

Adrian Pokrywczyński

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów. Komentarz.



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Związek Powiatów Polskich

www.zpp.pl

Adrian Pokrywczyński

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów. Komentarz.

Warszawa, 2024 rok

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Nakład: 350 szt.



Copyright by Związek Powiatów Polskich

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

ISBN 978-83-62251-95-7

ISBN 978-83-62251-99-5 (wersja elektroniczna)

Spis treści

Przedmowa Autora	16
Wykaz skrótów	18
Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów. Komentarz	20
ARTYKUŁ 1	21
1. Kontekst historyczny regulacji ustawowej.....	22
2. Umiejscowienie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w systemie prawnym.....	23
3. Cele i istota postępowania scaleniowego z uScalWymGrunt.....	24
4. Słowniczek ustawy.....	26
ARTYKUŁ 2	31
1. Rola przepisu.....	31
2. Obszar scalenia.....	32
3. Zasady w stosunku do gruntów zabudowanych.....	33
4. Wydzielanie gruntów dla dotychczasowych współwłaścicieli.....	35
ARTYKUŁ 3	36
1. Ustrojowo-organizacyjna rola przepisu.....	38
2. Starosta jako organ prowadzący postępowania scaleniowe.....	38
3. Wojewoda jako organ wyższego stopnia.....	39
4. Koordynacja prac scaleniowych i wymiennych.....	41

5. Finansowanie zadań scaleniowych.....	42
6. Zasady wszczęcia postępowania scaleniowego na wniosek oraz odmowa wszczęcia postępowania.....	45
ARTYKUŁ 4	48
1. Fakultatywność wszczynania postępowań z urzędu.....	49
2. Sytuacje, w których jest możliwe wszczęcie postępowania z urzędu.....	49
3. Uzyskanie opinii stosownych podmiotów.....	51
4. Wyjątki w zasadzie finansowania zadań scaleniowych.....	53
ARTYKUŁ 5	54
1. Wymiana jako druga procedura regulowana przez ustawę scaleniową.....	54
2. Odrębny cel wymian.....	55
3. Wszczynianie postępowań wymiennych.....	56
4. Uczestnicy wymian.....	58
5. Wymiana gruntów zabudowanych.....	58
6. Odpowiednie stosowanie przepisów o scaleniach.....	58
7. Postępowanie wymienne a wzajemny obrót nieruchomościami na kanwie prawa cywilnego.....	59
ARTYKUŁ 6	61
1. Cel regulacji.....	61
2. Starosta właściwy do prowadzenia postępowań.....	61
ARTYKUŁ 7	63
1. Postanowienie o wszczęciu postępowania.....	64

2. Stosowanie KPA.....	64
3. Elementy postanowienia.....	64
4. Modelowy schemat postanowienia.....	65
5. Ogłoszenie postanowienia wszczynającego.....	67
6. Zażalenie na postanowienie.....	68
ARTYKUŁ 7a	70
1. Wprowadzenie przepisu do ustawy scaleniowej.....	70
2. Rozumienie granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów.....	70
3. Określanie przebiegu granic.....	70
4. Zawiadomienie właścicieli gruntów i dokonanie czynności.....	71
ARTYKUŁ 7b	73
1. Cel przepisu.....	73
2. Propozycje uczestników.....	73
3. Brak związania geodety i organu propozycjami uczestników.....	73
4. Umieszczenie przepisu w ustawie scaleniowej.....	74
ARTYKUŁ 8	75
1. Zasada ekwiwalentności.....	76
2. Możliwe odchylenia w wartości szacunkowej.....	76
3. Dopłaty.....	77
4. Rozdysponowanie gruntów Skarbu Państwa.....	79

ARTYKUŁ 9.....	80
1. Rola rady uczestników scalenia.....	80
2. Obowiązek powołania rady.....	81
3. Liczba członków rady i jej skład.....	81
4. Powołanie rady.....	82
5. Brak powołania rady w terminie.....	83
6. Odwołanie rady.....	84
ARTYKUŁ 10.....	85
1. Geodeta-projektant.....	86
2. Komisja doradcza.....	86
3. Rzecznicy w komisji.....	88
4. Rola komisji w systematyce ustawy scaleniowej.....	88
5. Szacowanie gruntów w wymianie.....	89
ARTYKUŁ 11.....	90
1. Znaczenie szacunku gruntów.....	90
2. Ustalenie zasad szacunku gruntów.....	90
3. Formuła zastępcza określenia zasad szacunku gruntów.....	91
4. Określanie wartości lasów i upraw specjalnych.....	93
5. Zasady szacunku przy wymianie.....	93

ARTYKUŁ 12.....	94
1. Sposób ogłoszenia wyników oszacowania.....	94
2. Wnoszenie zastrzeżeń do dokonanego szacunku gruntów.....	95
3. Rozpatrywanie zastrzeżeń do szacunku.....	96
ARTYKUŁ 13.....	98
1. Wyrażenie zgody na zasady szacunku i szacunek gruntu.....	98
2. Procedura w przypadku braku uchwały.....	100
3. Zgoda na szacunek uczestników wymiany.....	101
ARTYKUŁ 14	103
1. Art. 14 jako rozwinięcie zasady ekwiwalentności.....	103
2. Wydzielenie użytków tego samego rodzaju i jakości.....	104
3. Zasady obliczania powierzchni.....	104
ARTYKUŁ 15	106
1. Ograniczenie z mocy prawa.....	106
2. Zakres przedmiotowy.....	106
3. Cięcia sanitarne.....	107
ARTYKUŁ 16.....	108
1. Wydzielenie gruntów stanowiących wkład członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych.....	108
2. Wydzielenie gruntu dla byłego członka spółdzielni.....	109

ARTYKUŁ 17	111
1. Wydzielenie gruntów na cele użyteczności publicznej i cele infrastrukturalne.....	111
2. Dopłaty za wydzielenie gruntów pod drogi.....	113
3. Przejście gruntów na własność gminy.....	113
ARTYKUŁ 18	114
1. Opłaty melioracyjne.....	114
2. Organy właściwe.....	114
3. Zasady ponoszenia opłat melioracyjnych.....	115
ARTYKUŁ 19	116
1. Służebności gruntowe a procedury komasacyjne.....	116
2. Warunki zniesienia służebności.....	116
3. Forma zniesienia służebności.....	117
4. Powstrzymywanie się od ustanowienia służebności gruntowych w trakcie postępowania.....	117
5. Kwestia służebności osobistych.....	118
ARTYKUŁ 20	119
1. Rola ewidencji w postępowaniach komasacyjnych.....	119
2. Aktualność danych a stan faktyczny.....	119
ARTYKUŁ 21	122
1. Wzmianki w księgach wieczystych o wszczęciu postępowania.....	122
2. Skutki wzmianki.....	123

ARTYKUŁ 22	125
1. Obowiązek uwzględnienia zapisów planu miejscowego.....	125
2. Udział członków komisji w projektowaniu planu.....	126
ARTYKUŁ 23.....	127
1. Zasady obejmowania gruntów w posiadanie.....	127
2. Okazanie projektu uczestnikom.....	129
ARTYKUŁ 24	131
1. Funkcja gwarancyjna zastrzeżeń do projektu.....	131
2. Wnoszenie zastrzeżeń.....	131
3. Rozpatrywanie zastrzeżeń.....	132
ARTYKUŁ 25	134
1. Udział komisji w rozpatrywaniu zastrzeżeń.....	134
ARTYKUŁ 26	138
1. Obowiązek okazania po zmianach projektu.....	138
2. Możliwość wnoszenia zastrzeżeń po ponownym okazaniu.....	138
ARTYKUŁ 27	140
1. Przestanki zatwierdzenia projektu scalenia.....	140
2. Przestanki zatwierdzenia projektu wymiany.....	142
3. Decyzja jako forma zatwierdzenia projektu.....	142
4. Elementy decyzji.....	142
5. Czas trwania postępowania a moment wydania decyzji.....	145

6. Możliwość wydania decyzji odmownej.....	145
7. Wydanie decyzji częściowej.....	147
8. Umożenie postępowania.....	149
ARTYKUŁ 28.....	150
1. Ogłaszanie decyzji wydawanych w postępowaniu scaleniowym.....	150
2. Doręczenie decyzji w postępowaniu wymiennym.....	152
3. Wpływ na termin do wniesienia odwołania.....	152
4. Obowiązki dotyczące udostępniania informacji o środowisku.....	153
ARTYKUŁ 29	155
1. Ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach wieczystych.....	155
2. Wniosek o aktualizację wpisów w księgach wieczystych.....	156
ARTYKUŁ 30	158
1. Znaczenie wprowadzenia uczestników w posiadanie gruntów.....	158
2. Zebranie w celu wprowadzenia uczestników w posiadanie gruntów.....	158
ARTYKUŁ 31	160
1. Zawiadomienia przez obwieszczenie.....	160
2. Zebrania uczestników.....	162
ARTYKUŁ 31a.....	164
1. Ratio legis przepisu.....	164
2. Definicja środków komunikacji elektronicznej.....	164
3. Możliwość zebrań hybrydowych.....	165

4. Obowiązek wskazania formy zebrania w zawiadomieniu.....	165
5. Rodzaj zebrania.....	165
ARTYKUŁ 32.....	166
1. Egzekucja obowiązków.....	166
2. Uniemożliwiania objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie.....	167
3. Niedotrzymywania terminów i zasad spłat należności ustalonych w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.....	167
4. Dochodzenie roszczeń między uczestnikami po zakończeniu scalenia.....	168
ARTYKUŁ 33	169
1. Porządkowa rola przepisu.....	170
2. Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego.....	170
3. Nieuregulowany lub nieujawniony stan prawny gruntów.....	171
4. Nadzwyczajne tryby wzruszenia decyzji.....	172
5. Termin na rozpatrzenie odwołania od decyzji.....	173
6. Terminy na rozpatrzenie skarg przez sądy administracyjne.....	174
ARTYKUŁ 33a.....	176
1. Kontekst pojawienia się przepisu w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów.....	177
2. Sytuacje prawne w Państwie objęte działaniem przepisu.....	177
3. Teren objęty specjalnym stanem prawnym.....	178
4. Modyfikacje procedury scaleniowej.....	178
5. Okres stosowania przepisu.....	179

ARTYKUŁ 35	181
1. Wejście w życie obecnej ustawy scaleniowej.....	181
Wykaz aktów prawnych.....	182
1. Ustawy.....	182
2. Inne akty prawne.....	184
Literatura.....	185

Przedmowa autora

Postępowania komasacyjne, z którymi stykają się w swym działaniu starostowie, wojewodowie, urzędy marszałkowskie, sądy administracyjne, geodeci, ale przede wszystkim ich uczestnicy – właściciele gruntów rolnych i leśnych, w tym rolnicy, są postępowaniami skomplikowanymi, długimi i w ostatecznym rozrachunku kosztownymi. Dotykają one często setek osób i nieruchomości, obejmując potężne połacie wiejskich obszarów. Ważne jest więc odpowiednie zrozumienie i stosowanie przepisów, które je regulują, by postępowanie scaleniowe i postępowanie wymienne przebiegały w jak najbardziej sprawny sposób.

Głównym aktem prawnym dotyczącym scaleń i wymian jest ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Zawiera ona w sobie zarówno przepisy proceduralne, jak i materialnoprawne dotyczące przeprowadzanych komasacji. Na jej bazie pracownicy starostw i innych organów, a także geodeci i inni uczestnicy procesu próbują przeprowadzić wieloetapowe, złożone postępowanie, które ma się zakończyć ulepszeniem warunków gospodarowania gruntami.

Mimo upływu wielu lat funkcjonowania i wydania na jej podstawie setek orzeczeń administracyjnych i sądowych, ustawa ta doczekała się raczej skąpych, często trudno dostępnych, opracowań. Autorzy odwołują się do niej zazwyczaj przy okazji omawiania innych tematów. Na rynku literatury prawniczej nie było też do tej pory kompleksowego komentarza do ustawy. Sama ustawa, z racji upływu czasu, była też wielokrotnie nowelizowana.

W związku z powyższym, widząc potrzebę usystematyzowania wiedzy urzędników wobec problemów praktycznych, jakie wynikają ze stosowania ustawy, Związek Powiatów Polskich podjął decyzję o stworzeniu publikacji, która zawierałaby wskazówki co do przeprowadzania postępowań scaleniowych. Efektem był, wydany w 2023 r. nakładem ZPP, podręcznik „Scalanie i wymiana gruntów w pytaniach i odpowiedziach” mojego autorstwa, gdzie – jak wskazuje jego tytuł – zawarto odpowiedzi na pytania jakie kierowano do Związku na przestrzeni czasu i wskazówki dotyczące interpretacji przepisów oraz sytuacji faktycznych. Następnie uznano, że przydałaby się publikacja, która stanowiłaby kompleksową bazę interpretacyjną dla organów, sądów i przedstawicieli doktryny w temacie samej ustawy.

W Państwa ręce oddaję więc autorski komentarz dotyczący przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów z 1982 r. Liczę, że pomoże on w lepszym zrozumieniu artykułów ustawy, ich interpretacji i stosowaniu. Publikacja ta ma głównie charakter teoretyczny,

aczkolwiek nie pomija aspektów praktycznych postępowań poruszanych we wcześniejszym podręczniku. Treść komentarza zawiera również liczne odwołania do orzecznictwa sądowego, by łatwiej było praktykom odnaleźć dyrektywy stosowania przepisów w stanach faktycznych, z jakimi się zetkną, a które wypracował wymiar sprawiedliwości na przestrzeni lat. Razem z wcześniej wymienionym podręcznikiem, stanowi on praktycznie kompletne opracowanie funkcjonowania ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w polskim systemie prawnym.

W tej publikacji skupiłem się na przepisach ustawy z 1982 r., do innych aktów prawnych sięgając wyłącznie pomocniczo. Artykuły ustawy o scalaniu i wymianie gruntów omawiam po kolei, zgodnie z ich numeracją nadaną przez ustawodawcę.

Stan prawny uwzględniony w niniejszym komentarzu obowiązuje na dzień 1 sierpnia 2024 r.

Wykaz skrótów

uScalWymGrunt, ustawa scaleniowa – ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów

Inne skróty:

Dz. U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej

GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

GDOŚ – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

JST – jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego

KC – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

KPA – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

PrGeodKart – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne

PrWod – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne

rdoś – regionalny dyrektor ochrony środowiska

rsp – rolnicza spółdzielnia produkcyjna

SN – Sąd Najwyższy

Specustawa – ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzaniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów

t.j. – tekst jednolity

uDochodSam – ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

uEgzekAdm – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

uGospNier – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

uInfoŚrod – ustawa 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

uSamGmin – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

uKOWR – ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa

uNowel2021 – 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

uOchrPrzyrody – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody

uZmFunkcjAdmPubl2000 – ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

ZWRSP – Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

USTAWA O SCALANIU I WYMIANIE GRUNTÓW. KOMENTARZ.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu
i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1197).

Artykuł 1

1 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.

2 Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) gruntach – rozumie się przez to nieruchomości rolne, grunty leśne, w tym przeznaczone na inwestycje celu publicznego, grunty pod wodami, drogami i obszarami kolejowymi;

2) gruntach zabudowanych – rozumie się przez to grunty pod budynkami, a także obszary do nich przyległe, w tym podwórza, umożliwiające właściwe wykorzystanie budynków;

3) rozłogu gruntów – rozumie się przez to rozmieszczenie gruntów gospodarstwa rolnego w stosunku do gruntów zabudowanych;

3a) gospodarstwie rolnym – rozumie się przez to gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 553 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326), w którym powierzchnia gruntów rolnych lub leśnych jest nie mniejsza niż 1 ha;

4) właścicieli – rozumie się przez to również posiadacza samoistnego;

5) uczestniku scalenia – rozumie się przez to właściciela, użytkownika gruntu położonego na obszarze scalenia lub inwestora, a w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego także podmiot gospodarujący tymi gruntami;

6) wsi – rozumie się przez to również miasto;

7) Krajowym Ośrodku – rozumie się przez to Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa;

8) pracach scaleniowych – rozumie się przez to prace i czynności niezbędne do:

a) wszczęcia postępowania scaleniowego,

b) prowadzenia postępowania scaleniowego,

c) ujawnienia w księgach wieczystych decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia;

9) zagospodarowaniu poscaleniowym – rozumie się przez to określone w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów prace umożliwiające objęcie w posiadanie przez uczestników scalenia wydzielonych im w ramach postępowania scaleniowego gruntów, polegające na:

a) budowie lub przebudowie dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań poszczególnych uczestników scalenia,

b) korekcie przebiegu oraz poprawie parametrów technicznych urządzeń melioracji wodnych lub innych urządzeń wodnych,

c) likwidacji zbędnych miedzi i dróg oraz wykonywaniu zabiegów rekultywacyjnych umożliwiających uprawę mechaniczną gruntów,

d) budowie lub przebudowie urządzeń wodnych mających na celu zwiększenie retencji wód;

10) inwestorze – rozumie się przez to podmiot realizujący lub zamierzający realizować inwestycję celu publicznego na obszarze scalenia.

1. Kontekst historyczny regulacji ustawowej

Za pierwszą kompleksową regulację dotyczącą problematyki komasacji gruntów należy uznać w polskim prawodawstwie ustawę z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. 1923 nr 92 poz. 718). Ustawa ta w swoim pierwszym artykule zapowiadała, że grunty rozdrobnione i rozmieszczone w szachownicy oraz grunty nadmiernie zwężone będą ulegać scaleniu przez przekształcenie w obszary, odpowiadające wymogom prawidłowego gospodarowania drogą wymiany gruntów między właścicielami. Można więc stwierdzić, że założenia scaleniowe, w swym ogólnym zarysie, mają w polskim systemie prawnym utrwalone znaczenie.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ustawa ta formalnie przetrwała do 1968 r., kiedy to została zastąpiona przez ustawę z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 1968 nr 3 poz. 13), choć wcześniej jej funkcjonowanie oraz ogólną politykę scaleniową do zastątych po II wojnie światowej warunków dostosowywano także regulacjami dekretowymi (dekret z dnia 14 kwietnia 1948 r. w sprawie dostoso-

wana do warunków powstałych w związku z wojną zasad postępowania scaleniowego, przewidzianego w ustawie z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów; dekret z dnia 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów). Ustawa z 1968 r., której głównym aksjologicznym celem, zgodnie ze wstępem do ustawy, była przede wszystkim poprawa warunków dla przyspieszenia rozwoju produkcji rolnej, przetrwała bez zmian 14 lat, gdy została zastąpiona aktem prawnym formalnie obowiązującym do dzisiaj.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu gruntów (opublikowana Dz.U. 1982 nr 11 poz. 80) weszła w życie 6 kwietnia 1982 r. To trzeci i jak na razie ostatni akt tej rangi w historii Państwa Polskiego mający na celu kompleksowe uregulowanie kwestii komasacyjnych. Pierwotnie pierwszy artykuł ustawy z 1982 r., będący wyznacznikiem ogólnych zasad, wskazywał scaleniom jako cel poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. W toku nowelizacji obok celów dla rolnictwa pojawiło się też leśnictwo, a regulacje objęły również grunty leśne.

Obecna ustawa była nowelizowana od swojego wejścia w życie kilkadziesiąt razy, choć pierwszy raz dopiero w obliczu nadchodzących zmian gospodarczo-ekonomicznych związanych z transformacją ustrojową, w 1989 roku. Wtedy też odzyskała swój pełny tytuł, który funkcjonuje do dziś. Od tamtej pory doczekała się ponad 20 zmian. Jedną z najważniejszych było przeniesienie prowadzenia postępowań komasacyjnych na poziom powiatowy wskutek reformy samorządowej (ustanowiono to za pośrednictwem nowelizacji ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. 2000 nr 12 poz. 136 z późn. zm.; dalej jako „uZmFunkcjAdmPubl2000”).

Niniejsza publikacja skupia się na obecnym brzmieniu przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1197; stan prawny na 1 sierpnia 2024 r.), jedynie czasem odwołując się do historycznych zmian lub stosowania danego przepisu. Dalej ten akt będzie określany jako „uScalWymGrunt” lub jako „ustawa scaleniowa”.

2. Umiejscowienie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w systemie prawnym

Omawiana ustawa stanowi w swym założeniu kompleksowe uregulowanie kwestii procedur scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, stąd jest jednym z najważniejszych aktów prawnych w zakresie prawa rolnego rozumianego jako całość regulacji prawnych określających ustrój rolny państwa i funkcjonowanie gospodarki rolnej. Jak wskazuje się w doktrynie, polityka państwa prowadzona od wielu lat w Polsce, cechuje się głęboką i wieloaspektową ingerencją państwa w dziedzinę rolnictwa, w szczególności w obrót nieruchomościami rolnymi (zob. T. Czech [w:] Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2024, art. 1). Omawiana ustawa stanowi jeden z przykładów takiej ingerencji. Całość regulacji, w tym jej zasady i cele, jakie mają być osiągnięte

w ramach postępowań komasacyjnych, należy więc odczytywać także w kontekście konstytucyjnych zasad prowadzenia polityki rolnej (w szczególności wynikających z art. art. 23 w zw. z art. 21 i 22 Konstytucji RP).

Przedmiotowy akt prawny nakłada obowiązki i zadania na organy administracji, a także ustanawia specjalne procedury administracyjne w postaci postępowań: scaleniowego lub wymiennego. Jest to więc regulacja z zakresu prawa administracyjnego, zwłaszcza że w swej treści odwołuje się do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zob. komentarz do art. 3, 27 i 33). Poprzez kształtowanie struktury własnościowej gruntów można uznać, że uScalWymGrunt jest też poniekąd aktem z dziedziny prawa cywilnego.

Procedury scalania z uScalWymGrunt nie należy utożsamiać ze scaleniami wynikającymi ze stosowania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2023 poz. 344 z późn. zm; dalej jako „uGospNier”). Rozdział 2 działu III uGospNier mówi bowiem o scalaniu i podziałach nieruchomości. Jednakże już na jego wstępie, w art. 101, ustawodawca zastrzegł, iż przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, i nie stosuje się ich do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów odwołuje się zaś bezpośrednio do przepisów o gospodarce nieruchomościami wyłącznie w zakresie wycen dokonywanych przez rzeczoznawcę majątkowego (zob. komentarz do art. 5 i art. 11).

Do czynności w ramach scaleń i wymian z uScalWymGrunt odwołują się niekiedy inne akty prawne. Jeśli będzie to konieczne w ramach niniejszego opracowania zostanie to wskazane.

3. Cele i istota postępowania scaleniowego z uScalWymGrunt

Art. 1 ust. 1 uScalWymGrunt 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.

Przepis zawiera klauzule generalne, które stanowią dyrektywy dla organu prowadzącego postępowanie scaleniowe. Ich rozwinięcia znaczeniowego, także w kontekście dalszych artykułów uScalWymGrunt, dokonało orzecznictwo sądów administracyjnych, które zdefiniowało cechy i istotę postępowań komasacyjnych.

Analizując wyroki sądów, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), można wyodrębnić następujące elementy składające się na prawidłowe wypełnianie celu scalenia oraz istotę takich postępowań:

1. postępowanie ma rozstrzygać status całego terenu jednolicie, a nie poszczególnych działek ewidencyjnych – zob. np. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1736/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Rzeszowie z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. II SA/Rz 112/21;
2. postępowanie ma charakter zbiorowego zabiegu urzędniowo-rolnego (gospodarczego) i cechują je rozwiązania mające charakter techniczny – zob. np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 września 1998 r., sygn. II SA 941/98; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. II OSK 123/05; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 maja 2017 r., sygn. II SA/Rz 1596/16;
3. w postępowaniu występują najczęściej krzyżujące się interesy uczestników, a organ musi je uwzględniać i odpowiednio ważyć, gdyż sytuacja prawna każdego z nich wpływa na ukształtowanie sytuacji pozostałych, celem powinien być więc tu obiektywnie stwierdzalny kompromis – zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. II SA/Gl 199/08; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2021, sygn. II SA/Kr 1121/21; postanowienie NSA z dnia 23 czerwca 2023 r., sygn. I OSK 1190/23;
4. organ musi dobierać najlepsze w swojej ocenie rozwiązania w danych warunkach w ostatecznym rozstrzygnięciu, tak by obiektywnie korzystne warunki gospodarowania zostały zrealizowane odnośnie do każdego z wydzielonych w wyniku scalenia gospodarstw rolnych, przy uwzględnieniu życzeń i interesów wszystkich uczestników, jednak ma tutaj pewną swobodę decyzyjną – zob. np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 września 1998 r., sygn. II SA 941/98; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 maja 2017 r., sygn. II SA/Rz 1596/16; wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 1706/16; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. I OSK 695/21;
5. wyważenie interesów i możliwe działania techniczne powinny doprowadzić do tego, by każdy z uczestników scalenia otrzymał w jego wyniku pełny ekwiwalent swego dotychczasowego gospodarstwa pod względem wartościowym i ilościowym – zob. np. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2017 r. II OSK 635/16; wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. II SA/Kr 1404/18;
6. organy obydwu instancji są zobowiązane nie tylko do legalnej, ale także optymalnej z punktu widzenia warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprawy obszarowej gospodarstw rolnych – zob. np. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1672/06; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 września 2022 r., sygn. II SA/Po 123/22;
7. głównym celem jest poprawa struktury obszarowej, a przez to warunków gospodarowania na danym terenie rolnym lub leśnym – zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2021 r., sygn. II SA/Kr 499/21; wyrok NSA z dnia 13 września 2023 r., sygn. I OSK 135/21.

Ogólne cele scalenia nie mogą zostać stępione przez poszczególne interesy uczestników. W tym zakresie orzecznictwo wypracowało dosyć jednolitą linię. W postępowaniu musi górować obiektywny cel ogólny, realizacja nie może na siłę dotyczyć każdej pojedynczej działki i sytuacji, gdyż jest to raczej niemożliwe, a niekiedy kosztem pojedynczej działki lub jednego uczestnika następuje istotna poprawa warunków gospodarowania na innych działkach, uzasadniająca w łącznym rozrachunku przyjęte w decyzji rozwiązanie – zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Bk 579/22; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2022 r., sygn. I OSK 695/21. Gwarancje dla uczestników zabezpiecza ustanowiona ustawą scaleniową procedura. Dlatego – jak zauważył 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 ze strony uczestnika, nie stanowi argumentu wystarczającego dla podważenia legalności decyzji. Sąd zauważył słusznie, że organ scaleniowy waży wiele spornych interesów. Jeśli zatem sytuacja uczestnika scalenia nie uległa pogorszeniu, a z reguły cel scalenia został osiągnięty – nie można mówić o naruszeniu indywidualnego interesu prawnego poprzez naruszenie art. 1 ust. 1 uScalWymGrunt. Ustawa scaleniowa reguluje scalenie jako akcję zmierzającą do uporządkowania stanu gruntów na danym terenie, inicjowaną i akceptowaną z reguły przez większość, a niekoniecznie przez wszystkie osoby zainteresowane.

Biorąc pod uwagę powyższe dyrektywy, można stwierdzić ogólnie, że za cel scalenia organy, sądy oraz uczestnicy powinni uznawać stworzenie w jednym postępowaniu administracyjnym takiego ukształtowania przestrzenno-prawnego dotychczas poszatkowanego właścicielsko obszaru, na którym jest prowadzona działalność rolnicza lub leśna, aby 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.

Możliwość wypełnienia celu scalenia (a także wymiany) stanowi jedną z przesłanek, które starosta musi zbadać zanim podejmie decyzję o wszczęciu postępowania (zob. komentarz do art. 3).

4. Słowniczek ustawowy

Ustawodawca zdecydował się w art. 1 uScalWymGrunt zdefiniować niektóre pojęcia występujące w tym akcie prawnym.

Grunty w rozumieniu uScalWymGrunt oznaczają nieruchomości rolne, grunty leśne, w tym przeznaczone na inwestycje celu publicznego, grunty pod wodami, drogami i obszarami kolejowymi – grunt w tym kontekście przyjmuje znaczenie faktyczne związane

z przeznaczeniem terenu lub jego położeniem. Ustawa scaleniowa definiuje na swe potrzeby także grunty zabudowane jako grunty pod budynkami, a także obszary do nich przyległe, w tym podwórza, umożliwiające właściwe wykorzystanie budynków – a więc grunty otaczające budynki.

Rozłogiem gruntów jest układ przestrzenny będący wzajemnym rozmieszczeniem wobec siebie gruntów gospodarstwa rolnego i gruntów zabudowanych.

W przypadku definicji gospodarstwa rolnego ustawodawca odwołuje się do art. 553 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. W związku z tym, za gospodarstwo rolne w rozumieniu Ustawy uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Dodatkowym warunkiem, by gospodarstwo liczyło się jako jednostka w scaleniu jest to, by jego grunty miały w sumie 1 ha powierzchni. Wymóg ten ma znaczenie w przypadku wszczynania postępowania na wniosek właścicieli gospodarstw (zob. komentarz do art. 3). Gospodarstwa nie należy więc utożsamiać ani z gruntem jako takim ani z działką ewidencyjną, gdyż jest to kategoria szersza.

Uczestnik scalenia to kluczowy podmiot całego postępowania scaleniowego i wymiennego. Pod tym pojęciem kryje się strona postępowania administracyjnego, regulowanego przez uScalWymGrunt. Wszelkie jego uprawnienia, obowiązki oraz samo umocowanie w postępowaniu należy interpretować w zestawieniu z podstawowym dla stron postępowań administracyjnych art. 28 KPA (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Kr 113/17), wobec którego doktryna i orzecznictwo toczyła i nadal toczy szerokie rozważania (zob. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2024, art. 28; R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2023). Ma to szczególne znaczenie w kontekście czynnego udziału w postępowaniu, gdyż to kwestie poszczególnych uprawnień i możliwości wpływania na kolejne jego etapy, stanowią znaczną część wątków poruszanych w wyrokach wydawanych na kanwie uScalWymGrunt (zob. np. wyroki: WSA w Lublinie z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Lu 489/03; WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Kr 460/08; WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Bk 805/09; WSA w Rzeszowie z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/Rz 1329/13; WSA w Lublinie z 1 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Lu 39/21).

Uczestnikami będą więc 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. Mogą to być więc zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w rozumieniu art. 33¹ KC. Słowniczek ustawowy rozszerza znaczenie „właściciela” w art. 1 ust. 2 pkt 4 o posiadaczy samoistnych. Należy to odnosić do definicji kodeksowej z art. 336 KC, który określa, że posiadaczem samoistnym jest ten, kto faktycznie włada rzeczą jak właściciel. W punkcie 10 przepis określa też, kogo należy uważać za inwestora – jest to podmiot realizujący lub zamierzający realizować inwestycję celu publicznego na obszarze scalenia. Inwestycję celu publicznego należy rozumieć zaś jako inwestycję realizującą któryś z celów publicznych w rozumieniu art. 6 uGospNier.

Ustawa scaleniowa kilkakrotnie odnosi się do „wsi” jako jednostki osadniczej. Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. 2019 poz. 1443) wieś jest jednostką osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta. Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów rozszerza jednak w kontekście postępowań znaczenie słowa „wieś” także na miasto. *De facto* chodzi tu o tereny wchodzące w granice gminy o statusie miasta lub w granice miasta w gminie miejsko-wiejskiej. Grunty rolne występują bowiem również także w granicach administracyjnych miast. Postępowania scaleniowe na terenach miejskich będą prowadzone głównie w związku z inwestycjami drogowymi – np. węzłami autostradowymi lub obwodnicami, ponieważ taką możliwość przewiduje sama uScalWymGrunt w art. 4 ust. 2. W przypadku miasta na prawach powiatu postępowanie scaleniowe będzie prowadzić prezydent tego miasta (zob. komentarz do art. 3 i 5). Ustawa scaleniowa przewiduje ewentualny udział w postępowaniach Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), w toku przepisów nazywanym Krajowym Ośrodkiem. KOWR jest polską państwową osobą prawną, będącą agencją wykonawczą, działającą na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. 2024 poz. 700; dalej jako „uKOWR”). Zgodnie z uKOWR, Krajowy Ośrodek realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich. W szczególności w kontekście omawianych postępowań jego zadania obejmują m.in.: tworzenie oraz poprawę struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych; tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego

¹Zob. np. 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.)

Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa; administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne; zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa; inicjowanie prac urządzeniowo-rolnych, a także popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa gospodarstw rolnych.

Ustawodawca w dosyć sztywny sposób zdefiniował również prace scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe.

Prace scaleniowe, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 8 uScalWymGrunt, obejmują prace i czynności niezbędne do:

1. wszczęcia postępowania scaleniowego – wejdą w to czynności przygotowawcze do postępowania (wyznaczenie organu, sprawdzenie spełnienia przesłanek do wszczęcia postępowania) oraz czynność wszczęcia postępowania w formie wydania postanowienia (art. 7 uScalWymGrunt);
2. prowadzenia postępowania scaleniowego – a więc czynności i działania dokonywane przez organ i uczestników w trakcie procedury administracyjnej, w tym wydanie decyzji zatwierdzającej plan scalenia;
3. ujawnienia w księgach wieczystych decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia – obowiązkowe dokonanie stosownych wpisów w księgach wieczystych (zob. komentarz do art. 29 uScalWymGrunt).

Można więc stwierdzić, że są to etapy formalne procedury. Natomiast zagospodarowaniem poscaleniowym są określone w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów prace umożliwiające objęcie w posiadanie przez uczestników scalenia wydzielonych im w ramach postępowania scaleniowego gruntów, polegające na konkretnych typach działań:

1. budowie lub przebudowie dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań poszczególnych uczestników scalenia,
2. korekcie przebiegu oraz poprawie parametrów technicznych urządzeń melioracji wodnych lub innych urządzeń wodnych,
3. likwidacji zbędnych miedz i dróg oraz wykonywaniu zabiegów rekultywacyjnych umożliwiających uprawę mechaniczną gruntów,
4. budowie lub przebudowie urządzeń wodnych mających na celu zwiększenie retencji wód.

Są to więc już ustalone w drodze decyzji prace techniczno-budowlane w terenie, które następują na etapie faktycznej realizacji scalenia. Ponieważ ustawodawca nie używa sformułowań sugerujących, że to przykładowe lub najbardziej typowe rodzaje prac, katalog należy uznać za zamknięty, który ma odpowiadać ogólnym celom podjętej inicjatywy scalenia. Organ, ustalając zakres prac, powinien go ująć w swojej decyzji np. w formie wykazu, a uszczegóławiając konkretne prace może wskazać, do której kategorii ustawowej z art. 1 ust. pkt 9 należą. Katalog ma bowiem znaczenie dla ewentualnego przeprowadzania przetargów na wykonanie zagospodarowania poscaleniowego i pod tym kątem zgodność czy celowość wykonanych prac, może stanowić przedmiot badania prawidłowości wydatkowania środków publicznych w kontekście finansowania prac (zob. też komentarz do art. 3).

ARTYKUŁ 2

- 1** Scaleniem obejmuje się grunty położone w jednej lub kilku wsiach bądź w ich częściach; grunty te tworzą obszar scalenia.
- 2** (uchylony).
- 3** Wydzielenie gruntów zabudowanych, w wyniku scalenia gruntów innemu uczestnikowi scalenia jest dopuszczalne tylko za zgodą tego uczestnika scalenia oraz za zgodą dotychczasowego właściciela i pod warunkiem:
 - 1) rozbioru lub przeniesienia przez dotychczasowego właściciela zabudowań w oznaczonym terminie, albo
 - 2) wyrażenia zgody przez dotychczasowego właściciela na dokonanie rozliczenia wartości zabudowań w gotówce lub w innej formie.
- 3a** Zmiana granic nieruchomości zabudowanej może być dokonywana w trakcie scalenia gruntów pod warunkiem, że nie pogorszy to warunków korzystania z takiej nieruchomości, w szczególności dostępu do budynków.
- 4** Za grunty stanowiące współwłasność można, za zgodą współwłaścicieli, wydzielić odrębne dla każdego z nich grunty odpowiadające wartości udziałów we współwłasności.

1. Rola przepisu

Art. 2 uScalWymGrunt zawiera w sobie tak naprawdę trzy oddzielne normy dotyczące postępowania scaleniowego. Pierwsza dotyczy obszaru scalenia, druga podejścia do nieruchomości zabudowanych, a trzecia wydzielania nowych gruntów dla dotychczasowych współwłaścicieli.

Z punktu widzenia legislacyjnego jest to działanie średnio udane, gdyż normy dotyczące wyznaczania obszaru oraz zasad wydzielania gruntów w ramach prac scaleniowych są rozsiane także w innych przepisach omawianej ustawy. Można jednak uznać, że ustawodawca chciał w tym przepisie zawrzeć wskazówki co do obejmowania potencjalnie „problematycznych” nieruchomości w obszarze scalenia, by nie było wątpliwości, że one też mogą wejść w jego skład.

2. Obszar scalenia

Zgodnie z art. 2 ust. 1 scaleniem obejmuje się grunty położone w jednej lub kilku wsiach, bądź w ich częściach. Sumarycznie grunty te stanowią tzw. obszar scalenia. Będą to więc wszystkie fragmenty terenu, które organ wyznaczył jako przeznaczone do scalenia, choćby ostatecznie ich kształt lub powierzchnia nie uległa zmianie w wyniku prac scaleniowych. Obszar scalenia opisuje się za pomocą jego granic zewnętrznych (opartych *de facto* na granicach działek ewidencyjnych) i powierzchni.

Obszar scalenia, jako podstawowy element postępowania, ma znaczenie dla określenia uczestników postępowania oraz ich reprezentacji (zob. art. 9, 10 i 33a uScalWymGrunt).

Obszar scalenia lub wymiany gruntów, poprzez wskazanie jego granic i powierzchni, należy oznaczyć w postanowieniu o wszczęciu postępowania (art. 7 ust. 2 pkt 1 uScalWymGrunt), a następnie w decyzji kończącej postępowanie zatwierdzającej projekt scalenia lub wymiany (art. 27 ust. 4 pkt 1 uScalWymGrunt). Dobrą praktyką jest zamieszczanie mapki to obrazującej jako załącznika do obu tych rozstrzygnięć organu. O wyznaczaniu granic obszaru scalenia mówi natomiast art. 7a uScalWymGrunt.

Wyznaczenie obszaru scalenia ma jeszcze jeden skutek. Grunty wchodzące w jego skład muszą zostać poddane gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Wynika to z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U.2012 poz. 1246). Paragraf 3 rozporządzenia stanowi, 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. Dlatego po wszczęciu postępowania, przeprowadzenie klasyfikacji jest obowiązkowe. Celem jest tutaj odpowiednia klasyfikacja gruntów, na potrzeby prawidłowego przeprowadzenia szacunku porównawczego według ustalonych zasad.

3. Zasady w stosunku do gruntów zabudowanych

W toku prowadzonych prac scaleniowych może dojść do sytuacji, że objęte nimi będą grunty zabudowane, przede wszystkim wchodzące w skład gospodarstw rolnych. Czasem projektujący plan geodeta-projektant, w celu zachowania ekwiwalentności gruntów, będzie musiał zaproponować zmianę ich granic albo wręcz przekształcenie własnościowe takiego terenu. Stąd ustawodawca określił pewne żelazne warunki, w jakich może się to odbyć.

I tak, zgodnie z art. 2 ust. 3 wydzielenie gruntów zabudowanych, w wyniku scalenia gruntów innemu uczestnikowi scalenia jest dopuszczalne tylko za zgodą tego uczestnika scalenia oraz za zgodą dotychczasowego właściciela i pod warunkiem:

1. rozbiórki lub przeniesienia przez dotychczasowego właściciela zabudowań w oznaczonym terminie
- albo
2. wyrażenia zgody przez dotychczasowego właściciela na dokonanie rozliczenia wartości zabudowań w gotówce lub w innej formie.

Co więcej, na podstawie ust. 3a zmiana granic nieruchomości zabudowanej może być dokonywana w trakcie scalenia gruntów pod warunkiem, że nie pogorszy to warunków korzystania z takiej nieruchomości, w szczególności dostępu do budynków.

Z powyższego wynika, że takie wydzielenie jest możliwe przy jednoczesnym spełnieniu następujących przesłanek:

- a) grunty są objęte postępowaniem scaleniowym;
- b) uzyskania zgody uczestnika, który taki grunt miałby objąć;
- c) uzyskania zgody dotychczasowego właściciela gruntu;
- d) spełnienia jednego z dwóch warunków dotyczących działań faktycznych w stosunku do zabudowań:
 - dokonania w oznaczonym, konkretnym terminie rozbiórki zabudowań albo ich przeniesienia przez dotychczasowego właściciela
 - albo
 - jasnego wyrażenia zgody przez dotychczasowego właściciela na dokonanie rozliczenia za zabudowania poprzez spłatę ich wartości w gotówce lub w innej formie.

Ze względu na językowo-gramatyczne sformułowanie przepisów, brak któregoś z powyższych warunków ogranicza geodetę-projektanta w kwestii wydzielania takich nieruchomości. Jest to w zasadzie niemożliwe.

