiadanie w przypadku wymiany?

Brak jest w tym względzie przepisów. Dlatego powinno to przebiec analogicznie do procedury scaleniowej - „wejście” w posiadanie powinno zostać przeprowadzone na umówionym spotkaniu uczestników z udziałem geodety-projektanta, umocowanego przedstawiciela starosty i potwierdzone protokołem.

3 | Egzekucja obowiązków

Ustawodawca przewidział opór ze strony części uczestników niezadowolonych z ostatecznych rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu. Ustawa w tej materii odsyła do przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Obecnie oznacza to stosowanie regulacji ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2505 z późn. zm.; dalej także jako „egzekadm”).

3.1. Kiedy można stosować przepisy egzekucyjne?

Zgodnie z art. 32, tzw. egzekucję administracyjną należy zastosować w dwóch przypadkach:

1. Uniemożliwienia objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie – chodzi tu o fizyczne blokowanie wejścia w posiadanie przez innego użytkownika (np. groźenie terenu, niszczenie oznakowań granicznych) albo
2. Niedotrzymywania terminów i zasad spłat należności ustalonych w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów – gdy uczestnik nie dokonuje stosownej wpłaty na konto powiatu.

W obu przypadkach wymogiem jest celowe działanie opornego uczestnika, na co wskazuje brzmienie przepisu.

3.2. Jakie środki mogą być stosowane w przypadku egzekucji obowiązku przekazania przez uczestnika dopłaty?

Ponieważ jest to należność pieniężna (wskazana kwota, którą trzeba przelać na rachunek powiatu), to będą to środki w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych, wymienione w art. 1a pkt 12 lit. A egzekadm, a więc egzekucja: z pieniędzy; z wynagrodzenia za pracę; ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej; z rachunków bankowych; z innych wierzytelności pieniężnych; z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi; zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków; z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych; z praw majątkowych zarejestrowanych w rejestrze akcjonariuszy; z weksla; z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej; z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością; z pozostałych praw majątkowych; z ruchomości;

z nieruchomości. Ich szczegółowe zastosowanie reguluje Dział II ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Egzekucję można zastosować, gdy środki nie zostaną uiszczone w terminie dwóch miesięcy od zakończenia scalania (zob. Rozdział IV, pyt. 2.7).

3.3. Jakie środki mogą być stosowane w przypadku blokowania wejścia w posiadanie i uniemożliwienie objęcia gruntu?

Umożliwienie objęcia gruntu przez innego uczestnika należy zakwalifikować jako obowiązek o charakterze niepieniężnym, a więc dozwolone środki wymienione są w art. 1a pkt 12 lit. B egzekadm. Natomiast konkretnie pasujące do opisanej sytuacji będą: grzywna w celu przymuszenia; odebranie nieruchomości; przymus bezpośredni. Stosowanie tychże środków określa Dział III egzekadm.

3.4. Czy w ramach przymusu bezpośredniego można fizycznie usunąć osobę „blokującą” z danej nieruchomości? Czy powinno się do tego wezwać policję?

Art. 148 egzekadm statuuje, że przymus bezpośredni polega na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków, nie wyłączając siły fizycznej, w celu usunięcia oporu zobowiązanego i oporu innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonania obowiązku. Przewidywane jest więc także użycie siły. Przepisy egzekucyjne pozwalają egzekutorowi wezwać w razie potrzeby policję lub inne służby mundurowe (w rejonie przygranicznym mogłaby to być np. Straż Graniczna).

3.5. Czy jeśli wprowadzono skutecznie uczestnika w posiadanie, podpisano protokół objęcia i wykonano już inne czynności, a dopiero po jakimś czasie były właściciel gruntu stwarza problemy w zarządzaniu nieruchomością nowemu, to czy nadal w grę wchodzi przepisy egzekucyjne w ramach działań poscaleniowych, czy pokrzywdzony uczestnik powinien podjąć inne działania? Co, jeśli to dawny właściciel nie może wykonać prawa zbioru przez uniemożliwienie tego przez nowego?