Natomiast, przy ewentualnej zmianie granic nieruchomości, nie można pogorszyć warunków korzystania z takiej nieruchomości, w szczególności dostępu do budynków. Jeśli dotyczy to jednocześnie wydzielania, to dodatkowo należy spełnić wyżej wskazane warunki. Przez brak pogorszenia warunków korzystania z nieruchomości zabudowanej należy rozumieć pozostawienie dotychczasowego, korzystnego dla niej układu przestrzennego (położenia budynków w stosunku do otoczenia) albo zapewnienie w ramach scalenia swobodnego dostępu do budynków, dostępu działek objętych zabudowaniami do drogi publicznej, wydzielania odpowiedniego terenu dookoła budynków, tak, by miało to sens gospodarczy. Otoczenie powinno zapewniać więc np. swobodny wjazd dla pojazdów rolniczych, możliwość przechowywania sprzętu i urządzeń, swobodny przechód zwierząt.

Powyższe regulacje należy ocenić pozytywnie. W szczególności dobrą zasadą jest możliwość włączenia w obszar scalenia gospodarstw z gruntami zabudowanymi bez uzyskiwania oddzielnej zgody ze strony ich właścicieli. Do 2013 r., kiedy to obecne brzmienie art. 2 wprowadziła ustawa nowelizująca (ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, Dz.U. 2013 poz. 1157), istniał bowiem wymóg złożenia o to wniosku ze strony właścicieli. Obowiązek bezpośredniego wnioskowania powodował, że grunty takie, bez złożenia wniosku, nie mogły zostać włączone w obszar scalenia, choćby leżały pośrodku dużego terenu, który miał mu podlegać. Stanowiło to do tamtego momentu przedmiot wielu rozstrzygnięć sądowych (zob. np. wyrok NSA z 6.11.2007 r., II OSK 1430/06, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 września 2013 r., sygn. II SA/Rz 441/13, wyrok NSA z 24 sierpnia 2012 r., sygn. II OSK 837/11). Obecnie przepis przewiduje jednak ochronę interesów właścicieli gruntów zabudowanych, nawet jeśli nie byli oni w grupie inicjującej postępowanie – jak wskazano wyżej, jest to albo zgoda co do zmian właścicielskich, albo dyrektywa przestrzenna w przypadku zmiany ich granic. Właściciele potencjalnie niechętni zmianom, nie mogą jednak zablokować objęcia swoich działek scaleniem co do zasady, co działa na korzyść efektywności postępowania.

Wyrażenie zgody na działania przewidziane w art. 2 ust. 3 powinno, dla pewności postępowania, nastąpić na piśmie, co powinno też zostać odnotowane w uzasadnieniu decyzji zatwierdzającej plan scalenia. Jeśli zgoda taka nastąpiła ustnie, powinna zostać utrwalona w protokole dołączonym do akt sprawy. Zasady te wynikają z orzecznictwa dotyczącego wyrażenia zgody na objęcie scaleniem gruntów zabudowanych, a więc sprzed przywołanej nowelizacji z 2013 r., ale można odnosić je również do obecnego brzmienia przepisu, gdyż cel zasadniczo jest ten sam, a nawet dalej idący (rzeczywiste zmiany w strukturze gruntów). Dodatkowo, wydzielanie takie może być też przeprowadzone wskutek zastosowania przez interesariuszy art. 7b uScalWymGrunt, przewidującego

składanie propozycji dotyczących wydzielenia przez uczestników. Zgodny wniosek zainteresowanych osób obejmujący też propozycję rozliczeń w zakresie zabudowań spełniałby w oczywisty sposób warunki z art. 2 ust. 3. Może to być też oświadczenie złożone w ramach odpowiedzi na propozycję ze strony projektanta planu.

Zgodnie z art. 27 ust. 4 pkt 2 uScalWymGrunt terminy i zasady objęcia w posiadanie tak wydzielonych gruntów oraz sposoby rozliczeń, o których mowa w art. 2 ust. 3, powinny znaleźć się w decyzji kończącej postępowanie.

4. Wydzielanie gruntów dla dotychczasowych współwłaścicieli

W ust. 4 omawianego artykułu, ukonstytuowano zasadę, że za grunty stanowiące współwłasność można, za zgodą współwłaścicieli, wydzielić odrębne dla każdego z nich grunty odpowiadające wartości udziałów we współwłasności.

Oznacza to, że ustawa przewiduje możliwość znoszenia w decyzji scaleniowej współwłasności gruntów. Można to jednak zrobić wyłącznie za zgodą współwłaścicieli, a więc sprzeciw choćby jednego z nich powoduje, że takie wydzielenie jest niemożliwe.

Wartość udziałów i ustalenie odpowiadającym im wartości nowo wydzielonych gruntów wynika z zasady ekwiwalentności, którą organ musi stosować jako podstawową zasadę scaleń (zob. komentarz do art. 8).

Podobnie jak przy wydzielaniu gruntów zabudowanych, inicjatywa w tym zakresie może wyjść od samych współwłaścicieli. Wspólny pisemny wniosek, złożony choćby w ramach art. 7b uScalWymGrunt, powinno uznawać się za wyrażenie zgody na znoszenie współwłasności.

W decyzji należy zawrzeć informację o dokonaniu takiego wydzielenia za zgodą współwłaścicieli, a następnie albo opisać tak ukształtowane grunty, albo dołączyć do decyzji wykaz takich nieruchomości.

Art. 3. [Organ prowadzący postępowanie scaleniowe; wszczęcie postępowania na wniosek; finansowanie prac scaleniowo-wymiennych](uchylony).

- 1** Postępowanie scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe przeprowadza i wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej finansowane ze środków budżetu państwa, z zastrzeżeniem ust. 5-8 oraz art. 4 ust. 2 i 3. Organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starosty w sprawach z tego zakresu jest wojewoda.
- 2** Postępowanie scaleniowe może być wszczęte na wniosek większości właścicieli gospodarstw rolnych, położonych na projektowanym obszarze scalenia, lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia.
- 3** Odmowa wszczęcia postępowania scaleniowego następuje w drodze decyzji starosty.
- 4** 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.
- 5** W finansowanie prac, o których mowa w ust. 4, oraz w finansowanie zagospodarowania poscaleniowego mogą być włączone:
 - 1) publiczne środki wspólnotowe w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 260) oraz
 - 2) 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.

6 W finansowanie zagospodarowania poscaleniowego mogą być włączone środki państwowych funduszy celowych oraz środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli jest to zgodne odpowiednio z ich regulaminami bądź właściwością.

7 W pokrywaniu kosztów przeprowadzania postępowania scaleniowego lub wymiennego oraz zagospodarowania poscaleniowego mogą uczestniczyć właściciele gruntów objętych postępowaniem na zasadach ustalonych przez starostę w projekcie, o którym mowa w art. 10 ust. 1.

8 W finansowanie zagospodarowania poscaleniowego w zakresie prac, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 9 lit. d, muszą być włączone środki, o których mowa w ust. 5 pkt 2, chyba że:

1) zagospodarowanie poscaleniowe w zakresie tych prac jest finansowane ze środków, o których mowa w ust. 6, lub

2) koszty zagospodarowania poscaleniowego w zakresie tych prac pokrywają podmioty określone w ust. 7.

9 W celu zapewnienia prawidłowej realizacji prac scaleniowo-wymiennych, o których mowa w ust. 4, minister właściwy do spraw rozwoju wsi może wydać wytyczne w zakresie sposobu koordynacji i wykonywania tych prac.

10 Minister właściwy do spraw rozwoju wsi:

1) podaje do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej wytyczne w zakresie sposobu koordynacji i wykonywania prac scaleniowo-wymiennych oraz ich zmiany;

2) ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" komunikat o miejscu publikacji wytycznych w zakresie sposobu koordynacji i wykonywania prac scaleniowo-wymiennych oraz ich zmian.

1. Ustrojowo-organizacyjna rola przepisu

Art. 3 określa organy zaangażowane w postępowania scaleniowe, podmioty organizacyjnie związane ze scaleniami i wymianą, a także normuje kwestie finansowania prac i wszczynanie postępowań. Przepisy nadają więc ramy organizacyjne scaleniom.

Niezbyt pasującym systematyką wtrętem do przepisu są ustępy 2 i 3 opisujące kwestie samego wszczynania postępowań scaleniowych. Stanowią bowiem klasyczne normy proceduralne, powinny więc mieć własną, oddzielną jednostkę redakcyjną w całości temu poświęconą. Jest to nieprzystające, tym bardziej że w tym samym artykule następują po nich ustępy dotyczące finansowania prac i zagospodarowania poscaleniowego, a kolejny artykuł uScalWymGrunt znowu mówi o wszczynaniu postępowań (z urzędu). W ramach niniejszego komentarza do artykułu najpierw więc zostaną omówione ustępy poświęcone organom i finansowaniu prac, a następnie kwestie wszczęcia postępowania.

2. Starosta jako organ prowadzący postępowania scaleniowe

Zgodnie z art. 3 ust. 1 postępowanie scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe przeprowadza i wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Ustawa scaleniowa statuuje więc starostę jako centralny podmiot w przeprowadzanym procesie.

Art. 5 ust. 4 uScalWymGrunt poprzez odwołanie do art. 3 ust. 1 i 3 przesądza natomiast o tym, że postępowania wymienne również prowadzi starosta.

Jest to wybór naturalny patrząc pod kątem ewentualnej wielkości obszaru mającego zostać objętym scaleniem oraz umiejscowieniem tego organu w strukturze administracji publicznej. Postępowania scaleniowe i wymienne z samego założenia wpływają na lokalne stosunki sąsiedzkie, co kieruje przyznaniem kompetencji organom samorządowym. Przy czym oddziaływanie takich postępowań może, ze swej istoty opartej również na znaczeniu gospodarczym, przekraczać granice pojedynczych miejscowości, a w konsekwencji często też gmin. Dlatego przeniesienie tego zadania na poziom gminny (np. przez przyznanie zadania prowadzenia postępowań wójtowi) mogłoby się okazać niewystarczające, a nawet dysfunkcjonalne. Powiaty, jako drugi szczebel podziału terytorialnego, obejmujący z założenia co najmniej kilka gmin, wydają się odpowiednim poziomem, który, w ramach ustrojowej zasady pomocniczości, może zająć się tematem. Jednocześnie, ustawodawca sam postanowił, że procedury komasacyjne są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Starosta jest zaś jedynym wymienionym z nazwy organem wyszczególnionym w ustawach ustrojowych, dla którego wprost przewiduje się prowadzenie zadań z zakresu administracji rządowej w województwie, jeśli stanowią tak ustawy (art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – t.j. Dz. U. 2023 poz. 190). Organ ten więc idealnie odpowiada w omawianym kontekście na zapotrzebowanie ustrojowe (połączenie wykonywania zadań rządowych

na szczeblu lokalnym) i terytorialno-organizacyjnego (zasięg oddziaływania starosty jako organu powiatowego i stojącego na czele starostwa jako jego kierownik).

W przypadku, gdy scaleniem mają być objęte grunty, które przekraczają granice nie tylko gminy, ale również powiatu, uScalWymGrunt określa w art. 6 reguły dotyczące wyznaczenia właściwego starosty.

Dla przeprowadzenia postępowań uScalWymGrunt wyposaża starostę w odpowiednie narzędzia kompetencyjne. W ramach zadań z uScalWymGrunt, starosta:

1. wszczyna lub odmawia wszczęcia postępowań (art. 3 ust. 2 i 3, art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 4, art. 7);
2. zawiadamia o czynnościach uczestników i inne osoby (art. 7a ust. 2; art. 31, art. 33a pkt 6);
3. zwołuje zebrania (art. 9 ust. 2; art. 12 ust. 1 i 3; art. 13 ust. 2; art. 33a pkt 2);
4. powołuje ciała opiniodawczo-doradcze, także w razie wynikłej potrzeby (art. 9 ust. 3; art. 10 ust. 1, art. 33a pkt 1);
5. wybiera geodetę-projektanta (art. 10 ust. 1);
6. nadzoruje szacunek gruntów (art. 11 ust. 1; art. 13 ust. 4);
7. kieruje wnioski o stosowne wzmianki w księgach wieczystych (art. 21 ust. 1; art. 29 ust. 1a);
8. rozpatruje zastrzeżenia do projektu planu scalenia (art. 24 ust. 2);
9. zatwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, projekt scalenia lub wymiany gruntów (art. 27 ust. 3);
10. prowadzi działalność informacyjną (art. 28 ust. 1; art. 31; art. 33a pkt 3; art. 33 pkt 6);
11. wprowadza uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów, w tym prowadzi egzekucję w tym zakresie (art. 30; art. 32).

3. Wojewoda jako organ wyższego stopnia

Organem odwoławczym od wskazanych postanowień i decyzji starosty jest w ramach omawianych postępowań wojewoda.

Wpisanie wprost wojewody jako organu wyższego stopnia w stosunku do starosty ma tutaj swój kontekst historyczno-prawny, związany ze stosowaniem ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Otóż, artykuł ten był poddawany kilkakrotnym zmianom, zmieniając także legislacyjne wskazanie organu odwoławczego. W wyniku nowelizacji za pomocą uZmFunkcjAdmPubl2000, skutek zmian związanych z reformą samorządową w kraju, zadanie to postanowiono przyznać samorządowym kolegiom odwoławczym.

Już po trzech latach zmieniono to jednak na wojewodę przez uchwalenie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wpisując go jako organ odwoławczy wprost do uScalWymGrunt. Koncepcja ta przetrwała ledwie kilka lat i wskutek ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753 z późn. zm.), sformułowanie zostało wykreślone, bez wskazania czy zadanie to mają przejąć inne organy, w szczególności SKO (choć takie sformułowanie znalazło się w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej jako domyślne rozwiązanie w przypadku rozstrzygnięć wydawanych przez organy samorządu terytorialnego – zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie – druk nr 1073, VI kadencja Sejmu RP). Budziło to więc wątpliwości natury proceduralnej. Po kilku latach ustawodawca zdecydował się ostatecznie „przywrócić” wojewodę jako organ odwoławczy w postępowaniu scaleniowym i wymiennym. Jak argumentowano w uzasadnieniu do projektu przyszłej ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, działalność SKO opierała się zbyt mocno jedynie na badaniu formalnym decyzji starostów, a nie ewentualnej działalności reformatoryjnej. Ponadto uznano, że to wojewodowie są wyposażeni w odpowiednie zasoby kadrowo-organizacyjne mogące merytorycznie rozpatrywać odwołania i ingerować w treść rozstrzygnięć. Wzięto też pod uwagę, że wydanie decyzji ostatecznej w postępowaniu scaleniowym powinno następować w ściśle ustalonych terminach agrotechnicznych z uwzględnieniem aktualnego stanu obejmowania w posiadanie poszczególnych kategorii gruntów rolnych, co wymaga stałego współdziałania służb wojewody z innymi organami administracji publicznej odpowiedzialnymi np. za przyznawanie płatności bezpośrednich (np. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Uznano też, że wojewoda, jako dysponent środków budżetowych, sprawujący ścisły nadzór w zakresie wyprzedzającego finansowania nad realizacją przedsięwzięcia, jakim jest scalanie gruntów, powinien zachować kompetencje w zakresie sprawowania nadzoru także jako organ II instancji w tej dziedzinie².

Biorąc pod uwagę niejasności wynikające ze zmian koncepcji ustawodawcy oraz umiejscowienie starosty jako organu wywodzącego się z ustroju samorządu powiatowego, ale wykonującego tu zadanie z zakresu administracji rządowej, wpisanie wojewody wprost do uScalWymGrunt jako organu odwoławczego należy uznać za rozwiązanie właściwe i systemowo spójne.

²Zob. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów – druk nr 827, VII kadencja Sejmu)

4. Koordynacja prac scaleniowych i wymiennych

Ustawa w art. 2 ust. 4 stanowi, że prace scaleniowo-wymienne koordynuje i wykonuje samorząd województwa przy pomocy jednostek organizacyjnych w postaci biur geodezji i terenów rolnych oraz ich oddziałów, 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.

Przepis ten należy odczytywać w kontekście działań technicznych dokonywanych na potrzeby scaleń i wymian. Starostowie zajmują się bowiem częścią formalną postępowań, natomiast czynności techniczne wykonują geodeci przy pomocy ww. biur. Poprzez analizę zawieranych porozumień w tym zakresie przez powiaty i samorządy wojewódzkie między sobą, można wyróżnić przykładowe działania z tego zakresu. Są to np. opracowywanie mapy obszaru scalenia niezbędnej do sporządzenia projektu scalenia gruntów; oszacowania wartości gruntów i ich części składowych; wyznaczaniu i stabilizacji nowych granic nieruchomości; sporządzenia ostatecznej dokumentacji geodezyjno-prawnej, w tym dokumentacji katastralnej w części dotyczącej gruntów, analizy i oceny materiałów geodezyjno-kartograficznych; opracowania założeń do projektu scalenia; nadzoru inwestorskiego nad pracami budowlanymi; usług geodezyjnych realizacji inwestycji. Porozumienia te zawiera się zarówno na potrzeby prac przygotowawczych, jeszcze przed wszczęciem postępowań, jak i przeprowadzania faktycznych operacji scaleń (np. w ramach PROW). Dla kontekstu zob. np. Porozumienie Zarządu Powiatu Strzelińskiego i Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 marca 2023 r. w sprawie powierzenia Województwu Dolnośląskiemu wykonania zadań związanych z realizacją operacji „Scalenie gruntów wsi Księżyce, gmina Wiązów, powiat strzeliński” (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2023 poz. 2034); Porozumienie Zarządu Województwa Opolskiego i Zarządu Województwa Małopolskiego dotyczące wykonania zadania publicznego w zakresie wykonywania prac scaleniowo-wymiennych na terenie województwa opolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego 2014, poz. 4849).

W celu zapewnienia prawidłowej realizacji prac scaleniowo-wymiennych, o których mowa w ust. 4, minister właściwy do spraw rozwoju wsi może wydać wytyczne w zakresie sposobu koordynacji i wykonywania tych prac. Zgodnie z art. 2 ust. 10, powinien podawać je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej – w obecnym stanie faktycznym, chodzi o publikowanie wytycznych w rządowej domenie gov.pl – oraz ogłaszać w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o miejscu publikacji tych wytycznych – a więc wskazywać tam adres internetowy (link), pod którym znajdują się wytyczne.

5. Finansowanie zadań scaleniowych

Ustawa scaleniowa w art. 3 i niektórych innych przepisach wskazuje źródła finansowania zarówno prac scaleniowych, jak i zagospodarowania poscaleniowego. Jak wynika z zestawienia przepisów, główną podstawą finansowania prac ma być budżet państwa i środki europejskie.

I tak, źródłem finansowania prac scaleniowych mogą być:

1. budżet państwa – art. 3 ust. 1 uScalWymGrunt;
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 uScalWymGrunt;
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 uScalWymGrunt;
4. środki właścicieli gruntów objętych postępowaniem na zasadach ustalonych przez starostę w projekcie scalenia lub wymiany – art. 3 ust. 7 uScalWymGrunt);
5. środki Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – obowiązkowo pokrywające całość kosztów, jeśli prace wynikają z budowy autostrady – art. 4 ust. 2 uScalWymGrunt;
6. 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 uScalWymGrunt.

W przypadku zagospodarowania poscaleniowego, poza źródłami wymienionymi wyżej, finansowanie może być dokonane:

1. ze środków państwowych funduszy celowych (art. 3 ust. 6 uScalWymGrunt);
2. ze środków budżetów jednostek samorządu terytorialnego – pod warunkiem, że jest to zgodne odpowiednio z ich regulaminami bądź właściwością (art. 3 ust. 6 uScalWymGrunt).

Ponadto, przy zagospodarowaniu poscaleniowym w zakresie prac, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 9 lit. d, a więc przy budowie lub przebudowie urządzeń wodnych mających na celu zwiększenie retencji wód, obowiązkowo muszą uczestniczyć środki określone w art. 3 ust. 5 pkt 2 uScalWymGrunt. Wyjątkiem będzie sytuacja, gdy dokładnie w tym zakresie zagospodarowanie poscaleniowe będzie finansowane ze środków państwowych funduszy celowych, środków budżetów JST lub koszty pokryją właściciele gruntów objętych postępowaniem na zasadach ustalonych przez starostę.

Podstawową zasadą, wybijającą się z systematyki przepisu, jest to, że całość prac komasacyjnych jest zadaniem finansowanym przez budżet państwa. Pozostałe źródła wskazane w przepisach powinno się traktować jako źródła uzupełniające (poza obowiązkowym udziałem niektórych środków we wskazanych wyżej sytuacjach). Taką interpretację wzmacnia fakt, że zadania scaleniowe są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, o czym uScalWymGrunt w art. 3 mówi wprost. Skoro więc ustawodawca przyjął taki model, Skarb Państwa nie powinien uciekać w tym zakresie od odpowiedzialności. Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów nie określa szczególnych zasad przekazywania tych środków, wobec czego powinno odbywać się to według zasad ogólnych. W polskim systemie finansów publicznych wynikają one z regulacji ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 356; dalej jako „uDochodSam”). W art. 49 uDochodSam określono, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Kwoty tych dotacji celowych ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Powinny one być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań. Za ich przekazanie odpowiada bezpośrednio wojewoda, który również, na podstawie art. 50 uDochodSam dokonuje ich podziału na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dla gmin i powiatów. Najbardziej jaskrawą konsekwencją wynikającą z tego modelu jest jednak to, że powiatowi, w razie nieprzekazania w sposób pełny lub terminowy potrzebnych środków, przysługuje roszczenie w stosunku do Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 6 uDochodSam, w takim przypadku niedotrzymania warunków ustawowych przez administrację rządową, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Potencjalnie pozwanym będzie Skarb Państwa, reprezentowany przez wojewodę. Brak przekazania środków w rozumieniu uDochodSam może wynikać z bezpośredniej odmowy ich przekazania przez wojewodę, przekazania tylko części potrzebnych środków lub uchybienia w terminie przekazania środków. Wskazany przepis stanowi samodzielną podstawą do wytoczenia roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadania zleconego. Pokrzywdzona finansowo jednostka przeprowadzająca scalenie nie musi wykazywać szkody lub bezprawności działania wojewody, nie jest to też zobowiązanie, by trzeba było wykazywać istniejący stosunek

umowny. Samodzielność tej podstawy do wytoczenia powództwa ze strony JST potwierdziło w licznych wyrokach orzecznictwo (zob. w szczególności wyrok SN z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. V CSK 144/17, a także wyroki: SN z dnia 10 lutego 2012 r., sygn. II CSK 195/11; wyrok SA w Warszawie z dnia 4 września 2015 r., sygn. I ACa 2080/14).

Jako publiczne środki wspólnotowe, które mogą finansować zadania scaleniowe, ustawa o Narodowym Planie Rozwoju określa w swoim art. 2 pkt 11 środki finansowe pochodzące z budżetu Wspólnot Europejskich, a w szczególności z funduszy strukturalnych, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz zmieniających i uchylających niektóre rozporządzenia, rozporządzeniu w sprawie Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa oraz rozporządzeniu ustanawiającym Fundusz Spójności, ujęte w załączniku do ustawy budżetowej, służące realizacji Narodowego Planu Rozwoju.

W rzeczywistości, w ostatnich latach, znaczącą część kosztów pokrywają środki z Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe fundusze celowe mogą bezpośrednio finansować wyłącznie zagospodarowanie poscaleniowe (art. 3 ust. 6 uScalWymGrunt). Jest to jedynie fakultatywna możliwość i organ prowadzący postępowanie nie może narzucić takiego obowiązku np. w decyzji zatwierdzającej scalenie. Ponadto, w przypadku JST musi to być zgodne z jej właściwością, co oznacza tu przede wszystkim właściwość miejscową, odpowiadającą chociaż części obszaru scalenia. Natomiast państwowy fundusz celowy, by współfinansował zagospodarowanie poscaleniowe, powinien być przeznaczony do tego typu zadań lub obejmować swym działaniem dziedziny lub cele, do których można zaliczyć takie prace (np. rozwój rolnictwa, gospodarka wodna, ochrona środowiska), a ponadto jego dokumentacja statutowa oraz regulaminy udzielania wsparcia powinny przewidywać tego typu zaangażowanie jego środków. *De lege ferenda* można rozważyć przyznanie możliwości współfinansowania nie tylko zagospodarowania poscaleniowego, ale także prac scaleniowych w rozumieniu uScalWymGrunt chętnym jednostkom samorządu oraz możliwość ubiegania się o finansowanie ich ze środków państwowych funduszy celowych.

W ramach zatwierdzania planu scalenia, starosta może określić, że część kosztów prac scaleniowych lub zagospodarowania poscaleniowego będą ponosić właściciele gruntów objętych postępowaniem na zasadach ustalonych przez starostę w projekcie. Organ powinien jednak tu zachować ostrożność i wyznaczać tego typu obowiązki w sposób racjonalny, ekonomicznie uzasadniony i w niezbędnych, podstawowych przypadkach ze względu na interes samych właścicieli, u których nie powinno to budzić oporu w kontekście całościowych celów scalenia lub wymiany.

6. Zasady wszczęcia postępowania scaleniowego na wniosek oraz odmowa wszczęcia postępowania

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów w art. 3 ust. 2 ustanawia regułę wszczynania postępowania scaleniowego na wniosek właścicieli nieruchomości z obszaru, który miałby zostać objęty procedurą. Przestanka ta jest oparta na mechanizmie większościowym i statuuje dwie alternatywy, które przez użycie spójnika „lub” są jednak łączne i mogą, lecz nie muszą, być spełnione jednocześnie.

Postępowanie scaleniowe może być więc wszczęte na wniosek:

- 1) większości właścicieli gospodarstw rolnych, położonych na projektowanym obszarze scalenia
- lub
- 2) właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia.

Większość sytuacji faktycznych dotyczących złożenia wniosków będzie spełniała obie przesłanki.

W pierwszym przypadku organ, przy sprawdzaniu spełnienia przesłanki, nie musi patrzeć na powierzchnię zajmowaną przez gospodarstwa w stosunku do całości obszaru scalenia. Organ zobowiązany jest bowiem ustalić liczbę właścicieli gospodarstw na tym terenie i zobaczyć czy liczba wnioskujących właścicieli stanowi co najmniej jedną osobę, więcej niż połowę ich ogólnej liczby. Żeby zostać zaliczonym jako właściciel gospodarstwa, musi ono spełniać warunki definicyjne (zob. komentarz do art. 1), przede wszystkim powierzchniowe (co najmniej 1 ha). Gospodarstwa mogą więc zajmować dużo poniżej połowy powierzchni terenu objętego scaleniem.

Natomiast w drugiej opcji nie ma znaczenia liczba właścicieli ani gospodarstw, a liczy się sumaryczna powierzchnia gruntów (a więc niekoniecznie muszą to być gospodarstwa, co po prostu oznaczone nieruchomości), którą posiadają osoby wnioskujące. Jeśli przekracza ona połowę powierzchni potencjalnego obszaru scalenia, przesłanka jest spełniona. Teoretycznie na obszarze scalenia nie musi być więc żadnego gospodarstwa rolnego. W ten sposób kilku dużych właścicieli ziemskich może spowodować wszczęcie postępowania, mimo że są w mniejszości właścicieli gruntów.

Wszczęcie postępowania na wniosek właścicieli tylko jednego gospodarstwa rolnego bez posiadanej większości udziałów w gruntach obszaru scalenia jest niemożliwe. Przepis art. 3 ust. 2 posługuje się pojęciem „właścicieli gospodarstw rolnych”, więc dotyczy sytuacji, gdy tych gospodarstw rolnych jest więcej niż jedno (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2021 r., sygn. II SA/Gl 518/21). Analogicznie powinno odnosić

się co do zasady w stosunku do pojedynczego właściciela gruntu, choć reguła ta może doznać wyjątku w postaci art. 4 ust. 1 pkt 3.

Warto przypomnieć, że za właścicieli uznaje się tutaj też posiadaczy samoistnych (zob. komentarz do art. 1).

Wnioski powinny zostać złożone pisemnie. Nie musi to być jeden dokument podpisany przez wszystkich wnioskujących, organ może uznać oddzielnie złożone, ale tożsame wnioski lub pisma popierające za wniosek spełniający wymóg liczbowy. Wnioskodawcy mogą też złożyć wniosek ustnie do protokołu, zgodnie z KPA.

Przesłanka większościowa nie jest jednak, jak wydawałoby się z literalnego brzmienia przepisu, jedynym aspektem, który powinien zbadać starosta przed wszczęciem postępowania scaleniowego.

Ponieważ art. 3 ust. 3 przewiduje odmowę wszczęcia postępowania przez starostę, należy uznać, że wymóg liczbowy wnioskodawców niekoniecznie wystarczy do rozpoczęcia procedury. Jak było wspomniane w komentarzu do art. 1, przesłanką do wszczęcia postępowania jest również możliwość wypełnienia celów scalenia. Z tego względu, po wypełnienie wymogu „liczbowego” przez wnioskodawców, organ powinien dokonać oceny stanu zagospodarowania terenu, jego racjonalności pod kątem gospodarczym i przestrzennym, potrzeb miejscowych gospodarzy oraz sprawdzić, czy potencjalne działania wypełnią ustawowe cele scalenia. Taki „przedsąd” powinien być przeprowadzony za każdym razem, co wybrzmiało w wyroku WSA w Gliwicach 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 uScalWymGrunt zwrot "może być wszczęte", a także posłużenie się w art. 1 tej ustawy nieostryimi sformułowaniami jak: "korzystniejsze warunki gospodarowania", czy "racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów".*

Biorąc pod uwagę powyższe, decyzja o odmowie wszczęcia postępowania powinna zostać wydana, gdy:

1. nie są spełnione warunki dotyczące wnioskodawców z art. 3 ust. 2 uScalWymGrunt;
2. organ ocenia, że nie zostaną spełnione cele scalenia lub wymiany lub we wniosku nie chodzi o istotę scalenia np. pogorszenie warunków korzystania z gruntów, projekt scalenia służyłby wyłącznie wnioskodawcom (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2023 r., II SA/Kr 1219/23); wniosek złożono w innym celu, niż ten jaki w świetle ustawy scaleniowej służyć ma scaleniu, np. celem miałyby być doprowadzenia danych zawartych w ewidencji do zgodności ze stanem faktycznym i usunięcie zaistniałych w tym zakresie nieprawidłowości (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2021 r., sygn. II SA/Gl 518/21);
3. obszar jest racjonalnie zagospodarowany, w tym istnieją drogi dojazdowe, brak jest potrzeby regulacji wodno-melioracyjnej, nie potrzeba przeprowadzać rekultywacji gruntów, nie istnieją zbędne miedze i negatywnie wpływające na przestrzeń rozłogi.

Jeśli któryś z powyższych elementów zauważa organ, ma prawo do wydania decyzji odmownej. Jest ona jednak zaskarżalna, zgodnie z ogólnymi regułami KPA. Decyzję o odmowie wszczęcia postępowania ogłasza się zgodnie z art. 28 uScalWymGrunt. Decyzja odmowna nie może być jednak dowolna, a musi opierać się na braku racjonalnych przesłanek do prowadzenia postępowania, co musi być uargumentowane w uzasadnieniu.

Nie może być jedynym argumentem przeciwko postępowaniu wymiennemu fakt, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego część działki przeznaczono na cele inne niż rolnicze (zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 30 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 277/03).

W szczególności, argumentem do odmowy wszczęcia postępowania wymiennego lub scaleniowego nie może być brak środków na przeprowadzenie postępowania (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2004 r., sygn. II SA 2507/02).

1 Postępowanie scaleniowe może być wszczęte z urzędu po uprzednim uzyskaniu opinii rady sołeckiej, a także działających na terenie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników, jeżeli:

1) grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, których powierzchnia przekracza 10% projektowanego obszaru scalenia i nie mogą być racjonalnie zagospodarowane bez scalenia;

2) ukształtowanie rozłogów gruntów na projektowanym obszarze scalenia wskutek działalności przemysłowej, przebiegu istniejących lub budowanych dróg publicznych, kolei, rurociągów naziemnych oraz zbiorników wodnych lub urządzeń melioracji wodnych zostało lub zostanie znacznie pogorszone;

3) o scalenie wystąpi z wnioskiem osoba, której grunty wymagają poprawienia rozłogu, a jednocześnie scalenie to nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom postępowania;

4) o scalenie wystąpi inwestor, którego działalność spowodowała lub spowoduje skutki, o których mowa w pkt 2;

5) o scalenie wystąpi organ właściwy w zakresie ochrony przyrody, w przypadku gdy korzystanie z gruntów, na których ochronie podlegają zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt, lub siedlisk przyrody stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

2 W przypadku prowadzenia scalania gruntów w związku z budową autostrady, koszty wykonania scalenia i wymiany gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów pokrywa Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

3 Koszty prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego pokrywa inwestor albo organ właściwy w zakresie ochrony przyrody, który wystąpił o scalenie gruntów.

1. Fakultatywność wszczynania postępowań z urzędu

W art. 4 wskazano sytuacje, w których organ może rozważyć wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu. Jest to drugi tryb wszczynania postępowania scaleniowego, po wnioskowym (zob. komentarz do art. 3).

Sformułowanie „może być wszczęte z urzędu” oznacza, że ten tryb jest dla organu fakultatywny. Organ stwierdzając spełnienie przesłanek może podjąć decyzję o przeprowadzeniu procedury scaleniowej, ale nie musi tego robić. Pozostaje to w sferze uznania administracyjnego (zob. przywoływany już wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Gl 640/07).

Komentowana ustawa nie przewiduje za to wszczęcia z urzędu postępowania wymiennego. Wynika to z istoty wymiany, która jest dobrowolna. Wymagany jest tam zgodny wniosek uczestników (zob. komentarz do art. 5).

2. Sytuacje, w których jest możliwe wszczęcie postępowania z urzędu

Ustawa wymienia pięć sytuacji faktycznych, w których organ ma podstawę do wszczęcia postępowania scaleniowego z urzędu. Może to nastąpić, jeżeli:

1. grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, których powierzchnia przekracza 10% projektowanego obszaru scalenia i nie mogą być racjonalnie zagospodarowane bez scalenia (na marginesie warto zauważyć językową niezgrabność sformułowania spowodowaną przez spójnik „i” lub nieodpowiedni szyk zdania);
2. ukształtowanie rozłogów gruntów na projektowanym obszarze scalenia wskutek działalności przemysłowej, przebiegu istniejących lub budowanych dróg publicznych, kolej, rurociągów naziemnych oraz zbiorników wodnych lub urządzeń melioracji wodnych zostało lub zostanie znacznie pogorszone;
3. o scalenie wystąpi z wnioskiem osoba, której grunty wymagają poprawienia rozłogu, a jednocześnie scalenie to nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom postępowania;
4. o scalenie wystąpi inwestor, którego działalność spowodowała lub spowoduje skutki, o których mowa w pkt 2;
5. o scalenie wystąpi organ właściwy w zakresie ochrony przyrody, w przypadku gdy korzystanie z gruntów, na których ochronie podlegają zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt, lub siedlisk przyrody stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Dwa pierwsze z powyższych przypadków organ może zdiagnozować samemu albo na podstawie napływających do niego sygnałów i informacji od zainteresowanych podmiotów.

W pozostałych przypadkach organ powinien otrzymać stosowny wniosek, który może wziąć pod uwagę. Natomiast spełnienie warunków organ ocenia samodzielnie, według własnego rozeznania oraz logiki życiowej i mając na względzie interes społeczny.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z kombinacją warunków powierzchniowych (ponad 10% obszaru scalenia) i przedmiotowych (grunty Zasobu Własności Rolnej SP) z oceną ich racjonalności gospodarowania. Należy pamiętać, że wykonywanie praw własności w stosunku do ZWRSP Państwo powierzyło, na mocy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. 2024 poz. 589), KOWR. Starosta powinien więc oprzeć decyzję o wszczęciu postępowania scaleniowego na rzecz nieruchomości rolnych z Zasobu na współpracy, informacji i woli ze strony KOWR.

Druga sytuacja dotyczy wpływu powstałej lub mającej powstać w przyszłości infrastruktury na rozłogi, a więc układu rozmieszczenia gruntów zabudowanych wobec całości gruntów gospodarstwa rolnego. Ustawodawca słusznie przewidział, że inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza drogowe i kolejowe, mogą poszatkować przestrzennie teren dotychczas użytkowany w ramach gospodarki leśnej lub rolnej, a przez to go zdeorganizować. Dlatego pozwala organowi na wszczęcie postępowania z urzędu, gdy dostrzeże on negatywne oddziaływanie infrastruktury na użytkowanie gruntów przez dotychczasowych właścicieli. Co więcej, jak zaznaczono na wstępie akapitu, może to też dotyczyć terenu, gdzie dopiero inwestycja ma powstać. Znając więc projekt inwestycji organ może z wyprzedzeniem przeprowadzić odpowiednie działania scaleniowe. Z urzędu można też wszcząć w takiej sytuacji postępowanie, gdy wystąpi o to inwestor, którego działanie realizujące przedsięwzięcie spowoduje takie negatywne skutki (art. 4 ust. 1 pkt 4 uScalWymGrunt).

Art. 4 ust. 1 pkt 3 uScalWymGrunt zawiera wyjątek od zasady wymogów „liczbowych” zawartych we wnioskach od właścicieli gospodarstw lub gruntów z art. 3. Organ może na podstawie wniosku pojedynczego właściciela wszcząć postępowanie scaleniowe z urzędu, ale pod warunkiem, że jego rozłogi rzeczywiście, obiektywnie wymagają poprawy, a jednocześnie scalenie nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom. Ten punkt art. 4 uScalWymGrunt wymaga więc wobec organu przeprowadzenia *de facto* pogłębionej analizy terenowej i gospodarczej, zanim wyda postanowienie. Z tego względu, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że może to spowodować wniosek jednej osoby, może być ta przesłanka oceniana jako zbyt daleko idąca, stojąca niejako w kontrze do systemowej istoty scaleń. Z drugiej strony, jeżeli ewentualne wydzielienia nie pogorszą sytuacji innych uczestników, to być może w ten sposób uda się rozwiązać problemy o mniejszej skali, które dostrzega organ.

Ostatnią możliwością wszczęcia postępowania z urzędu jest wniosek w tym zakresie od organu ochrony przyrody, w związku z występowaniem zagrożonych gatunków na

gruntach lub siedliskach, a przez to korzystanie z nich stało się ograniczone lub niemożliwe. Jest to więc przesłanka ekologiczna, którą starosta, jako jeden z organów ochrony przyrody powinien umieć ocenić jako słuszną bądź nie. Organami ochrony przyrody są, zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1336 z późn. zm.; dalej jako „uOchrPrzyrody”):

1. minister właściwy do spraw środowiska;
 - 1a. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
2. wojewoda;
 - 2a. regionalny dyrektor ochrony środowiska;
 - 2b. marszałek województwa;
 - 2c. dyrektor parku narodowego;
3. starosta;
4. wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Ze względu na to, że starosta (lub prezydent miasta) nie powinni wnioskować sami do siebie, wniosek powinien skierować któryś z pozostałych wymienionych organów. Szczególną rolę mogą odegrać tu organy wyspecjalizowane – GDOŚ, rdoś oraz minister działający przez Głównego Konserwatora Przyrody (art. 92 uOchrPrzyrody).

We wszystkich przypadkach nadrzędną dyrektywą pozostaje nadal wypełnienie celów scalenia określonych w art. 1 uScalWymGrunt.

3. Uzyskanie opinii stosownych podmiotów

Samo zdiagnozowanie przez organ właściwej podstawy faktycznej nie wystarczy by mógł wszcząć on postępowanie scaleniowe. Musi w tej materii skonsultować się z podmiotami wymienionymi na wstępie art. 4 – radą sołecką oraz organizacjami rolniczymi. Organ powinien uzyskać od nich opinię w temacie wszczęcia postępowania. Ich opinia nie jest wiążąca, ale stanowi poważny argument za lub przeciw prowadzeniu prac scaleniowych.

Rada sołecka, zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2024 poz. 609 z późn. zm.; dalej jako „uSamGmin”), wspomaga działalność sołtysa. Ciąło to nie ma samoistnych kompetencji i jest podmiotem doradczym oraz opiniodawczym (P. Chmielnicki [w:] K. Bandarzewski, J. Czerw, D. Dąbek, P. Dobosz, P. Kryczko, M. Mączyński, I. Niżnik-Dobosz, S. Płazek, P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022, art. 36). Jednakże członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych miesz-

kańców sołectwa uprawnionych do głosowania. (art. 36 ust. 2 uSamGmin). Dlatego też wydaje się odpowiednim ciałem, które może wypowiedzieć się o potencjalnym scaleniu obejmującym daną wieś, ponieważ posiada mandat społeczny od mieszkańców danej wsi.

Ustawa scaleniowa nakłada również na starostę wymóg uzyskania opinii od działających na terenie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników. W pierwszej kolejności należą do nich organizacje wymienione w ustawie z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (t.j. Dz.U. 2024 poz. 263), a więc:

1. kółka rolnicze;
2. rolnicze zrzeszenia branżowe;
3. związki rolników, kółek i organizacji rolniczych;
4. związki rolniczych zrzeszeń branżowych.

Natomiast ustawa o związkach zawodowych rolników indywidualnych³ w art. 8 ust. 1 ustanawia zasadę, że związki działające na jej podstawie mają prawa i obowiązki, jakie przepisy ustaw przyznają społeczno-zawodowym organizacjom rolników w zakresie reprezentacji i obrony praw oraz interesów rolników. Należy więc uznać, że katalog podmiotów, z którymi należy ewentualnie skonsultować scalanie obejmuje również związki zawodowe rolników indywidualnych³.

Jeśli na terenie danej wsi działa kilka organizacji spośród wyżej wymienionych, starosta powinien uzyskać opinię od każdej z nich. Ustawa scaleniowa nie przewiduje bowiem, że może być to w takim wypadku jedna z nich, świadomie posługując się sformułowaniem „działających na terenie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników”. Starosta powinien za to wyznaczyć organizacjom termin, w którym powinien uzyskać od nich takie stanowisko, aby ewentualne wszczęcie postępowania nie było blokowane przez celowy brak opinii.

Jeśli w danej wsi nie ma organizacji rolniczej lub rady sołectkiej, organ może podjąć decyzję o wszczęciu postępowania bez uzyskania opinii takiego gremium, co powinien zaznaczyć w uzasadnieniu postanowienia.

W przypadku, gdy scalenie ma się odbyć na terenie miasta, gdzie z założenia nie funkcjonuje rada sołectka (choć i takie przypadki w Polsce się zdarzają), dobrą praktyką jest uzyskanie opinii od najbliższego poziomem radzie sołectkiej ciała doradczego w postaci rady dzielnicy lub osiedla – zob. np. postanowienie Prezydenta Miasta Tarnowa o wszczęciu postępowania scaleniowego z dnia 22 kwietnia 2016 r. znak WGN.6832.1.2016

³J.Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 908).

(<https://bip.malopolska.pl/umtarnow,a,1199080,postanowienie-o-wszczeciu-postepowania-scaleniowego-znak-wgn683212016.html>, dostęp: 1 czerwca 2024 r.).

Jeśli scalenie dotyczy kilku wsi w kilku sołectwach, to opinie powinno uzyskać się od każdej rady sołeckiej oraz od organizacji rolniczych działających w każdej z tych wsi.

4. Wyjątki w zasadzie finansowania zadań scaleniowych

Artykuł 4 statuuje jednocześnie dwa wyjątki od generalnej zasady finansowania prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego przez budżet państwa, ewentualnie środki europejskie lub inne źródła pokrywające częściowo koszty.

W przypadku budowy autostrady, która spowoduje konieczność scalania gruntów, całość kosztów ma pokrywać Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (art. 4 ust. 2 uScalWymGrunt). Ustawa scaleniowa nie wskazuje kiedy mają być widoczne efekty budowy autostrady na ukształtowanie gruntów, należy więc przyjąć, że GDDKiA może pokrywać koszty scaleń dokonywanych przed, w trakcie, jak i już po ukończeniu takiej inwestycji. Efekty teoretycznie mogą być widoczne bowiem dopiero po jakimś czasie. Jednocześnie, Generalna Dyrekcja nie musi być wnioskodawcą scalenia, by musiała pokrywać jego koszty – jest to po prostu obowiązek nałożony na nią przez uScalWymGrunt w konkretnej sytuacji.

Drugim wyjątkiem, ustanowionym w art. 4 ust. 3, jest zasada, że koszty prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego pokrywa inwestor albo organ właściwy w zakresie ochrony przyrody, który wystąpił o scalenie gruntów. Wystąpienie do starosty o scalenie obliguje więc dany podmiot także do ewentualnego opłacenia kosztów scalenia. W zakresie definicji inwestora zob. komentarz do art. 1.

W obu przypadkach przepisy należy odczytywać tak, że koszty ww. podmioty pokrywają w całości. Ustawodawca nie używa bowiem sformułowania, że GDDKiA, inwestor lub organ ochrony przyrody „uczestniczą”, „partycypują” lub podobnych, za to w obu ustępach użyto słowa „pokrywa” co w domyśle oznacza wzięcie na siebie całości kosztów.

- 1** 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. Wymianą mogą być objęte również grunty z zabudowaniami.
- 2** Wymianą mogą być objęte grunty położone na terenie jednej lub kilku gmin.
- 3** 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.
- 4** Przepisy art. 3 ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 3 mają zastosowanie również przy wymianie gruntów.

1. Wymiana jako druga procedura regulowana przez ustawę scaleniową

Wymiana gruntów jest drugim, obok scaleń, postępowaniem uregulowanym przez uScalWymGrunt. W stosunku do scaleń gruntów, które zakładają krzyżowanie się interesów, ich ważenie przez organ oraz pewnego rodzaju przymus uczestnictwa, a także mającą szeroko określone cele, wymiany wydają się być prostszą procedurą, nienastępującą także wielu kłopotów w przeprowadzaniu postępowania. Opierają się bowiem w dużej mierze na dobrowolności uczestników i w założeniu, uczestnictwie określonej, konkretnej grupy osób.

Wymiana może być więc uznana za systemowo-historyczną pochodną postępowania scaleniowego. Dlatego też wymiana ma stosunkowo niewiele odrębnych przepisów od procedury scaleniowej, a tam gdzie one występują, są przejawem uproszczenia działań faktycznych i formalnych w porównaniu do scalenia.

Jako przepisy uScalWymGrunt dedykowane wyłącznie wymianom można wyróżnić:

1. art. 5 omawiany tu w całości;
2. art. 7 ust. 5 dotyczący doręczeń postanowień o wszczęciu postępowania;

3. art. 8 ust. 7 dotyczący regulowania dopłat między uczestnikami wymiany;
4. art. 10 ust. 4 dotyczący szacowania gruntów i projektu wymiany;
5. art. 13 ust. 5 i 6 dotyczący wyrażenia zgody na dokonany szacunek gruntów;
6. art. 28 ust. 3 dotyczący doręczenia decyzji o zatwierdzeniu projektu wymiany.

Pozostałe przepisy uScalWymGrunt albo są wspólne z procedurą scaleniową albo zgoła nie dotyczą wymian wcale. Te pierwsze posługują się zawsze określającym zakres sformułowaniem „scalenia lub wymiany” lub podobnymi w swej treści.

2. Odrębny cel wymian

Choć, jak zostało już wspomniane, oba postępowania mają zbliżoną strukturę i pochodzenie, to cele wymian zostały określone oddzielnie od celu scalenia. Art. 5 ust. 1 uScalWymGrunt decyduje, że wymianę stosuje się do racjonalnego ukształtowania gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Polega ona na zmianie położenia gruntów w drodze wzajemnej wymiany między uczestnikami.

Nie są to więc tak ogólne cele przestrzenno-terenowe jak w przypadku scaleń. Cel w wymianie ogranicza się do stworzenia racjonalnych granic konkretnych gospodarstw rolnych, a nie całego układu przestrzennego okolicy, jak ma to *de facto* miejsce w scaleniach. Organ ma tu za zadanie zabezpieczyć interes wskazanych właścicieli gruntów, przy czym grunty te muszą wchodzić w skład gospodarstw rolnych.

Zróznicowanie między celami scalenia a wymiany dostrzegło orzecznictwo, które mierzyło się też czasem z błędnymi próbami jednoczesnego stosowania przepisów o scaleniach i wymianie (zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. II SA/Rz 529/13, gdzie uczestniczka zaskarżała decyzję scaleniową, gdyż nie wyrażała zgody na wymianę gruntów, co miało według niej naruszać art. 5 uScalWymGrunt; a także wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 maja 2023 r., sygn. II SA/Rz 630/22, gdzie organowi zarzucano zastosowanie wymiany w rozumieniu art. 5 uScalWymGrunt w postępowaniu scaleniowym). Rozróżnienie to podkreślił WSA w Opolu, który w wyroku z dnia 30 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 277/03 wyraził następujące stanowisko: *„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 (...)”*.

Podsumowując, istotą wymiany jest przeprowadzenie zamiany gruntów między uczestnikami, tak, by ich gospodarstwa rolne uzyskały racjonalny kształt i dawały podstawy do uzyskiwania dzięki temu lepszych efektów ekonomicznych.

3. Wszczynianie postępowań wymiennych

W przeciwieństwie do scaleń, w przypadku procedury wymiany mamy do czynienia z postępowaniem wszczynanym wyłącznie na wniosek. Musi on pochodzić od właścicieli gruntów, którzy chcą dokonać wymiany, a więc musi być to zgodna inicjatywa obejmująca wszystkich uczestników przyszłego postępowania. Można wyróżnić tu dwie metody, które powinno uznawać się za prawidłowe:

1. złożenie wniosku z oświadczeniami wszystkich zainteresowanych właścicieli o chęci wymiany gruntów lub złożenie kilku tożsamyh wniosków przez wszystkich zainteresowanych właścicieli;
2. złożenie wniosku przez jednego lub kilku właścicieli, ze wskazaniem właściciela lub właścicieli gruntów, z którymi ma nastąpić wymiana gruntów i potwierdzenie tego przez wskazanych w odpowiedzi na pytanie skierowane przez organ.

We wniosku należy zamieścić uzasadnienie, z którego wynika potrzeba ukształtowania granic gruntów w sposób proponowany przez wnioskodawców. Organ również tutaj, mimo zgodnego wniosku, powinien bowiem zbadać celowość prowadzenia postępowania. W zakresie podmiotowym, starosta musi zbadać, czy podmiot składający wniosek jest do tego uprawniony (przede wszystkim czy rzeczywiście jest właścicielem danego gruntu wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego).

W przypadku otrzymania odpowiedzi jednoznacznie negatywnej ze strony właściciela, któremu reszta proponuje wymianę, organ jest zobowiązany odmówić wszczęcia postępowania w trybie art. 3 ust. 3 uScałWymGrunt (zob. np. wyrok NSA z dnia 18 lutego 1994 r., sygn. II SA 2410/92).

W skondensowany sposób kwestię wszczynania postępowania w kontekście zgody wszystkich uczestników wyraził w przytaczanym już wyroku z dnia 30 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 277/03 WSA w Opolu. Stwierdzono w nim, co następuje: „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 (zarządców, użytkowników) 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 (zarządców, użytkowników) tych gruntów, jak również fakt, że wnioskodawca nie posiada zdolności złożenia takiego wniosku (nie jest właścicielem, zarządcą lub użytkownikiem), 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.(...)

Nie jest ważny „typ” właściciela, jeśli chodzi o wyrażenie zgody. Wyrażenie zgody w imieniu Skarbu Państwa nadal stanowi działanie w sferze cywilnoprawnej jako realizacja praw właścicielskich, a więc w sferze dominium a nie imperium – KOWR będzie działał jako strona wykonująca prawo własności, a nie organ administracji. Oświadczenie woli w tym zakresie ma charakter cywilnoprawny i nie może być zastąpione rozstrzygnięciem administracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 13 maja 2009 r., sygn. II OSK 750/08).

Co ważne, zgoda musi być utrzymana przez cały czas trwania postępowania. W przypadku wycofania zgody w trakcie postępowania lub stwierdzenia przez organ, że mimo wyrażenia 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 WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. II SA/Wr 297/07).

Wymianą mogą być objęte grunty położone na terenie jednej lub kilku gmin. Treść art. 5 ust. 2 ma walor przede wszystkim potwierdzający taką możliwość, ponieważ w przypadku wymian może chodzić o grunty, które ze sobą w ogóle nie sąsiadują (co raczej nie zdarza się na obszarach scalenia). W wymianie może chodzić bowiem np. o pojedyncze, rozsiane na różnych terenach działki ewidencyjne. Bez tego przepisu mogłyby pojawiać się wątpliwości, czy ustawodawcy chodziło o zamianę jakichkolwiek gruntów, czy wyłącznie sąsiadujących lub znajdujących się na określonym terenie (np. właśnie w granicach konkretnej wsi lub gminy).

Wszczęcie postępowania wymiennego odbywa się w formie postanowienia starosty (zob. komentarz do art. 7).

4. Uczestnicy wymian

Ze względu na istotę postępowań wymiennych, krąg jego stron jest skonkretyzowany od początku. Uczestnikami będą właściciele gospodarstw rolnych, z których grunty będą podlegać wymianie. Mogą to być bezpośredni wnioskodawcy lub osoby, które wskutek wniosku skierowanego do organu wyraziły zgodę na taką wymianę swoich gruntów.

W przypadku gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zgody na wymianę dokonuje KOWR, który staje się w ten sposób uczestnikiem postępowania. KOWR nie musi być biernym uczestnikiem zgadzającym się następnie na wnioskowaną wymianę, ale sam również może oczywiście taki wniosek z właścicielami innych gruntów złożyć. Z automatu oznacza to wyrażenie zgody na wymianę.

Organ samodzielnie nie ustala więc kręgu uczestników jak w przypadku scaleń, a jedynie sprawdza możliwość występowania w takim postępowaniu wnioskodawców lub podmiotów, które dokonują zgody na wymianę. Polega to głównie na weryfikacji za pomocą ewidencji gruntów praw własnościowych wnioskodawców do wskazanych nieruchomości. Jeśli przesłanki są spełnione, lista uczestników jest z perspektywy organu znana.

5. Wymiana gruntów zabudowanych

Jak stanowi art. 5 ust. 1 uScalWymGrunt, wymianą mogą być objęte również grunty z zabudowaniami. To również, podobnie jak art. 5 ust. 2, norma mająca walor potwierdzający możliwość takiego działania.

W art. 5 ust. 3 uScalWymGrunt określono, że w przypadku wymiany gruntów z zabudowaniami wartość budynków określa się według wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Chodzi tu o zasady obecnie zawarte w dziale IV rozdziale I uGospNier. Jest to jednak tylko propozycja ustawodawcy, który nie narzuca tego uczestnikom ani organowi. Ustęp 3 in fine mówi, że stosuje się tę zasadę, chyba że strony uzgodnią inne zasady rozliczeń. Uczestnicy powinni w takim wypadku przedstawić organowi i geodecie-projektantowi wymiany zgodnie poparte zasady wyceny nieruchomości budynkowych.

6. Odpowiednie stosowanie przepisów o scaleniach

Zgodnie z art. 5 ust. 4 przepisy art. 3 ust. 1 i 3 oraz art. 4 ust. 3 mają zastosowanie również przy wymianie gruntów. Przepisy te należy więc stosować bezpośrednio. Należy przypomnieć, że chodzi tu o:

1. prowadzenie postępowania administracyjnego przez starostę;
2. określenie, że jest to zadanie z zakresu administracji rządowej finansowane co do zasady z budżetu państwa (zob. też komentarz do art. 3);
3. ustanowieniu normy proceduralnej, że organem wyższego stopnia jest wojewoda;
4. formę odmowy wszczęcia postępowania w drodze decyzji starosty;
5. bezpośrednie stosowanie zasady ponoszenia kosztów przez inwestora lub organ ochrony przyrody, który wystąpił z wnioskiem.

Przy okazji należy zauważyć nadgorliwość ustawodawcy, który wymienił do stosowania art. 4 ust. 3 (ponoszenie kosztów komasacji przez inwestora lub organ ochrony przyrody), choć jego stosowanie w zakresie kosztów wynika już z zastrzeżenia zawartego w art. 3 ust. 1, gdzie jest wymieniony obok art. 4 ust. 2 (koszty ponoszone obowiązkowo przez GDDKiA). Tymczasem ustawodawca nie wymienił w art. 5 ust. 4 artykułu 4 ust. 2. Nic nie wskazuje również na to, że wnioski właścicieli gruntów należałoby traktować jeden do jednego jak wnioski inwestorów realizujących inwestycje celu publicznego lub organów ochrony przyrody, a przez to nakładać na właścicieli obowiązek pokrywania całości kosztów procedur wymiany, zwłaszcza, że nie wyłączono tu domyślnego finansowania przez budżet państwa. Nic na temat tego rozwiązania nie mówi także uzasadnienie ówczesnego projektu ustawy, która ten przepis wprowadziła (zob. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów – druk nr 827, VII kadencja Sejmu; chodzi o późniejszą ustawę z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów). Być może należy uznać, że uczestnikiem-wnioskodawcą może być inwestor i wtedy ponosi on koszty prac i zagospodarowania powymiennego. Miałoby to rzeczywiście sens w przypadku inwestycji celu publicznego takich jak kolej czy sieci przesyłowe. Nadal jednak nie tłumaczy to bezpośredniego wpisania tego odwołania w ust. 4 art. 5, skoro pośrednio robi to za pomocą odwołania do art. 3 ust. 1.

7. Postępowanie wymienne a wzajemny obrót nieruchomościami na kanwie prawa cywilnego

Można by zadać pytanie, po co procedura wymienna, skoro zainteresowani właściciele mogliby dokonać stosownego obrotu odpowiednimi nieruchomościami np. wzajemnie darując sobie grunty lub je sprzedając i odpowiednio rozliczając? Odpowiedź kryje się w racjonalności i sprawności takiego działania. Postępowanie wymienne ze swej istoty obejmuje wszystkie grunty wchodzące w skład gospodarstw, a projektant może zasugerować dzięki temu wydzielenie nowych nieruchomości. Tymczasem pojedyncza sprzedaż nie oznacza utworzenia jednej nieruchomości z kilku gruntów. Ponadto, wymiana obejmuje także odpowiednie prace terenowe oraz dostosowanie dokumentacji (ewidencji i ksiąg wieczystych) w ramach jednego postępowania. Ponieważ celem Państwa jest też racjonalne rolnictwo, dlatego Państwo formalnie bierze na siebie koszty

przeprowadzenia wymiany (art. 5 ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 1 uScaWymGrunt), bowiem domyślnie osiągnięty zostanie lepszy efekt ekonomiczny w zakresie gospodarki rolnej lub leśnej. Dopiero gdy cel miałby nie być osiągnięty lub nie mają one legitymacji i organ odmawia wszczęcia postępowania, pozostaje wnioskodawcom droga cywilnoprawna (por. fragment wyroku WSA w Opolu, z dnia 30 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 277/03 przytoczony wyżej).

Jeżeli postępowaniem scaleniowym lub wymiennym mają być objęte grunty położone na terenie dwóch lub więcej gmin, właściwy do prowadzenia postępowania jest starosta, na którego terenie działania posiada grunty największa liczba uczestników postępowania, a w razie równej ich liczby – starosta, na którego terenie działania znajduje się największy obszar gruntów obejmowanych scaleniem lub wymianą.

1. Cel regulacji

Art. 6 określa zasady wyznaczania organu właściwego do prowadzenia postępowania scaleniowego lub wymiennego w przypadku gruntów położonych na terenie kilku powiatów.

2. Starosta właściwy do prowadzenia postępowań

Jeśli postępowanie scaleniowe lub wymienne ma się obszarowo zamknąć na terenie jednej gminy lub gmin wchodzących w skład jednego powiatu, starostą właściwym jest oczywiście ten, na terenie którego ma się odbyć scalenie. Jedynym wyjątkiem byłyby ewentualne kwestie wyłączenia pracownika lub organu na podstawie KPA.

Art. 6 rozpoczyna swoje działanie w momencie, gdy organ, do którego skierowano wniosek lub chciałby przeprowadzić postępowanie z urzędu stwierdzi, że grunty mające być objęte procedurą leżą w co najmniej dwóch różnych gminach leżących na terenie dwóch różnych powiatów.

W pierwszej kolejności, starosta ten, zgodnie z art. 6, powinien zbadać w obszarze działania którego organu znajduje się więcej uczestników potencjalnego postępowania. Nie liczy się w tym momencie ich udział w powierzchni potencjalnego obszaru scalenia ani też liczba gospodarstw rolnych, których są właścicielami. Decyduje po prostu liczba osób (podmiotów), które spełniają warunek uznania za uczestnika. Ze względu na dane ewidencyjne, na których powinno opierać się stwierdzenie uprawnień właścicielskich, starosta musi dokonać tego we współpracy z innymi starostami, którzy powinni zweryfikować i zestawzić dane, przekazując staroście inicjującemu informację na temat liczby uczestników (najlepiej wraz ze wskazaniem informacji na temat gruntów, które do nich należą jak położenie, powierzchnia i oznaczenia ewidencyjne). Postępowanie będzie prowadzić ten, który wskaże na swoim terenie działania największą liczbę uczestników.

Ustawodawca słusznie zabezpieczył organy przed mało prawdopodobną sytuacją, ale możliwą teoretycznie, dodając jeszcze jeden etap weryfikacji właściwości. W przypadku, gdy we właściwości obu starostów funkcjonuje tyle samo podmiotów będących potencjalnymi uczestnikami, postępowanie ma prowadzić ten, na którego terenie działania znajduje się największy obszar gruntów obejmowanych scaleniem lub wymianą. Nie będzie mieć tu znaczenia ani liczba uczestników na tej części obszaru, ani też liczba gospodarstw rolnych. Liczy się jedynie powierzchnia obejmowana przyszłym postępowaniem.

Należy jednak rozważyć, co w sytuacji, której ustawodawca już nie uregulował, a jest jeszcze mniej prawdopodobna niż taka sama liczba uczestników po „obu stronach granicy”, choć nadal teoretycznie możliwa. Co więc w sytuacji, gdy obszary gruntów u potencjalnie odpowiedzialnych starostów są jednakowe? Racjonalne podejście każe tu pozostawić postępowanie w rękach starosty, do którego skierowano wniosek o jego wszczęcie. Podjął on już bowiem konkretne działania, to on został poniekąd wskazany przez uczestników-wnioskodawców jako organ „pierwszego wyboru”, wreszcie to on posiada już listę stron i podstawowe informacje na temat obszaru i jego powierzchni potrzebne do określenia w postanowieniu o wszczęciu postępowania.

W przypadku stwierdzenia braku swojej właściwości, wniosek lub wnioski scaleniowe albo o wymianę, starosta, do którego je skierowano, powinien przekazać do właściwego organu w trybie art. 65 KPA. Zgodnie z tymi ogólnymi zasadami, powinien też zawiadomić jednocześnie o przekazaniu wnoszących podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie. W konsekwencji też, starosta właściwy, w uzasadnieniu wszczęcia postępowania, powinien opisać zbadanie kwestii właściwości przez starostę, który przekazał mu sprawę.

- 1** Wszczęcie postępowania scaleniowego lub wymiennego następuje w drodze postanowienia starosty.
- 2** Postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego lub wymiennego w szczególności powinno zawierać:
 - 1) określenie granic i powierzchni obszaru scalenia lub wymiany gruntów;
 - 2) wykaz uczestników scalenia lub wymiany gruntów;
 - 3) przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych lub wymiennych.
- 3** Postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego oraz postanowienie organu wyższego stopnia wydane na skutek złożenia zażalenia na postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego podaje się do publicznej wiadomości przez wywieszenie na okres 14 dni 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 zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, a w przypadku postanowienia organu wyższego stopnia – także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ.
- 4** Z dniem upływu terminu, o którym mowa w ust. 3, postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego oraz postanowienie organu wyższego stopnia, o których mowa w ust. 3, uważa się za doręczone wszystkim uczestnikom scalenia.
- 5** Postanowienie o wszczęciu postępowania wymiennego doręcza się uczestnikom wymiany na piśmie.
- 6** Na postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego służy zażalenie.

1. Postanowienie o wszczęciu postępowania

Artykuł 7 uScalWymGrunt określa formalny moment rozpoczęcia postępowań komasacyjnych. W obu przypadkach, tj. przy scaleniach i wymianie jest to wydanie postanowienia przez starostę. Przepis określa obowiązkowe elementy tego rozstrzygnięcia, wymogi podania informacji o postanowieniu uczestnikom, a także kwestie zażalenia.

2. Stosowanie KPA

Zgodnie z art. 33 ust. 1 uScalWymGrunt, w sprawach przez nią nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Będzie to mieć więc zastosowanie w przypadku postanowienia o wszczęciu postępowania, które zostało uregulowane w art. 7 częściowo, poprzez wzięcie przez ustawodawcę pod uwagę specyfiki postępowań komasacyjnych.

3. Elementy postanowienia

1. Elementy szczególne z art. 7 ust. 2 uScalWymGrunt

Zgodnie z uScalWymGrunt, postanowienie wszczynające powinno zawierać trzy specjalnie wyróżnione przepisem elementy:

- a) określenie granic i powierzchni obszaru scalenia lub wymiany gruntów (art. 7 ust. 2 pkt 1 uScalWymGrunt) – organ powinien zarówno opisać to słownie w uzasadnieniu postanowienia, jak i dołączyć do postanowienia, w formie załącznika, odpowiednią mapę; powinno się w tym również zawierać wskazanie działek, które nie będą podlegać scaleniu. 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 (zob. wyroki NSA: z dnia 4 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 547/11; z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 478/11);
- b) wykaz uczestników scalenia lub wymiany gruntów (art. 7 ust. 2 pkt 2 uScalWymGrunt) – jest to lista podmiotów ustalona przez starostę w toku czynności wstępnych, spełniających wymogi do stania się uczestnikiem, a więc stroną postępowania; wykaz powinno dołączyć się do postanowienia jako załącznik;
- c) przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych lub wymiennych (art. 7 ust. 2 pkt 3 uScalWymGrunt) – ustawodawca nałożył tu na organ obowiązek wskazania daty końcowej prowadzonych prac. Należy przypomnieć, że nie chodzi tu o moment wydania lub uprawomocnienia się decyzji administracyjnej kończącej postępowanie, ale

także niektóre dalsze czynności organu (zob. komentarz do art. 1 uScalWymGrunt). Ze specyfiki postępowań, które są skomplikowane, a przez to długotrwałe, należy uznać, że przepis art. 7 ust. 2 pkt 3 jest przepisem technicznym i instrukcyjnym. Organ nie jest bowiem w stanie przewidzieć wszystkich okoliczności, jakie mogą wpłynąć na tok postępowania. W praktyce postępowań starostowie wskazują w swych postanowieniach terminy kilkuletnie, co oddaje specyfikę postępowań scaleniowych i zabezpiecza niejako organ przed zarzutami przeciągania procedur. Należy więc ocenić takie podejście jako prawidłowe. Stanowczo na ten temat wypowiedział się WSA w Rzeszowie, w swoim wyroku z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. II SAB/Rz 197/22: *„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 prowadzącym tak specyficzną sprawę nie można stawiać wymagań, które nie są wykonalne. Terminy z art. 35 § 3 KPA można stosować jedynie posłankowo, 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.”*

Z ustawy scaleniowej nie wynika wprost, jednakże do praktyki przyjęto się, włączanie w treść postanowień także informacji wynikających z innych przepisów uScalWymGrunt, o czym niżej.

4. Modelowy schemat postanowienia

Biorąc pod uwagę dyrektywę z art. 7 uScalWymGrunt, a także wymogi stawiane postanowieniom w KPA i przyjętą przez organy pozytywną praktykę dosyć szczegółowego pisanie postanowień wszczynających postępowania scaleniowe, w modelowym schemacie takiego postanowienia wszczynającego powinny znaleźć się następujące elementy

(w nawiasie przepis, z którego to wynika lub może wynikać):

1. data (art. 124 § 1 KPA);
2. oznaczenie organu (art. 124 § 1 KPA);
3. podstawa prawna wszczęcia (art. 124 § 1 KPA);
4. stwierdzenie o wszczęciu postępowania (art. 7 ust. 1 uScalWymGrunt);
5. wskazanie obszaru scalenia/wymiany, w tym granicy i powierzchni (art. 7 ust. 2 pkt 1 uScalWymGrunt);
6. wykaz uczestników (art. 7 ust. 2 pkt 2 uScalWymGrunt);
7. przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych (art. 7 ust. 2 pkt 3 uScalWymGrunt);
8. zastrzeżenie dotyczące obrotu nieruchomościami (art. 21 ust. 2 uScalWymGrunt);
9. informacja o sposobie zwoływania zebrań, w tym pierwszego zebrania w celu wyboru rady scalenia (art. 9 ust. 2 uScalWymGrunt)
10. uzasadnienie prawne i faktyczne (art. 124 § 2 KPA), w czym można wyróżnić następujące elementy:
 - a) informacja o wniosku o wszczęcie postępowania/podjęciu postępowania z urzędu (art. 3 ust. 1 lub art. 4 ust. 1 uScalWymGrunt);
 - b) wskazanie, w jaki sposób ustalono, czy wniosek spełnia minimalne wymagania formalne (art. 3 ust. 2 uScalWymGrunt);
 - c) opisanie właściwości starosty w przypadku badania, który był właściwy (art. 6 uScalWymGrunt);
 - d) uzasadnienie celu scalenia – ogólne opisanie stanu faktycznego obszaru pod kątem zagospodarowania rolnego, leśnego, układu dróg, urządzeń melioracyjnych, istniejących rozłogów (art. 1 ust. 1 uScalWymGrunt),
 - e) uzasadnienie wyłączenia konkretnych działek ze scalenia (art. 7 ust. 2 pkt 1 uScalWymGrunt);
 - f) określenie oczekiwanego rezultatu przeprowadzenia scalenia (art. 1 ust. 1 uScalWymGrunt);
 - g) informacja o wstrzymaniu wydawania zezwoleń na wyręb drzew w lasach i gruntach leśnych oraz utracie mocy niezrealizowanych zezwoleń (art. 15 uScalWymGrunt);
 - h) wskazanie wykonawcy prac poscaleniowych, geodety uprawnionego do szacunku i sporządzenia projektu planu scalenia (art. 3 ust. 4; art. 10 ust. 1 uScalWymGrunt);

- i) informacja o wzmiance w księgach wieczystych, jakie poczyni sąd w związku z wydaniem postanowienia (art. 21 ust. 1 uScalWymGrunt);
- j) informacja o sposobie ogłoszenia postanowienia (art. 7 ust. 3 uScalWymGrunt);
- 11. pouczenie o możliwości złożenia zażalenia na postanowienie (art. 124 § 1 KPA, art. 7 ust. 6 uScalWymGrunt);
- 12. podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania (art. 124 § 1 KPA).

5. Ogłoszenie postanowienia wszczynającego

Art. 7 ust. 3 uScalWymGrunt ustanawia specjalne zasady ogłaszania wszczęcia postępowania scaleniowego. Zgodnie z tym przepisem, przyjmuje ono formę publicznych ogłoszeń (obwieszczeń).

Postanowienie o wszczęciu postępowania oraz postanowienie organu wyższego stopnia wydane na skutek złożenia zażalenia na postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego podaje się do publicznej wiadomości przez wywieszenie na okres 14 dni:

- 1) na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, na której terenie są położone grunty objęte scaleniem;
- 2) na tablicach ogłoszeń we wsi, której grunty tworzą obszar scalenia (jeśli takich wsi jest więcej, należy wywiesić ogłoszenie w każdej z nich);
- 3) zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego; w przypadku postanowienia organu wyższego stopnia – także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ.

Wymogi te są w przepisie wymienione po przecinku, co oznacza, że należy te czynności wykonać jednocześnie.

Przepis nie wyklucza informowania o obszarze scalenia w mniej formalny sposób – za pomocą środków masowego przekazu, stron i profili internetowych organów, ogłoszeń w prasie, wywieszenie na tablicach ogłoszeń starostwa, w urzędach, informowania za pośrednictwem sołtysów na zebraniach wiejskich. Tego typu działania nie będą jednak wywoływać żadnych skutków procesowych i można je oceniać jedynie w kontekście pozytywnego zaangażowania organów w proces informacyjny.

Ogłaszanie publiczne wyklucza informowanie indywidualne pojedynczych uczestników, np. za pomocą zawiadomienia. Art. 7 ust. 3 uScalWymGrunt jest regulacją szczególną,

którą należy rozumieć jako wypełnienie art. 49 KPA. Wyłączenie przepisów art. 39-48 KPA o doręczeniach w tym przypadku potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny (zob. wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., sygn. II OSK 2343/15).

Zgodnie z art. 7 ust. 4 po upływie 14 dni od opublikowania w wymaganej formie ogłoszenia uznaje się, że postanowienie zostało doręczone do wszystkich uczestników scalenia. Dlatego też, wywieszenie ogłoszenia i zamieszczenie go w BIP powinno nastąpić niezwłocznie po wydaniu postanowienia (w ten sam dzień lub następny roboczy). W przypadku, gdy któraś z form została zastosowana później w stosunku do pozostałych (np. wywieszono ogłoszenie na tablicy ogłoszeń gminy dzień po tym, jak pojawiły się w BIP starostwa), termin, ze względu na zasadę czynnego udziału stron, powinno liczyć się od tego dnia, w którym ostatnia, wymagana forma obwieszczenia została zastosowana. Taką zasadę co do różnych momentów ogłaszania postanowienia, jeszcze w starym stanie prawnym, gdy wymagano do skutecznego poinformowania uczestników zwołania zebrania, potwierdził WSA w Opolu, w swoim wyroku z dnia 13 października 2011 r., sygn. II SA/Op 258/11.

Moment ten, ze względu na skierowanie ogłoszeń w „przestrzeń”, a nie do konkretnej osoby, jest wspólny dla wszystkich uczestników, niezależnie czy dowiedzieli się o scaleniu wcześniej. To od tej daty należy również liczyć termin na złożenie ewentualnego zażalenia na postanowienie o wszczęciu postępowania.

W przypadku postępowania wymiennego, ustawodawca odmiennie uregulował kwestię informowania uczestników o wszczęciu procedury. W ust. 5 omawianego artykułu ustanowiono zasadę, że postanowienie o wszczęciu postępowania wymiennego doręcza się uczestnikom wymiany na piśmie. Oznacza to, że postanowienie wraz z ewentualnymi załącznikami dostarcza się wyłącznie uczestnikom wymiany i to bezpośrednio, zgodnie z zasadami doręczeń zawartymi w KPA. Organ nie musi dokonywać publicznych ogłoszeń. Wynika to oczywiście ze specyfiki postępowań wymiennych, które oparte są na wniosku lub zgodzie wyłącznie podmiotów zainteresowanych wymianą gruntów między sobą (zob. komentarz do art. 5).

6. Zażalenie na postanowienie

W ostatnim ustępie omawianego artykułu ustawodawca określił, że na postanowienie wszczynające postępowanie scaleniowe służy zażalenie.

Ponieważ nie określono konkretnych reguł postępowania, zgodnie z art. 33 ust. 1 uScalWymGrunt, stosuje się przepisy KPA. Z tego wynika, że zażalenie nie przysługuje na postanowienie o wszczęciu postępowania wymiennego, gdyż kodeks ten przewiduje, że zażalenia są zaskarżalne, tylko gdy kodeks tak stanowi (art. 144 § 1 KPA). Tymczasem ustawodawca przewidział i to tylko w uScalWymGrunt, zażalenie wyłącznie na postano-

wienie o wszczęciu postępowania scaleniowego. Jest to kolejny przejaw konsensualnej specyfiki postępowań wymiennych. Natomiast przy scaleniach powody do negowania wszczęcia postępowań mogą występować w różnorodnej formie (np. nieprawidłowego stwierdzenia spełnienia przesłanki liczbowej w przypadku wniosku uczestników; błędnej oceny potrzeby scalenia przez organ).

Zażalenie powinien wnieść uczestnik scalenia do wojewody jako organu wyższego stopnia, za pośrednictwem starosty. Powinien to zrobić na piśmie. Nieokreślony przez uScalWymGrunt termin implikuje to, że znowu decydujące znaczenie ma regulacja KPA. Zgodnie z jego art. 141 § 2 zażalenia wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia stronie, a gdy postanowienie zostało ogłoszone ustnie – od dnia jego ogłoszenia stronie. Jak wspomniano już wyżej, za moment doręczenia postanowienia wszystkim uczestnikom uznaje się upływ 14 dni od daty jego publicznego ogłoszenia poprzez wymagane trzy sposoby. Do tej daty należy doliczyć 7 dni, które wynikają z prawa do złożenia zażalenia. Sumarycznie, uczestnicy mają więc 21 dni od momentu ostatniej publikacji ogłoszenia w wymagany przez uScalWymGrunt sposób, aby zaskarżyć to postanowienie.

ARTYKUŁ 7a

- 1** Po wszczęciu postępowania scaleniowego lub wymiennego określa się przebieg granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów. Do określania przebiegu granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów stosuje się przepisy prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące określania przebiegu granic.
- 2** Starosta zawiadamia właścicieli gruntów przyległych do granic obszaru scalenia o miejscu i terminie wykonywania czynności, o których mowa w ust. 1, 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.

1. Wprowadzenie przepisu do ustawy scaleniowej

Art. 7a pojawił się w uScalWymGrunt wskutek ustawy 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. 32; dalej także jako „uNowel2021”). Zgodnie z uzasadnieniem tej nowelizacji, artykuł polega na doprecyzowaniu czynności związanych z określaniem przebiegu granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów.

2. Rozumienie granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów

Przywołane uzasadnienie bezpośrednio, ale także kontekst językowy przepisu art. 7a ust. 1 przez sformułowanie „granica obszaru” wskazują, że należy odczytywać przepis jako regulujący oznaczanie tzw. granic zewnętrznych obszaru scalenia. Nie chodzi więc o granice działek ewidencyjnych, gospodarstw lub gruntów wewnątrz tego obszaru, a o wskazanie w terenie „brzegów” tego obszaru.

3. Określanie przebiegu granic

Postępując się pojęciem „określa się przebieg granic obszaru scalenia lub wymiany gruntów” ustawodawca ma na myśli ujawnienie tych granic w terenie. Ogólne granice scalenia można bowiem mapowo odtworzyć na podstawie postanowienia o wszczęciu postępowania (zob. komentarz do art. 7 uScalWymGrunt). Jednocześnie ustawodawca

odsyła tutaj do przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczącego określania przebiegu granic. Zestawienie systemowe wskazuje, że obecnie chodzi o przepisy rozdziału 6 „Rozgraniczanie nieruchomości” ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1752 z późn. zm.; dalej jako „PrGeodKart”). Zgodnie z art. 29 ust. 1 PrGeodKart rozgraniczenie nieruchomości ma na celu właśnie ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów. Natomiast zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, która wprowadziła przepis art. 7a, 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.

Ponadto, 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. Sprawy o rozgraniczenie nieruchomości, toczące się przed organami administracji państwowej po wszczęciu postępowania scaleniowego, są rozpatrywane w ramach tego postępowania, a decyzja o scaleniu gruntów zastępuje decyzję o rozgraniczeniu nieruchomości. Doktryna potwierdziła, że chodzi o postępowania scaleniowe z uScalWymGrunt (zob. E. Stefańska [w:] Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, wyd. II, red. J. Lang, J. Maćkowiak, T. Myśliński, Warszawa 2018, art. 35), zwłaszcza w kontekście brzmienia art. 27 ust. 4 pkt 3 uScalWymGrunt nakazującego uwzględniać w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia przebieg granic nieruchomości w wypadkach, o których mowa w PrGeodKart.

4. Zawiadomienie właścicieli gruntów i dokonanie czynności

Przepis przewiduje udział w czynnościach podmiotów, które są właścicielami gruntów przyległych do granicy obszaru scalenia lub wymiany. W tym celu starosta musi ich zawiadomić o miejscu i terminie wykonywania czynności. Powinien to zrobić w formie specjalnego obwieszczenia, które wywiesza się na tablicach ogłoszeń: gminy (gmin), gdzie znajdują się takowe grunty, a także wsi, której grunty tworzą obszar scalenia. Ponadto, ogłoszenie o czynnościach zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego. Katalog ten jest wymagany i stanowi o skuteczności takich ogłoszeń, nie oznacza to jednak, że organ musi się ograniczać wyłącznie tylko do tego typu środków. Ogłoszenia publikowane w prasie lub na oficjalnych serwisach internetowych są dopuszczalne, ale nie niosą za sobą po prostu skutków formalnych. Wszystkie te formy ogłoszeń powinny, zgodnie z uScalWymGrunt, zostać opublikowane co najmniej na 7 dni przed terminem czynności. Termin też może być, przez użycie sformułowania „co najmniej” dłuższy np. 14 dni przed terminem.

Odczytując przepis art. 7a ust. 2 kategoria „właściciele gruntów przyległych” obejmuje nie tylko właścicieli-uczestników, których grunty przylegają do tej granicy „od wewnątrz”, ale też podmioty, które są właścicielami gruntów zewnętrznych, przyległych do granicy, niewchodzących w obszar scalenia. Stąd możliwa jest sytuacja, że w czynnościach będą brać udział osoby, które nie mają statusu Uczestnika (a więc strony) postępowania scaleniowego.

Udział w czynnościach jest dobrowolny (art. 32 PrGeodKart).

Biorąc pod uwagę kontekst, w jakim dokonywane jest rozgraniczenie (wyznaczenie w terenie), a więc postępowanie scaleniowe lub wymienne, czynności powinien dokonywać geodeta-projektant, o którym mowa w art. 10 uScalWymGrunt.

1 Przed okazaniem projektu scalenia gruntów uczestnik scalenia może złożyć geodecie-projektantowi scalenia propozycje co do sposobu wydzielenia gruntów w zamian za grunty dotychczas posiadane, w szczególności w zakresie ich lokalizacji.

2 Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do wymiany gruntów.

1. Cel przepisu

Art. 7b uScalWymGrunt stanowi bezpośrednią gwarancję udziału Uczestników w procedurze scaleniowej i wymiennej, w szczególności w opracowywaniu projektu scalenia.

2. Propozycje uczestników

Przywołane uzasadnienie bezpośrednio, ale także kontekst językowy przepisu art. 7a ust. 1 przez sformułowanie „granica obszaru” wskazują, że należy odczytywać przepis jako regulujący oznaczanie tzw. granic zewnętrznych obszaru scalenia. Nie chodzi więc o granice działek ewidencyjnych, gospodarstw lub gruntów wewnątrz tego obszaru, a o wskazanie w terenie „brzegów” tego obszaru.