W pierwszym przypadku wydaje się, że nowy właściciel danego terenu mógłby wytoczyć powództwo posesoryjne. Doszło bowiem do skutecznego przejścia posiadania na nowego właściciela. Pomocniczo można tu przywołać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 1989 r., sygn. II CR 236/89, gdy przepisy o egzekucji do Ustawy dopiero co wprowadzono – SN stwierdził wówczas, że jeżeli wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów w trybie Ustawy nie doprowadziło do faktycznej zmiany w stanie posiadania zgodnej z treścią decyzji o scaleniu, to uczestnikowi scalenia, który nie objął nowo wydzielonych mu gruntów, przysługuje roszczenie wydobywcze na podstawie art. 222 § 1 k.c. Przeciwno uczestnikowi scalenia, który tych gruntów nie wydał. Aktualnie, można więc analogicznie odnieść to do sytuacji, gdy postępowanie doprowadziło do faktycznej zmiany w posiadaniu, ale problem pojawił się później z którejś ze stron.

Ścieżka cywilna przystugiwałaby także w drugim przypadku. Wzmacnia to stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, który w wyroku z dnia 18 września 2019 r., sygn. II SA/Rz 1167/18, tego typu sprawom spornym wskazał ścieżkę cywilnoprawną: „W kwestii odszkodowania za niezebrane maliny, słusznie wywodzi skarżąca, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy plony upraw wieloletnich zbiera dotychczasowy właściciel gruntów w okresie do dnia 1 września następnego roku po zakończeniu scalenia. Jeżeli jest tak jak twierdzi skarżąca, że uczestnik scalenia, któremu przypadł grunt uniemożliwił jej dokonania zbioru, to wyżej wymienionej służy prawo do odszkodowania. Nie odbywa się to jednak w postępowaniu administracyjnym, lecz właściwe jest dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej przed sądem powszechnym”.

4 | Zagospodarowanie poscaleniowe

Ostatnią fazą realizacji całego procesu scalenia mogą być prace w ramach zagospodarowania poscaleniowego. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 9 Ustawy należą do nich budowa lub przebudowa dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań poszczególnych uczestników scalenia; korekta przebiegu oraz poprawa parametrów technicznych urządzeń melioracji wodnych lub innych urządzeń wodnych; likwidacja zbędnych miedz i dróg oraz wykonywanie zabiegów rekultywacyjnych umożliwiających uprawę mechaniczną gruntów; budowa lub przebudowa urządzeń wodnych mających na celu zwiększenie retencji wód. Działania te mają na celu umożliwienie objęcia w posiadanie przez uczestników wydzielonych im w ramach postępowania gruntów.

4.1. Czy prace z art. 1 ust. 2 pkt 9 określone jako zagospodarowanie poscaleniowe to katalog zamknięty?

Tak, ponieważ ustawodawca nie używa tu określeń „w szczególności”; „między innymi” itp., a jedynie wymienia konkretne kategorie prac. Katalog ma znaczenie dla ewentualnego przeprowadzania przetargów na wykonanie zagospodarowania. Należy jednak odczytywać go szeroko, a więc znaczna część prac jakie można sobie wyobrazić w ramach realizacji projektu scalenia może zostać uznana za którąś z ustawowych kategorii. Wskazaniem byłoby, aby w decyzji starosty określającej prace pozwalające na objęcie w posiadanie przez uczestników scalenia wydzielonych im gruntów, określać do jakiej ustawowej kategorii one należą. Nie będzie wtedy budzić wątpliwości, że można na nie przeznaczać środki finansowe. Można też sporządzić wykaz prac w ramach zagospodarowania poscaleniowego z listą konkretnych działań.

5 | Finansowanie zagospodarowania poscaleniowego

Ustawa reguluje sprawę finansowania zarówno prac scaleniowych, jak i zagospodarowania poscaleniowego. Realnie, dużo większe środki należy przeznaczyć na ewentualne prace poscaleniowe będące rzeczywistymi inwestycjami infrastrukturalnymi w terenie. W ostatnich latach głównym źródłem finansowania prac są środki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nie należy jednak zapominać, że domyślnie całość prac ma być finansowana z budżetu państwa.

5.1. Jakie są źródła finansowania prac w ramach scaleń?

To Ustawa wskazuje katalog źródeł finansowania, który jest dosyć szeroki. Zgodnie z nią, są lub mogą być nimi:

1. Budżet państwa (art. 3 ust. 1 Ustawy);
2. Publiczne środki wspólnotowe w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 260) (art. 3 ust. 5 pkt 1 Ustawy);
3. Inne środki publiczne na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 225 i 412), w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 i w przepisach o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (art. 3 ust. 5 pkt 2 Ustawy) (art. 3 ust. 5 pkt 2) - obowiązkowo jeśli nie są włączone środki z punktów 4 - 6;
4. Środki państwowych funduszy celowych (wyłącznie do prac w ramach zagospodarowania poscaleniowego; art. 3 ust. 6 Ustawy);
5. Środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (wyłącznie do prac w ramach zagospodarowania poscaleniowego; art. 3 ust. 6 Ustawy);
6. Środki właścicieli gruntów objętych postępowaniem na zasadach ustalonych przez starostę w projekcie (art. 3 ust. 7 Ustawy);
7. Środki Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – obowiązkowo pokrywające całość kosztów, jeśli prace wynikają z budowy autostrady (art. 4 ust. 2 Ustawy);