Komentowana ustawa nie zabrania by tego typu spotkań było więcej niż jedno, nie jest też wykluczone kierowanie przez uczestników propozycji na piśmie w międzyczasie, np. za pośrednictwem rady uczestników scalenia. Ważne jest, by propozycje dotarły do geodety-projektanta, który w miarę możliwości powinien je uwzględnić. Organ może w decyzji kończącej postępowanie opisać przekazane propozycje oraz wskazać czy zostały one uwzględnione bądź nie.

Zgodnie z art. 7b propozycje można składać „przed okazaniem projektu scalenia”, a więc do samego momentu formalnego okazania projektu scalenia (do wymiany stosuje się tę samą zasadę). Po przedłożeniu projektu scalenia lub wymiany i jego okazaniu pozostaje uczestnikom możliwość składania zastrzeżeń (art. 24 uScalWymGrunt).

3. Brak związania geodety i organu propozycjami uczestników

Wnioski składane przez strony postępowania w zakresie wydzieleń gruntów, kształtu działek czy też ich położenia nie są wiążące dla geodety-projektanta ani organu. Już samo

słowo „propozycja” sugeruje bowiem jedynie możliwość wyrażenia życzeń lub udzielenia wskazówek, a nie obowiązek dostosowania się projektanta do wyrażonych oczekiwań. Geodeta-projektant, jak i organ powinny kierować się w ostateczności zasadą ekwiwalentności wydzielenia. Stwierdzenie, że z treści tej regulacji nie można wyprowadzić wniosku o tym, że organy prowadzące procedurę scaleniową związane są propozycjami wydzielania gruntów w zamian za grunty dotychczas posiadane, w szczególności w zakresie ich lokalizacji, znalazło się w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 26 stycznia 2024 r., sygn. II SA/Rz 1863/23.

4. Umieszczenie przepisu w ustawie scaleniowej

Zdziwienie, z punktu widzenia legislacji, może budzić wyodrębnienie kwestii składania propozycji do projektu w odrębny artykuł, poprzedzający przepisy bezpośrednio już regulujące poszczególne elementy procedury scaleniowej i wymiennej. Zdaje się, że systemowo pasowałoby bardziej umiejscowienie go w przepisach dotyczących zasad ekwiwalentności (art. 8, jak pierwotnie planowano w projekcie nowelizacji), roli geodety-projektanta (art. 10) czy też właśnie bezpośrednio sporządzania projektu (art. 22). Ustawodawca zdecydował się jednak na wyszczególnienie tego uprawnienia uczestników, zapewne by wzmocnić ich gwarancje proceduralne.

ARTYKUŁ 8

- 1** Uczestnik scalenia lub wymiany, z zastrzeżeniem ust. 2-3a oraz art. 17 ust. 2, otrzymuje grunty o równej wartości szacunkowej w zamian za grunty dotychczas posiadane.
- 2** Jeżeli wydzielenie gruntów o równej wartości szacunkowej jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione, za równą wartość szacunkową uważa się również wartość o różnicy nieprzekraczającej 3%.
- 3** Na zgodny wniosek zainteresowanych uczestników scalenia można im wydzielić grunty o innej wartości szacunkowej stosując dopłaty.
- 3a** W przypadku gdy o scalenie gruntów wystąpił inwestor, pozostałym uczestnikom postępowania scaleniowego przysługują dopłaty, jeżeli inwestor na obszarze scalenia:
 - 1) nie posiada gruntów, albo
 - 2) posiada grunty, ale ich wartość jest mniejsza od wartości gruntów niezbędnych na realizację inwestycji celu publicznego.
- 4** Wysokość dopłat ustala się według cen przyjętych przy szacowaniu gruntów objętych scaleniem lub wymianą.
- 5** Dopłaty uczestnikom scalenia są wypłacane ze środków powiatu jednorazowo w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu scalenia.
- 6** Uczestnik scalenia zobowiązany do dopłaty uiszcza ją w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu scalenia, na rachunek powiatu.
- 7** Dopłaty między uczestnikami wymiany są regulowane bezpośrednio między nimi.
- 8** Na wniosek uczestników postępowania scaleniowego grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objęte postępowaniem mogą, za zgodą Krajowego Ośrodka, zostać w całości lub w części rozdysponowane za dopłaty na rzecz uczestników postępowania.
- 9** Do należności Krajowego Ośrodka z tytułu dopłat stosuje się przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dotyczące sprzedaży nieruchomości rolnych.

1. Zasada ekwiwalentności

Art. 8 uScalWymGrunt statuuje jedną z podstawowych zasad postępowań scaleniowego i wymiennego – zasadę ekwiwalentności.

W swej podstawie, zasada ekwiwalentności polega na otrzymaniu przez uczestnika postępowania gruntów o równej wartości szacunkowej w zamian za grunty dotychczas posiadane. W tym znaczeniu art. 8, w szczególności ust. 1, wskazuje fundament zasady ekwiwalentności. Jest nim wartość ekonomiczna wydzielonego gruntu. Patrząc na treść ust. 1 i 2, powinna być ona identyczna lub maksymalnie zbliżona do wartości gruntu posiadanego przez uczestnika przed scaleniem/wymianą. Wartość szacunkową gruntów objętych scaleniem, które stanowią podstawę do obliczania odpowiedniego ekwiwalentu w ramach wydzielonych gruntów, określa się za pomocą przyjętych przez uczestników zasad (zob. komentarz do art. 11 uScalWymGrunt).

Treść art. 8 nie jest jednak w pełni tożsama z wypełnieniem całości normy dotyczącej ekwiwalentności. Tę powinno się konstruować biorąc pod uwagę także inne dyrektywy wynikające z przepisów uScalWymGrunt, które dopiero razem wypełnią nakaz zachowania wartości gruntu. Biorąc pod uwagę kontekst gospodarczego znaczenia nieruchomości, a także to, co można znaleźć w orzecznictwie, należy tutaj wyróżnić:

1. ogólną wartość szacunkową gruntu (art. 8 ust. 1 uScalWymGrunt);
2. możliwy zakres różnicy wartości między dotychczasowym a nowo wydzielonym gruntem (art. 8 ust. 2 uScalWymGrunt);
3. powierzchnię wydzielonego gruntu (art. 14 ust. 2 uScalWymGrunt);
4. podobieństwo jakościowe i rodzajowe użytków (art. 14 ust. 1 uScalWymGrunt);
5. wydzielenie gruntów w sposób wypełniający ogólne cele scalenia (art. 1 ust. 1 uScalWymGrunt).

2. Możliwe odchylenia w wartości szacunkowej

Ustawodawca przewidział, że mogą zaistnieć sytuacje, w których, choćby ze względów technicznych, nie da się wyznaczyć nowego gruntu posiadającego idealnie dokładną wartość niż poprzedni.

Przyjęto więc pewną fikcję prawną, w której uznano, że bardzo małe różnice wartości z perspektywy całości obszarów poddawanych komasacji i stosunków gospodarczych, są ekonomicznie nieistotne. Za takie dopuszczalne odchylenie została uznana różnica w wartości w wysokości 3%, co w rozumieniu uScalWymGrunt nadal oznacza równą wartość szacunkową. Chodzi tu zarówno o 97% dotychczasowej wartości szacunkowej

(mniejsza wartość szacunkowa), jak i 103% dotychczasowej wartości (większa wartość szacunkowa).

Równość wartości przy różnicy $\pm 3\%$ może wystąpić zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 uScalWymGrunt jedynie wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo niezasadnione wydzielenie gruntu o tej samej wartości szacunkowej. W ten sposób przedłożono 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. Sytuacje powodujące zastosowanie przepisu jakie można sobie wyobrazić to m.in. ukształtowanie terenu, różne rodzaje upraw albo istnienie infrastruktury na danym fragmencie nieruchomości. Istotne jest też, aby ekwiwalent gruntów jakościowo nie odbiegał od dotychczas użytkowanych (zob. wyrok NSA z 13 września 2023 r., I OSK 135/21).

3. Dopłaty

Jeżeli nie da się wydzielić gruntów o identycznej wartości szacunkowej, stosuje się dopłaty, jako ekwiwalent różnicy w wartości.

Zgodnie z brzmieniem uScalWymGrunt, dopłaty są stosowane w następujących przypadkach:

1. na zgodny wniosek zainteresowanych uczestników scalenia w przypadku wydzielenia im gruntów o innej wartości szacunkowej (art. 8 ust. 3 uScalWymGrunt);
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 uScalWymGrunt);
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 uScalWymGrunt);
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 uScalWymGrunt).

Dopłaty przysługują za różnicę wartości szacunkowej przekraczającą 3%, jeśli jest spełniony warunek z art. 8 ust. 2 (zob. wyrok NSA z 19 kwietnia 2016 r., sygn. II OSK 2062/14). W innych przypadkach, także różnice nieprzekraczające 3% powodują obowiązek dopłat, zgodnie z zasadą pełnej ekwiwalentności. Trudno jednak sobie wyobrazić, by tego typu małe różnice w wartościach nie mogły być tłumaczone choćby względami technicznymi (np. możliwością racjonalnego układu granic działek).

W orzecnictwie 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 możliwe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Kr 1243/22.) wydaje się to jednak podejście nazbyt zbiurokratyzowane. Dla uzasadnienia decyzji wystarczy wskazać ogólne przyczyny takiego zrównania wartości gruntów z powołaniem się na przepis art. 8 ust. 2 uScalWymGrunt, dołączając też do niej odpowiednie wykazy i rejestry szacunkowe, które same w sobie mogą stanowić załączniki decyzji.

Dopłaty są dokonywane w formie pieniężnej, gdyż organ powinien wskazać ich konkretną wysokość. Na pieniężną formę dopłat wskazują również przepisy ust. 4-6 omawianego przepisu, w których mowa jest o ich ustalaniu na podstawie cen, wypłacie i uiszczaniu na rachunek powiatu.

Wysokość dopłat ustala się według cen przyjętych przy szacowaniu gruntów objętych scaleniem lub wymianą. Oznacza to oparcie się na zasadach szacunku przyjętych przez uczestników (zob. komentarz do art. 11). Przepisy ustawy scaleniowej ewentualnych dopłat nie wiążą z kwestią przekształcenia przeznaczenia gruntu w wyniku scalenia, lecz wyłącznie z kwestią ustalenia wartości szacunkowej gruntu (zob. wyrok NSA z dnia 25 października 2012 r., sygn. II OSK 496/12).

Dopłaty otrzymają ci uczestnicy, którym wydzielono grunty o niższej wartości szacunkowej w zamian za dotychczas posiadane i którzy się na takie rozwiązania zgadzają. Organ winien w decyzji kończącej postępowanie wskazać komu dopłata się należy i w jakiej wysokości (może to zrobić w formie wykazu dołączonego do decyzji). Przekazanie środków uprawnionym, zgodnie z art. 8 ust. 5 należy do zadań powiatu. Dopłaty są wypłacane ze środków powiatu jednorazowo, co oznacza, że nie rozбивa się ich na raty, w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu scalenia. Ustawa scaleniowa nie reguluje formuły przekazywania środków, wobec tego można uznać, że starosta powinien w decyzji wskazać jeden z legalnych sposobów przekazywania środków pieniężnych (np. przelew na konto, przekaz pocztowy, odbiór w kasie), w jakim powiat wypłaci pieniądze. Najczęściej w praktyce spotyka się informację, że uprawnieni uczestnicy będą wezwani do wskazania numeru rachunku bankowego w celu wykonania przez starostwo przelewów. Jest to oczywiście najwygodniejszy i najbardziej pewny sposób dokonywania dopłat. W przypadku dopuszczenia możliwości odbioru w kasie, w decyzji powinno się zastrzec, że takiego odbioru będzie mogła dokonać jedynie uprawniona osoba, na swój wniosek i w terminie określonym przez organ.

Natomiast uczestnicy scalenia zobowiązani do dopłaty to ci, którzy otrzymali grunty o wyższej wartości szacunkowej w zamian za dotychczas posiadane. Zgodnie z art. 8 ust. 6 kwoty odpowiadające ich spłatom muszą uiścić w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu scalenia, na rachunek powiatu. Oznacza to, że w tym przypadku ustawodawca

dopuszczył wyłącznie jedną formułę zapłaty tj. przelew na rachunek bankowy. W decyzji kończącej postępowanie lub wezwaniu po jej uprawomocnieniu starosta powinien wskazać numer rachunku do dokonania spłaty.

W całej uScalWymGrunt nie określono natomiast czym jest „zakończenie scalenia”, od którego należy liczyć dwumiesięczny termin. Nie jest to bowiem równoznaczne z „zagospodarowaniem poscaleniowym”, które w praktyce może trwać po zakończeniu postępowania administracyjnego. W praktyce przyjęto się zrównanie tego momentu z prawomocnością decyzji zatwierdzającej plan scalenia. Stwierdzenie takie powinno znaleźć się w decyzji w klauzuli informacyjnej lub fragmencie uzasadnienia dotyczącym spłat w uzasadnieniu decyzji.

Przekroczenie terminu dwóch miesięcy na wypłatę środków przez powiat oznacza posiadanie roszczenia na gruncie cywilnoprawnym przysługującego uprawnionemu. Natomiast opóźnienie w zapłacie należności powiatowi przez zobowiązanych może spowodować wszczęcie egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o czym wprost stanowi art. 32 uScalWymGrunt.

Dopłaty między uczestnikami wymiany są regulowane bezpośrednio między nimi (art. 8 ust. 7 uScalWymGrunt). Oznacza to, że powiat nie uczestniczy ani nie pośredniczy w przekazywaniu środków pieniężnych w ramach wyrównywania ekwiwalentów uczestnikom. Powinni oni dokonać przelewu środków lub innej zapłaty bezpośrednio między sobą. Z tego względu, uprawnionemu przysługuje ewentualne roszczenie na gruncie cywilnoprawnym wobec tego podmiotu (podmiotów), który był zobowiązany w decyzji do dokonania dopłaty.

4. Rozdysponowanie gruntów Skarbu Państwa

Jeśli uczestnicy postępowania scaleniowego wyrażą taką wolę w formie wniosku, grunty wchodzące w Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa położone na obszarze objętym postępowaniem, mogą zostać w całości lub w części rozdysponowane na rzecz uczestników postępowania. Wymagana jest do tego zgoda zarządzającego takimi gruntami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. KOWR może zgodzić się na przekazanie wszystkich proponowanych przez uczestników gruntów lub tylko części. Zgoda KOWR powinna zostać wyrażona w sposób niebudzący wątpliwości, np. poprzez pismo skierowane do organu prowadzącego postępowanie lub geodety-projektanta.

Wniosek uczestników nie jest wiążący dla projektanta scalenia. Rozdysponowanie tych gruntów pomiędzy uczestników scalenia leży w sferze uznania organów i brak jest po stronie uczestników roszczenia o rzeczywiste dokonanie takiego rozdysponowania, jeśli projekt scalenia tego nie przewiduje (por. wyrok WSA w Gliwicach z 22 stycznia 2010 r., sygn. II SA/GI 557/09).

- 1** Jeżeli liczba uczestników scalenia przekracza 10 osób, postępowanie scaleniowe prowadzi się z udziałem rady uczestników scalenia w składzie 3-12 osób, jako społecznego organu doradczego, wybieranego i odwoływanego przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem.
- 2** Rada uczestników scalenia jest wybierana na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę.
- 3** W przypadku niedokonania wyboru rady uczestników scalenia w terminie określonym przez starostę funkcję tej rady sprawuje powołany postanowieniem tego organu zespół, w skład którego wchodzi rada sołecka, sołtys oraz przedstawiciel Krajowego Ośrodka będącego uczestnikiem scalenia oraz przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników; 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.

1. Rola rady uczestników scalenia

Rada uczestników scalenia (rada) to społeczne ciało doradcze. Oznacza to, że jej członkowie swoje zadania wykonują pro bono. Sama rada zaś nie ma żadnych kompetencji władczych.

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów dosyć pobieżnie uregulowała funkcjonowanie rady. Jej rola ogranicza się do doradzania w kwestiach prowadzonego postępowania, a także bycia jednym z gwarantów czynnego udziału w postępowaniu jego stron. Członkowie rady powinni też uznawać swój udział za zabezpieczenie sprawnego przepływu informacji między uczestnikami a podmiotami, które od strony formalnej przygotowują scalenie – zwłaszcza geodetą, komisją (której rada jest podmiotem członkowskim) oraz starostą. Rada powinna przede wszystkim pełnić tu rolę pośrednika w przekazywaniu mniej formalnych i organizacyjnych uwag i wniosków uczestników w stosunku do podmiotów „prowadzących” postępowanie. Rada może stanowić także forum, na którym uczestnicy mogą ustalać między sobą strategię wobec propozycji geodety, przyjąć wstępne ustalenia co do zasad szacunku gruntu, przyjąć wspólne stanowisko przed posiedzeniami komisji albo omawiać kwestie sporne między samymi uczestnikami. W praktyce zdarza się, że członkowie rady podpisują się pod protokołami lub uchwałami po-

dejmowanymi w trakcie postępowania. Praktykę taką należy uznać za jak najbardziej prawidłową.

Członkowie rady wchodzi z urzędu w skład komisji powoływanej przez starostę, w celu doradzania projektantowi-geodecie i rozpatrywania zastrzeżeń do szacunku gruntów oraz projektu scalenia (art. 10 ust. 1 pkt 1 uScalWymGrunt).

Brak jest analogicznego cięcia w przypadku postępowania wymiennego. Wynika to oczywiście ze specyfiki tej procedury, jako z założenia bardziej konsensualnej i z mniejszą liczbą uczestników (zob. też komentarz do art. 5).

2. Obowiązek powołania rady

Rada nie zawsze musi być powołana. Art. 9 ust. 1 stawia jeden warunek liczbowy by do takiego powołania dojść musiało. Zgodnie z tym przepisem, postępowanie scaleniowe prowadzi się z udziałem rady uczestników, jeśli liczba uczestników scalenia przekracza 10 osób. Przekroczenie liczby 10 uczestników oznacza, że takich podmiotów musi być co najmniej 11. Nie powołuje się rady, gdy uczestników jest dziesięcioro lub mniej. Wynika to również z brzmienia art. 10 ust. 1 pkt 1 uScalWymGrunt mówiącemu, że w skład komisji doradczej przy geodecie-projektancie wchodzi wszyscy uczestnicy scalenia, natomiast jeśli liczba uczestników jest większa niż 10 osób, wtedy w skład komisji wchodzi po prostu rada. Zestawienie tych dwóch przepisów powoduje, że rada musi być powołana, gdy uczestników jest co najmniej 11, a poniżej tej liczby rady nie można powołać.

3. Liczba członków rady i jej skład

Rada musi liczyć minimum 3, a maksymalnie 12 członków. W jej składzie, jak wskazuje sama nazwa, zasiadają wyłącznie uczestnicy postępowania scaleniowego. Rada reprezentuje bowiem uczestników z każdej wsi objętej scaleniem, a więc powinna zostać wybrana z ich grona. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w swoim wyroku z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. II SA/Wr 399/11 stwierdził, 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”*. Nie powinno więc powoływać się w jej skład np. dodatkowych ekspertów lub osób spoza grona uczestników, lecz cieszących się lokalnym autorytetem.

Poza wskazanymi widetkami, uScalWymGrunt nie daje konkretnych dyrektyw co do liczebności dyrektyw, pozostawiając to w gestii uczestników powołujących radę. Liczba i skład osobowy powinny zostać określone w uchwale powołującej podczas zebrania uczestników. Z praktyki i dobrych obyczajów liczba członków powinna odpowiadać potrzebom i liczebności uczestników. Im większa liczba stron postępowania, tym więcej członków powinna liczyć rada.

Jedyne ograniczenie liczbowe wynika z ewentualnej małej liczby uczestników. Ustawa scaleniowa co prawda pozwala na powołanie rady w składzie 12-osobowym, ale jak

wspomniano już wyżej, w skład rady mogą wejść wyłącznie uczestnicy. W związku z tym 11 uczestników będących osobami fizycznymi nie może powołać 12-osobowej rady, gdyż oznaczałoby to przekroczenie liczby samych uczestników, a przez to wskazanie kogoś spoza ich grona. Zastanović by się można nad taką konstrukcją w przypadku gdy uczestnikami byłyby poza osobami fizycznymi również albo wyłącznie inne podmioty, które mogłyby delegować do rady swoich przedstawicieli. Oznaczałoby to jednak, że któryś uczestnik ma w składzie rady więcej niż jednego członka, co raczej nie odpowiada *ratio legis* przepisu. Wobec tego należy przyjąć, że w przypadku 11 uczestników, w jakiegokolwiek oni formie występują, nie należy powoływać 12-osobowej rady.

4. Powołanie rady

Rada uczestników scalenia jest wybierana na zebraniu uczestników scalenia. Zebranie to zwoływane jest przez starostę. Stosuje się tu tryb z art. 31 uScalWymGrunt.

Starosta w postanowieniu o wszczęciu postępowania powinien wskazać, że uczestnicy muszą wybrać radę na zwołanym przez niego zebraniu. Raczej nieprawidłową praktyką jest wskazywanie terminu zebrania od razu w tym postanowieniu. Należy bowiem pamiętać, że jest ono zaskarżalne, a więc organ nie może być pewien, że wskazany termin zostanie dochowany. Dlatego też zebranie powinno zostać zwołane jak najszybciej po uprawomocnieniu się postanowienia o wszczęciu postępowania. Starosta powinien od razu wyznaczyć dwa terminy, w przypadku gdyby za pierwszym razem nie udało się wybrać rady (o zwoływaniu zebrań – zob. komentarz do art. 31).

Z tego też względu, rady nie można powołać wcześniej niż przed wszczęciem postępowania, a więc przed stanieniem się postanowienia prawomocnym, gdyż dopiero ono decyduje o liczbie i liście uczestników, którzy mają prawo wyboru. Nie istnieje również możliwość konwalidowania takich czynności przez zwołanie zebrania już w prawidłowym terminie, gdzie zostanie podjęta uchwała o zaakceptowaniu tak wybranego wcześniej gremium. Wybór powinien odbyć się wyłącznie na specjalnie do tego celu zwołanym zebraniu po wszczęciu postępowania, co potwierdził WSA w Warszawie w swoim orzeczeniu z dnia 15 maja 2007 r., sygn. IV SA/Wa 383/07.

Ustawa scaleniowa milczy na temat wymaganego kworum na zebraniu wybierającym radę. Należy więc uznać, że nie jest ono wymagane, gdyż *a contrario* wprost takiego kworum wymaga się w przypadku kwestii związanych z szacunkiem gruntów (zob. komentarz do art. 13 ust. 2 uScalWymGrunt).

Wybór rady nie jest obwarowany również wymaganymi większościami głosów ani formą. Członków powinno wybrać się więc pojedynczo lub zaakceptować cały skład większością głosów osób uczestniczących na prawach strony w zebraniu. Najlepiej zrobić to w formie uchwały uczestników, a przebieg zebrania winno udokumentować się protokołem zawierającym wynik głosowania, by nie było wątpliwości co do prawidłowości wyboru.

Przepisu art. 9 ust. 1 nie powinno odczytywać się w sposób, który powodowałby wybór rady dla każdej wsi objętej scaleniem (przez uczestników w każdej wsi). Niezgrabne gramatycznie ułożenie zdania („...postępowanie scaleniowe prowadzi się z udziałem rady uczestników scalenia (...) jako społecznego organu doradczego, wybieranego i odwoływanego przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem”) mogłoby bowiem sugerować, że postępowanie prowadzi się z udziałem społecznego organu doradczego z każdej wsi. Normę tę należy odczytywać w ten sposób, że w wyborze rady mają prawo i powinni brać udział wszyscy uczestnicy, a więc z każdej wsi jeśli jest ich więcej niż jedna. Natomiast rada jako ciało doradcze jest wspólne dla każdej miejscowości objętej scaleniem. Wskazuje też na to fakt, że starosta jest wyposażony w kompetencję powołania zastępczego zespołu w przypadku niepowołania rady (o czym niżej); dodatkowo w ustępie drugim mowa jest o wyborze rady na zebraniu, a nie rad na zebraniach. Ponadto, jak już wspomniano to rada wchodzi w skład komisji, o której mowa w art. 10 – ciężko byłoby wyobrazić sobie, by w pracach komisji doradczej uczestniczyło kilka oddzielnych rad.

5. Brak powołania rady w terminie

Ustawodawca zabezpieczył postępowanie przed sytuacjami, w których rada jednak nie zostanie wybrana w terminie wskazanym przez starostę. Za takie sytuacje można uznać:

1. powołanie mniejszej liczby niż trzech członków rady, gdyż uScalWymGrunt wymaga co najmniej tylu;
2. brak wyboru z jakiegokolwiek przyczyny (brak możliwości uzyskania większości przy każdym z kandydatów; brak chętnych do kandydowania; odmowa lub rezygnacja z powołania rady przez samych uczestników);
3. odwołanie członków powodujące spadek ich liczby poniżej trzech i niepowołanie nowej rady w terminie wskazanym przez starostę.

W takim przypadku inicjatywę przejmuje starosta. Zgodnie z art. 9 ust. 3 powołuje on specjalny zespół, który zastępuje radę uczestników scalenia. W jego skład wchodzi: rada sołecka, sołtys wsi, w której odbywa się scalenie 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 nie więcej niż po jednym z każdej wsi, przedstawiciel KOWR będącego uczestnikiem scalenia oraz przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników. Starosta ma tutaj teoretyczną swobodę doboru członków zespołu spośród członków wskazanych gremiów, choć w rzeczywistości zapewne wyznaczy osoby wskazane przez same wymienione w uScalWymGrunt podmioty.

Starosta powołuje zespół w formie niezaskarżalnego postanowienia.

Orzecznictwo odniosło się do sytuacji, w której rada nie została powołana, a jedną z miejscowości objętych scaleniem jest miasto, które nie posiada sołectwa. W takim przypadku miasto nie będzie mieć przedstawiciela w zespole, a gdy grunty objęte scaleniem wchodzi w całość w granice miasta – art. 9 ust. 3 się nie stosuje (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 7 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Gl 640/07). Jest to podejście dosyć kontrowersyjne. Skoro ustawodawca uznał, że w rozumieniu uScalWymGrunt wieś to także miasto, to być może należałoby jednak znaleźć rozwiązanie analogiczne do obecności sołtysa i rady sołectkiej (mógłby to być np. przedstawiciel rady osiedla/dzielnicy). Być może ustawodawca w przyszłości powinien tę kwestię doprecyzować bezpośrednio w przepisie.

W brzmieniu artykułu zawarto sformułowanie, że w przypadku niepowołania rady jej funkcję sprawuje zespół. Normę tę należy odczytywać w ten sposób, że raz powołany, zespół działa przez cały okres postępowania. Nie ma już więc możliwości powołania rady przez uczestników. Wynika to z ekonomiki procesowej.

6. Odwołanie rady

Uczestnicy mają prawo odwołać radę – mogą to uczynić odwołując cały jej skład, a także pojedynczych członków.

W przypadku odwołania pojedynczego członka uczestnicy powinni określić czy powołują w jego miejsce kogoś innego, czy skład rady uczestników scalenia się zmniejsza. W tym pierwszym przypadku, a także odwołania tylu członków, że liczba spadnie poniżej trzech albo odwołania całości rady, wydaje się, że właściwą procedurą jest wyznaczenie przez starostę terminu zebrania w celu wyboru członka rady/całej rady. Ustawodawca przewidział bowiem dla powołania rady specjalny tryb, by wszyscy uczestnicy mogli w tym wziąć udział. Wobec tego właściwym byłoby umożliwienie zagłosowania za ponownym wyborem przez wszystkich uczestników, także tym, którzy nie brali udziału w zebraniu odwołującym. Dopiero brak wyboru rady w terminie oznacza, że uczestnicy rezygnują z tego ciała całkowicie i starosta ma obowiązek powołać zespół w trybie art. 9 ust. 3 uScalWymGrunt.

1 Grunty objęte scaleniem szacuje oraz opracowuje projekt scalenia upoważniony przez starostę geodeta-projektant scalenia, przy udziale powołanej przez ten organ komisji pełniącej funkcje doradcze. W skład komisji wchodzi:

- 1) wszyscy uczestnicy scalenia, a jeśli liczba uczestników jest większa niż 10 osób – rada uczestników scalenia;
- 2) przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników;
- 3) przedstawiciel Krajowego Ośrodka 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;
- 7) sołtys lub członek rady sołeckiej wsi, której grunty tworzą obszar scalenia.

2 Komisja wybiera przewodniczącego spośród swoich członków.

3 Starosta, na wniosek komisji, może powołać do jej składu rzeczoznawców.

4 Grunty objęte wymianą szacują wszyscy uczestnicy wymiany według zasad określonych w art. 11 ust. 2-4, chyba że określą inne zasady szacowania, natomiast projekt wymiany opracowuje upoważniony przez starostę geodeta, przy udziale wszystkich uczestników wymiany.

1. Geodeta-projektant

Art. 10 wskazuje, że grunty objęte scaleniem szacuje oraz opracowuje projekt scalenia upoważniony przez starostę geodeta-projektant scalenia. Jest to więc wymagany ustawowo profesjonalista przygotowujący scalenie od strony techniczno-dokumentowej.

W praktyce są to najczęściej osoby zatrudnione przez wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych (zob. komentarz do art. 3).

Upoważnienie dla geodety powinno być pisemne. Starosta może wskazać geodetę imiennie w treści postanowienia wszczynającego postępowanie. W trakcie postępowania, z różnych przyczyn, geodeta może oczywiście zostać zmieniony, ale nie wpływa to na ważność dokonanych wcześniej czynności z udziałem poprzedniego projektanta. Zmiana osoby geodety-projektanta powinna zostać ogłoszona w sposób przyjęty w toku postępowania (np. przez ogłoszenie na zebraniu).

Biorąc pod uwagę treść ustawy scaleniowej, a także specyfikę postępowań komasacyjnych, do zadań geodety-projektanta należy zaliczyć przykładowo: ustalenie, stabilizacja i pomiar niezmiennych elementów projektu (tereny zabudowane, uprawy wieloletnie), projektowanie, stabilizacja i pomiar dróg, szacunek gruntów, zebranie życzeń uczestników, opracowanie projektu scalenia, wyznaczenie, stabilizacja i okazanie projektu scalenia w terenie.

Geodeta-projektant występuje także w procedurze wymiany, gdzie projektuje jej plan. W tej procedurze projektant nie szacuje jednak gruntów – robią to sami uczestnicy (art. 10 ust. 4 uScalWymGrunt).

2. Komisja doradcza

Geodeta wykonuje swoje prace przy udziale komisji pełniącej funkcje doradcze. Jej skład, powoływany przez starostę, jest podmiotowo ściśle określony w uScalWymGrunt.

W skład komisji wchodzi więc, na podstawie art. 10 ust. 2 uScalWymGrunt:

1. wszyscy uczestnicy scalenia, a jeśli liczba uczestników jest większa niż 10 osób – rada uczestników scalenia;
2. przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników;
3. przedstawiciel Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa jeśli jest 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;
7. sołtys lub członek rady sołeckiej wsi, której grunty tworzą obszar scalenia.

Spoglądając na skład komisji, należy uznać, że ma ona charakter przedstawicielski, gdyż jej członkowie (poza radą) reprezentują z założenia instytucje i podmioty publiczne lub związane z rolnictwem. Przez jej skład należy uznać komisję za kluczowy podmiot w postępowaniu scaleniowym – łączy bowiem interes uczestników z zadaniami geodety oraz władz publicznych.

Analizując powyższy przepis należy stwierdzić także, że komisje nie wszędzie będą mieć taką samą liczbę członków. W zależności od tego ile powiatów, gmin i wsi obejmuje scalenie, starosta powoła odpowiednią liczbę przedstawicieli tych jednostek. W przypadku kilku powiatów przepis należy odczytywać w ten sposób, że starosta prowadzący postępowanie powoła także przedstawicieli starostów z pozostałych powiatów (co do wyznaczania starosty właściwego prowadzącego postępowanie – zob. komentarz do art. 6).

Nie jest powiedziane, że przedstawiciel społeczno-zawodowych organizacji rolników musi reprezentować jedną z organizacji, które działają na terenie obszaru scalenia, jednakże kontekst powołania komisji sugeruje, że właśnie takim kryterium powinien kierować się organ powołujący. W zakresie rozumienia pojęcia „społeczno-zawodowe organizacje rolników” (zob. komentarz do art. 4).

Skład wymagany przez uScalWymGrunt jest obligatoryjny. Brak w tym gremium przedstawiciela któregośkolwiek z podmiotów wymienionych w uScalWymGrunt może stanowić w oczach sądu błąd proceduralny, który wraz z innymi uchybieniami może sumarycznie spowodować uchylenie decyzji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. II SA/Lu 724/12).

Jak wspomniano wyżej, komisję powołuje starosta. Nie jest określona forma powołania tego gremium. W praktyce spotkać można zarządzenia i postanowienia. Postępowanie administracyjne powinno kierować ku tej drugiej możliwości, ponieważ komisja bierze udział w rozstrzygnięciach, a więc jej powołanie ma wpływ na uczestników „na zewnątrz”.

Nieprawidłowy skład komisji może mieć w ocenie organu nadzoru lub sądu negatywny wpływ na tok postępowania tylko w przypadku, jeśli taki skład komisji działał w trakcie tych czynności. Jeśli zaś skład uzupełniono, skorygowano lub był on prawidłowy już w trakcie przepisanych prawem działań (np. badania zastrzeżeń uczestników), mimo wcześniejszego niespełniania wymogów uScalWymGrunt, nie ma to wpływu na te czynności (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 lutego 2021 r., sygn. II SA/Ke 10/21).

Jeśli nie powołano rady uczestników scalenia (zob. komentarz do art. 9) w składzie komisji powinien znaleźć się zespół powołany w trybie art. 9 ust. 3. Wynika to z treści przywołanego przepisu, gdyż mowa jest tam o „sprawowaniu funkcji rady” przez ten zespół.

Spośród powołanych członków Komisja wybiera swojego przewodniczącego. Oznacza to, że kierującą jej pracami nie może wyznaczyć starosta.

3. Rzeczoznawcy w komisji

Starosta, na wniosek komisji, może powołać do jej składu rzeczoznawców. Powołanie takie odbywa się więc już po sformułowaniu składu komisji, gdyż to ona musi zawnieść o takich dodatkowych członków. Starosta nie jest uprawniony do poszerzania składu komisji z własnej inicjatywy.

Nie jest wskazane, czy można powoływać rzeczoznawców na potrzeby wyłącznie określonych czynności lub konkretnego zagadnienia rozstrzyganego przez komisję czy też osoba raz powołana jest członkiem komisji do końca postępowania. Wydaje się, że dopuszczalne są obie formuły uczestnictwa.

Z racji tematyki, jaką zajmuje się komisja, powołani do składu komisji powinni być eksperci w wybranych dziedzinach np. rzeczoznawcy majątkowi, naukowcy lub praktycy (zajmujący się np. roślinnością, systemami melioracyjnymi, leśnictwem, specjaliści w zakresie upraw specjalnych).

4. Rola komisji w systematyce ustawy scaleniowej

Komisja jest ważnym ogniwem procesów decyzyjnych podczas trwania postępowania. To ona bierze formalny udział w rozstrzyganiu niektórych, wyróżnionych w uScalWymGrunt kwestii. Wyrażenie przez nią opinii jest w przypadku zastrzeżeń obowiązkowe, choć nie jest dla organu lub geodety wiążące.

Komisja:

1. bada zastrzeżenia do szacunku gruntów (art. 12 ust. 3 uScalWymGrunt);
2. posiada głos doradczy przy przygotowywaniu projektu scalenia (art. 22 ust. 2 uScalWymGrunt);
3. opiniuje staroście zastrzeżenia do projektu scalenia (art. 24 ust. 2 i art. 25 uScalWymGrunt).

Jako ciało kolegialne, swoje rozstrzygnięcia (np. co do stanowisk w sprawie wyrażenia opinii do zastrzeżeń) komisja powinna podejmować w formie uchwał na protokołowanych posiedzeniach.

5. Szacowanie gruntów w wymianie

W art. 10 zawarto także ogólną regułę szacowania gruntów w procedurze wymiennej. Jak wspomniano wyżej, szacunku dokonują wszyscy uczestnicy wymiany, domyślnie w sposób określony w art. 11 ust. 2-4 uScalWymGrunt, mogą oni jednak zmodyfikować te reguły. Natomiast projekt wymiany opracowuje upoważniony przez starostę geodeta, przy udziale wszystkich uczestników wymiany.

- 1** Uczestnicy scalenia, w drodze uchwały, określają zasady szacunku gruntów. Jeżeli jednak starosta w drodze postanowienia uzna, że szacunek ten byłby sprzeczny ze słusznym interesem uczestnika, stosuje się przepis ust. 2.
- 2** W razie nieokreślenia zasad szacunku przez uczestników scalenia, szacunku gruntów dokonuje się 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.
- 3** Wartość szacunkową lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych stanowi wartość szacunkowa gruntów, obliczona na podstawie szacunku wykonanego w sposób określony w ust. 1 lub 2, oraz wartość drzewostanów, drzew i krzewów, a także innych części składowych gruntów, ustalona przez rzeczoznawcę majątkowego na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.
- 4** Jeżeli scaleniem zostały objęte grunty leśne o takiej samej wartości, z drzewostanami o jednakowych elementach szacunkowych, można zaniechać szacowania drzewostanów.

1. Znaczenie szacunku gruntów

Z punktu widzenia uczestników, oszacowanie gruntów to kluczowy element całego postępowania. Ma on bowiem wpływ na ostateczne ukształtowanie projektu scalenia. To także oszacowanie gruntów pozwala projektantowi na zachowanie zasady ekwiwalentności przy sporządzaniu planu (zob. także komentarz do art. 8). Regulacje dotyczące szacunku gruntów obejmują artykuły 11-13 uScalWymGrunt.

2. Ustalenie zasad szacunku gruntów

Zgodnie z art. 11 ust. 1 uScalWymGrunt, zasady szacunku są ustalane co do zasady w formie uchwały uczestników scalenia. Dokonują oni tego na specjalnie zwołanym w tym celu zebraniu (zob. komentarz do art. 13).

Uchwała uczestników scalenia oznacza, że jest to decyzja, w której mogą brać udział wszystkie strony postępowania. Nieprawidłowym działaniem byłoby ustalenie zasad sza-

cunku samodzielnie przez starostę (z wyjątkiem art. 13 ust. 4 uScalWymGrunt), geodetę-projektanta, radę uczestników, komisję doradczą albo zespół powoływany w trybie art. 9 ust. 3 uScalWymGrunt. Każdy uczestnik scalenia ma prawo oddać głos w tej sprawie, a także wypowiedzieć się przed uchwaleniem zasad.

Omawiana ustawa nie reguluje w jaki sposób ma wyglądać uchwała zatwierdzająca zasady szacunku gruntów. W swej treści niewątpliwie powinna jednak zawierać stwierdzenie, że na zebraniu w danej dacie uchwalono zasady szacunku gruntów na potrzeby postępowania scaleniowego. Zasady szacunku powinny znaleźć się albo bezpośrednio w treści uchwały zebrania albo jako załącznik do uchwały. Pod uchwałą powinien podpisać się co najmniej przewodniczący zebrania, dobrą praktyką jest też podpis członków rady lub komisji.

Ustawa scaleniowa, poza konkretnymi sytuacjami, nie narzuca też samych zasad określania wartości gruntów. Jest to domena uczestników, a w praktyce najczęściej geodety-projektanta i organu, którzy proponują projekt uchwały, a który uczestnicy akceptują lub korygują. W praktyce występują różne modele określania zasad np. punkty przeliczeniowe za hektar, widełki wartości w zależności od rodzaju gruntów, wartości bonitacyjne, a nawet wartości za poszczególne, wskazane wprost istniejące działki. Każda z tych metod jest poprawna, lecz podlega ostatecznej ocenie przez organ.

Uchwała może być uzupełniana lub modyfikowana przez uczestników w toku postępowania, gdyż uScalWymGrunt tego nie zabrania.

Uchwalenie zasad szacunku ma kluczowe znaczenie dla pracy geodety-projektanta, gdyż wyznacza mu ramy, w jakich może projektować wydzielanie gruntów. 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 uczestników (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Kr 1243/22).

3. Formuła zastępcza określenia zasad szacunku gruntów

Ustawodawca przewidział sytuacje, w której uchwała o zasadach szacunku nie zostanie podjęta albo będzie uderzać w interesy uczestników. Dlatego wyposażono tu starostę, jako organ prowadzący postępowanie, w kompetencję interwencji w takich wypadkach.

W obu przypadkach, zgodnie z ust. 2, szacunku gruntów dokonuje się na podstawie dyrektywy stwierdzającej, że wykorzystuje się ceny obowiązujące 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. Ceny te ustala się więc zgodnie z zasadami obowiązującymi w art. 30-32 ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami

rolnymi Skarbu Państwa oraz na podstawie wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (t.j. Dz. U. 2021 poz. 2092).

Nieokreślenie zasad szacunku może wynikać z kilku przyczyn, których skutkiem jest brak przyjęcia uchwały o zasadach szacunku gruntów. Można tu wyróżnić:

1. brak wymaganego kworum na pierwszym terminie zebrania oraz brak wymaganej większości głosów w drugim terminie (zob. komentarz do art. 13 uScalWymGrunt);
2. brak wymaganej większości głosów w obu terminach zebrania przy większości głosów „za”;
3. większość głosów przeciwnych przyjęciu uchwały;
4. świadome odstąpienie uczestników od podejmowania uchwały.

Starosta z urzędu bada uchwałę uczestników. W przypadku stwierdzenia, że szacunek ten byłby sprzeczny ze słusznym interesem uczestnika, ma obowiązek stwierdzić to w postanowieniu, które *de facto* uchyla uchwałę. Naruszenie interesu uczestnika może przyjmując dwojaką formę:

1. ogólną, dotyczącą wszystkich uczestników/przeciętnego uczestnika postępowania scaleniowego – np. mocno zaniżone przeliczniki wartości;
2. konkretną, zindywidualizowaną, gdzie zagrożony jest interes pojedynczego właściciela lub tylko kilku z całego grona uczestników – np. niekorzystne przeliczniki lub wartości dla gruntów/upraw konkretnego gospodarstwa lub gospodarstw.

Stwierdzenie sprzeczności ze słusznym interesem wymaga od organu specjalistycznej wiedzy dotyczącej aktualnych wartości gruntów i upraw obowiązujących na rynku, gdyż winno się to odnosić do zobiektywizowanych czynników. Organ powinien też zbadać napływające informacje np. na temat konfliktów sąsiedzkich na tle stosunków panujących na obszarze scalenia, by wykryć zakusy uczestników co do uzyskania nadmiarowych korzyści kosztem innych stron postępowania.

Ze względu na stosowanie KPA w sprawach nieuregulowanych ustawą scaleniową (art. 33 ust. 1 uScalWymGrunt), należy stwierdzić, że postanowienie starosty jest niezaskarżalne, gdyż nie ma tu przepisu na to pozwalającego (w przeciwieństwie do postanowienia o wszczęciu postępowania i akceptacji szacunku gruntów). Należy więc uznać, że starosta ma tutaj bardzo silny mandat nadzorczy. Zabezpieczeniem interesu uczestników jest w takiej sytuacji właśnie nakaz stosowania ustalonych przez Państwo cen.

4. Określanie wartości lasów i upraw specjalnych

Przepis w ust. 3 reguluje konkretną zasadę co do określenia przez projektanta wartości lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych. Stanowi ona sumę dwóch składowych:

1. wartości szacunkowej gruntów, obliczonej na podstawie szacunku wykonanego w sposób określony uchwałą lub w formule zastępczej z ust. 2,

oraz

2. wartości drzewostanów, drzew i krzewów, a także innych części składowych gruntów, ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

Użyty w art. 11 ust. 3 uScalWymGrunt spójnik „oraz” musi bowiem powodować zsumowanie wartości szacunkowej gruntu zajętego przez uprawę oraz wartość tej uprawy ustaloną przez rzeczoznawcę majątkowego na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dopiero wynik tego zsumowania będzie określać wartość szacunkową gruntu (np. sadu) zajętego pod uprawę (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 marca 2023 r., sygn. II SA/Rz 1349/22).

Natomiast jeżeli scaleniem zostały objęte grunty leśne o takiej samej wartości, z drzewostanami o jednakowych elementach szacunkowych, można zaniechać szacowania drzewostanów (art. 10 ust. 4 uScalWymGrunt). O zaniechaniu szacowania takich drzewostanów uczestnicy przesądzą w uchwale ustalającej zasady szacunku. W przypadku, gdy 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 wartości, co potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swoim wyroku z dnia 12 października 2016 r., sygn. sygn. IV SA/Wa 3336/15.

5. Zasady szacunku przy wymianie

Jak było wspomniane, w art. 10 ust. 4 uScalWymGrunt ustanowiono normę, zgodnie z którą uczestnicy wymiany stosują domyślnie zasady szacunku określone w art. 11 ust. 2-4. uScalWymGrunt, przez sformułowanie „chyba że określą inne zasady szacowania” pozwala jednak modyfikować im te zasady, w konsekwencji mogą oni przyjąć zupełnie inne. To odwrotnie niż w procedurze scaleniowej, gdzie ustawodawca dąży, by to sami uczestnicy ustalili pasujące im zasady, a dopiero w przypadku niepowodzenia były stosowane zasady ogólne. Starosta nie ma tutaj możliwości interwencji (pominięto stosowanie art. 11 ust. 1), gdyż, odmiennie niż w przypadku scaleń, założono, że szacunek gruntów w wymianie i tak musi zostać zaakceptowany przez wszystkich uczestników (zob.

- 1 Wyniki oszacowania gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych 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.**
- 2 Na zebraniu, o którym mowa w ust. 1 oraz w okresie wyłożenia wyników oszacowania gruntów do publicznego wglądu, uczestnicy scalenia mogą wnosić zastrzeżenia do dokonanego szacunku.**
- 3 Zastrzeżenia do szacunku gruntów bada komisja, o której mowa w art. 10 ust. 1, która z wynikami swoich ustaleń zapoznaje uczestników scalenia na zebraniu zwołanym przez starostę. W razie utrzymywania się zastrzeżeń do szacunku gruntów, uczestnicy scalenia mogą na tym zebraniu powołać dodatkowy zespół, składający się z osób niezainteresowanych, który przedstawi swoją opinię.**

1. Sposób ogłoszenia wyników oszacowania

Wyniki oszacowania, a więc wskazanie wartości poszczególnych gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych, otrzymały w uScalWymGrunt własną procedurę ogłaszania. Dzieje się to na specjalnie w tym celu zwoływanym przez starostę zebraniu uczestników scalenia. Dodatkowo, udostępnia się je do publicznego wglądu na okres 7 dni we wsiach objętych scalaniem.

Udostępnienie do wglądu oznacza, że wyniki oszacowania gruntów przed scaleniem powinny przybrać formę dokumentu. Może to być opracowana przez geodetę mapa szacunku porównawczego oraz rejestr szacunku porównawczego. Oba dokumenty powinny znaleźć się jako załączniki w decyzji kończącej postępowanie.

Ponieważ grunty szacuje geodeta-projektant przy udziale komisji doradczej (art. 10 ust. 1 uScalWymGrunt), to komisja ta powinna przygotować protokół lub inną formę sprawozdania z prac nad szacunkiem gruntów.

Dokonany szacunek powinien opierać się na obowiązkowo przeprowadzanej w trakcie postępowania gleboznawczej klasyfikacji gruntów (zob. komentarz do art. 2 w zakresie obszaru scalenia).

Ze względu na możliwość wnoszenia zastrzeżeń już na zebraniu, powinien w nim uczestniczyć geodeta-projektant oraz przedstawiciele komisji, choć uScalWymGrunt tego wprost nie wymaga.

Zebranie powinno być stwierdzone protokołem, wraz z listą obecności (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 października 2023 r., sygn. II SA/Rz 1370/23).

Następnie, przez 7 dni, dokonany szacunek gruntów powinien być dostępny do wglądu uczestników scalenia. Ustawodawca wymaga, by było to „we wsiach objętych scalaniem”. Oznacza to konieczność współpracy organu prowadzącego postępowanie z gminą i przedstawicielami wsi (np. sołtysami). Wyniki szacunku powinny zostać wyłożone w miejscach, gdzie uczestnicy powinni mieć możliwość swobodnego dostępu do dokumentacji oraz składania uwag. Najwygodniejsze byłoby wykorzystanie budynków instytucji publicznych gminy lub wsi (urzędu gminy, świetlic, szkół itp.). Starosta w ogłoszeniu zwołującym zebranie powinien od razu wskazać także miejsca i godziny, w jakich wyniki szacunku będą dostępne do wglądu. Aby nie zarzucano organowi ograniczania czynnego udziału uczestników na tym etapie powinno być to zorganizowane tak, by wgląd był możliwy co najmniej w zwyczajowo przyjętych godzinach roboczych.

2. Wnoszenie zastrzeżeń do dokonanego szacunku gruntów

Na opisywanym wyżej zebraniu oraz w okresie wyłożenia wyników oszacowania gruntów do publicznego wglądu, uczestnicy scalenia mogą wносить zastrzeżenia do dokonanego szacunku.

Zastrzeżenia, by zostały rozpatrzone, powinny zostać wniesione w formie pisemnej. Jeśli uczestnik wnosi je ustnie, to powinno to zostać odpowiednio zaprotokołowane.

Uczestnik może wносить zastrzeżenia bezpośrednio na zebraniu, natomiast w czasie kolejnych 7 dni powinien to zrobić bezpośrednio do starostwa lub złożyć za pokwitowaniem wyznaczonej osobie, która udostępnia dokumenty do wglądu. Chodzi o to, by zastrzeżenia rzeczywiście trafiły do komisji, która je rozpatruje. Dlatego starosta powinien wydelegować pracownika do obsługi uczestników zapoznających się z dokumentacją szacunkową. Istnieje też oczywiście możliwość wyznaczenia przez komisję do tego zadania jej członków.

3. Rozpatrywanie zastrzeżeń do szacunku

Wniesione zastrzeżenia do szacunku gruntów bada komisja, o której mowa w art. 10 ust. 1 uScalWymGrunt.

Słowo „bada” sugeruje, że komisja jedynie zapoznaje się z zastrzeżeniem, lecz tak nie jest, co wynika z dalszej części przepisu. Mowa jest tam bowiem o przedstawianiu wyników ustaleń komisji oraz ewentualnym utrzymywaniu zastrzeżeń. Komisja ma więc wpływ na zaakceptowanie przez projektanta zastrzeżeń i ich uwzględnienie. Rozpatrzenie zastrzeżenia w formie opinii komisja pełniąca funkcje doradcze powinna przegłosowywać w formie uchwały, po konsultacji z geodetą. Jeśli komisja przychyli się do zastrzeżenia, choćby częściowo, powinno się nanieść poprawki do wyników szacunku.

Ustawa scaleniowa nie określa w jakim czasie komisja ma zbadać zastrzeżenia. Dużo będzie zależeć od tego, ile tych zastrzeżeń wniesiono. Pierwsze posiedzenie komisji w tej sprawie powinno odbyć się nie wcześniej, niż ósmego dnia od zebrania, na którym ogłoszono wyniki oszacowania. Stosując zasadę sprawności postępowania z KPA, w przypadku niewielkiej liczby zastrzeżeń, prace komisji powinny zamknąć się w miesiąc, w przypadku liczniejszych lub bardziej skomplikowanych przypadków – dwóch (zgodnie z dyrektywą art. 35 § 3 KPA). Po zakończeniu prac i przygotowaniu opinii (protokołów, uchwał) oraz naniesieniu ewentualnych poprawek, przewodniczący komisji powinien poinformować o tym fakcie starostę, który niezwłocznie powinien zwołać kolejne zebranie w celu zapoznania uczestników z wynikami ustaleń, zgodnie z brzmieniem art. 12 ust. 3 uScalWymGrunt.

Podczas tego zebrania uczestnikom przedstawia się opinie komisji do poszczególnych zastrzeżeń i ewentualną nową wersję wyników oszacowania gruntów. Uczestnicy nadal niezadowoleni z przedstawionych wartości mogą podtrzymać zastrzeżenia. Sformułowanie „utrzymywanie się zastrzeżeń” sugeruje, że powinny to być uwagi tożsame lub bardzo podobne, dotyczące tych samych gruntów i wnoszone przez te same osoby co poprzednio lub osoby, dla których szacunek akurat tego konkretnego gruntu ma wpływ.

Wyłącznie to zebranie służy do utrzymania zastrzeżeń. Uczestnik nieobecny nie ma potem prawa do wnoszenia zastrzeżeń do wyników oszacowania gruntów. Wynika to z treści przepisu art. 12 ust. 3, gdyż to „na tym zebraniu”, a więc tym konkretnym, istnieje możliwość powołania dodatkowego zespołu do rozpatrzenia uwag.

O powołaniu zespołu decydują uczestnicy obecni na zebraniu. Nie jest to więc obligatoryjne ciało, które musi być powołane przy utrzymywaniu się zastrzeżeń. Przeciwnie, jeśli większość uczestników uzna, że dalsze analizowanie i rozpatrywanie tematu czyjegoes zastrzeżenia jest bezcelowe może takiego wniosku o powołanie zespołu nie poprzeć.

W zespole powinny znaleźć się „osoby niezainteresowane”. Biorąc pod uwagę kontekst procedury, w tym skład gremiów – rady i komisji – osobami tymi powinni być uczestnicy:

- a) którzy nie wnosili zastrzeżeń;
- b) którzy nie są członkami rady uczestników scalenia, gdyż ta jako część komisji, brała udział w badaniu zastrzeżeń;
- c) których grunty nie są objęte zastrzeżeniem lub nie poniosą konsekwencji w wyniku ewentualnych zmian wartości.

Liczebność zespołu ustala zebranie, gdyż uScalWymGrunt na ten temat milczy. Ponieważ ma to być zespół, który powinien wydawać opinie, a więc musi zdecydować się na jej kierunek, to najmniejszą możliwą liczbą członków powinny być 3 osoby.

Zespół ma przedstawić opinię co do utrzymanego zastrzeżenia. Stwierdzenie to legislacyjnie jest dosyć lakoniczne. Nie jest pewne czy chodzi o opinię na potrzeby komisji, która znów rozpatrzy zastrzeżenie, projektanta czy może opinię dla starosty albo wyłącznie uczestników przed głosowaniem w sprawie zatwierdzenia wyników oszacowania. Autor niniejszego komentarza skłania się ku opcji, że chodzi o opinię, którą otrzymuje komisja, co w dalszej kolejności implikuje ewentualne poprawki w szacunku. W następnym kroku szacowania należy bowiem zatwierdzić na zebraniu dokonane oszacowanie gruntów. Jeśli więc zespół powołano, to dla ekonomiki procesowej, wyniki jego prac powinno się przedstawić na zebraniu zwołanym w trybie art. 13.

ARTYKUŁ 13

- 1** Zgodę na dokonany szacunek gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych uczestnicy scalenia wyrażają w formie uchwały.
- 2** Uchwały, o których mowa w ust. 1 oraz w art. 11 ust. 1, są podejmowane na zebraniu zwołanym przez starostę. Zebraniu przewodniczy przedstawiciel tego organu. Uchwały zapadają 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.
- 3** Każdemu uczestnikowi postępowania scaleniowego przysługuje jeden głos.
- 4** W razie niepodjęcia uchwały, o której mowa w ust. 1, starosta, po rozpatrzeniu zgłoszonych zastrzeżeń, zasięgnięciu opinii rzeczoznawców oraz wprowadzeniu ewentualnych zmian, akceptuje szacunek gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych w drodze postanowienia; przepis art. 12 ust. 1 stosuje się odpowiednio. Na postanowienie służy zażalenie.
- 5** 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.
- 6** W razie braku zgody wszystkich uczestników wymiany na dokonany szacunek, postępowanie wymienne ulega umorzeniu.

1. Wyrażenie zgody na zasady szacunku i szacunek gruntu

Komentowany przepis wymaga, by uczestnicy zaakceptowali dokonany szacunek gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych. Ma się to odbyć w formie uchwały podjętej na zwołanym w tym celu zebraniu.

Art. 13 reguluje procedurę zebrań w przypadku zatwierdzania zasad szacunku (zob. komentarz do art. 11) jak i zatwierdzania już samego szacunku porównawczego.

Zebrania zwołuje starosta. Ponieważ w art. 13 nie ma określonych zasad ich zwoływania, toteż stosuje się ogólne zasady ustanowione w art. 31 uScalWymGrunt (zob. komentarz do tego artykułu).

Przewodniczącym zebrania obowiązkowo jest przedstawiciel starosty. Organ może go wskazać w zawiadomieniu o zebraniu, ale nie musi. Wystarczy stosowne upoważnienie okazane podczas samego zebrania. Ustawa scaleniowa tego nie zabrania, a więc przedstawicielem starosty może być jego przedstawiciel w komisji pełniący funkcje doradcze.

Zatwierdzenie zasad szacunku oraz dokonanego szacunku porównawczego wymaga odpowiedniej większości głosów. I tak, w pierwszym terminie zebrania przewodniczący zebrania najpierw musi stwierdzić kworum, które zgodnie z art. 13 ust. 2 uScalWymGrunt oznacza obecność na zebraniu połowy uczestników. Jeśli takowe jest, głosować „za” uchwałą zatwierdzającą musi 3/4 obecnych. Jeśli kworum nie ma, zebranie odbywa się w drugim terminie, który żadnego minimum obecności nie przewiduje. Jest to rozwiązanie, które należy ocenić pozytywnie, gdyż odpowiednio zmotywowana grupa uczestników mogłaby w sposób negatywny, celowo nie pojawiając się, blokować odbywanie się zebrań. Jakakolwiek liczba uczestników się wtedy nie stawia, podjęta uchwała będzie wiążąca. Zatwierdzenie również musi jednak przejść głosami 3/4 obecnych na zebraniu uczestników. Ustawodawca chciał w ten sposób uzyskać poczucie, że zdecydowana większość stron godzi się na rozwiązania przyjmowane w dokumentach szacunkowych.

Drugi termin można wyznaczyć od razu razem z pierwszym terminem, wskazując oba w jednym obwieszczeniu o zebraniu. Taki sposób działania poparło orzecznictwo. Kontrowersje budziło czy można wyznaczyć zebrania zatwierdzające w tym samym dniu, ale o różnej godzinie. Wątpliwości w tym zakresie rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny. W sprawach, gdzie sąd I instancji uznawał takie działanie organu za nieprawidłowe, NSA stwierdził, że analiza przepisu nie daje podstaw do wyprowadzenia kategorycznego wniosku, iż wyłączona jest możliwość wyznaczenia pierwszego terminu zebrania i jednocześnie drugiego terminu zebrania, gdyby okazało się, że w pierwszym zebraniu nie weźmie udziału wyznaczona liczba uczestników scalenia. Taki sposób wyznaczania terminów zebrań nie pozbawia stron możliwości realnego udziału w postępowaniu i nie narusza przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o scaleniu i wymianie gruntów (zob. wyroki NSA: z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. II OSK 744/09; z dnia 18 marca 2010 r., sygn. II OSK 752/09; a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. II SA/Lu 454/10).

Zgodnie z art. 13 ust. 3 uScalWymGrunt każdemu uczestnikowi postępowania scaleniowego przysługuje jeden głos. Nie jest więc on zależny od powierzchni terenu, której właścicielem jest dany uczestnik. Głos można wykonywać także przez pełnomocnika, ponieważ uScalWymGrunt nie wyłącza takiej możliwości. Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów nie mówi, czy głosowania powinny być jawne lub tajne, pozostawiając to w gestii uczestników.

2. Procedura w przypadku braku uchwały

Podobnie jak w przypadku akceptacji zasad szacunku gruntów, także tutaj ustawodawca przewidział, że może dojść do sytuacji, w której uczestnicy nie podejmą uchwały zatwierdzającej. Szacunek gruntów jest jednak konieczny do przeprowadzenia postępowania, dlatego w takich okolicznościach ustanowiono kolejną procedurę awaryjną.

Przez niepodjęcie uchwały należy rozumieć następujące sytuacje:

1. brak wymaganego kworum na pierwszym terminie zebrania oraz brak wymaganej większości głosów w drugim terminie;
2. brak wymaganej większości głosów w obu terminach zebrania przy większości głosujących za przyjęciem uchwały;
3. większość głosów przeciwnych przyjęciu uchwały;
4. świadome odstępienie uczestników od przyjęcia uchwały.

Brak uchwały spowodowany którąś z powyższych przyczyn powoduje obowiązkowe działania ze strony starosty na podstawie art. 13 ust. 3 uScalWymGrunt. Organ ten, po rozpatrzeniu zgłoszonych zastrzeżeń, zasięgnięciu opinii rzeczoznawców oraz wprowadzeniu ewentualnych zmian, akceptuje szacunek gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych w drodze postanowienia.

Zastrzeżenia, o jakich mowa w tym przepisie należy rozumieć jako uwagi wnoszone przez uczestników w trybie art. 12. Zasięgnięcie opinii rzeczoznawców oznacza natomiast, że starosta może w tym trybie powołać dodatkowych ekspertów w tym celu – nie muszą być to rzeczoznawcy powołani na wniosek komisji (zob. komentarz do art. 10). Za takim rozumieniem przemawia to, że jeśli rzeczoznawcy byli obecni w pracach komisji doradczej, to brali udział w przygotowywaniu szacunku, który uczestnicy odrzucili lub w inny sposób nie przyjęli.

Po tych czynnościach starosta nanosi ewentualne zmiany do dokumentacji szacunkowej. Nie są one obowiązkowe, na co wskazuje słowo „ewentualne”. Starosta może bowiem uznać, że mimo nieprzyjęcia uchwały, szacunek gruntów i upraw jest dokonany prawidłowo.

Starosta po powyższych czynnościach akceptuje szacunek gruntów wydając postanowienie. Nie jest ono jednak tak silnym instrumentem, jak postanowienie o stwierdzeniu naruszenia interesu uczestnika z art. 11 ust. 1. Postanowienie o akceptacji szacunku gruntów jest bowiem zaskarżalne. Uczestnicy mogą to zrobić składając na nie zażalenie. Organem rozpatrującym jest zgodnie z art. 3 ust. 1 uScalWymGrunt wojewoda.

Po wydaniu postanowienia stosuje się procedurę ogłoszeniową z art. 12 ust. 1. Wyniki oszacowania zaakceptowane w postanowieniu należy ogłosić na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę, a następnie udostępnić je do publicznego wglądu na okres 7 dni we wsiach objętych scalaniem. Po tym czasie, zgodnie z KPA, uczestnicy mają 7 dni na złożenie zażalenia na postanowienie starosty.

Takie rozwiązanie należy uznać za jak najbardziej słuszne. Bezpiecznik zawarty w art. 13 ust. 4 pozwala na dalsze prowadzenie postępowania w razie sporu o dokonany szacunek niepozwalający na przyjęcie uchwały. Tymczasem, jak słusznie zauważył WSA w Rzeszowie w swoim wyroku z dnia 23 marca 2016 r., sygn. II SA/Rz 868/15.: *„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 (...) Brak zgody na dokonany szacunek uniemożliwia organom procedowanie w oparciu o ten dokument. W takiej sytuacji może wchodzić w grę art. 13 ust. 4 ustawy scaleniowej, który wyposaża starostę w kompetencje do wydania postanowienia o akceptacji dokonanego szacunku gruntów”.*

3. Zgoda na szacunek uczestników wymiany

Inaczej uregulowano kwestię akceptacji szacunku przez uczestników wymiany. W tym przypadku zgoda musi być jednomyślna. Dotyczy to wspólnego oszacowania gruntów przez uczestników lub dokonanego przez rzeczoznawców wycenienia lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych. Jeśli postępowanie ma się toczyć, to organ powinien uzyskać od uczestników oświadczenia o akceptacji.

Oświadczenia powinny zostać złożone pisemnie. Uczestnicy mogą zrobić to indywidualnie, ale również składając organowi wspólne oświadczenie ze swoimi podpisami.

Ustawodawca nie narzuca terminu takiego oświadczenia, ale biorąc pod uwagę logikę proceduralną, taki moment powinien zostać wyznaczony, by postępowanie mogło zostać zakończone. Mogą to sobie narzucić sami uczestnicy informując o tym starostę, jak i organ, który da uczestnikom jakiś racjonalny termin na dokonanie czynności. Niemniej, jeśli uczestnicy wyrażą taką wolę, termin ten można przedłużyć, choćby z potrzeby dopracowania szczegółów, które nie rzutują na całość projektu albo nie stanowią dla uczestników kwestii, które mogłyby rzutować na cofnięcie zgody na wymianę. Możliwe jest np. przeprowadzenie mediacji albo rozprawy administracyjnej.

Jednakże, w przypadku gdy choćby jeden uczestnik nie wyrazi zgody na dokonany szacunek, postępowanie wymienne musi ulec umorzeniu. Przepis wymaga bowiem zgody wszystkich stron postępowania. Brak zgody może być wyrażony wprost przez złożenie pisma, w którym informuje się o tym organ lub przez brak złożenia oświadczenia o ak-

ceptacji. Raczej niedopuszczalnym jest, ze względu na brzmienie art. 13 ust. 5 uScal-WymGrunt, by organ poinformował w zawiadomieniu o dokonanym szacunku, że brak przedłożenia oświadczenia w wyznaczonym terminie uznaje się za milczące wyrażenie zgody. Przepis wymaga bowiem pisemnego oświadczenia o akceptacji. Ustawodawca chce, by organ miał pewność świadomej akceptacji dokonanych wycen przez wszystkich uczestników. Pisemne oświadczenie niejako przymusza też do aktywnego udziału w postępowaniu, które zostało wszczęte przecież na wniosek uczestników (zob. komentarz do art. 5).

1 W zamian za objęcie 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. Jeżeli nie jest to możliwe, wydziela się inne użytki i stosuje dopłatę pieniężną, odpowiadającą różnicy wartości drzewostanów, drzew i krzewów, a także innych części składowych gruntów. Za zgodą uczestnika scalenia lub wymiany można wydzielić inne użytki odpowiadające wartości dopłaty.

2 Przy zachowaniu wartości gruntów sprzed scalenia, bez zgody uczestnika scalenia, 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.

1. Art. 14 jako rozwinięcie zasady ekwiwalentności

Sama wartość wydzielonego gruntu nie stanowi o jego ekwiwalentności w stosunku do poprzednio posiadanego przez uczestnika. Ustawodawca zdawał sobie sprawę, że na atrakcyjność danej nieruchomości mają też wpływ inne czynniki. Dlatego w art. 14 ustanowił dwie kolejne dyrektywy, którymi powinien kierować się geodeta-projektant przy opracowywaniu planu scalenia lub wymiany oraz organ akceptujący decyzją ostateczny projekt.

Czynniki, które składają się na ekwiwalentność gruntu wynikające z przepisu to:

1. podobieństwo jakościowe i rodzajowe niektórych użytków (ust. 1);
2. powierzchnia wydzielonego gruntu (ust. 2).

Dopiero zastosowanie wszystkich tych warunków stanowi o tym, że zasada ekwiwalentności zostanie zachowana (zob. komentarz do art. 8). Ekwiwalenty powinny być bowiem równoważne tak pod względem powierzchniowym, jak i wartościowym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. VIII SA/Wa 427/09).

2. Wydzielenie użytków tego samego rodzaju i jakości

Zgodnie z art. 14 ust. 1 celem scalenia i wymiany powinno być w przypadku lasów i gruntów leśnych, sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych takie wydzielenie gruntu, by zachował on substancję dotychczas posiadanych przez uczestnika nieruchomości. Dlatego powinno się, w miarę możliwości, wydzielić użytki tego samego rodzaju i tej samej jakości. Chodzi zarówno o gatunki roślin, jak i rodzaje gleb, jakie strona postępowania miała przed scaleniem lub wymianą.

Jest to jednak sytuacja trudna do osiągnięcia, jeśli nie niemożliwa choćby ze względu na zróżnicowanie terenu oraz różnice między sposobami zarządzania danymi fragmentami pól w ramach gospodarstw. Dlatego ustawodawca założył, że ekwiwalent uzyska się wydzielając inne użytki i przy zastosowaniu dopłaty pieniężnej. Ma ona odpowiadać różnicy wartości drzewostanów, drzew i krzewów, a także innych części składowych gruntów. Do jej spłaty stosuje się zasady z art. 8.

Zamiast dopłaty można też przyznać uczestnikowi dodatkowe, zupełnie inne użytki, których sumaryczna wartość będzie odpowiadać wartości ewentualnej dopłaty. Uczestnik musi jednak zgodnie z przepisem ust. 1 *in fine* wyrazić zgodę, co oznacza, że powinien na pytanie organu lub projektanta złożyć stosowne oświadczenie na piśmie. Oświadczenie takie można też złożyć w ramach wniosku o przeprowadzenie scalenia lub wymiany.

3. Zasady obliczania powierzchni

Ustawa scaleniowa nakłada obowiązek utrzymywania w ryzach także powierzchni wydzielanych w czasie scaleń gruntów, by były one maksymalnie zbliżone do tych sprzed postępowania. Norma stanowi, że nowy grunt zachowując wartość gruntu sprzed scalenia, powinien posiadać powierzchnię, której różnica w stosunku do dawnego gruntu wynosi nie więcej niż:

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

Tego typu wahania powierzchni są możliwe w projekcie bez zgody uczestnika, o ile oczywiście faktycznie zachowują wartość ekonomiczną dotychczasowego gruntu. Większe różnice są natomiast niedopuszczalne bez uzyskania zgody uczestnika na takie rozwiązanie.

Dopuszczalna różnica oznacza porównanie w obu przypadkach zmiany powierzchni tj. jej zmniejszenia, jak i ewentualnego zwiększenia. Uczestnik nie powinien otrzymać działki pomniejszonej o więcej niż 20% (a 10% w opisanych przypadkach szczególnych), ale również większej niż wskazane proporcje. Nowa działka, przy zachowaniu zasad dotyczących powierzchni, może mieć też oczywiście inny kształt.

Choć 20% różnicy w powierzchni wydaje się sporą zmianą (1/5 dotychczasowego gruntu), jest to oczywiście maksymalna różnica, a więc korekty w tym zakresie mogą być też minimalne. Wszystko zależy od stanu faktycznego pól objętych scaleniem.

Dyrektywa różnicy w powierzchni dotyczy wyłącznie scalenia, gdyż w wymianie co do zasady zamieniane grunty powinny być maksymalnie podobne, w tym pod względem wielkości terenu. Po drugie, po raz kolejny należy przypomnieć mocno elastyczną i konsensualną konstrukcję postępowania wymiennego, co zakłada również, że uczestnicy świadomie godzą się na różnice między dotychczasowymi gruntami a tymi otrzymanymi. Natomiast postępowanie scaleniowe, ze względu na swoją specyfikę, musi posiadać ustawowe dyspozycje w tym zakresie.

Należy pochwalić ustawodawcę za rozwiązanie przyjęte w art. 14 ust. 2. Po pierwsze, choćby ze względu na fizyczne i przyrodnicze ukształtowanie terenów rolniczych, wydaje się mało prawdopodobne uzyskiwanie pól o regularnych kształtach (co jest celem scalenia) i jednocześnie takiej samej powierzchni jak dotychczas istniejące grunty stanowiące poszatkiwane fragmenty terenu. Nie należy jednakże zapominać też o „ludzkim” spojrzeniu na nieruchomości. Ich powierzchnia stanowi często w społecznym odbiorze główną cechę, według której wyznacza się choćby ich wartość oraz ocenia możliwość jej wykorzystania do różnych, szeroko pojętych celów inwestycyjnych. Dlatego słusznie geodeta-projektant i organ zostali wyposażeni w możliwość dopasowywania rozmiaru gruntów i ich kształtu do ich wartości, przy zachowaniu jednakże racjonalnych widełek zmian powierzchni. Jak stwierdzono bowiem w wyroku WSA w Łodzi z 15 lutego 2019 r., sygn. II SA/Łd 960/18: na tym polega istota scalania gruntów rozumianego jako wymiana między właścicielami gruntów w celu przekształcenia gruntów rozdrobnionych w obszary odpowiadające wymogom prawidłowego gospodarowania. W określonym miejscu grunty mogą stracić na szerokości, ale w innym mogą zyskać na szerokości lub długości.

1 Z chwilą wszczęcia postępowania scaleniowego lub wymiennego, obejmującego lasy i grunty leśne, wstrzymuje się wydawanie zezwoleń na wyrąb drzew do czasu zakończenia postępowania, a niezrealizowane zezwolenia tracą moc.

2 Przepis ust. 1 nie dotyczy cięć sanitarnych.

1. Ograniczenie z mocy prawa

Zgodnie z art. 15 uScalWymGrunt, z chwilą wszczęcia postępowania scaleniowego lub wymiennego, obejmującego lasy i grunty leśne, wstrzymuje się wydawanie zezwoleń na wyrąb drzew do czasu zakończenia postępowania, a niezrealizowane zezwolenia tracą moc. Nie obejmuje to cięć sanitarnych.

Brzmienie przepisu wskazuje, że zakaz wycinek następuje *ex lege*. Dlatego w postanowieniu wszczynającym postępowanie organ powinien zawrzeć na ten temat stosowną informację. Będzie to wystarczające działanie do uznania, że wszyscy uczestnicy mieli świadomość tego bezpośredniego ograniczenia ich praw.

Art. 15 uScalWymGrunt nakłada dwojakie ograniczenia w zakresie wycinki. Pierwsze dotyczy zakazu wydawania nowych zezwoleń na wyrąb drzew. Organy wydające zezwolenia powinny odmawiać wszczynania takich postępowań, a trwające umarzać. Natomiast drugie ograniczenie polega na tym, że podmiot, który nie zrealizował uzyskanego zezwolenia nie może już z tego prawa skorzystać. W przypadku istnienia uproszczonego planu urządzenia lasu, traci on moc w zakresie etatów cięć, którego nie zrealizował właściciel lasu. Doprowadzenie do wycinki, nawet odpowiadającej zakresowi zezwolenia, oznacza złamanie prawa i możliwość poniesienia odpowiedzialności administracyjnej (art. 88 uOchrPrzyrody).

2. Zakres przedmiotowy

Ponieważ przepis mówi o zezwoleniach na wyrąb drzew, przepis nie dotyczy krzewów, które są oddzielną kategorią roślin zarówno w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody, jak i ustawy o lasach⁴ (art. 3 pkt 1 uOchrPrzyrody, art. 30 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach).

⁴Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. 2024 poz. 530)

3. Cięcia sanitarne

Dopuszczone w trakcie scaleń i wymian są cięcia sanitarne, a więc usuwanie drzew chorych, obumierających i obumarłych, a także ich zniszczonych lub obumarłych gałęzi i pędów w celu utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego lasu, zagajnika lub innego skupiska drzew.

Można również pozyskać drewno w przypadkach losowych, jeśli nie będzie to wiązać się z wyrębem drzew. Decyzję w tej sprawie wydaje starosta, na wniosek właściciela lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa (art. 23 ust. 4 ustawy o lasach).

- 1** Na wniosek rolniczej spółdzielni produkcyjnej, zgłoszony na podstawie uchwały walnego zgromadzenia członków, wydziela się grunty stanowiące wkład członków spółdzielni jako jedną nieruchomość, z określeniem wielkości udziału w niej każdego z członków. Udział ten ustala się według szacunku porównawczego gruntów poddanych scaleniu.
- 2** Na wniosek członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej, który z niej występuje po zakończeniu postępowania scaleniowego, wydziela się grunty odpowiadające jego udziałowi w nieruchomości, o której mowa w ust. 1, przy zachowaniu zwartości kompleksu gruntów spółdzielczych. Wydzielenie gruntów następuje na podstawie decyzji starosty.

1. Wydzielenie gruntów stanowiących wkład członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów statuuje specyficzne podejście do wydzielenia gruntów w przypadku, gdy należą one do członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych (rsp). Zgodnie z ustawą z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. 2024 poz. 593) – jest to podmiot, którego przedmiotem działalności jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalności na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków.

Przepisy uScalWymGrunt przewidują tutaj wydzielenie jednej nieruchomości na rzecz takiej spółdzielni. Wydzielenie takie wymaga inicjatywy ze strony samej rsp. O wydzielenie dla niej jednej nieruchomości spółdzielnia powinna złożyć pisemny wniosek do organu prowadzącego postępowanie. Wniosek ten, zgodnie z przepisem, ma być złożony na podstawie uchwały walnego zgromadzenia członków, a więc odpis takowej uchwały powinien zostać do wniosku dołączony.

Złożenie wniosku przez spółdzielnię obliguje organ do jego uwzględnienia. Decyduje o tym treść przepisu, który mówi, że „wydziela się grunty”, a nie, że „można wydzielić grunty”.

W konsekwencji, projekt scalenia powinien zawierać:

1. projekt wydzielenia jednej nieruchomości rsp jako jednej całości;
2. określenia przez organ wielkości udziału w tej nieruchomości każdego z członków rsp;
3. ustalenie udziałów według szacunku porównawczego gruntów poddanych scaleniu.

Udziały konkretnych członków spółdzielni można wskazać w załączniku do decyzji w formie wykazu. W uzasadnieniu decyzji powinno wskazać się wniosek i uchwałę spółdzielni jako podstawę prawną do takiego działania.

Wymagana uScalWymGrunt „jedna nieruchomości” oznacza, że w ramach scalenia można wyznaczyć tylko jedną, scaloną działkę, a nie np. kilka większych. Powinna mieć ona jak najbardziej regularny kształt, w kontekście ewentualnych wystąpień ze spółdzielni (ust. 2). Celem tego przepisu jest bowiem 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 spółdzielni (zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 1989 r., sygn. II SA 972/88).

Jeśli natomiast spółdzielnia wniosku w rozumieniu art. 16 ust. 1 nie złoży albo nie przedstawi stosownej uchwały, organ nie ma prawa wydzielać jednej nieruchomości na jej rzecz. Bez takowych dokumentów nie można w konsekwencji przeprowadzić procedury przewidzianej w art. 16 ust. 2 (tak wyroki: NSA z dnia 14 lutego 1989 r., sygn. II SA 972/88; WSA w Lublinie z 24 listopada 2004 r., sygn. II SA/Lu 370/04; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 lipca 2007 r., sygn. II SA/Go 88/07). Każdy członek spółdzielni powinien otrzymać wtedy odpowiedni grunt, tak jak zwykły uczestnik.

2. Wydzielenie gruntu dla byłego członka spółdzielni

W ustępie 2 artykułu 16 uScalWymGrunt wychodzi ponad postępowanie scaleniowe, przewidując oddzielną procedurę wydzielenia gruntu dla członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej, który z niej występuje. Aby to nastąpiło muszą jednak zostać spełnione konkretne warunki.

Po pierwsze, procedura ta jest przeprowadzana już po postępowaniu scaleniowym, a więc po uprawomocnieniu się decyzji zatwierdzającej projekt scalenia. Wskazuje na to sformułowanie „*który z niej występuje po zakończeniu postępowania scaleniowego*”.

Po drugie, dokonuje się tego na wniosek. Do starosty musi więc wpłynąć pisemna prośba o wydzielenie takiego gruntu.

Po trzecie, z takiego wydzielenia może skorzystać jedynie były członek spółdzielni. Artykuł 16 ust. 2 wymaga bowiem, że wniosek ma złożyć członek rsp, który „z niej występuje”. Osoba taka musi więc przedłożyć dowód wystąpienia z rolniczej spółdzielni już po dacie zakończenia postępowania, by stwierdzić, że rzeczywiście taki fakt nastąpił w wydanym czasie.

Po czwarte, co szczególnie podkreśla orzecznictwo – aby mógł być zastosowany tryb z art. 16 ust. 2 w toku scalenia powinno dojść do wykorzystania mechanizmu z ust. 1, a więc na odpowiedni wniosek na podstawie uchwały walnego zgromadzenia rsp ma zostać wydzielona jedna nieruchomości spółdzielni. Grunty wydzielane w trybie art. 16 ust. 2 uScalWymGrunt mają bowiem odpowiadać udziałowi członka w tej jednej nieruchomości, a wydzielenie ma być przeprowadzone w taki sposób, by zachować zwartość kompleksu gruntów należących teraz do spółdzielni. W praktyce chodzi o to, by po stworzeniu jednej, dużej nieruchomości spółdzielczej można było geodezyjnie wydzielać w łatwy sposób kolejne pasy ziemi na rzecz występujących członków rsp, bez komplikowania struktury obszarowej. 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 w razie niespełnienia warunków przewidzianych w art. 16 ust. 1 byłym członkom spółdzielni produkcji rolnej pozostaje rozliczenie między stronami w formie umowy lub w postępowaniu cywilnym (tak: NSA z dnia 14 lutego 1989 r., sygn. II SA 972/88; WSA w Lublinie z 24 listopada 2004 r., sygn. II SA/Lu 370/04).

Biorąc powyższe pod uwagę, jeśli ktoś wystąpi ze spółdzielni w trakcie postępowania, to jego grunty powinno się wydzielić oddzielnie, jak zwykłemu uczestnikowi, a rsp przekazać odpowiednio pomniejszoną, jedną nieruchomość. Natomiast w toku postępowania, jeśli spółdzielnia złożyła wniosek w trybie ust. 1, nie można wydzielić oddzielnie gruntów jakiemuś aktualnemu członkowi spółdzielni, nawet na jego wniosek, gdyż uScalWymGrunt wymaga wydzielenia jednej nieruchomości dla rsp.

Wydzielenie przewidziane w art. 16 ust. 2 jest odrębnym postępowaniem administracyjnym. Przesądza o tym fakt, że w tej sprawie wydaje decyzję starosta. Wyżej przywołane orzeczenia również nazywały takie działanie „administracyjnym trybem wydzielania wkładów gruntowych byłym członkom spółdzielni produkcji rolnej”.

ARTYKUŁ 17

- 1** Grunty niezbędne 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 wydziela się z gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy.
- 2** 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.
- 2a** Uczestnikom scalenia, o których mowa w ust. 2, przysługują dopłaty, które uiszcza gmina. Przepis art. 8 ust. 5 stosuje się odpowiednio.
- 3** Grunty wydzielone na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi przechodzą na własność gminy.