8. Środki inwestora albo organu właściwego w zakresie ochrony przyrody – w przypadku wystąpienia z ich strony o scalenie obowiązkowo pokrywające całość kosztów (art. 4 ust. 3 Ustawy).

5.2. Co, jeśli wskazane ustawowo źródła nie były wystarczające do przeprowadzenia wszystkich prac poscaleniowych?

Organ powinien wnioskować do wojewody o przekazanie odpowiednich środków, powołując się na fakt, że postępowanie scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe są zadaniami finansowanymi co do zasady ze środków budżetu państwa.

5.3. Czy brak przekazania środków przez wojewodę może stanowić podstawę do powództwa skierowanego przeciwko Skarbowi Państwa?

Tak. Pozwala na to sądowa ochrona wynikająca z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisem, w przypadku nieprzekazania dotacji celowej w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań z zakresu administracji rządowej, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Pozwanym będzie właśnie Skarb Państwa, reprezentowany przez wojewodę. Dlatego ważnym jest, by powiat kierował prośby i wnioski do wojewody o przyznanie odpowiednich dotacji na postępowanie scaleniowe, a zwłaszcza zagospodarowanie poscaleniowe, które ma w rzeczywistości zrealizować projekt scalenia. Brak przekazania środków w rozumieniu przytoczonej podstawy prawnej może wynikać zarówno z bezpośredniej odmowy ich przekazania przez wojewodę, przekazania tylko części potrzebnych środków, uchybienia w terminie przekazania środków. Wskazany przepis ustawy o dochodach JST jest samodzielną podstawą do wytoczenia roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleczonych. Nie trzeba wykazywać tu szkody, bezprawności działania wojewody, nie jest to też zobowiązanie, by trzeba było wykazywać istniejący stosunek umowny. Samodzielność podstawy w postaci tego przepisu potwierdziło orzecznictwo⁵⁵.

5.4. Czy należy czekać, aż decyzja scaleniowa stanie się ostateczna, by rozpisywać przetargi na inwestycje związane z zagospodarowaniem poscaleniowym?

Taka praktyka byłaby słuszną, ze względu na niepewność, czy dana decyzja utrzyma się w ewentualnej II instancji, a więc czy wskazane prace odbędą się w takim kształcie jakim zaproponowano w projekcie scalenia.

⁵⁵ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. II CSK 195/11; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 września 2015 r., sygn. I ACa 2080/14. W szczególności polecam lekturę wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. V CSK 144/17, w którym w syntetyczny sposób omówiono znaczenie przepisu art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach JST (autor).

ROZDZIAŁ VI

SYTUACJE NIETYPOWE

1 | Uchylenie i stwierdzanie nieważności decyzji ostatecznych

W systemie istnieją przepisy dotyczące eliminowania ostatecznych decyzji scaleniowych i wymiennych. Ustawodawca dosyć racjonalnie podszedł do tematu, uznając, że są to na tyle skomplikowane i długotrwałe procesy, że nie byłoby wskazane wzruszanie decyzji ostatecznych w tym zakresie w normalnych, stosunkowo długich terminach kodeksowych liczonych od momentu doręczenia lub ogłoszenia. Istotny jest tutaj sam moment stania się decyzją ostateczną. Szczególną zaś regulacją jest specustawa z października 2021 r., która dotyczy uchylania decyzji ostatecznych przez sąd administracyjny, w sytuacji gdy brak jest możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego.

1.1. Kiedy nie można uchylić decyzji w przypadkach, gdy zachodzą przesłanki wznowienia?

W przeciwieństwie do regulacji zawartej w KPA, która daje aż dziesięć lub pięć lat na ewentualne uchylenie decyzji ostatecznej z powodu wystąpienia przesłanki wznowieniowej (określonych odpowiednio w art. 145–145b KPA) i liczonych od momentu doręczenia decyzji, która stała się ostateczna, Ustawa stanowi, że nie uchyla się decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów z przyczyn określonych w art. 145–145b KPA, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna upłynęły już 2 lata.