1. Wydzielenie gruntów na cele użyteczności publicznej i cele infrastrukturalne

Art. 17 uScalWymGrunt reguluje wydzielanie gruntów pod szeroko pojęte cele użyteczności publicznej, w tym niezbędną infrastrukturę – pod ulice i drogi publiczne oraz na wykonanie i utrzymanie albo przewidziane do takiego wykonania i utrzymania urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Celów użyteczności publicznej z uScalWymGrunt nie należy utożsamiać z celami publicznymi w rozumieniu art. 6 uGospNier. Określenie zawarte w art. 17 ustawy scaleniowej „miejscowa użyteczność publiczna” wskazuje tu na bardziej lokalne uwarunkowania, na przestrzeń, która będzie pełnić funkcje użytkowe dla miejscowej społeczności.

Wydzielenie takie może nastąpić, gdy jest to niezbędne, a więc albo dla zachowania lub poprawy obecnej funkcji publicznej danego terenu. Ewentualnie może wchodzić tu w grę stworzenie takiej przestrzeni, która będzie bardzo potrzebna po scaleniu. Przesłankę niezbędności powinno się oceniać na podstawie miejscowych stosunków i głosów lokalnych społeczności, zwłaszcza w toku postępowania, np. na zebraniach lub po sugestiach ze strony rady uczestników scalenia.

Wydzielenie takie powinno nastąpić z obecnych na obszarze scalenia gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy. Jest to zrozumiała konstrukcja, gdyż w pierwszej kolejności to grunty „publiczne” powinny być przeznaczane na cele użyteczności publicznej. Natomiast jeśli takich gruntów w ogóle nie ma, to z wyjątkiem określonym w ust. 2 artykułu, nie powinno się wydzielać przeznaczonych tak gruntów z zasobów uczestników. Wydaje się, że wobec jednoznacznego brzmienia ust. 1, ustawodawca przyjął koncepcję, że brak „publicznych” gruntów oznacza przeznaczenie danego terenu wyłącznie na indywidualne potrzeby gospodarstw rolnych.

Jak zasygnalizowano, od powyższej zasady istnieje wyjątek dotyczący dróg dojazdowych do gruntów rolnych lub leśnych. Uregulowano to w ust. 2 omawianego artykułu. Aby stworzyć takie drogi, można wydzielić grunty na to potrzebne z gruntów uczestników scalenia. Wtedy 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. Brzmienie przepisu nie jest jednoznaczne, jeśli chodzi o rozumienie komu „zabiera się” części gruntu pod jego drogę i może być stosowany dwojako. Projekt scalenia może więc zakładać proporcjonalne małe zmniejszenie przydzielanego gruntu wszystkim uczestnikom (z odpowiednio mniejszymi dopłatami), ale może też zakładać, że większą część wydzieli się z tych działek uczestników, którzy będą mieć grunty bezpośrednio przyległe do drogi, za to za większą otrzymywaną dopłatą. Sugeruje to też ust. 2a, który mówi o „uczestnikach scalenia, o których mowa w ust. 2”, wskazując niejako, że mogą być uczestnicy scalenia, których nie będzie to dotyczyć. Szczególnie łatwo to sobie wyobrazić na olbrzymim obszarze, gdzie uszczknięcia z powierzchni nowowydzielanych gruntów przy dużej liczbie uczestników byłyby marginalne, a więc dla łatwości rozliczeń powinno się to zrobić raczej w pobliżu samych projektowanych dróg, a nie kilkaset czy kilka tysięcy metrów dalej. Powinno się jednak unikać wydzielania drogi z gruntów jednego lub ledwie kilku uczestników, by nie zaprzepaścić celu scalenia.

Ustawodawca nie określa czym jest „droga dojazdowa”. Wydaje się, że zasadne jest uznanie za prawidłowe wydzielenia takiego gruntu i zaprojektowania drogi, która pozwoli po prostu na swobodny dojazd dużych pojazdów mechanicznych w celu prowadzenia prac rolnych.

Jeżeli gruntów z zasobów publicznych zabraknie do zaprojektowania i zabezpieczenia wykonania dróg dojazdowych do poszczególnych nieruchomości, to jest możliwe wydzielenie reszty potrzebnego terenu z gruntów posiadanych przez uczestników przez ich proporcjonalne zmniejszenie, a więc wydzielenie „mieszane” zarówno na podstawie ust. 1 jak i ust. 2 omawianego artykułu (zob. wyrok WSA w Krakowie z 19 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Kr 259/22).

Ogólny cel zaprojektowania takiej drogi wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie. W wyroku z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Kr 1243/22 podsumował, że dzięki wyznaczeniu dróg (przy czym chodzi tutaj zarówno o drogi publiczne jak i drogi wewnętrzne), które przechodzą na własność gminy, dochodzi do zapewnienia dojazdu do wielu nieruchomości (gruntów rolnych). Zapewniony w ten sposób dostęp do nieruchomości jest gwarantowany w zasadzie dla wszystkich uczestników scalenia (ze względu na publiczną – gminną własność drogi), a w szczególności właścicieli gruntów rolnych znajdujących się przy tej drodze, co zapewnia im swobodny i nieskrępowany dostęp do ich nieruchomości.

2. Dopłaty za wydzielenie gruntów pod drogi

Uczestnikom scalenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 uScalWymGrunt, przysługują dopłaty, które uiszcza gmina. Gmina musi być więc zobowiązana w decyzji do zapłaty odpowiednich kwot na podstawie dokonanego szacunku porównawczego.

Przepis nakazuje stosować odpowiednio art. 8 ust. 5 uScalWymGrunt – a więc podstawę prawną, zgodnie z którą opłaty uczestnikom scalenia są wypłacane ze środków powiatu jednorazowo, w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu scalenia. Nie jest jasne, co ustawodawca miał na myśli, że ma się stosować „odpowiednio”. Nasuwają się tu dwie możliwości – gmina wypłaca dopłatę poszczególnym uczestnikom w ciągu dwóch miesięcy od zakończenia scalenia albo gmina wpłaca sumaryczną dopłatę na rachunek powiatu, który zastosuje potem reguły wypłat z art. 8. Wydaje się, że dla prostoty postępowania należy przyjąć tę drugą opcję. Gmina powinna przekazać powiatowi sumaryczną sumę, która przysługuje od niej uczestnikom, a następnie ten powinien to rozdzielić odpowiednio proporcjonalnie konkretnym uprawnionym. Inaczej mogłoby dojść do sytuacji, że uczestnicy otrzymywaliby kilka przelewów – od powiatu za „zwykłe” dopłaty i od gminy za drogi.

3. Przejście gruntów na własność gminy

Grunty wydzielone na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi przechodzą na własność gminy. W decyzji kończącej postępowanie starosta powinien stwierdzić ten fakt. Do decyzji można dołączyć wykaz gruntów, które przechodzą na własność gminy lub gmin, jeśli scalenie obejmuje obszar więcej niż jednej. Drogi i tereny użyteczności publicznej przechodzą na własność gminy z mocy prawa w momencie ustatecznienia się decyzji.

Ponieważ uScalWymGrunt wskazuje tu gminę, nieprawidłowym działaniem byłoby wskazanie jako nowego właściciela powiatu lub województwa, nawet jeśli w przyszłości planowane jest włączenie takiej drogi w sieć zarządzaną przez te jednostki.

- 1** Jeżeli 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.
- 2** Jeżeli grunty zmeliorowane nie zostały poddane ponownej klasyfikacji przed dokonaniem szacunku i przypadły w wyniku scalenia lub wymiany innemu uczestnikowi, jest on zobowiązany do spłat bieżących rat z tytułu opłaty melioracyjnej.
- 3** Zaległe raty z tytułu opłat melioracyjnych, o których mowa w ust. 2, za okres do dnia objęcia w posiadanie przez innego uczestnika obciążają dotychczas zobowiązanego.
- 4** Raty, o których mowa w ust. 2, wpłacone przedterminowo przez dotychczasowego zobowiązanego, przypadające za okres od dnia objęcia w posiadanie gruntów przez innego uczestnika, podlegają zwrotowi dotychczas zobowiązanemu.

1. Opłaty melioracyjne

Ustawa scaleniowa nie definiuje czym są opłaty melioracyjne z art. 18. Dlatego należy odnosić to do podstawowej regulacji prawa polskiego w tym zakresie, a więc ustawy Prawo wodne⁵. Zgodnie z art. 199 ust. 2 PrWod opłaty melioracyjne są wnoszone przez zainteresowanych właścicieli gruntów za wykonywane na koszt Skarbu Państwa urządzenia melioracji wodnej. Opłatę melioracyjną, o której mowa w art. 199 ust. 2, ustala się w wysokości 20% całkowitych kosztów wykonania urządzeń melioracji wodnych (art. 200 ust. 1 PrWod). Kwestie ustalania opłat i ich ponoszenia regulują art. 199-202 PrWod.

2. Organy właściwe

Organem właściwym w tych sprawach będzie dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich (art. 14 ust. 6 w zw. z art. 199 ust. 4 w zw. z ust. 2 PrWod). Natomiast na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, starosta stwierdza w decyzji ewentualne zastosowanie art. 18 uScalWymGrunt. Robi to, gdy obszar scalenia lub wymiany objął grunty zmeliorowane w sposób opisany w PrWod.

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1478).

3. Zasady ponoszenia opłat melioracyjnych

Ustawa scaleniowa określa dwie sytuacje, które mogą nastąpić w wyniku scalenia lub wymiany gruntów zmeliorowanych w kontekście opłat.

Jeżeli objęte scaleniem lub wymianą grunty zmeliorowane poddano wcześniej ponownej klasyfikacji gleboznawczej przed dokonaniem szacunku i dodatkowo, jeśli przypadły one w wyniku scalenia lub wymiany innemu uczestnikowi, opłatę melioracyjną za takie grunty nadal uiszcza w całości dotychczas zobowiązany właściciel.

Natomiast, jeżeli grunty zmeliorowane nie zostały poddane ponownej klasyfikacji przed dokonaniem szacunku i przypadły one w wyniku postępowania innemu uczestnikowi, to ten właśnie uczestnik zobowiązany jest do płatności bieżących rat z tytułu opłaty melioracyjnej. Jednak jeśli w takiej sytuacji istniały zaległe raty, to obowiązek ich spłacenia Wodom Polskim obciąża dotychczasowego właściciela. Jeśli natomiast dotychczasowy właściciel nadpłacił raty, to te przypadające za okres po dniu objęcia w posiadanie gruntu przez innego uczestnika, zostaną mu zwrócone.

Ponieważ, jak już wskazano, gleboznawcza klasyfikacja gruntów objętych scaleniem jest obowiązkowa, teoretycznie dużo częściej powinno się mieć do czynienia z pierwszą sytuacją. Jest jednak możliwe, że gleboznawcza klasyfikacja lub jej aktualizacja zostanie przeprowadzona na potrzeby prawidłowego przeprowadzenia szacunku porównawczego już po ustaleniu zasad szacunku albo nawet oszacowania gruntów.

Jeśli projekt scalenia rzeczywiście obejmuje grunty zmeliorowane, w decyzji powinno przytoczyć się normy art. 18. Do decyzji można jako załącznik dołączyć wykaz takich gruntów wraz z listą osób zobowiązanych do uiszczania opłat przed i po objęciu gruntu przez innego uczestnika. Sformułowanie przepisu nie pozwala na zastosowanie uznania administracyjnego co do tego rozstrzygnięcia. Ustawowe zasady nie mogą być zmienione w decyzji, starosta jest nimi związany i po prostu stwierdza istnienie takich obowiązków uczestników.

Jeżeli służebności gruntowe obciążające grunty objęte scaleniem lub wymianą utraciły dla nieruchomości władnącej wszelkie znaczenie, znosi się je bez odszkodowania.

1. Służebności gruntowe a procedury komasacyjne

Scalenie i wymiana gruntów ze swego założenia mogą doprowadzić do zmian stosunków między uczestnikami ze względu na docelową zmianę formalnoprawnego ukształtowania gruntów – ich położenia, granic, a także wielkości. Ustanowione służebności gruntowe mogą więc nie odpowiadać nowemu układowi przestrzennemu po scaleniu lub wymianie lub zupełnie stracić na znaczeniu. Ustawodawca przewidział taką sytuację i pozwala tego typu służebności znosić decyzją administracyjną.

Zgodnie z KC, służebności gruntowe polegają na tym, że nieruchomość można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej) prawem, którego treść polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności. Najbardziej klasycznym przykładem służebności gruntowej są prawa przejazdu, przechodu lub przegonu. W warunkach wiejskich możemy mieć też do czynienia m.in. ze służebnością korzystania ze studni, służebnością otwarcia okna wychodzącego na nieruchomość obciążoną, a także prawem parkowania na danej nieruchomości.

2. Warunki zniesienia służebności

Art. 19 uScalWymGrunt wymaga, że do zniesienia służebności gruntowych jest konieczne stwierdzenie utraty ich wszelkiego znaczenia dla nieruchomości władnącej. Oznacza to, że projektant, a także organ powinni stwierdzić w obiektywny sposób, że dana służebność nie będzie już wykonywana wcale lub wyjątkowo sporadycznie i w niecelowy sposób albo, gdyby miała się ostać, to i tak nie będzie ona mieć absolutnie żadnego znaczenia w nowych stosunkach gospodarczych na terenie objętym postępowaniem.

Drugim warunkiem, wynikającym już z podjętej decyzji o zniesieniu służebności, jest to, że robi się to bez odszkodowania. Ustawodawca uznał, że uprawniony ostatecznie uzyskuje bowiem w zamian lepiej zorganizowany grunt, co wpisuje się w cele scalenia.

Nie jest ważne na jakiej podstawie służebność gruntowa została ustanowiona (umowa, orzeczenie sądowe, decyzja administracyjna, zasiedzenie). Starosta ma prawo znieść każdą taką formę stosunków między uczestnikami, jeśli tylko uzna to za racjonalne. Służebność nie musi być też wpisana w księgę wieczystą, ważne, że organ ma świadomość jej istnienia (na przykład na podstawie oświadczeń uczestników lub posiadanych dokumentów).

3. Forma zniesienia służebności

Starosta powinien w decyzji wskazać znoszone służebności gruntowe uzasadniając w treści uzasadnienia, że w jego ocenie straciły one swoje wszelkie znaczenie dla nieruchomości władnących. Jednocześnie powinien stwierdzić, że robi to bez odszkodowania z powołaniem na art. 19 uScalWymGrunt. Znoszone służebności można wyszczególnić w formie wykazu jako załącznika do decyzji.

Można i powinno się również wskazać służebności gruntowe, które pozostawia się jako nadal mające znaczenie dla gruntu władającego objętego scaleniem lub wymianą.

Jeśli projekt scalenia rzeczywiście obejmuje grunty zmeliorowane, w decyzji powinno przytoczyć się normy art. 18. Do decyzji można jako załącznik dołączyć wykaz takich gruntów wraz z listą osób zobowiązanych do uiszczania opłat przed i po objęciu gruntu przez innego uczestnika. Sformułowanie przepisu nie pozwala na zastosowanie uznania administracyjnego co do tego rozstrzygnięcia. Ustawowe zasady nie mogą być zmienione w decyzji, starosta jest nimi związany i po prostu stwierdza istnienie takich obowiązków uczestników.

4. Powstrzymanie się od ustanowienia służebności gruntowych w trakcie postępowania

W trakcie trwania postępowania zarówno uczestnicy, jak i organy nie powinny ustanawiać żadnych służebności gruntowych, zwłaszcza takich, które miałyby odpowiadać celom scalenia. Nie taki bowiem jest cel komasacji. Postępowania mają wyregulować strukturę powierzchniową terenu, a w konsekwencji także relacje sąsiedzkie na danym obszarze, przez co rozumie się m.in. likwidację dodatkowych czynników i więzów prawno-formalnych komplikujących funkcjonowanie gospodarstw. Odniósł się do tego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Kr 1243/22, który stwierdził iż „...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 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 uScalWymGrunt). Natomiast żadnego uzasadnienia nie znajduje tworzenie służebności dla zapewnienia dostępu do nieruchomości, do której bezpośrednio dochodzi wyznaczona w ramach postępowania scaleniowego działka drogowa”.

5. Kwestia służebności osobistych

W art. 19 mowa jest wyłącznie o służebnościach gruntowych, dlatego organ nie może znieść ustanowionych służebności osobistych, choć ich treść może odpowiadać treści służebności gruntowej zgodnie z art. 296 KC. Są to jednak relacje oparte na personalnych zobowiązaniach, a nie związanych *stricto* z nieruchomością. Dlatego spotykaną i w pełni poprawną praktyką jest przenoszenie w decyzji służebności osobistych obciążających grunty objęte scaleniem na grunty wydzielone w wyniku scalenia. Również tutaj służebności objęte takim rozstrzygnięciem organu można przytoczyć w formie wykazu – załącznika do decyzji.

Stan własności oraz posiadania gruntów, powierzchnię użytków i klasy gruntów określa się według danych ewidencji gruntów.

1. Rola ewidencji w postępowaniach komasacyjnych

Ustawa scaleniowa w art. 20 wskazuje, że wpisy w ewidencji gruntów pozwalają na ustalanie:

1. stanu własności oraz posiadania gruntów;
2. powierzchni użytków;
3. klasy gruntów.

Mówiąc o ewidencji gruntów, ustawodawca ma na myśli ewidencję gruntów i budynków (EGiB) w rozumieniu PrGeodKart – system informacyjny w formie systemu teleinformatycznego bazy danych, prowadzony przez starostę, zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami.

Wyżej wymienione dane dotyczące działek ewidencyjnych na obszarze scalenia, którymi posługują się organy, powinny być brane właśnie z EGiB. Już lista uczestników powinna zostać ustalona na podstawie wpisów ewidencyjnych. Wypisy z ewidencji działek przedscaleniowych powinny znaleźć się w aktach sprawy, by stanowić podstawę do porównania ich z danymi przyjętymi w rejestrze przedscaleniowym, przyjętym szacunku i podjęcie stosownej decyzji, odpowiednio uzasadnionej (por. wyroki: WSA w Rzeszowie z 20 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Rz 795/10; WSA w Rzeszowie z 26 października 2021 r., sygn. II SA/Rz 448/2).

2. Aktualność danych a stan faktyczny

Kwestią dyskusyjną jest czy ewidencja jest bezwzględnie wiążąca w każdym przypadku. Mogą bowiem nastąpić sytuacje, w których stan faktyczny, mogący mieć wpływ na postępowanie, jest inny niż wykazany w EGiB.

Wydaje się, że w przypadku posiadania dowodów, organ powinien ostatecznie kierować się zasadą prawdy materialnej. Brzmienie przepisu art. 20 kieruje ku takiej interpretacji, że jest to czynnik rozstrzygający wątpliwości lub decydujący w przypadku zupełnego braku danych. A. Zawisza w swoim artykule w czasopiśmie „Rejent” stwierdza, 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 ewidencyjnych („Ujawnianie w księgach wieczystych informacji o scalaniu i wymianie gruntów” [w:] Rejent nr 6 (278), czerwiec 2014 r., str. 97.).

Ewidencja gruntów jest zbiorem dokumentów urzędowych, co oznacza domniemanie, że zawarte w niej zapisy są zgodne z rzeczywistym stanem prawnym. Jednak domniemanie to może oczywiście podlegać obaleniu. Sprawą kilkakrotnie zajęto się więc orzecznictwo. Stwierdzono w nim m.in., że wobec braku dowodów przeciwnych ewidencja, stosownie do treści przepisu zawartego w art. 20 uScalWymGrunt, może stanowić podstawę rozliczeń w postępowaniu scaleniowym (wyrok NSA z dnia 22 października 2015 r., sygn. II OSK 380/14). O ile bowiem stan własności i posiadania gruntów wykazany w ewidencji gruntów i budynków jest wiążący dla dokonania scalenia nieruchomości, o tyle organ scaleniowy musiałby przed dokonaniem scalenia wyjaśnić zaistniałe w tym względzie rozbieżności, gdyby zostały w czasie scalenia zgłoszone z powołaniem się na stosowne dokumenty określające ich stan prawny odmienny od ujawnionego w ewidencji gruntów i budynków (wyrok WSA w Warszawie z 26 sierpnia 2008 r., sygn. IV SA/Wa 1500/07).

Dlatego też sądy dosyć jednoznacznie odniosły się do kwestii aktualizacji ewidencji w toku postępowania i wpływu tego na zapadające decyzje. Ewidencja gruntów i budynków, zgodnie z przepisami PrGeodKart podlega bowiem stałej aktualizacji. Aby więc jakiegokolwiek zmiany przebiegu granic dokonane we właściwym trybie mogły zostać uwzględnione w postępowaniu scaleniowym, muszą wcześniej znaleźć odzwierciedlenie w zaktualizowanej ewidencji gruntów. Zmian w ewidencji dokonuje się na podstawie prawomocnych orzeczeń sądowych, aktów notarialnych, ostatecznych decyzji administracyjnych, a także innych aktów normatywnych. Organy administracji publicznej, prowadząc ewidencję gruntów, rejestrują jedynie stany prawne w oparciu o określone dokumenty i nie mogą samodzielnie rozstrzygać w kwestii uprawnień objętych tymi dokumentami. Czym innym jest nieprawidłowość danych zawartych w ewidencji w tym sensie, że dane te pozostają w sprzeczności z dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę wpisu, a czym innym np. nieudokumentowane zasiedzenie części nieruchomości (zob. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 635/16). Pomimo kategorię sformułowania przepisów art. 20 uScalWymGrunt nie wynika z nich, aby dane ewidencyjne, bez możliwości jakiegokolwiek zmiany, miały charakter wiążący w toku postępowania scaleniowego. Aktualizacja ewidencji jest konieczna w każdym przypadku ze względu na potrzebę prawidłowego określenia uczestników scalenia gruntów zgodnie

ze stanem faktycznym (tak: NSA w wyroku z dnia 2 czerwca 1995 r., sygn. II S.A. 125/94, a także WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 25 sierpnia 2009 r., sygn. II SA/Po 389/09).

Strony kwestionujące decyzję na bazie nieaktualności danych ewidencyjnych muszą mieć na względzie, to, że dane zawarte w ewidencji nie są bezwzględnie wiążące w postępowaniu scaleniowym, wynika z tego, iż zgodnie z art. 2 pkt 8 PrGeodKart dane te winny być aktualizowane. Odnośnie aktualizacji tych danych muszą jednak istnieć określone podstawy dotyczące stanu prawnego i faktycznego gruntu. Nowe informacje muszą wynikać z konkretnych dokumentów, np. że wpisane w ewidencji przeznaczenie gruntów nie odpowiadało decyzji właściwego organu w sprawie klasyfikacji gruntów (zob. wyrok NSA z dnia 25 października 2012 r., sygn. II OSK 496/12). Sam brak akceptacji przez uczestników granic i powierzchni działek przedscaleniowych, które wynikają natomiast z korekty przeprowadzonej w ramach modernizacji ewidencji i jej aktualizacji, nie ma znaczenia, gdyż wątpliwości z tym związane eliminuje art. 20 (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. II SA/Rz 1805/21). Brak jakiegokolwiek kwestionowania zapisów w ewidencji powoduje, że organy muszą opierać na niej swoje rozstrzygnięcia (wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 129/09).

Podsumowując te rozważania, należy przychylić się do tezy zawartej w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2006 r., sygn. IV SA/Wa 2096/06 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2015 r., sygn. II OSK 380/14, które stanowią niejako sumę poglądów sądów w tej kwestii. Stwierdzono tam, że dane zawarte w ewidencji, zwłaszcza dotyczące stanu prawnego, pomimo kategoriycznej treści art. 20 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, nie są bezwzględnie wiążące w postępowaniu scaleniowym, jeżeli w toku postępowania okaże się, że dane te nie odzwierciedlają aktualnego stanu faktycznego na gruncie albo pozostają w sprzeczności z dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę wpisów w tej ewidencji, w tym z dokumentami określającymi stan prawny. Nie oznacza to jednak dopuszczalności pominięcia przez organ scaleniowy danych zawartych w ewidencji – takie działanie pozostawałoby bowiem w oczywistej sprzeczności z powołanym art. 20 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. W takiej sytuacji brak związania danymi zawartymi w ewidencji oznacza, że należałoby najpierw dokonać aktualizacji tych danych, i dopiero po tej aktualizacji, dane te mogłyby stać się podstawą ustaleń w postępowaniu scaleniowym, zgodnie z powołanym art. 20 uScalWymGrunt.

- 1** Sąd właściwy do prowadzenia ksiąg wieczystych, na wniosek starosty, uczyni w księdze wieczystej wzmiankę o wszczęciu postępowania scaleniowego lub wymiennego, a jeżeli nieruchomość nie ma urządzonej księgi wieczystej, wniosek składa się do istniejącego zbioru dokumentów.
- 2** Wzmianka w księdze wieczystej lub złożenie wniosku do zbioru dokumentów ma ten skutek, że wszystkie późniejsze zmiany stanu własności, jak i obciążeń pozostają bez wpływu na przebieg postępowania scaleniowego lub wymiennego, chyba że dokonane zostały za zgodą starosty.

1. Wzmianki w księgach wieczystych o wszczęciu postępowania

Po wszczęciu postępowania, starosta powinien niezwłocznie złożyć wniosek do sądu właściwego do prowadzenia ksiąg wieczystych dla nieruchomości z obszaru scalenia o dokonanie wzmianek w stosownych księgach dotyczących wszczęcia procedury komasacyjnej. Jeśli takich sądów jest więcej (np. ze względu na objęcie scaleniem kilku gmin), wniosek kieruje się oczywiście do każdego właściwego sądu.

Starosta w treści uzasadnienia postanowienia o wszczęciu postępowania powinien zawrzeć informację, że złoży wniosek o ujawnienie wzmianki w księgach wieczystych i skutkach takiego wpisu określonych w art. 21 ust. 2 uScalWymGrunt.

Jeśli nieruchomości nie posiadają ksiąg wieczystych, wniosek składa się do istniejącego zbioru dokumentów. Zbiór dokumentów, zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1984), jest przeznaczony do składania wniosków i dokumentów dotyczących ograniczonych praw rzeczowych i ograniczeń w rozporządzaniu tymi nieruchomościami. 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.

Kontekst art. 21 uScalWymGrunt decyduje, że wniosek starosty jest obowiązkowy. Po pierwsze, językowa treść przepisu powoduje, że należy odczytywać ujawnienie wzmianek jako obowiązek sądu („sąd uczyni wzmiankę”), lecz jednocześnie nie robi on tego

bez wniosku starosty. Po drugie, organy powinny stać na straży pewności obrotu gospodarczego, a objęcie nieruchomości scaleniem może wpływać na handel lub inne obciążenia prawne gruntów (czego rozwinieciem jest ust. 2 artykułu).

Wniosek starosty nie musi być wnioskiem o wpis w księdze wieczystej (na formularzu w rozumieniu art. 626² Kodeksu postępowania cywilnego⁶. Starosta może skierować do sądu pismo o wszczęciu postępowania ze wskazaniem objętych nim nieruchomości (w tym numerami ksiąg wieczystych) z jednoczesnym wnioskiem o zastosowanie trybu z art. 21 uScalWymGrunt. Do wniosku starosta powinien załączyć odpis postanowienia o wszczęciu postępowania (zob. A. Zawisza, „Ujawnianie w księgach wieczystych informacji o scalaniu i wymianie gruntów” [w:] Rejent nr 6 (278), czerwiec 2014 r., str. 76-77). Sąd powinien z urzędu podjąć wtedy właściwe działania.

Po otrzymaniu wniosku starosty, sąd powinien bez zbędnej zwłoki dokonać wzmianek w odpowiednich księgach lub zbiorach dokumentów. Starosta nie musi jednak czekać na faktyczne pojawienie się wzmianek w księgach, by podjąć dalsze czynności w postępowaniu.

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

Wzmianka musi być widoczna do końca postępowania, aż do ujawnienia nowego stanu prawnego, zgodnie z art. 29, kiedy to następuje wykreślenie wzmianek wpisanych na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy scaleniowej.

2. Skutki wzmianki

Jak mówi ust. 2 artykułu 21 – dokonana przez sąd wzmianka w księdze wieczystej lub złożenie wniosku do zbioru dokumentów skutkuje tym, że wszystkie późniejsze zmiany stanu własności, jak i obciążeń pozostają bez wpływu na przebieg postępowania scaleniowego lub wymiennego, chyba że dokonane zostały za zgodą starosty.

W przepisie tym chodzi o to, że wzmianka dotyczy konkretnej nieruchomości w jej konkretnym stanie prawnym w momencie wszczęcia postępowania. Przede wszystkim, chodzi tu o krąg stron postępowania. Po jej dokonaniu organ powinien prowadzić postępowanie, mając za strony uczestników uwzględnionych w momencie jego rozpoczęcia

⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1550 z późn. zm.);

oraz uwzględniając istniejące wówczas obciążenia (w tym służebności) nieruchomości. Ewentualne zmiany w tym zakresie muszą się wiązać z aktualizacją ewidencji gruntów (zob. komentarz do art. 20).

Osoba, która nabędzie własność gruntów podlegających scaleniu jeszcze przed uczynieniem przez sąd we właściwych księgach wieczystych wzmianki o wszczęciu przedmiotowego postępowania scaleniowego, staje się uczestnikiem tego postępowania, wstępując w miejsce dotychczasowych właścicieli działek (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 sierpnia 2009 r., sygn. II SA/Po 389/09). Nowi uczestnicy mają takie same prawa i obowiązki jak dotychczasowi, w szczególności nie mogą wymagać specjalnego poinformowania ze strony organu o toczącym się postępowaniu i czynnościach, gdyż od tego są specjalne procedury ogłoszeniowe ustanowione przez uScalWymGrunt (zob. też komentarz do art. 31 z przytoczonym tam fragmentem orzeczenia NSA, sygn. sygn. II OSK 2591/15).

Jak było już wspomniane wcześniej, starosta powinien zamieścić w postanowieniu o wszczęciu postępowania klauzulę dotyczącą wyrażania przez niego zgody na zmianę własności i obciążenia nieruchomości objętych scaleniem lub wymianą.

Oczywiście nie jest tak, że obrót nieruchomościami bez zgody starosty jest zakazany. Dokonanie zmian własnościowych w trakcie postępowania bez zgody starosty ma jednak efekt w postaci nieuwzględnienia tego faktu w decyzji kończącej postępowanie. Grunty figurujące przed scaleniem w pozycji konkretnego uczestnika zgodnie z obowiązującymi przepisami w wyniku scalenia zostaną zaprojektowane nadal w jego pozycji (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. VIII SA/Wa 427/09). Dlatego notariusz powinien poinformować ewentualnych kontrahentów o treści art. 21 uScalWymGrunt. Wydaje się też, że sąd nie powinien mimo wszystko dokonywać zmian wpisów w księgach wieczystych bez doręczenia mu formalnej zgody na obrót lub obciążenie nieruchomości ze strony starosty.

W związku z tym przed ewentualnym obrotem lub obciążeniem nieruchomości, uczestnik-właściciel powinien wystąpić do starosty o zgodę. W orzecznictwie wyrażono stanowisko, zgodnie z którym przepis nie przewiduje w takiej sytuacji formy działania organu w postaci decyzji administracyjnej (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 marca 2020 r., sygn. II SAB/Gl 3/20). Starosta może więc odnieść się do wniosku uczestnika w zwykłej formie pisemnej, ewentualnie wydając zaświadczenie.

Starosta, teoretycznie, może nie wyrazić zgody, np. ze względu na ewentualne naruszenie celów scalenia. Ustawodawca nie uszczegółowił co w takiej sytuacji, wobec tego należy uznać, że jest to ostateczne, niezaskarżalne stanowisko organu.

- 1 Projekt scalenia lub wymiany gruntów powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**
- 2 Przy sporządzaniu projektu scalenia gruntów biorą udział, z głosem doradczym, członkowie komisji, o której mowa w art. 10 ust. 1.**

1. Obowiązek uwzględnienia zapisów planu miejscowego

Ustawodawca, mając na względzie potrzebę ochrony ładu przestrzennego, wprowadził do komentowanego aktu prawnego normę, zgodnie z którą, projekty scalenia lub wymiany muszą uwzględniać zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

O znaczeniu MPZP w kontekście postępowań scaleniowych wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w swoim wyroku z dnia 28 maja 2021 r., sygn. II SA/Kr 224/21: *„Obowiązek uwzględnienia w projekcie scalenia ustaleń miejscowego planu oznacza, związanie ustaleniami miejscowego planu w kształtowaniu granic działek i ich przeznaczenia w takim zakresie, w jakim miejscowy plan o nich stanowi. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie określa się obowiązkowo, między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (pkt 1), wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (pkt 5), czy też zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10). W kontekście scalenia szczególne znaczenie zdają się mieć ustalenia w miejscowym planie co do przebiegu i parametrów dróg występujących na obszarze scalenia, co wiąże się również z celem scalenia wyrażonym w art. 1 ust. 1 ustawy. System dróg, o którym stanowi przywołana norma, obejmuje zarówno drogi istniejące, jak i planowane”.*

Art. 22 ust. 1 należy interpretować ściśle, nawet jeśli blokuje to możliwość wydzielenia gruntów, pod wydawałoby się niezbędne elementy poscaleniowego krajobrazu. Działka oznaczona w planie symbolem ZL – Lasy i zalesienia w realizacji, jest przeznaczona do powiększenia sąsiadującego kompleksu leśnego, a więc wydzielenie w tej działce drogi dojazdowej byłoby niezgodne z planem, a w konsekwencji także naruszałoby art. 22 ust. 1 uScalWymGrunt (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 października 2020 r., sygn. II SA/Lu 256/20).

Art. 22 ust. 1 nie może być podstawą do odmowy wszczęcia postępowania, gdyż jego zastosowanie ma miejsce na etapie merytorycznym: „...*przepis art. 22 ust. 1 ustawy, uprawniający organ do prowadzenia szczegółowego badania sprawy pod kątem uwzględnienia zapisów planu zagospodarowania przestrzennego, jest unormowaniem dotyczącym projektu wymiany, który to projekt sporządza się dopiero w dalszym etapie postępowania wymiennego, po jego wszczęciu i na tym merytorycznym etapie rozpoznawania sprawy podlega on ocenie organu.*” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 30 grudnia 2004 r., sygn. II SA/Wr 277/03).

W przypadku braku MPZP geodeta-projektant może pomocniczo kierować się zapisami innych dokumentów planistycznych takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plan ogólny gminy czy uchwała krajobrazowa. Nie są one jednak dla projektanta wiążące.

2. Udział członków komisji w projektowaniu planu

Przy sporządzaniu projektu scalenia gruntów biorą udział, z głosem doradczym, członkowie komisji, o której mowa w art. 10 ust. 1.

Nie jest jasne, dlaczego ustawodawca zdecydował się na wpisanie tego ustępu w tym przepisie. Tym bardziej, że o udziale komisji jako ciała doradczego geodety-projektanta w toku projektowania planu scalenia, jest mowa wprost w art. 10 ust. 1 uScalWymGrunt. Jest to więc w zasadzie powtórzenie normy.

O roli komisji – zob. komentarz do art. 10.

1 Projekt scalenia lub wymiany gruntów określa proponowane granice wydzielonych gruntów oraz następujące zasady obejmowania tych 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.

2 Projekt scalenia lub wymiany wyznacza się na gruncie i okazuje uczestnikom scalenia lub wymiany.

1. Zasady obejmowania gruntów w posiadanie

Art. 23 ust. 1 uScalWymGrunt wskazuje minimum treściowe projektu scalenia lub wymiany, które stanowi jego istotę. Projekt ma więc określać proponowane granice wydzielonych gruntów oraz zasady obejmowania gruntów, które z kolei wskazuje bezpośrednio ustawa scaleniowa.

Jest oczywiste, że projekt musi zawierać określenie granic wydzielonych działek, gdyż każdy uczestnik musi wiedzieć, gdzie fizycznie znajdują się wydzielone mu grunty. Projekt powinien więc obejmować mapę scalenia lub wymiany, najlepiej z załączonym projektem wykazu zmian działek ewidencyjnych przed i po scaleniu gruntów.

Z kolei w przypadku zasad obejmowania gruntów, przyjęto następujące standardy:

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.

Artykuł nie wspomina nic o możliwości modyfikacji powyższych zasad, wobec czego należy uznać, że uScalWymGrunt odgórnie narzuca w tych przypadkach taki sposób przechodzenia gruntów na nowych właścicieli. Jediną elastyczność dopuszcza w kwestii określenia innego sposobu rozliczeń między samymi uczestnikami, z tym że i tak są one obowiązkowe, jeśli nie będzie miało zastosowania fizyczne użytkowanie gruntu.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 4 projekt może też, ale wyłącznie na zgodny wniosek zainteresowanych, ustalić sposób rozliczenia innych gruntów niż takich, gdzie są hodowane rośliny lub istnieją zabudowania. W toku postępowania, tacy właściciele powinni albo wspólnie zaakceptować propozycję geodety-projektanta co do określonego sposobu objęcia albo sami złożyć pokrywającą się w tym zakresie propozycję.

Treść przepisu art. 23 ust. 1 starosta winien zamieścić w decyzji kończącej postępowanie, aby każdy uczestnik został formalnie zapoznany z zasadami, które go obowiązują.

Taka konstrukcja usztywnienia zasad przez prawodawcę nie dziwi. Nie ma określonego momentu w roku, w którym scalenie się ma kończyć (momentu, gdy ma być wydana decyzja). Stąd łatwa droga do konfliktogennych sytuacji polegających na „przejmowaniu” przez kogoś plonów lub upraw, które za chwilę będą gotowe do zbiorów. Podobnie samo istnienie zabudowań nie powinno blokować wejścia w teren nowego właściciela pod pretekstem tego, że poprzedni jeszcze nie jest gotowy do ich przeniesienia lub likwidacji. Można by jednak zastanowić się, czy uScalWymGrunt nie powinna dopuszczać do ustalenia na zgodny wniosek uczestników innych zasad, pozostawiając obecnie obowiązujące jako domyślne.

Mimo bycia przykładem administracyjnego prawa materialnego, przepis art. 23 ust. 1 już po przeprowadzeniu scalenia stanowi podstawę do roszczeń cywilnoprawnych. WSA w Rzeszowie, w wyroku z dnia 18 września 2019 r., sygn. II SA/Rz 1167/18, odniósł się do kwestii naruszania obowiązków przez nowego właściciela w kwestii zbiorów: „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”.

Normy przejmowania gruntów określone w art. 23 ust. 1 nie stanowią kwestii kluczowych dla oceny czy została zachowana zasada ekwiwalentności. W przypadku upraw specjalnych należy to badać pod kątem wypełnienia dyspozycji art. 11 ust. 3 uScalWymGrunt (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 13 marca 2023 r., sygn. II SA/Rz 1349/22).

2. Okazanie projektu uczestnikom

Art. 23 ust. 2 nakazuje obowiązkowe okazanie projektu uczestnikom scalenia lub wymiany oraz wyznaczenie go na gruncie. Stanowi to jedną z gwarancji czynnego udziału stron w postępowaniu (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 października 2022 r., sygn. II SA/Rz 1015/21).

Okazanie projektu może przybrać dwojaką postać, z czego jedna jest obowiązkowa. Starosta wraz z geodetą mogą wyłożyć do wglądu dokumentację projektową (mapy, wykazy porównawcze), wyznaczając terminy dla uczestników do zapoznania się z projektem. Ustawa scaleniowa nie reguluje jak długo miałyby być dostępne te dokumenty, powinno się to więc dostosować do liczby uczestników. Po drugie, należy okazać (obowiązkowo umożliwić) zainteresowanym uczestnikom projekt „na gruncie” tj. fizycznie w terenie, tak, by zobaczyli jak potencjalnie może „wyglądać” nowo wydzielony im grunt.

Stąd w przepisie zawarto określenie, że projekt „wyznacza się na gruncie”. Chodzi tu o prace techniczne w terenie, najczęściej polegające na wyznaczaniu punktów granicznych w postaci palików, chorągiewek i innych tego typu oznaczeń, a także, w razie potrzeby, stabilizacji punktów granicznych. Wyznaczenie projektu na gruncie może zostać potwierdzone protokołem, np. rady uczestników scalenia (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2014 r., II SA/Gl 662/14).

Każdy uczestnik powinien być dodatkowo indywidualnie poinformowany o dacie i miejscu okazania jego nowo wydzielonego gruntu. Może to robić też inny podmiot związany z opracowaniem projektu, np. geodeta lub biuro geodezji – zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 maja 2022 r., II SA/Ke 11/22, w sprawie której zawiadomienia indywidualne

kierowało właśnie opracowujące projekt Biuro Geodezji. O zawiadomieniach – zob. komentarz do art. 31.

Udział w okazaniu jest prawem, ale nie obowiązkiem uczestnika. Przepis skierowany jest do starosty jako organu prowadzącego postępowanie, by to on umożliwił przeprowadzenie czynności z udziałem stron. Brak udziału w okazaniu w wyznaczonym terminie (terminach) nie oznacza, że projektu nie okazano. Dobitnie podsumował to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r., sygn. II OSK 752/09: *„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 stawiał się w wyznaczonym terminie celem udziału w tych czynnościach nie może sama przez się przemawiać za przyjęciem stanowiska, że projekt scalania nie został wyznaczony na gruncie i nie został okazany”*.

Okazanie jest elementem obowiązkowym postępowania. Każda korekta projektu wymaga ponownego wyznaczenia na gruncie i okazania uczestnikom (zob. komentarz do art. 26). Dopiero projekt scalenia skorygowany z dopełnieniem tych proceduralnych wymogów może być przedmiotem zatwierdzenia (tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II SA/Po 1106/19).

- 1 Uczestnicy scalenia, w terminie 14 dni od dnia okazania projektu scalenia gruntów, mogą zgłaszać na piśmie staroście zastrzeżenia do tego projektu.**
 - 2 Zastrzeżenia do projektu scalenia gruntów rozpatruje starosta, po zasięgnięciu opinii komisji, o której mowa w art. 10 ust. 1.**
-

1. Funkcja gwarancyjna zastrzeżeń do projektu

Możliwość wnoszenia zastrzeżeń, a więc uwag lub propozycji korekt do projektu jest jedną z najważniejszych gwarancji ochronnych interesów uczestnika scalenia. Procedura została więc dosyć ściśle uregulowana, nie tylko w art. 24 uScalWymGrunt, ale także w art. 25 i poniekąd w art. 26.

2. Wnoszenie zastrzeżeń

Uczestnik ma prawo wnieść zastrzeżenie w ciągu 14 dni następujących po okazaniu. Jeżeli okazanie odbyło się tylko w formie wizytacji w terenie, to termin powinno liczyć się od tego momentu (daty podpisania protokołu). Natomiast jeśli dodatkowo organ wyłożył dokumentację do wglądu uczestnikom na dłuższy czas, to datę powinno liczyć się od ostatniego dnia wyłożenia dokumentów. Podczas okazania uczestnik powinien zostać poinformowany o terminie na wnoszenie zastrzeżeń (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Rz 115/08). Przekroczenie tego terminu wiąże się z nieskutecznością zastrzeżenia powodującą, że starosta i komisja go nie rozpatrzą. Za wniesienie w terminie powinno się również uznawać nadanie pisma w placówce pocztowej zgodnie z art. 57 § 5 KPA.

Zastrzeżenie powinno zostać wniesione na piśmie. Za takowe powinny być też uznane uwagi wniesione ustnie do protokołu i podpisane przez uczestnika z zaznaczeniem, że są to zastrzeżenia do projektu.

Nie ma ograniczeń co do zgłaszanych zastrzeżeń. Uczestnik może mieć uwagi co do kształtu, powierzchni, jakości gruntów, ich rodzaju czy potencjalnie przydzielanej infrastruktury. Może składać zastrzeżenia co do wydzieleni dotyczących jego osoby, ale także ogólnych rozwiązań. Nie jest też powiedziane, że zastrzeżenia można składać indywidualnie – jak najbardziej dopuszczalne są wspólne protesty uczestników (zob. np. wyrok

WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. II SA/Bk 694/15; wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2022 r., II SA/Kr 1221/21).

Zgodnie z ogólną regułą postępowań administracyjnych, pismo należy kwalifikować według jego treści, a nie tylko formy zewnętrznej lub tytułu. Wszystkie pisma zawierające krytyczne uwagi, złożone przez uczestnika komasacji w terminie ustawowym winny być traktowane jako poprawne wniesienie zastrzeżenia i rozpatrzone. WSA w Rzeszowie w orzeczeniu z dnia 16 maja 2023 r., sygn. II SA/Rz 630/22, stwierdził wprost, że zgłoszony w terminie „wniosek o zmianę projektu scalenia” potraktować należy jako zastrzeżenia do projektu.

3. Rozpatrywanie zastrzeżeń

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów przyznała prawo do rozpatrzenia zastrzeżeń organowi prowadzącemu postępowanie komasacyjne, czyli staroście. Jest to jego główne uprawnienie dotyczące możliwości ingerencji w prace geodety-projektanta oraz w sam projekt. Co do zasady bowiem, to geodeta opracowuje szczegóły techniczne rozwiązań przyjmowanych w ramach scaleń lub wymian (zob. komentarz do art. 10). Tymczasem uwzględnienie uwagi uczestnika przez starostę powoduje, że projekt musi zostać w jakiś sposób zmieniony. Tu warto przytoczyć jako przykład wyrok WSA w Poznaniu, z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. II SA/Po 1106/19, gdzie stwierdzono, że skoro w toku procedury scaleniowej zastrzeżenie w przepisany prawem trybie zaopiniowano pozytywnie przez komisję doradczą i również pozytywnie rozstrzygnięto, to oznacza, że projekt scalenia rzeczywiście wymagał przeprojektowania np. przez przywrócenie położenia działek uczestnika w granicach przed scaleniem. Jak skonstatował sąd w przywołanym wyroku – *„procedura badania zastrzeżeń została ukształtowana w taki sposób zapewne dlatego, aby można było uwagi zainteresowanych uczestników scalenia uwzględnić na odpowiednio wczesnym etapie i wciągnąć do zatwierdzanego później decyzją administracyjną kompleksowego projektu scalenia”*. Możliwe jest częściowe uznanie zastrzeżenia.

To starosta ostatecznie decyduje o uznaniu zastrzeżenia (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 maja 2023 r., sygn. II SA/Rz 328/23), a w przypadku negatywnego rozpatrzenia zastrzeżenia jedyną drogą kwestionowania planu scalenia przez uczestnika może być już tylko odwoływanie się od decyzji zatwierdzającej. Natomiast nie może ostać się decyzja starosty, która zatwierdza projekt scalenia sprzeczny z wcześniej zaakceptowanym przez niego samego zastrzeżeniem (wyrok WSA w Poznaniu z 19 lutego 2020 r., sygn. II SA/Po 1106/19).

W komentowanym ust. 2 art. 24 uScalWymGrunt ustanowiono zasadę, zgodnie z którą starosta rozpatruje zastrzeżenia po zasięgnięciu opinii komisji, o której mowa w art. 10 ust. 1. Oznacza to, że komisja doradcza co prawda bierze udział w procedurze rozstrzygania zastrzeżeń, ale to nie ona decyduje czy zostaną uwzględnione. Jest to wyłączna kompetencja starosty. Starosta nie jest też związany opinią komisji. Obowiązkowo musi

jednak zasięgnąć zdania członków tego ciała doradczego. W temacie zob. wyroki: NSA z dnia 25 października 2012 r., sygn. II OSK 496/12; WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2023 r., sygn. II SA/Kr 1504/22, WSA w Rzeszowie z dnia 26 stycznia 2024 r., sygn. II SA/Rz 1863/23. Merytoryczne rozstrzygnięcie dokonane w rzeczywistości samodzielnie przez komisję i geodetę-projektanta, bez udziału starosty, należy uznawać za poważne naruszenie procedury, mogące przyczynić się do uchylenia decyzji scaleniowej (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. II SA/Rz 868/15). Zdanie komisji co do negatywnego rozpatrzenia zastrzeżenia może być jednak silną podstawą do zaakceptowania projektu przez starostę (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 17 maja 2022 r., sygn. II SA/Ke 11/22). Brak w aktach postępowania opinii komisji na temat zastrzeżeń i protokołu jej posiedzenia z dnia badania zastrzeżeń może zostać przez sąd uznane za przesłankę wydania decyzji z naruszeniem prawa (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II SA/Kr 1243/22).

Szczegółowo o roli komisji w rozpatrywaniu zastrzeżeń zob. komentarz do art. 25.

Zastrzeżenia i sposób ich rozstrzygnięć powinny być opisane (nawet w sposób ogólny co do tematu zastrzeżeń czy liczbowo) w uzasadnieniu decyzji. Dobrą praktyką jest zawarcie w załączniku do decyzji wykazu zastrzeżeń wraz z informacją na temat opinii komisji i rozstrzygnięciem przez starostę. Chodzi o to, aby w wyczerpujący sposób opisać zastrzeżenia uczestników oraz sposób, w jaki zostały one rozstrzygnięte przez organ (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 czerwca 2015 r., II SA/Lu 581/14 gdzie sąd ocenił wyczerpujący opis zastrzeżeń w uzasadnieniu jako dowód na wypełnienie dyspozycji art. 24 ust. 2 uScaWymGrunt; także wyrok WSA w Rzeszowie z 24 października 2023 r., sygn. II SA/Rz 1370/23).

- 1** Opiniowanie zastrzeżeń do projektu scalenia gruntów przez komisję, o której mowa w art. 10 ust. 1, odbywa się w obecności zainteresowanych uczestników scalenia oraz przynajmniej połowy liczby członków komisji.
- 2** W razie potrzeby komisja lub upoważnieni przez nią członkowie dokonują oględzin.
- 3** O terminie i miejscu posiedzenia komisji oraz 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.
- 4** 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.

1. Udział komisji w rozpatrywaniu zastrzeżeń

Opinia komisji doradczej jest wymagana do rozstrzygnięcia zastrzeżenia przez starostę (zob. komentarz do art. 24). Należy przypomnieć, że w świetle komentowanych regulacji ustawy scaleniowej opinia komisji nie ma charakteru wiążącego dla organu decyzyjnego, jakim jest w myśl art. 24 ust. 1 ww. ustawy starosta. Starosta ma jedynie obowiązek zasięgnąć opinii komisji i nie jest nią związany (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 stycznia 2024 r., sygn. II SA/Rz 1863/23).

O samym udziale komisji w rozstrzyganiu zasadności zastrzeżeń uczestników mówi art. 25 uScalWymGrunt.

Ustawa scaleniowa narzuca dwa wymogi, by opinia miała moc prawną. Jest to obecność zainteresowanych uczestników scalenia oraz przynajmniej połowy liczby członków komisji.

Obecność zainteresowanych uczestników scalenia oznacza, że mają oni prawo wziąć udział w posiedzeniu komisji, by przedstawić swoje wątpliwości lub wyjaśnić, o co w nich chodzi z perspektywy ich interesów. Mogą oczywiście też w bierny sposób przystuchiwać się ewentualnym obradom. Udział nie jest obowiązkowy, lecz jest to prawo każdego uczestnika, który poprawnie wniósł zastrzeżenie lub jego interesu dotyczy rozpatrywa-

na uwaga tudzież propozycja (zob. niżej). Nie da się bowiem przymusić uczestnika do obecności, byłby to też łatwy sposób do celowego zablokowania prac komisji w postaci niestawiennictwa i doprowadzenia do blokady rozpatrywania zastrzeżeń przez osoby, którym propozycje w zastrzeżeniu nie pasują. Dlatego nakaz ten powinno odczytywać się jako obowiązek skutecznego powiadomienia uczestników o posiedzeniu z wezwaniem do udziału.

O terminie i miejscu posiedzenia komisji uczestnik musi zostać powiadomiony pisemnie (lub w inny, przyjęty w danej miejscowości sposób) na co najmniej 3 dni przed posiedzeniem (art. 25 ust. 3). Powiadomienie uczestnika to rola organu prowadzącego postępowanie. Dlatego starosta, w porozumieniu z przewodniczącym komisji doradczej, w pierwszej kolejności po odnotowaniu wpłynięcia zastrzeżeń powinien, z odpowiednim wyprzedzeniem, ustalić termin i miejsce posiedzenia komisji. Następnie, starosta powinien zawiadomić osoby lub podmioty będące stronami, a których dotyczy zastrzeżenie. Jeśli ewentualne uwzględnienie zastrzeżenia może dotyczyć większej liczby uczestników, wzywa się wszystkich na jeden termin. Ponieważ trzy dni to dosyć krótki termin, organ powinien zadbać by w zależności od liczby zainteresowanych uczestników, zawiadomienie dotarło do nich odpowiednio wcześniej, by każdy mógł (teoretycznie) w spotkaniu uczestniczyć. Uczestnik może wyznaczyć pełnomocnika, który będzie w jego imieniu uczestniczył w opisywanych czynnościach (zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 28 listopada 2019 r., sygn. II SA/Bk 633/19).

Brak zawiadomienia stanowi naruszenie przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Jednakże jeśli nie miało to istotnego wpływu na wynik sprawy, a z protokołu posiedzenia komisji scaleniowej wynika dodatkowo, że pomimo nieobecności uczestników komisja rozpoznając zastrzeżenia wzięta również pod uwagę ich życzenia, to nie musi się to wiązać z nieprawidłowością decyzji, zwłaszcza jeśli została zachowana zasada ekwiwalentności (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 maja 2023 r., sygn. II SA/Rz 630/22).

Dla ważności opinii wymagane jest, by komisja obradowała przy kworum, wynoszącym połowę liczby jej członków. Z posiedzenia komisji powinno więc sporządzić się protokół z podpisami obecnych członków tego doradczego gremium. Powinno się w nim także uwzględnić podpis zainteresowanych uczestników biorących udział w posiedzeniu w celach dowodowych. Obradowanie w składzie niespełniającym wymogu liczbowego (tj. poniżej połowy liczby powołanych członków komisji) oznacza poważne naruszenie przepisów postępowania scaleniowego (zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. II SA/Rz 868/15).

Przepisy nie wskazują formy opinii. Co do zasady powinna ona określać czy jest całościowo lub częściowo pozytywna lub negatywna. Wyobrazić sobie można różne sposoby jej wyrażania – proste, jednozdaniowe wyrażenie zgody lub sprzeciw wobec propozycji z zastrzeżeń; szczegółowy opis zagadnienia wraz z oceną; propozycje konkretnych

poprawek; sformułowanie kontrpropozycji w stosunku do zastrzeżenia; ekspertyza rzeczoznawcy przyjęta jako stanowisko komisji. Niemniej, powinna ona w formie pisemnej zostać przekazana staroście. Ponieważ komisja jest ciałem kolegalnym, przyjęcie opinii bądź stanowiska powinno zostać dokonane w głosowaniu, przybierając formę udokumentowanej pisemnie uchwały. Treść samej opinii może stanowić załącznik do uchwały albo być integralną częścią treści uchwały. Ważne, by opinia została formalnie przyjęta, co zostanie zaprotokołowane.

Jeśli komisja odmówi wydania opinii z jakichś względów i informacja ta trafi w formalny sposób do starosty (na piśmie), powinno się uznać, że jest to jednak wyrażenie opinii. M. Karciarz sugeruje, że należy uznawać to za opinię negatywną (LEX, QA 1859273). Jest to rozsądne, gdyż wydaje się, że gdyby komisja chciała nanieść poprawki na projekt, przy którego sporządzaniu miała głos doradczy (art. 10 ust. 1 i art. 22 ust. 2 uScaWymGrunt), to zaopiniowałaby zastrzeżenie pozytywnie. Trudniejsza sytuacja byłaby wtedy, gdyby komisja w żaden sposób nie poinformowała starosty o swojej opinii. By uniknąć takich sytuacji, starosta powinien wyznaczyć komisji termin na jej udzielenie z zastrzeżeniem, że brak opinii organ uzna za opinię pozytywną bądź negatywną. Należy też uznać, że stronie scalenia przysługuje w takich sytuacjach ponaglenie z art. 37 KPA.

W razie potrzeby komisja lub upoważnieni przez nią członkowie dokonują oględzin (art. 25 ust. 2). Ustawa scaleniowa pozwala więc członkom komisji na naoczną ocenę w terenie słuszności twierdzeń wnoszącego zastrzeżenie. W takich oględzinach również mają prawo uczestniczyć zainteresowani uczestnicy scalenia. Podobnie, jak w przypadku posiedzeń komisji, tak i tutaj muszą zostać o tym powiadomieni na co najmniej trzy dni przed czynnościami. Teoretycznie, gdy organ i członkowie komisji wcześniej uznają, że przy danym zastrzeżeniu potrzebna będzie wizyta na gruncie, zawiadomienie dotyczące posiedzenia może zawierać od razu informację o planowanym odbyciu – nawet tego samego dnia – oględzin. Termin zostanie wtedy zachowany. Jednakże, oględziny powinno się ustalać głównie po rozpatrzeniu pisemnego zastrzeżenia i ewentualnego wysłuchania wyjaśnień uczestnika. Dopiero gdy i to nie rozwiewa wątpliwości komisji, jej członkowie powinni stwierdzić konieczność wizji lokalnej. Wydaje się, że prawidłowym rozwiązaniem byłoby też takie, że jeśli na posiedzeniu komisji są obecni wszyscy zainteresowani zastrzeżeniem uczestnicy, można z nimi umówić termin oględzin bezpośrednio (przy zachowaniu odstępu czasowego co najmniej 3 dni). Ustalenie daty powinno zostać zaprotokołowane i potwierdzone podpisami uczestników.

Opinie komisji powinny zostać uwzględnione w treści uzasadnienia ostatecznej decyzji zatwierdzającej projekt, ich wykaz może stanowić załącznik do decyzji starosty (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2021 r., sygn. IV SA/Wa 2597/20; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 października 2023 r., sygn. II SA/Rz 1370/23; zob. też komentarz do art. 24).

W artykule 25 ust. 4 ustawodawca wprost zawarł regułę, zgodnie z którą 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. Udział w czynnościach komisji przy rozpatrywaniu ich zastrzeżeń jest więc uprawnieniem, z którego uczestnik może, ale nie musi skorzystać. Robi to jednak na własne ryzyko, ponieważ rozstrzygnięcia nie po jego myśli wynikające z braku jego wyjaśnień, których być może oczekiwałaby komisja, nie mogą być w zasadzie przez niego kwestionowane.

Każdorazowe zmiany, wprowadzane do projektu scalenia po jego wyznaczeniu na gruncie i okazaniu uczestnikom scalenia, wymagają ponownego wyznaczenia na gruncie i okazania zainteresowanym uczestnikom.

1. Obowiązek okazania po zmianach projektu

W przypadku każdej zmiany projektu, która nastąpi po jego wstępnym opracowaniu, wyznaczeniu w terenie i okazaniu uczestnikom, organ i projektant muszą ponownie przeprowadzić procedurę okazaniową.

Każdorazowe zmiany oznaczają, że każda, nawet drobna korekta naniesiona na projekt po jego okazaniu zainteresowanym stronom musi zostać ponownie oznaczona na gruncie i pokazana uczestnikom, których będzie dotyczyć. Zmiana ta nie musi być dokonana tylko w konsekwencji rozpatrzenia zastrzeżeń. Może być też wynikiem ponownych przeliczeń, zmiany warunków geofizycznych lub technicznych w terenie, czy też zmiany koncepcji zagospodarowania poscaleniowego przez projektanta po dyskusji z komisją doradczą. Można też wyobrazić sobie sytuację, gdy już po formalnym etapie wnoszenia zastrzeżeń, dana społeczność zawnioskuje po prostu o ponowne zaprojektowanie układu poscaleniowego. Ustawa scaleniowa nie zakazuje bowiem nanoszenia poprawek po zastrzeżeniach i ich rozpatrzeniu. Ważne, by nie doszło jeszcze do etapu zatwierdzenia projektu przez starostę. Dopiero ten moment definitywnie kończy etap możliwych przeobrażeń projektu, a w konsekwencji obowiązku ich okazywania.

2. Możliwość wnoszenia zastrzeżeń po ponownym okazaniu

Okazanie odbywa się na takich samych zasadach jak za pierwszym razem – łącznie z możliwością wnoszenia zastrzeżeń. Przy czym należy tu uznać, że z perspektywy organu jest to gwarancja proceduralna przede wszystkim dla tych uczestników, którzy nie wnosili do tej pory takowych uwag, ale granice wydzielonych im gruntów zmieniły przebieg lub nastąpiła zmiana ich lokalizacji pod wpływem uwzględnienia zastrzeżenia złożonego przez innego uczestnika.

Gwarancja taka musi być zachowana, ponieważ gdyby po ponownym okazaniu nie byłoby takiej możliwości, część uczestników mogłaby być pokrzywdzona. Patrząc też na

brzmienie uScalWymGrunt, to, że można wnosić zastrzeżenia potwierdza art. 27 ust. 1, który mówi o zatwierdzaniu projektu, 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 mogą pojawić się zastrzeżenia.

Nic nie stoi też na przeszkodzie złożeniu ponownego zastrzeżenia przez składającego poprzednio – powinno ono jednak dotyczyć wyłącznie zakresu zastrzeżeń i gruntów, których one dotyczyły poprzednim razem. W takim przypadku organ powinien jednak mocno rozważyć zasadność zastrzeżenia, gdyż korekta nastąpiła na podstawie złożonej krytyki lub propozycji. Ze względów ekonomiki procesowej nie powinno się uwzględniać ponownych zastrzeżeń od tych samych uczestników, jeśli nie ma naprawdę ważnych powodów, gdyż ponowne okazanie wydłuża tylko czas postępowania.

Jeśli, mimo uchylecia decyzji, brak jest zmian w projekcie, nie trzeba okazywać go ponownie – zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 października 2022 r., sygn. II SA/Rz 624/15. W stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy po uchyleciu decyzji przez organ II instancji nie dokonywano zmian w projekcie scalenia. Po uzupełnieniu materiału dowodowego w wyznaczonych przez organ odwoławczy granicach, a także po wysłuchaniu uczestników w zakresie złożonych zastrzeżeń, projekt pozostawiono bez zmian, wobec czego nie okazano go uczestnikom. Sąd uznał to za działanie prawidłowe.

ARTYKUŁ 27

- 1** 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.
- 2** Projekt wymiany gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu, o którym mowa w art. 23 ust. 2, wszyscy uczestnicy wymiany przyjęli go bez zastrzeżeń.
- 3** Projekt scalenia lub wymiany gruntów zatwierdza, w drodze decyzji, starosta.
- 4** Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, poza wymogami określonymi w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, powinna określać:
 - 1) granice i powierzchnię obszaru scalenia lub wymiany gruntów;
 - 2) terminy i zasady objęcia w posiadanie gruntów wydzielonych w wyniku scalenia lub wymiany oraz sposoby rozliczeń, o których mowa w art. 2 ust. 3, art. 8, art. 14 ust. 1 oraz w art. 23 ust. 1;
 - 3) przebieg granic nieruchomości w wypadkach, o których mowa w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

1. Przestanki zatwierdzenia projektu scalenia

Zgodnie z art. 27 ust. 1 projekt scalenia gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po dokonaniu okazań większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń.

Starosta musi więc porównać liczbę uczestników scalenia z tymi, którzy po przeprowadzonej procedurze okazań i ewentualnego rozwinięcia w postaci rozpatrzenia zastrzeżeń i ewentualnych kolejnych poprawek i okazań, złożyli zastrzeżenia. Jeśli składających zastrzeżenia jest mniej niż połowa, nastąpiła główna przesłanka do zatwierdzenia projektu scalenia.

W przypadku braku zastrzeżeń od początku, wraz z minieniem terminu na ich zgłaszanie, starosta ma prawo do zatwierdzenia projektu.

Nie jest to jednak jedyna przesłanka do zatwierdzenia projektu scalenia. Starosta, jako organ prowadzący postępowanie i czuwający nad jego prawidłowością, powinien też dbać, by projekt spełniał ogólne cele i istotę procedury scaleniowej (zob. komentarz do art. 1 wraz z przytoczonym tam orzecznictwem). W szczególności, projekt powinien stanowić rzeczywistą poprawę warunków funkcjonowania gospodarki rolnej lub leśnej na danym terenie, przy jak największym wyważeniu interesów uczestników w postaci ekwiwalentności wydzieleń. Dopiero wtedy, jeśli organ uzna, że projekt przygotowany przez geodetę spełnia te warunki, powinno dojść do jego zatwierdzenia. Jeśli organ stwierdziłby natomiast przed zatwierdzeniem jakąś nieprawidłowość proceduralną, powinien tę czynność powtórzyć, by decyzja nie mogła zostać podważona.

Powyższe wynika z samego brzmienia artykułu 27 ust. 1 uScalWymGrunt, ponieważ gdyby ustawodawca chciał, żeby brak zastrzeżeń większości uczestników był jedyną przesłanką zatwierdzenia, sformułowałby przepis w sposób nakazujący np. „Projekt scalenia gruntów jest zatwierdzany”, a nie „może być zatwierdzony”. Pozwala to na nanoszenie też kolejnych poprawek do projektu, mimo że została już spełniona przesłanka „zastrzeżeniowa”. To od organu i geodety-projektanta zależy tutaj stwierdzenie, że projekt scaleniowy jest już optymalny. Ze względu na zazwyczaj skomplikowaną i długotrwałą procedurę, organ powinien jednak zatwierdzić projekt niezwłocznie po stwierdzeniu spełnienia przesłanek.

Konstrukcja oparta o brak zastrzeżeń ze strony większości uczestników, w połączeniu z możliwością ich nieuwzględnienia (zob. komentarz do art. 24 i 25) jest słuszna biorąc pod uwagę specyfikę postępowania. Gdyby każde jedno zastrzeżenie, zwłaszcza po ponownym okazaniu, powodowało konieczność uzyskania od uczestnika akceptacji ponownego przeprojektowania, scalenie mogłoby się nigdy nie zakończyć. Obrazowo przedstawił to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w swoim wyroku z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Kr 1206/14: *„Przykładowo, jeżeli działka x w projekcie scalenia i wymiany gruntów została zaproponowana uczestnikowi A, to późniejsze przeprojektowanie działki x na rzecz innego uczestnika (uczestnika B) wymaga zaproponowania innej działki y na rzecz uczestnika A, co uruchamia całą pulę zmian i działek, i ich konfiguracji. Jest to oczywiście możliwe, ale także można uznać za zasadne i takie podejście organów administracji, które w przypadku jednostkowych zastrzeżeń lub odmowy akceptacji zaproponowanych działek, nie chcą uruchamiać procedury ich kolejnej wymiany. Może bowiem okazać się, że po ponownym przydzieleniu projektowanych działek, inni uczestnicy wyrażą swój sprzeciw. To zaś może doprowadzić do przeciągania procedury scaleniowej latami.”*

2. Przestanki zatwierdzenia projektu wymiany

W przypadku postępowania wymiennego główna przesłanka jest dalej idąca, ponieważ projekt musi uzyskać akceptację absolutnie wszystkich uczestników. Jest to logiczne, gdyż po raz kolejny należy tu przywołać konsensualny wymiar tego typu postępowań.

By nie było wątpliwości co do zgody na projekt wymiany, uczestnicy powinni złożyć staroście pisemne oświadczenia o jego akceptacji. Mogą to zrobić pojedynczo, ale też jednym, wspólnym pismem. Ustawa scaleniowa nie mówi w jakim terminie powinno to nastąpić, ale odwołuje się do art. 23 ust. 2 jako procedurze okazania. Per analogiam, powinno się więc dać co najmniej 14 dni na zgłoszenie zastrzeżeń (sprzeciwu), tak jak jest to w przypadku scaleń. Natomiast z braku jakiejkolwiek informacji ze strony uczestników, starosta ma prawo zaakceptować projekt, uznając, że nie wpłynęły tym samym zastrzeżenia.

Podobnie jak w scaleniach, starosta musi ocenić projekt także pod kątem spełnienia celu wymiany określonego w art. 5 uScalWymGrunt.

Brak zgody jednego z podmiotów planowanej wymiany stanowi materialnoprawną przesłankę odmowy zatwierdzenia projektu wymiany gruntów w formie decyzji. Przemawia za tym art. 104 § 1 KPA, a także treść art. 5 ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 3 uScalWymGrunt, przewidujący odmowę wszczęcia postępowania w drodze decyzji. Takiego stanowiska nie osłabia treść art. 13 ust. 6 uScalWymGrunt, albowiem dotyczy on tylko szczególnego fragmentu całego postępowania wymiennego (tak: Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. II SA/Wr 297/07).

3. Decyzja jako forma zatwierdzenia projektu

Projekt scalenia lub wymiany zatwierdza się w formie decyzji administracyjnej (art. 27 ust. 3 uScalWymGrunt). Jest to logiczne, biorąc pod uwagę, że obie procedury są w swej istocie postępowaniem administracyjnym.

W momencie stania się decyzji ostateczną, oznacza to przejście w fazę zagospodarowania poscaleniowego.

4. Elementy decyzji

Art. 27 ust. 4 uScalWymGrunt wskazuje co musi znaleźć się w decyzji zatwierdzającej projekt. Zgodnie z tym przepisem decyzja:

1. musi spełniać wymogi określone w kodeksie postępowania administracyjnego. Chodzi o elementy wskazane w art. 107 § 1 KPA, a więc:

- a) oznaczenie organu administracji publicznej;
 - b) datę wydania;
 - c) oznaczenie strony lub stron;
 - d) powołanie podstawy prawnej;
 - e) rozstrzygnięcie;
 - f) uzasadnienie faktyczne i prawne;
 - g) pouczenie o możliwości odwołania się od decyzji oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
 - h) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji;
2. określać:
- a) granice i powierzchnię obszaru scalenia lub wymiany gruntów;
 - b) terminy i zasady objęcia w posiadanie gruntów wydzielonych w wyniku scalenia lub wymiany oraz sposoby rozliczeń, o których mowa w art. 2 ust. 3 (wydzielanie gruntów zabudowanych), art. 8 (zasada ekwiwalentności oraz dopłaty), art. 14 ust. 1 (wydzielanie użytków tego samego rodzaju) oraz w art. 23 ust. 1 (zasady zbiorów plonów i dostępu do gruntów zabudowanych);
 - c) przebieg granic nieruchomości w wypadkach, o których mowa w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne (zob. komentarz do art. 7a).

Chociaż art. 27 ust. 4 wskazuje co stanowi minimum treści decyzji, organ powinien pamiętać, że w zasadzie cała treść uScalWymGrunt zawiera elementy, które przynajmniej w uzasadnieniu decyzji należy zawrzeć. Patrząc na systematykę ustawy scaleniowej należy tu wskazać następujące, potencjalne tematy:

- 1. zniesienie bez odszkodowania niepotrzebnych służebności gruntowych i przeniesieniu innych (art. 19 uScalWymGrunt);
- 2. zniesienie współwłasności gruntów (art. 2 ust. 4 uScalWymGrunt);
- 3. informacja o zastrzeżeniach do szacunku gruntów i sposobie ich rozpatrzenia (art. 12 uScalWymGrunt);
- 4. informacja o zastrzeżeniach do projektu i sposobie ich rozpatrzenia (art. 24 i 25 uScalWymGrunt);
- 5. wydzielenie gruntów pod drogi i miejsca użyteczności publicznej (art. 17 uScalWymGrunt);

6. wydzielenie gruntu na rzecz rolniczej spółdzielni produkcyjnej (art. 16 uScalWymGrunt);
7. zasady ponoszenia opłat melioracyjnych (art. 18 uScalWymGrunt);
8. zakres prac w ramach zagospodarowania poscaleniowego (art. 1 ust. 2 pkt 9 uScalWymGrunt);
9. informacja o wpisach w księgach wieczystych jakie poczyni sąd w związku z wydaniem decyzji (art. 29 uScalWymGrunt);
10. informacja o sposobie ogłoszenia decyzji i skutkach prawnych z tego wynikających (art. 28 ust. 1 uScalWymGrunt).

W uzasadnieniu powinno się też opisać przebieg proceduralny – wybór rady uczestników scalenia, powołanie komisji, o której mowa w art. 10 ust. 1, zatwierdzenie zasad szacunku, okazywanie projektu, zatwierdzanie, gleboznawcza klasyfikacja, zebrania, opinie biegłych, wydane w związku z postępowaniem decyzje środowiskowe.

Ponadto, organ może zdecydować się na zastosowanie nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Jest to zrozumiałe w kontekście szczególnie długich postępowań, ze względu na interes ich uczestników. Zgodnie z art. 108 § 1 KPA, 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 gospodarki narodowej przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Biorąc pod uwagę kontekst scalenia i jego instytucji należy mieć na uwadze interesy społeczne związane z potrzebą jak najszybszego osiągnięcia ogólnych celów scalenia (np. poprzez przeprowadzenie prac zagospodarowania poscaleniowego), a także wyjątkowo ważne interesy stron oparte na ich interesach ekonomicznych (ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach, co pozwoli na zamrożony do tej pory obrót nieruchomościami).

Decyzja (jej uzasadnienie), ze względu na stopień skomplikowania postępowań komasacyjnych, powinna być wyczerpująca treściowo, zwłaszcza w kontekście potwierdzenia zagwarantowania uczestnikom czynnego udziału oraz wyważenia ich interesów w kontekście celów i istoty scalenia. Należy bowiem pamiętać, że postępowanie scaleniowe zakłada, że interesy uczestników będą się krzyżować, a organ powinien dążyć do uwzględnienia interesów i życzeń wszystkich uczestników, by dążyć do obiektywnego kompromisu w tym zakresie (zob. też komentarz do art. 1 z przytoczonym tam orzecnictwem). Uzasadnienie powinno wskazać więc takie elementy postępowania, które to potwierdzają. W tym kontekście można przywołać fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 19 października 2022 r., sygn. II SA/Rz 1015/21, w którym są sygnalizowane główne punkty zaczepienia dla organu prowadzącego postępowanie: *„Wskazać należy, że gwarancje praw uczestników scalania zapewnia etapo-*

wość 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 scalania, 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”.

Wypełnienie zasady ekwiwalentności w praktyce często udowadniają odpowiednio przygotowane wykazy i rejestry szacunkowe, które mogą stanowić załączniki do decyzji.

5. Czas trwania postępowania a moment wydania decyzji

W szczególności, organ w postępowaniu scaleniowym nie jest związany terminami wynikającymi z KPA i nie powinien wydawać decyzji o zatwierdzeniu projektu wyłącznie z tego powodu, że procedura trwa już dłuższy czas, a nawet, że zbliża się lub przekroczyła termin wskazany w postanowieniu wszczynającym. Oczywiście, powinien on dążyć, by zakończyć postępowanie scaleniowe lub wymienne we wskazanej, przewidywanej na początku procedury, dacie. Jest to jednak wyłącznie termin instrukcyjny. Specyfika postępowań komasacyjnych powoduje, że nie jest możliwe przełożenie „normalnych” terminów z postępowań administracyjnych na procedurę scaleniową. Regulacje KPA można stosować wyłącznie pomocniczo i to do pojedynczych czynności, a nie do, z założenia rozciągniętego w czasie, postępowania jako takiego. W zakresie terminu zakończenia postępowania – zob. komentarz do art. 7 wraz z przytoczonym tam wyrokiem sygn. II SAB/Rz 197/22.

6. Możliwość wydania decyzji odmownej

Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów milczy na temat ewentualnej decyzji odmawiającej zatwierdzenia projektu. W szczególności, ustawodawca nie chciał jakby zauważyć potencjalnie niekorzystnej dla organu sytuacji, gdy większość uczestników wnosi zastrzeżenia nie tylko po pierwszym okazaniu, ale także kolejnych. Decyzja odmawiająca nie jest wymieniona w przepisie dotyczącym publikacji (art. 28), gdzie wymienione są m.in. decyzja o odmowie wszczęcia postępowania oraz decyzja o umorzeniu postępowania.

Na zasadzie *a contrario* należy przyjąć, że starosta nie może zaakceptować projektu scalenia jeśli większość uczestników wnosi zastrzeżenia. Oczywiście, po to ustanowiono procedurę z art. 24-25 uScalWymGrunt, niemniej nie jest pewnym co w sytuacji, gdy zastrzeżenia za każdym razem wnosi większość uczestników. Nawet to, że nie zostaną one zaakceptowane nie zmienia faktu, że w kontekście brzmienia art. 27 ust. 1 większość z nich takie zastrzeżenia wniosła, a po prostu nie zostaną wprowadzone zmiany.

Systemowo ujmując, każde postępowanie administracyjne powinno wiązać się z wydaniem decyzji merytorycznej. Wydaje się więc, że istnieje teoretyczna, choć bardzo mało prawdopodobna, możliwość wydania decyzji odmawiającej zatwierdzenia projektu scalenia, zwłaszcza po kilkukrotnych, nieudanych próbach uzyskania większości stron niewnoszących zastrzeżeń. Decyzja taka powinna być wzmocniona argumentacją o ewentualnym braku możliwości osiągnięcia celów scalenia, gdyż jednym z nich jest kompromis między interesami uczestników. Organ prowadzący zaś nie powinien zatwierdzać projektu, który nie wypełni celów scalenia. Projekt, który wywołuje konflikty na tle sąsiedzkim za takowy należy uznać.

Dodatkowym argumentem za możliwością wydawania decyzji odmownych jest przytoczony już wyżej 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 o scalaniu i wymianie gruntów wymieniona wprost.

Nie byłoby właściwe w takim momencie umorzenie postępowania. Ustawa scaleniowa nie reguluje kiedy należy to zrobić, więc zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 33 ust. 1 uScalWymGrunt, powinno się wziąć pod uwagę dyrektywy wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego. I tak, zgodnie z art. 105 § 1 kodeksu, postępowanie można umorzyć, gdy stało się ono z jakiegokolwiek przyczyny bezprzedmiotowe w całości albo w części. Ciężko jest jednak uznać, że w takim momencie postępowanie jest bezprzedmiotowe. Wnoszenie zastrzeżeń należy raczej uznać za przejaw aktywności stron, które chcą postępowanie merytorycznie zakończyć, chociaż przede wszystkim, bacząc na swój interes.

Nie jest oczywiście zakazane nanoszenie kolejnych korekt do projektu, aż do uzyskania sytuacji, gdy większość uczestników nie wniesie zastrzeżeń, akceptując w ten sposób projekt (zob. komentarz do art. 26). Jest to jednak sytuacja znacznie wydłużająca postępowanie, która świadomie jest wybierana przez organ prowadzący postępowanie, a co należy uzmysłwić uczestnikom. Wskazać więc tu należy dużą rolę pracowników organu, geodety-projektanta i członków komisji, którzy powinni uświadomić uczestnikom, np. na zebraniu, skutki wnoszenia ciągłych zastrzeżeń.

7. Wydanie decyzji częściowej

Choć w praktyce spotykało się decyzje akceptujące projekt w części, zostawiające niejako resztę obszaru scalenia „na później” to należy uznać to za absolutnie błędne rozwiązanie. Wynika to z istoty postępowania scaleniowego i czynności jakie są w jego trakcie podejmowane.

Przed wszystkim chodzi tu o efekty wydzielania poszczególnych gruntów. Wyznaczenie konkretnej powierzchni o określonych granicach, w tym o oznaczonym kształcie, powoduje, że dany „wyjęty” z obszaru scalenia zasób wpływa na możliwość wydzielania innych gruntów – ich lokalizacji, powierzchni, czasem także rodzaju gleb. Jak podkreśla się w orzecznictwie rozstrzygana początkowo w projekcie scalenia, a następnie w zatwierdzającej go decyzji administracyjnej sytuacja prawna każdego z uczestników scalenia wpływa na ukształtowanie sytuacji pozostałych uczestników (tak: wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 listopada 2021 r., sygn. II SA/Kr 1121/21). Należy też przypomnieć, że postępowanie ma rozstrzygać status całego terenu jednolicie, a nie poszczególnych działek ewidencyjnych – (np. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1736/15, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. II SA/Rz 112/21). Jedność i niepodzielność sprawy scaleniowej podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 października 2021 r., sygn. II SA/Rz 858/21, gdzie stwierdził, że taka ocena prawna spraw scaleniowych jest podyktowana charakterem samego postępowania jako procedury bardzo poważnie ingerującej w prawa rzeczowe jednostek oraz zasadą nierozwalnego powiązania pomiędzy granicami i obszarami gruntów objętych scaleniem.

Orzecznictwo odnosiło się do rozstrzygnięć częściowych przy okazji badania decyzji odwoławczych, gdzie organy II instancji próbowały uchylać decyzje częściowo (w stosunku do części działek), ze względu na odwołanie wniesione przez część uczestników.

W przywołanym wyżej wyroku NSA sygn. II OSK 1736/15 skrytykował częściowe rozstrzyganie spraw w instancji odwoławczej, określając uchylanie decyzji w części odnoszącej się do wybranych działek ewidencyjnych jako niedopuszczalne, a dodatkowo sprzeczne z logiką. Stwierdził również, że konieczne jest łączne rozpatrywanie w postępowaniu odwoławczym sprawy zatwierdzenia scalenia i wymiany gruntów na podstawie wszystkich wniesionych w terminie odwołań. Z kolei WSA w Rzeszowie w swoim orzeczeniu z 28 października 2010 r., sygn. II SA/Rz 579/09 skonstatował, że nietrafne jest sformułowanie, że w zakresie nie objętym odwołaniami, decyzja organu I instancji w stosunku do pozostałych uczestników scalenia staje się ostateczną. Przedmiotem sprawy administracyjnej w zakresie scalenia gruntów jest bowiem określony obszar scalenia, postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego zawiera m.in. określenie obszaru scalenia oraz wykaz jego uczestników, wyznaczając zatem zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania scaleniowego. Postępowanie administracyjne w sprawie scalenia gruntów musi respektować zasadę ogólną dwuinstancyjności (art. 15 KPA), co oznacza m.in.,

że organ odwoławczy nie może orzekać w innej sprawie, niż rozstrzygnięta w instancji pierwszej. Organ odwoławczy, który w wyniku wniesionego odwołania (odwołań) od decyzji wydanej w I instancji, ogranicza zakres swego rozstrzygnięcia pod względem przedmiotowym i podmiotowym, w porównaniu do decyzji wydanej w I instancji, w ocenie sądu rażąco narusza art. 15 KPA. O wielości stron postępowań i skutkach tegoż dla postępowania wypowiedział się również WSA w Gliwicach. Według składu orzekającego, występujące współuczestnictwo nie jest tylko formalne, a scalenie nie stanowi połączonych do wspólnego rozpoznania wielu spraw administracyjnych lecz tylko jedną sprawę administracyjną, obejmującą krzyżujące się interesy, a też niejednokrotnie wzajemnie sprzeczne, poszczególnych uczestników scalenia. Wydana więc na podstawie art. 27 ust. 3 i 4 ustawy scaleniowej decyzja zatwierdzająca projekt scalenia niewątpliwie rozstrzyga, w sposób globalny, jedną sprawę administracyjną, w której występuje po prostu wielość stron. Według gliwickiego sądu, art. 27 świadczy o tym jednoznacznie przez upoważnienie starosty do zatwierdzenia projektu scalenia dopiero wtedy, gdy po jego okazaniu większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń 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. Decyzja, mająca na celu korzystniejsze ukształtowanie warunków prowadzenia przez uczestników scalenia gospodarki rolnej, musi więc ujmować cały obszar scalenia gruntów regulując, w drodze swegoistego kompromisu, sytuację wszystkich uczestników scalenia (zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. II SA/GI 199/08).