1.2. Jakie są przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji?

Ponieważ brak jest tu regulacji w Ustawie, zgodnie z ogólną zasadą zawartą w art. 33 ust. 1, decyduje tu KPA, a więc kodeksowy art. 156 § 1.

1.3. Kiedy nie można stwierdzić nieważności?

Nie stwierdza się nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęło 5 lat (art. 33 ust. 2 Ustawy). Również tu nie ma znaczenia moment doręczenia decyzji, od którego normalnie czas na stwierdzenie nieważności wynosi aż 10 lat (jak stanowi KPA). Liczy się więc moment uzyskania przez decyzję waloru ostateczności.

1.4. Czy każde uchylenie decyzji ostatecznej przez sąd oznacza konieczność przeprowadzania często dłuższej i skomplikowanej procedury od początku?

Na szczęście nie. W przypadku gdy obiektywnie nie jest możliwe ponowne przeprowadzenie całego postępowania scaleniowego, ustawodawca daje możliwość zastosowania przepisów ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzeniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów (Dz. U. 2022 poz. 2417; dalej także jako „Specustawa”). Choć ustawa ta została uchwalona na bazie konkretnej sprawy scalenia gruntów we wsi Lipnica Wielka, to jej przepisy są sformułowane w sposób ogólny, a więc teoretycznie mogą zostać zastosowane także w przyszłości.

Warto tu nakreślić ogólny kontekst ustawy. W przywołanej miejscowości ogół prac scaleniowych wraz z postępowaniem trwał od 1984 do 2006 roku, a więc kilkadziesiąt lat. Po wydaniu decyzji ostatecznej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, rozpoczęto rzeczywiste prace scaleniowe oraz wzmożony obrót nieruchomościami. Stało się to podstawą do zmian w księgach wieczystych (m.in. Ich zamykania). Jednak po zaskarżeniu przez część uczestników decyzji do sądu, decyzje obu instancji zostały uchylone przez sąd administracyjny, co utrzymał NSA. W ten sposób, mimo zaistnienia daleko idących czynności faktycznych i prawnych, opartych na zaktualizowanych na podstawie decyzji wpisach ewidencyjnych, teoretycznie należałoby wrócić do stanu z lat 80. XX wieku. Ze względu na skomplikowany stan prawny i groźbę otwarcia wielu kosztownych postępowań administracyjnych, wieczystoksięgowych i cywilnych o niepewnych wynikach, zdecydowano się rozwiązać sytuację przez uchwalenie specjalnej ustawy⁵⁶. Choć przepisy pisano głównie dla Lipnicy Wielkiej, ostateczny kształt regulacji pozwala przyjąć jej uniwersalny charakter.

⁵⁶ Zob. Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących niektórych nieruchomości objętych postępowaniem scaleniowym (druk nr2040; IX kadencja Sejmu).

1.5. Jak należy rozumieć „brak możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego” ze Specustawy?

Przesłankę tę można oprzeć na przykładzie sprawy Lipnicy Wielkiej. Opierając się więc m.in. Na uzasadnieniu do projektu Specustawy, można wyróżnić następujące elementy:

1. Decyzja ostateczna została wydana wiele lat po wszczęciu postępowania (kilkanaście, kilkadziesiąt)
2. Wylimitowanie decyzji z systemu przez sądy nastąpiło długi czas po jej wydaniu (kilkanaście lat).
3. Postępowanie obejmowało znaczną liczbę uczestników.
4. Dane wynikające z operatu poscaleniowego opracowanego na podstawie tej decyzji stanowiły podstawę wpisu do ewidencji gruntów i budynków, a te z kolei podstawę do ujawnienia danych w księgach wieczystych.
5. Część ksiąg wieczystych w wyniku działań poscaleniowych zostało zamkniętych.
6. Nastąpiło objęcie nowych działek przez uczestników, a także nastąpiły czynności faktyczne i prawne związane z ich własnością (sprzedaż, dziedziczenie).
7. Podjęto faktyczne prace związane z zagospodarowaniem poscaleniowym.
8. Obecnie w zasadzie odpada druga przesłanka, gdyż ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie przepisu dyscyplinującego sądy administracyjne (art. 28 ust. 6 Ustawy; zob. Rozdział IV, pyt. 4.3).

1.6. Jaki jest skutek prawny w przypadku uchylecia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego zgodnie ze Specustawą?

Zgodnie z art. 2 Specustawy, nowe dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków, wynikające z ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, posiadają przymiot aktualności w zakresie nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów. Oznacza to, że gdy ewidencja zostanie zaktualizowana przed uchyleciem decyzji, wpisy zachowują moc.

1.7. Jakie są zadania starosty, w celu potwierdzenia aktualności danych ewidencyjnych?

Starosta z urzędu ma wydać dwa rodzaje zaświadczeń:

1. O aktualności danych, które dołącza się do operatu scaleniowego przyjętego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 3 Specustawy).
2. O aktualności danych dla każdej jednostki rejestrowej gruntów na obszarze scalenia dla gruntów o uregulowanym stanie prawnym (art. 4 Specustawy).

Pierwsze z zaświadczeń starosta dołącza do operatu scaleniowego w terminie 14 dni od dnia jego wydania (art. 3 ust. 3 Specustawy). Natomiast drugie organ wydaje w terminie 12 miesięcy od dnia uchylecia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego, a następnie przekazuje je do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia jego wydania (art. 4 ust. 2 i 4 Specustawy).

Treść zaświadczeń określa Specustawa, odpowiednio w art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 3. Zadania, o których mowa w art. 3 i art. 4, starosta realizuje jako zadania z zakresu administracji rządowej.

2 | Sytuacje nadzwyczajne w Państwie

Ze względu na pandemię COVID-19 do Ustawy wprowadzono nowelizację z dnia 2 grudnia 2021 r. przepis art. 33a, który reguluje postępowania scaleniowe w sytuacjach, które można określić jako „nadzwyczajne” w państwie. Choć regulację wymusiła konkretna sytuacja, przepis ten jest formułowany w sposób, który pozwala na jego zastosowanie w przyszłości.

2.1. W jakich sytuacjach będzie mieć zastosowanie przepis?

Przepis stanowi, że w okresie obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonych na podstawie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi lub w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego oraz w okresie 30 dni od dnia odwołania tych stanów pewne ustawowe procedury przebiegają inaczej. Oznacza to, że jego stosowanie może być uruchomione (i dzieje się to automatycznie) w przypadkach formalnego ogłoszenia przez władze państwowe:

1. Tzw. stanów epidemicznych:
 - stanu zagrożenia epidemicznego,
 - stanu epidemii;
2. Konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego:
 - stanu wyjątkowego,
 - stanu wojennego,
 - stanu klęski żywiołowej.

Należy tu zaznaczyć, że sam stan wojny w jakim potencjalnie znalazłaby się Rzeczpospolita Polska, nie spowoduje konieczności stosowania przepisu, gdyż nie jest to stan nadzwyczajny. Musiałoby się to wiązać z wprowadzeniem stanu wojennego lub wyjątkowego.

2.2. Jakie są skutki zastosowania tego przepisu?

Ustawa wymienia konkretne zmiany w procedurze scaleniowej:

1. Nie wybiera się rady uczestników scalenia oraz nie powołuje się zespołu, o którym mowa w art. 9 ust. 3, a funkcje tej rady sprawuje powołany przez starostę w drodze postanowienia zespół do spraw scaleń; w skład zespołu do spraw scaleń wchodzi sołtys wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, dwóch albo trzech członków rady sołteckiej wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, przedstawiciel Krajowego Ośrodka będącego uczestnikiem scalenia, przedstawiciel gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz dwóch albo trzech właścicieli gospodarstw rolnych wybranych przez starostę, których grunty znajdują się na obszarze objętym scaleniem; do postanowienia w sprawie powołania zespołu do spraw scaleń stosuje się odpowiednio przepisy art. 7 ust. 3 i 4.
2. Jeżeli liczba uczestników scalenia jest większa niż 10 osób, rada uczestników scalenia albo zespół, o którym mowa w art. 9 ust. 3 - w przypadku ich wybrania przed wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego, albo stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego, albo zespół do spraw scaleń, na zebraniu zwołanym przez starostę, określa w formie uchwały zasady szacunku gruntów, o których mowa w art. 11 ust. 1, oraz wyraża w formie uchwały zgodę, o której mowa w art. 13 ust. 1; uchwały zapadają większością trzech czwartych głosów w obecności co najmniej połowy liczby członków rady uczestników scalenia albo zespołu, o którym mowa w art. 9 ust. 3, albo zespołu do spraw scaleń; przepisy art. 13 ust. 3-5 stosuje się odpowiednio.
3. Wyniki oszacowania gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych, o których mowa w art. 12 ust. 1, a także na potrzeby zapoznania się uczestników scalenia z wynikami ustaleń komisji rozpatrującej zastrzeżenia do szacunku gruntów, udostępnia się je do publicznego wglądu na okres 7 dni w wyznaczonym przez starostę miejscu; o miejscu i terminie wyłożenia do publicznego wglądu wyników oszacowania gruntów starosta zawiadamia w formie obwieszczenia, które wywiesza się na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicy ogłoszeń we wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, i zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, co najmniej na 7 dni przed tym terminem.
4. Uczestnicy scalenia mogą wnosić zastrzeżenia do dokonanego szacunku w okresie wyłożenia wyników oszacowania gruntów do publicznego wglądu.

5. Starosta zawiadamia o terminie objęcia w posiadanie przez uczestników scalenia nowo wydzielonych gruntów w formie obwieszczenia, które wywiesza się na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicy ogłoszeń we wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, i zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, co najmniej na 7 dni przed terminem objęcia w posiadanie; za datę objęcia w posiadanie uważa się termin wskazany w zawiadomieniu.

2.3. Czy teren objęty scaleniem musi być objęty danym „nadzwyczajnym” stanem prawnym, by miał do niego zastosowanie przepis art. 33a Ustawy?

Ustawodawca niestety tego nie sprecyzował. Z literalnego brzmienia przepisu wynikałoby, że nie („w okresie obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części”). Zdaniem autora, mijałoby się to jednak z celem regulacji. Nie ma wątpliwości, jeśli dany stan zostaje wprowadzony na całym terytorium państwa. Natomiast zupełnie niecelowym byłoby wchodzenie w specjalne tryby Ustawy, tylko dlatego, że na drugim końcu kraju wprowadzono np. stan klęski żywiołowej spowodowany powodzią. Ekonomia procesowa oraz zasady logiki życiowej wskazują, że postępowania administracyjne powinny toczyć się w normalnym trybie, tam, gdzie jest to możliwe. Co więcej, taka zasada obowiązuje nawet w ramach stanów nadzwyczajnych (por. np. art. 7 ustawy o stanie klęski żywiołowej⁵⁷) – o ile to możliwe, organy mają działać w ramach dotychczasowych struktur i przyznanych im kompetencji. Tym bardziej więc powinno się odczytywać przepis art. 33a jako skierowany do organów, w tym starostów, na terenach, gdzie został wprowadzony któryś z przewidzianych stanów epidemicznych lub nadzwyczajnych.

2.4. Co się dzieje, gdy któryś z przewidzianych w przepisie specjalnych stanów prawnych zostanie zniesiony?

Również tutaj mogą pojawić się wątpliwości, ponieważ w przepisie nie zawarto normy, która mówiłaby co się dzieje, gdy dokonano działań zgodnie z jego wymogami, a władze państwowe postanowiły zakończyć obowiązywanie danego stanu prawnego związanego z zagrożeniem życia lub zdrowia obywateli. Można jednak zrekonstruować tę normę na bazie części wstępnej artykułu. Skoro mówi on, że tak przyjęte procedury mają być stosowane „w okresie obowiązywania oraz w okresie 30 dni od dnia odwołania”, to uznać należy, że po zakończeniu specjalnego stanu prawnego postępowanie scaleniowe toczy się dalej według normalnej procedury, odpada bowiem podstawa prawna stosowania specjalnej regulacji. Główną konsekwencją powinno być więc zwołanie zebrania w celu wyboru rady uczestników scalenia. Odczytując przepis należy wywnioskować, że nie może ona zostać powołana, gdy jest się w okresie obowiązywania specjalnych stanów prawnych i 30 dni od

ich zniesienia, a w jej miejscu działa specjalnie powołany zespół – a więc po tym okresie rada może zostać sformowana. Dla sprawności postępowania należałoby jednak uznać, że zachowuje się moc prawną już dokonanych czynności (przede wszystkim kwestii szacunku gruntów i wniesienia uwag).

⁵⁷ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz. U. 2017 poz. 1897).

Adrian Pokrywczyński



Radca prawny, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie. Ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Biura Związku Powiatów Polskich, redaktor internetowego Dziennika Warto Wiedzieć (www.wartowiedziec.pl). Autor wielu opinii prawnych, analiz projektów legislacyjnych i artykułów internetowych o tematyce prawnej i samorządowej. Jego zainteresowania naukowe to ustrój państwa, organizacja i ustrój administracji publicznej, bezpieczeństwo, prawo petycji i prawo sportowe.

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl

tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33

ISBN 978-83-62251-92-6

ISBN 978-83-62251-96-4 (wersja elektroniczna)