Stanowisko prezentowane w niniejszym komentarzu można poprzeć argumentacją wyrażoną przez Naczelny Sąd Administracyjny w kontekście jednolitości postępowania. W wyroku z dnia 4 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 547/11, skład orzekający sformułował następujący, stanowczy pogląd: *„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 (...), 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 rozstrzyganie 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 pozo-*

stałej 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”.

8. Umorzenie postępowania

Jak było już zasygnalizowane wyżej, co do zasady można wydać decyzję umarzającą postępowanie scaleniowe, gdyż takową wymienia wprost art. 28 ust. 1 uScalWymGrunt mówiący o publikacji decyzji. Przestankami powinny być te, wskazane w art. 105 KPA. Zgodnie z tą kluczową regulacją, 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. Przekładając to na postępowania scaleniowe można wyobrazić sobie sytuacje, gdy postępowanie traci swój sens lub nie byłoby w stanie osiągnąć zakładanych celów – utrata poparcia uczestników dla prowadzenia postępowania (np. masowe wycofanie zgody na jego wszczęcie), znacząca zmiana stosunków społeczno-gospodarczych na danym terenie spowodowana czynnikami zewnętrznymi, sytuacja kryzysowa, która spowodowałaby porzucenie obszaru przez ludność lub klęska żywiołowa albo inne działanie żywiołów, którego skutkiem jest zmiana geofizycznych właściwości terenu.

O dodatkowej przestance umorzenia postępowania wymiennego, jakim jest brak zgody wszystkich uczestników wymiany na dokonany szacunek – zob. komentarz do art. 5.

- 1** Decyzję o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, decyzję odmawiającą wszczęcia postępowania scaleniowego, decyzję o umorzeniu postępowania scaleniowego oraz decyzję organu wyższego stopnia w tych sprawach, podaje się do publicznej wiadomości przez wywieszenie na okres 14 dni 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 zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego, a w przypadku decyzji organu wyższego stopnia w tych sprawach – także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ.
- 2** Z dniem upływu terminu, o którym mowa w ust. 1, decyzje wymienione w ust. 1, uważa się za doręczone wszystkim uczestnikom scalenia.
- 3** Decyzję o zatwierdzeniu projektu wymiany gruntów doręcza się uczestnikom wymiany na piśmie.
- 4** Do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 72 ust. 6 i 6a 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. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm. 1).
- 5** 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 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.

1. Ogłaszanie decyzji wydawanych w postępowaniu scaleniowym

Art. 28 uScalWymGrunt reguluje zasady ogłaszania decyzji wydawanych w ramach postępowania scaleniowego i wymiennego. Wszystkie decyzje dotyczące scaleń mają jednakowe zasady, których musi przestrzegać organ. Ich specyfiką jest publiczny tryb ogłaszania.

Ogłoszenie decyzji tych, a więc:

1. decyzji o wszczęciu postępowania;
2. decyzji o umorzeniu postępowania;
3. decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia;
4. ewentualnej decyzji organu odwoławczego w powyższych sprawach

przyjmuje formę obwieszczenia.

Decyzje takie, niezwłocznie po ich wydaniu (w ten sam dzień lub następny dzień roboczy), organ musi wywiesić jednocześnie:

- a) na tablicach ogłoszeń urzędów gmin, na terenie których są położone grunty objęte scaleniem;
- b) na tablicach ogłoszeń we wsiach, gdzie scalenie się odbywa;
- c) na stronach Biuletynu Informacji Publicznej starostwa powiatowego – w tym przypadku chodzi o starostwo, które prowadzi postępowanie (zob. komentarz do art. 6 uScalWymGrunt);
- d) w przypadku decyzji wojewody po odwołaniach – w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ.

Przepis nie zakazuje innych sposobów informowania o wydaniu decyzji. W szczególności można to uczynić za pomocą stron internetowych i serwisów należących do powiatów i gmin obejmujących obszar scalenia, przez ogłoszenia w mediach, publikacji komunikatów na serwisach społecznościowych organów. Nie będzie to mieć oczywiście znaczenia formalnego, ale jest pożądaną praktyką, by wiadomość ta dotarła do jak najszerzej grupy osób. Organ powinien wykorzystać też radę uczestników scalenia do rozpowszechniania informacji o wywieszeniu decyzji.

Decyzję należy wywiesić na 14 dni. Fizycznie decyzja może oczywiście wisieć na tablicach ogłoszeniowych dłużej, natomiast po 14 dniach następują skutki prawne. Uznaje się, że w tym momencie decyzja została doręczona do wszystkich uczestników scalenia (art. 28 ust. 2 uScalWymGrunt). Przy obliczaniu terminu, o jakim mowa w omawianym przepisie ustawy scaleniowej, obliczając jego upływ nie uwzględnia się dnia wywieszenia decyzji na tablicy ogłoszeń. Oznacza to, że termin rozpoczyna bieg dopiero następnego dnia (wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Kr 460/08).

Zastosowanie takiego mechanizmu opartego na fikcji prawnej doręczenia jest w pełni zrozumiałe, ze względu na specyfikę postępowań scaleniowych obejmujących duże te-

reny i wielość uczestników scalenia. Mimo powracających w trybach wymiaru sprawiedliwości skarg uczestników, którzy argumentują, że za późno dowiadywali się o decyzji starostów lub wojewodów, sądy administracyjne nie przełamują jednoznacznego brzmienia przepisów. Zestawiają przy tym przepisy art. 7 ust. 3 i art. 28 ust. 1 z art. 49 KPA mówiące o możliwości dokonywania zawiadomień stron w postaci obwieszczeń. Regulacja ta ma na celu uproszczenie procedury doręczania tak zawiadomienia o wszczęciu jak i orzeczeń wydanych w postępowaniu scaleniowym, ze względu na liczbę stron w postępowaniu. Służy to zapewnieniu szybkiego skutku doręczenia wobec wszystkich podmiotów, które są adresatami aktu administracyjnego (zob. wyroki NSA z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. II OSK 1622/14 z dnia 27 września 2016 r. sygn. II OSK 3166/14; oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 października 2023 r., sygn. II SA/Bk 661/23). Oznacza to też wyłączenie trybów doręczeń z art. 39-48 KPA (wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., sygn. II OSK 2343/15).

Naczelny Sąd Administracyjny, popierając wcześniejsze wyroki sądów wojewódzkich, stoi na stanowisku, że ewentualne wady dotyczące podania decyzji do wiadomości wymagają każdorazowo oceny, czy uchybienia te są tej natury, że mają rzeczywisty wpływ na wynik sprawy. Wiąże się to najczęściej z oceną, czy zapewniono stronom zapoznanie się z decyzją oraz czy nie zostało naruszone prawo strony do skorzystania ze środka odwoławczego. Pogląd taki wyraził Sąd w wyrokach z dnia 26 listopada 2009 r. sygn. II OSK 744/09 oraz z dnia 18 marca 2010 r. sygn. II OSK 752/09.

Klauzula informująca o skutkach prawnych wywieszenia decyzji, powinna znaleźć się w jej treści (zob. komentarz do art. 27).

Decyzja powinna zostać wywieszona i opublikowana w BIP w całości, łącznie z odpowiednio zanonimizowanymi załącznikami.

2. Doręczenie decyzji w postępowaniu wymiennym

Decyzję o zatwierdzeniu projektu wymiany gruntów doręcza się uczestnikom wymiany na piśmie (art. 28 ust. 3 uScalWymGrunt). Oznacza to doręczenie decyzji bezpośrednio uczestnikom, zgodnie z normami KPA (art. 109), bez specjalnego trybu obwieszczeń publicznych. Jest to rozwiązanie logiczne, biorąc pod uwagę, że postępowanie wymienne jest z założenia ograniczone do konkretnego kręgu podmiotów, które wspólnie chciały prowadzenia postępowania.

3. Wpływ na termin do wniesienia odwołania

Ponieważ uScalWymGrunt nie nakłada własnego terminu na możliwość wnoszenia odwołań od decyzji w postępowaniach komasacyjnych, należy stosować termin z KPA tj. 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 129 § 2 KPA w zw. z art. 33 ust. 1 uScalWymGrunt).

Z tego względu, sumarycznie od dnia powszechnego opublikowania decyzji zgodnie z art. 28 ust. 1 strony mają łącznie 28 dni na złożenie odwołania w przypadku scaleń. W przypadku wymiany, skoro doręcza się decyzje bezpośrednio uczestnikom, termin liczy się od dnia odebrania przez nich pisma.

Uczestnik scalenia nie musi czekać aż minie „formalny” termin doręczenia wszystkim uczestnikom oparty na fikcji prawnej doręczenia, by wnieść odwołanie. Po zapoznaniu się z decyzją starosty, niezadowolona strona ma prawo wnieść środek zaskarżenia nawet przed tą datą. Skoro tzw. fikcja doręczenia skutkuje tym, że określona jest jedynie końcowa data, w której uznaje się, że dochodzi do doręczenia decyzji, to nie można przyjąć, że złożenie środka zaskarżenia przed tą datą jest przedwczesne – tak stwierdził NSA w wyroku z dnia 27 września 2016 r., sygn. II OSK 3166/14. Pogląd ten jest jak najbardziej słuszny mając na uwadze istotę gwarancji procesowych uczestników.

4. Obowiązki dotyczące udostępniania informacji o środowisku

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 8 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 „uInfoŚrod”) wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów wydawanej na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Natomiast, Art. 73 ust. 2 uInfoŚrod przesądza, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w takich wypadkach wszczyna się z urzędu.

Ma to konsekwencje opisane w art. 28 ust. 5 i 6. Do decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, poprzedzonej decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, stosuje się przepisy art. 72 ust. 6 i 6a uInfoŚrod. – organ właściwy do wydania tej decyzji, dotyczącej przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, niezwłocznie po wydaniu decyzji, podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, a także udostępnia na okres 14 dni w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu treść tej decyzji. W informacji wskazuje się dzień udostępnienia treści decyzji. Udostępnienie dokumentacji sprawy następuje zgodnie z przepisami działu II, a więc w ramach trybów dotyczących udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie. Decyzja scalenkowa (jeśli była poprzedzona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach – czasem nie jest to konieczne) jest więc traktowana jak każdy dokument dotyczący wpływu na środowisko.

Natomiast do samego postępowania w sprawie wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany, jeśli było to poprzedzone decyzją środowiskową, stosuje się przepisy art. 86f ust. 6 (zawieszenie postępowania scalenikowego w całości albo w części

w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), art. 86g odwołanie od zezwolenia na inwestycję i skarga do sądu administracyjnego przysługujące organizacjom ekologicznym oraz art. 86h (wystąpienie o ustalenie posiadania przez wnoszącego odwołanie albo skarżącego przymiotu strony postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) uInfoŚrod.

- 1** Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stanowi tytuł do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych i podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów. Decyzja ta nie narusza praw osób trzecich do gruntów wydzielonych w zamian za grunty posiadane przed scaleniem lub wymianą.
- 1a** Po ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków nowych danych, wynikających z ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, sąd właściwy do prowadzenia ksiąg wieczystych, na wniosek starosty, dokonuje wpisów w księgach wieczystych w zakresie, o którym mowa w ust. 1 oraz wykreśla wzmiankę, o której mowa w art. 21 ust. 1. Jeżeli nieruchomość nie ma urządzonej księgi wieczystej, wniosek składa się do istniejącego zbioru dokumentów.
- 1b** Do wniosku, o którym mowa w ust. 1a, 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 – inne dokumenty stanowiące podstawę do ujawnienia tych zmian.
- 1c** Za dokonanie wpisów na podstawie ust. 1a nie uiszcza się opłat sądowych.
- 2** Obciążenia wpisane do ksiąg wieczystych, przenosi się z gruntów poddanych scaleniu lub wymianie na grunty wydzielone w wyniku scalenia lub wymiany.

1. Ujawnienie nowego stanu prawnego w księgach wieczystych

Art. 29 uScalWymGrunt reguluje formalne czynności po zakończeniu postępowania dotyczące aktualizacji stanu prawnego nieruchomości w księgach wieczystych. Wydzielenie gruntów o nowych powierzchniach, położeniu ewidencyjnym, a w końcu zmiana właścicieli działek musi znaleźć odzwierciedlenie w księgach potwierdzających stan prawny danej nieruchomości.

Zgodnie z ust. 1 omawianego przepisu decyzja starosty o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stanowi tytuł do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych. Jednocześnie jest podstawą do wprowadzenia scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów (o wprowadzeniu w posiadanie – zob. komentarz do art. 30).

Należy zauważyć, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, samo wydzielenie gruntów i decyzja scaleniowa lub wymienna, wskutek których aktualizuje się księgi wieczyste, nie stanowią w rozumieniu cywilistycznym nabycia pierwotnego nieruchomości. Decyzja ta nie narusza też praw osób trzecich do gruntów wydzielonych w zamian za grunty posiadane przed scaleniem lub wymianą. Art. 29 ust. 1 ustawy z 1982 r. odnosi się do sytuacji, gdy prawo własności jest już ujawnione w księdze wieczystej, a wskutek wymiany zmienia się właściciel nieruchomości. Oznacza to też, że w wyniku scalenia bądź wymiany, nabywa się grunty tylko w granicach takiego prawa z jakim rozpoczynało się uczestnictwo w postępowaniu, tzn. takie jakie się „wniosło” do sprawy (zob. postanowienie SO w Rzeszowie z dnia 7 maja 2019 r.; sygn. V Ca 765/18). Wiążącym skutkiem scalenia jest to, że wszystkie osoby zainteresowane tracą prawo własności lub inne prawa do gruntu dotychczasowego, zachowują natomiast w tym samym rozmiarze prawa do wydzielonego w drodze scalenia gruntu ekwiwalentnego (zob. postanowienie SN z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. IV CSK 275/08; postanowienie SN z dnia 19 marca 2009 r., IV CSK 310/08). Ponadto, SN potwierdził, że orzeczenie scaleniowe nie przesądza sporu o własność skomasowanego gruntu. Znaczy to tyle, że można na drodze sądowej dowodzić, iż osoba wskazana w orzeczeniu nie była właścicielem wszystkich działek przedscaleniowych, których ekwiwalent stanowi nową nieruchomość, i dlatego prawo własności scalonej działki należy w całości lub w części do osoby, która była właścicielem w całości lub części działek przedscaleniowych (zob. postanowienie SN z dnia 7 listopada 2008 r., IV CSK 277/08).

Ponadto, zgodnie z art. 29 ust. 2 uScalWymGrunt wszelkie obciążenia (w tym oczywiście przede wszystkim hipoteki) wpisane do ksiąg wieczystych nieruchomości przenosi się z gruntów poddanych procedurze komasacyjnej na grunty wydzielone w wyniku scalenia lub wymiany. Roszczenia „przechodzą” więc na nowo wydzielony grunt, gdyż postępowanie komasacyjne nie powoduje, że uczestnik się od nich uwalnia.

2. Wniosek o aktualizację wpisów w księgach wieczystych

Przy pomocy uNowel2021 dodano do art. 29 przepisy ust. 1a-1c regulujące konkretnie procedurę aktualizacji ksiąg wieczystych. Było to oczekiwane ze strony praktyków rozwiązań ustawowe, gdyż do tej pory wniosków wymagano przede wszystkim od uczestników. Jednakże jak zauważyli projektodawcy nowelizacji „*liczba uczestników scalenia w jednym postępowaniu wynosi średnio kilka tysięcy osób. Powoduje to, że „oczekiwanie” przez sądy wieczysto-księgowe na indywidualne wnioski wszystkich właścicieli o zmiany wpisów w tym zakresie byłoby procedurą nie do zaakceptowania*”. Dlatego procedurę pozostawiono organom publicznym.

Zanim nastąpi ujawnienie nowego stanu w księgach, należy ujawnić w ewidencji gruntów i budynków nowe dane wynikające z ostatecznej decyzji zatwierdzającej. Starosta winien

⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych – druk nr 1649, X kadencja Sejmu RP.

więc najpierw dokonać aktualizacji EGiB co do działek z obszaru scalenia lub wymiany.

Złożenie wniosku do sądu wieczystoksięgowego jest obowiązkiem starosty. Przepis art. 29 ust. 1a należy bowiem rozumieć podobnie jak art. 21 ust. 1 uScalWymGrunt – sąd działa z urzędu, jednakże po dokonaniu formalności przez starostę. Organ musi zaś zadbać tu niejako o domknięcie procedury scalenia. Podobnie jak w art. 21, tutaj również semantyczne brzmienie przepisu wskazuje, że obowiązkiem sądu jest dokonanie stosownych wpisów w księgach wieczystych lub zbiorach dokumentów, jednakże najpierw musi otrzymać sygnał od starosty poparty stosowną dokumentacją.

Jak się wydaje, starosta nie musi składać wniosku do każdej pojedynczej nieruchomości – może to być jedno pismo z wyszczególnionymi księgami wieczystymi, które dotyczą nieruchomości w ramach których wydzielono grunty. Wskazuje na to też sformułowanie „na wniosek starosty, dokonuje wpisów” użyte w przepisie. Gdyby ustawodawca chciał, by starosta składał pojedyncze wnioski napisałby o dokonywaniu wpisów na podstawie wniosków.

Jednocześnie, po otrzymaniu poprawnego wniosku, sąd wykreśla z ksiąg wzmiankę o wszczęciu postępowania – nie jest już ona bowiem potrzebna. Starosta nie musi składać oddzielnego wniosku o skreślenie wzmianek wpisanych na podstawie art. 21, wystarczy wskazać to we wniosku o ujawnienie nowego stanu prawnego. Sąd powinien jednak z automatu usunąć wzmianki, nawet jeśli starosta we wniosku o ujawnienie nowego stanu prawnego nie wspomni o skreśleniu wzmianek o wszczęciu postępowania.

Ujawnienie nowego stanu prawnego może polegać na wpisaniu aktualnych danych właścicielskich do dotychczasowych ksiąg, może też polegać na połączeniu nieruchomości w jednej księdze wieczystej, co spowoduje zamknięcie dotychczasowych. Jeżeli nieruchomość nie ma w ogóle urządzonej księgi wieczystej, wniosek składa się do istniejącego zbioru dokumentów. O zbiorach zob. komentarz do art. 21.

W art. 29 ust. 1b wprost określono jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku starosty. Obowiązkowo są to odpis ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów oraz wypisy i wyrisy z operatu ewidencyjnego dla poszczególnych działek ewidencyjnych. Natomiast gdy jest to niezbędne, należy dołączyć także inne dokumenty stanowiące podstawę do ujawnienia zmian. Dodatkową dokumentację może dołączyć sam starosta z własnej inicjatywy, gdy uzna to za konieczne. Może też do tego wezwać sąd wieczystoksięgowy.

Za dokonanie wpisów ujawniających nowy stan prawny na podstawie wniosku starosty nie uiszcza się opłat sądowych. Jest to podyktowane faktem, że wpisów dokonuje się w interesie publicznym jakim ma być osiągnięcie celów scalenia lub wymiany, w efekcie postępowania przeprowadzonego przez organ administracji publicznej. Nie bez znaczenia jest to, że wpisów co do zasady należy dokonać w znacznej liczbie w wielu księgach, co znacząco obciążałoby budżet przeznaczony na postępowanie.

Wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów następuje na zebraniu uczestników, zwołanym przez starostę. Za datę objęcia w posiadanie przez uczestników scalenia nowo wydzielonych gruntów uważa się termin zebrania; termin ten jest skuteczny także w stosunku do uczestników scalenia niebiorących udziału w zebraniu.

1. Znaczenie wprowadzenia uczestników w posiadanie gruntów

Decyzja zatwierdzająca projekt scalenia, która ma walor ostateczności, stanowi podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów (art. 29 ust. 1 uScalWymGrunt). Wprowadzenie w posiadanie to nic innego jak formalne przekazanie nowemu właścicielowi wydzielonego mu w terenie gruntu. Od tego momentu to on jest jego dysponentem, z zastrzeżeniem zasad obejmowania gruntów ustalonych na podstawie decyzji, w tym zasad wskazanych przez uScalWymGrunt w art. 23 ust. 1. Formalne „wejście” na grunt jest niezależne od ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach, ponieważ jak wskazał art. 29 uScalWymGrunt, sama decyzja stanowi do tego podstawę. Natomiast organ i uczestnicy nie muszą czekać aż sąd dokona odpowiednich wpisów, gdyż w rzeczywistości może to być długotrwały proces, zwłaszcza przy znacznej liczbie stron postępowania.

2. Zebranie w celu wprowadzenia uczestników w posiadanie gruntów

Wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów następuje na poświęconym temu zebraniu uczestników, które zwołuje starosta. Choć zebranie odbywa się już po zakończonym postępowaniu, to do jego zwołania stosuje się zasady z art. 31 uScalWymGrunt. Ponadto, dobrą praktyką jest zamieszczenie w treści decyzji klauzuli o obejmowaniu gruntów w posiadanie na zebraniu, które zostanie zwołane przez organ po uprawomocnieniu się decyzji.

Zgodnie z uScalWymGrunt, wyznaczony termin zebrania oznacza jednocześnie datę objęcia w posiadanie przez uczestników scalenia nowo wydzielonych gruntów. Jest to skuteczne także w stosunku do uczestników, którzy na takie zebranie się nie stawiają.

Ustawa scaleniowa nie reguluje szczegółowo przebiegu takiego zebrania, jednak z kontekstu jego zwołania powinno na nim nastąpić:

1. ogłoszenie objęcia wydzielonych decyzją zatwierdzającą gruntów przez uprawnionych uczestników;
2. przypomnienie zasad obejmowania gruntów zgodnie z decyzją i uScalWymGrunt;
3. dodatkowo ewentualne okazanie gruntu w terenie lub informacje kiedy indywidualne wprowadzenia w terenie nastąpią.

Objęcie powinno zostać stwierdzone protokołem, w którym odnotuje się też ewentualną nieobecność zainteresowanych uczestników. Dlatego w zebraniach powinien brać udział również geodeta-projektant, przedstawiciel komisji doradczej i przedstawiciel starosty.

Przepisy milczą natomiast co w przypadku wymiany. Można jednak założyć, że powinno odbyć się to na podobnej zasadzie, tj. na zwołanym przez starostę spotkaniu uczestnicy podpiszą protokół objęcia nowych gruntów w posiadanie.

Może zdarzyć się, że niezadowolony z wyniku postępowania uczestnik będzie chciał utrudnić objęcie w posiadanie swojego dotychczasowego gruntu. W tym przypadku znajdzie zastosowanie art. 32 uScalWymGrunt mówiący o egzekucji obowiązków wynikających z decyzji.

Starosta zawiadamia o miejscu i terminie:

1) zebrań uczestników scalenia,

2) wyłożenia do publicznego wglądu wyników oszacowania gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych,

3) w których można składać propozycje co do sposobu wydzielenia gruntów w zamian za grunty dotychczas posiadane, w szczególności w zakresie ich lokalizacji,

4) okazania projektu scalenia gruntów,

5) okazania stabilizacji punktów granicznych projektu scalenia gruntów – w przypadku jej wykonania

- 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.

1. Zawiadomienia przez obwieszczenie

Ustawodawca nakazał organowi informowanie uczestników o niektórych czynnościach w procesie scaleniowym poprzez obwieszczenia.

Obwieszczenia powinno się wywieszać w przypadku:

1. zwoływania zebrań;
2. wyłożenia do publicznego wglądu wyników oszacowania gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych;
3. możliwości składania propozycji co do sposobu wydzielenia gruntów w zamian za grunty dotychczas posiadane;
4. okazania projektu scalenia gruntów;

5. okazania stabilizacji punktów granicznych projektu scalenia gruntów – jeśli je wykonano.

Minimum treściowym obwieszczeń jest wskazanie miejsca i terminu (data i godzina) powyższych czynności. Jeśli starosta uzna za konieczne, może przekazać w takim ogłoszeniu więcej szczegółów i nie będzie to błąd.

Obwieszczenia zamieszcza się jednocześnie:

1. na tablicach ogłoszeniowych urzędów gmin, na których terenie są położone grunty objęte scaleniem;
2. na tablicach ogłoszeniowych we wsiach, których grunty tworzą obszar scalenia;
3. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa powiatowego (prowadzącego postępowanie).

Nie wyklucza to informowania uczestników w mniej formalny sposób za pomocą innych środków przekazu (strony internetowe, media, serwisy społecznościowe) – nie będzie to czynić zadość wymogom formalnym, ale zwiększa szanse na dotarcie z informacją do stron postępowania.

Ustawa scaleniowa wymaga opublikowania obwieszczeń co najmniej na 7 dni przed terminem czynności. To oznacza, że obwieszczenia mogą informować o czynnościach także wcześniej, na przykład 14 czy 21 dni przed rozpoczęciem danego zdarzenia w postępowaniu.

Obwieszczenia są obowiązkowe w przypadku każdego okazania projektu scalenia, także ponownego w ramach art. 26 uScalWymGrunt.

W przypadku możliwości składania propozycji nie musi to być tylko jeden lub kilka wyznaczonych dni. Obwieszczenie może informować np. od kiedy można takowe propozycje składać do geodety za pośrednictwem starosty w czasie dyżurów pracowników starostwa w ramach pracy tego urzędu. Zgodnie z art. 7b uScalWymGrunt propozycje można składać do momentu okazania projektu scalenia.

Specyfika postępowania scaleniowego polega między innymi na uproszczeniu procedury powiadamiania uczestników scalenia o poszczególnych czynnościach postępowania (zob. też komentarz do art. 28). Wskazany w uScalWymGrunt sposób informowania o zebraniach i innych kluczowych czynnościach niewątpliwie się w to wpisuje. Powiadomienie w drodze obwieszczeń o czynnościach postępowania scaleniowego jest wystarczającym sposobem zapewnienia poszczególnym uczestnikom scalenia możliwości aktywnego w tych czynnościach uczestnictwa. Skorzystanie z możliwości uczestnictwa w czynnościach postępowania scaleniowego jest już wyłącznym wybo-

rem uczestników (zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. II SA/Bk 805/09). W efekcie, o ile zachowano przepisy procedury, to uczestnik scalenia, który ma możliwość korzystać ze swych uprawnień, a tego nie czyni, występując z zarzutami po zakończeniu postępowania w pierwszej instancji, musi się liczyć z tym, że nie zostaną one uwzględnione (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 lutego 2019 r., sygn. II SA/Kr 1404/18). Powiadamianie o czynnościach ma taki sam skutek wobec wszystkich – sytuacja nowych właścicieli nie jest różna od sytuacji pozostałych właścicieli. Jeżeli ktoś kupi nieruchomość lub zostanie nią obdarowany, to niezależnie od tego, czy został poinformowany o postępowaniu scaleniowym przez poprzedniego właściciela, czy nie, sposób informowania o czynnościach podejmowanych przez organ prowadzący postępowanie scaleniowe jest taki sam wobec niego jak wobec wszystkich uczestników scalenia (tak: wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2591/15).

2. Zebrania uczestników

Zebrania stanowią podstawową możliwość bezpośredniego udziału wszystkich uczestników w postępowaniu scaleniowym. To na niektórych wyszczególnionych w uScalWymGrunt zebraniach w pewnym zakresie reguluje się też kształt postępowania. Przepisy dotyczące zebrań są obecne w wielu miejscach uScalWymGrunt, o czym była mowa przy odpowiednich artykułach.

Zebrania zwołuje się obowiązkowo, gdy uScalWymGrunt tak stanowi. Są to następujące przypadki:

1. wybór rady uczestników scalenia (art. 9 ust. 2);
2. określenie zasad szacunku gruntów (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 2);
3. ogłoszenie wyników oszacowania gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych (art. 12 ust. 1);
4. ogłoszenie ustaleń komisji w sprawie zastrzeżeń do szacunku gruntów (art. 12 ust. 3);
5. wyrażenie zgody na dokonany szacunek gruntów lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych (art. 13 ust. 1 i 2);
6. wprowadzenie w posiadanie uczestników scalenia (art. 30) – już po zakończonym postępowaniu.

Ustawa scaleniowa nie zabrania w żaden sposób zwoływania zebrań w razie potrzeby, poza wskazanymi w niej przypadkami. Zebrania stanowią bowiem forum, na których uczestnicy mogą przedyskutować wszystkie interesujące ich kwestie, mogą też przekazać swoje spostrzeżenia czy uwagi reprezentującym ich w komisji doradczej członkom rady uczestników. Każde takie zebranie należy zwołać w trybie art. 31.

Zebrania mogą się odbywać w formule on-line lub hybrydowej (zob. komentarz do art. 31a).

Jeśli uScalWymGrunt przewiduje sytuację, że decyzje na zebraniu mogą zapadać w tzw. drugim terminie, to w obwieszczeniu można wskazać od razu oba. Możliwość takiego wyznaczenia przez organ drugiego terminu popart 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 postępowania do jednoczesnego wyznaczenia drugiego terminu zebrania na wypadek gdyby na pierwszym zwołanym zebraniu nie było wymaganej liczby uczestników”*.

ARTYKUŁ 31a

- 1 Zebranie uczestników scalenia oraz wykonywanie prawa głosu może odbywać się z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej.**
- 2 W przypadku, o którym mowa w ust. 1, zawiadomienie o zebraniu uczestników scalenia zawiera dodatkowo informacje o sposobie uczestnictwa i wykonywania prawa głosu.**

1. *Ratio legis* przepisu

Art. 31a uScalWymGrunt przewidujący możliwość przeprowadzenia zebrania uczestników scalenia oraz wykonywania podczas niego prawa głosu przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej dostosowuje postępowanie administracyjne do realiów współczesnego świata, w którym znaczna część ludzkiej aktywności – w tym załatwianie wielu spraw – odbywa się za pomocą Internetu. Ze względu na umożliwienie jak największej grupie uczestników scalenia bezpośredniego udziału w zebraniach, zwłaszcza gdy podejmowane są na nich decyzje, bez konieczności fizycznego stawienia się w miejscu zebrania, należy uznać przepis ułatwiający kontakt z resztą uczestników oraz organem lub stosownymi gremiami za pomocą środków porozumiewania się na odległość za pożądane rozwiązanie. Ma to też znaczenie w przypadku ewentualnych, nadzwyczajnych wydarzeń (zob. komentarz do art. 33a).

2. Definicja środków komunikacji elektronicznej

Ponieważ uScalWymGrunt nie określa dokładnie czym mają być środki komunikacji elektronicznej w jej rozumieniu, należy sięgnąć do definicji z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. 2020 poz. 344).

Zgodnie z nią środkami komunikacji elektronicznej są 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 pocztą elektroniczną.

W tym rozumieniu można do takowych środków – poza pocztą e-mail – uznać także komunikatory oraz aplikacje służące organizacji wideokonferencji.

3. Możliwość zebrań hybrydowych

Choć uScalWymGrunt wprost nie odnosi się do możliwości zwoływania zebrań w formie hybrydowej, to również tego nie zakazuje. Skoro więc przepis art. 31a zezwala na wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej do zebrań i oddawania głosu, to z formalnego punktu widzenia nie ma przeszkód, by organizować zebrania w formie mieszanej, dając uczestnikom możliwość fizycznego stawienia się w miejscu zebrania lub połączenia się na odległość.

4. Obowiązek wskazania formy zebrania w zawiadomieniu

Zwołujący zebranie starosta powinien zawsze określić jego formę (stacjonarna, on-line, hybrydowa) oraz sposób wykonywania głosu. Należy uznać, że to na nim, jako organie prowadzącym postępowanie, spoczywa obowiązek takiej organizacji zebrań zdalnych, by przeprowadzane czynności nie budziły wątpliwości formalnych.

5. Rodzaj zebrań

Ustawa scaleniowa nie ogranicza zebrań z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej do któregoś z ich rodzajów. W tej formie mogą więc odbywać się wszystkie zebrania uczestników – tak regularne, jak i decyzyjne – wymienione w uScalWymGrunt.

W razie uniemożliwienia objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie albo niedotrzymywania terminów i zasad spłat należności ustalonych w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji..

1. Egzekucja obowiązków

Ustawodawca przewidział, że nie wszyscy uczestnicy mogą dostosować się do rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu scaleniowym. Z tego względu uScalWymGrunt w tej materii odsyła do regulacji o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawodawca przyjmując ten tryb, a nie np. formułę powództw cywilnoprawnych, miał na celu sprawność wykonania decyzji administracyjnej i wynikających z tego konsekwencji dla zagospodarowania poscaleniowego. W obecnym stanie prawnym oznacza to stosowanie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 z późn. zm; dalej jako „uEgzekAdm”).

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

1. uniemożliwienia objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie
lub
2. niedotrzymywania terminów i zasad spłat należności ustalonych w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.

Z określenia sankcjonowanych czynności – „uniemożliwienie” i „niedotrzymywanie” – wynika, że działanie uczestnika musi być celowe, by można było zastosować odpowiednią formę przymusu administracyjnego.

Ponieważ w przepisie mowa o zatwierdzeniu projektu scalenia, przepis w zakresie dopłat nie ma zastosowania w procedurze wymiany. Tam bowiem dopłaty uczestnicy regulują między sobą bezpośrednio (zob. komentarz do art. 8), a więc uzyskują wobec siebie roszczenie cywilnoprawne.

2. Uniemożliwiania objęcia nowo wydzielonych gruntów w posiadanie

W tym przypadku chodzi o fizyczne blokowanie lub powstrzymywanie uprawnionego przed objęciem przez niego przyznanego terenu, a także działania polegające na utrudnieniu realizacji tego prawa. Za takie zachowania, wypełniające przesłankę z przepisu, można uznać m.in. grodzenie terenu, niszczenie znaków granicznych, fizyczne przebywanie lub umieszczanie na gruncie przedmiotów i infrastruktury, które uniemożliwią normalne, zgodne z przeznaczeniem korzystanie z pola.

Wydanie nieruchomości (gruntu) należy zaliczyć do obowiązków o charakterze niepieniężnym. Dlatego pasującymi tutaj środkami egzekucyjnymi, w rozumieniu art. 1a pkt 12 lit. b uEgzekAdm, będą: grzywna w celu przymuszenia; odebranie nieruchomości; przymus bezpośredni. Stosowanie tychże środków określa Dział III uEgzekAdm.

Przymus bezpośredni zakłada możliwość użycia siły fizycznej, także przy wsparciu służb mundurowych, przede wszystkim policji.

3. Niedotrzymywania terminów i zasad spłat należności ustalonych w decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów

Spłata wskazanej kwoty w ramach dopłaty musi nastąpić na konto powiatu w ciągu dwóch miesięcy po zakończeniu scalenia (zob. komentarz do art. 8). Jest to zobowiązanie o charakterze pieniężnym, gdyż nakładany jest obowiązek w postaci przelewu środków na rachunek bankowy. Niedotrzymanie terminów i zasad spłat może objawiać się przez brak takiego przelewu lub spłaty wyłącznie części zobowiązania.

Środki, które można zastosować w ramach egzekucji zobowiązań o takim charakterze wymienia art. 1a pkt 12 lit. a uEgzekAdm. Jest to 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; z 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 stosowanie określa Dział II uEgzekAdm.

4. Dochodzenie roszczeń między uczestnikami po zakończeniu scalenia

Gdy dokonano czynności związanych z zakończeniem scalenia (wprowadzenie w posiadanie, podpisanie protokołów), to w przypadku utrudniania nowemu właścicielowi gruntów wykonywania jego prawa już po tych czynnościach, będą mu przysługiwać roszczenia cywilnoprawne. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z okresu, gdy przepisy o egzekucji dopiero do uScalWymGrunt wprowadzono, jeżeli wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów w trybie Ustawy o scaleniu gruntów 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. przeciwko uczestnikowi scalenia, który tych gruntów nie wydał (wyrok SN z dnia 22 czerwca 1989 r., sygn. II CR 236/89). Biorąc pod uwagę brzmienie przepisu art. 32 uScalWymGrunt, za taką sytuację należy uznać analogicznie stan już po formalnym wprowadzeniu w posiadanie (np. gdy poprzednik nie czynił problemów przed i w trakcie podpisywania protokołu, a dopiero później). Natomiast WSA w Rzeszowie, w przywoływanym w kontekście art. 23 ust. 1 uScalWymGrunt wyroku z dnia 18 września 2019 r., sygn. II SA/Rz 1167/18, odniósł się do sprawy naruszania obowiązków przez nowego właściciela w kwestii zbiorów, gdzie wskazał cywilnoprawną ścieżkę dochodzenia roszczeń (zob. komentarz do art. 23).

- 1** 1. W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.
- 1a** Nieuregulowany lub nieujawniony stan prawny gruntów tworzących obszar scalenia, nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania scaleniowego oraz wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów.
- 1b** 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;
 - 2) nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe do gruntów, ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów.
- 1c** 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.
- 1d** Przepisy ust. 1a-1c stosuje się odpowiednio do gruntów przyległych do granic obszaru scalenia.
- 2** Nie stwierdza się nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęło 5 lat.
- 3** Nie uchyla się decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów z przyczyn określonych w art. 145-145b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęły 2 lata.
- 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.

- 5** Wojewódzki sąd administracyjny rozpatruje skargę w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia lub wymiany gruntów, w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania skargi przez właściwy sąd. 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.
- 6** Sąd administracyjny, w przypadku uwzględnienia skargi w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia lub wymiany gruntów po upływie terminu, o którym mowa w ust. 5, stwierdza wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów z naruszeniem prawa.
-

1. Porządkowa rola przepisu

Art. 33 uScalWymGrunt zdaje się być przepisem, który rozstrzyga wątpliwości mogące stanowić przeszkodę w normalnym prowadzeniu postępowania, a także zabezpiecza decyzje scaleniowe przed zbyt długotrwałym rozpatrywaniem środków zaskarżenia oraz możliwością wzruszania po okresie, w którym skutki decyzji są już widoczne w terenie. Znaczną część obecnie obowiązujących ustępów artykułu wprowadziła uNowel2021.

Przepisy ust. 2-6 należy uznać za bardzo dobry kierunek wyznaczony przez ustawodawcę. Jest bowiem faktem, że procesy scaleniowe są postępowaniami, z perspektywy normalnego ujęcia czasu, bardzo długimi i skomplikowanymi, a także kosztownymi, co wybrzmiewa też w orzecnictwie (zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. II SA/Bk 150/15; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 grudnia 2017 r., sygn. II SA/Rz 1760/16; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. I OSK 1774/22; czy choćby przywoływany już wcześniej wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 stycznia 2023 r., sygn. II SAB/Rz 197/22 dotyczący złożoności procedury). Dlatego istotnym jest, by decyzje scaleniowe były ewentualnie wzruszane szybko po ich wydaniu, a nie długo po zakończeniu postępowania, zwłaszcza jeśli w międzyczasie rzeczywiście rozpoczęto zagospodarowanie poscaleniowe i wykonano już prace, które mają trwały efekt na gruntach. Ma to za zadanie chronić powstałe już nowe stosunki społeczno-gospodarczo-przestrzenne, które uczestnicy scalenia lub ich następcy dokonywali w dobrej wierze mając podstawę w decyzji odpowiednio umocowanego organu administracji publicznej.

2. Stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego

Pierwszy ustęp artykułu wprowadza zasadę ogólną, zgodnie z którą, w zakresie nieuregulowanym w uScalWymGrunt mają bezpośrednio zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

W przypadku uScalWymGrunt będą to: elementy obowiązkowe wydawanych w toku postępowania postanowień (zob. komentarz do art. 7), kwestie terminów do zażaleń na postanowienie i odwołań od decyzji (zob. komentarz do art. 13 i art. 28), przesłanki umorzenia postępowania (zob. komentarz do art. 27), normalne uprawnienia proceduralne stron i zasady ogólne (w tym możliwość zapoznania się z zebrany materiał dowodowy oraz o prawie do wypowiedzenia się co do zebranych w przedmiotowej sprawie dowodów i materiałów w ramach stosowania art. 10 § 1 KPA oraz możliwość zgłaszania ponagieł z art. 37 KPA, zasady zachowywania terminów poprzez nadawanie pism lub składanie stanowisk ustnie do protokołu i przekazywania dokumentacji między organami), przesłanki uchylenia decyzji na podstawie wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji. Ustawa scaleniowa sama nakazuje natomiast stosowanie KPA co do elementów decyzji (art. 27 ust. 4 KPA).

W pozostałych kwestiach, w tym kluczowych takich jak doręczenia i wzruszanie decyzji w trybie nadzwyczajnym, pierwszeństwo ma uScalWymGrunt jako *lex specialis*. Orzecznictwo wyraźnie to potwierdza (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2005 r., sygn. IV SA/Wa 433/05). Ustawa scaleniowa również jasno określa krąg stron poprzez wskazanie kto jest uczestnikiem, precyzując niejako zapis art. 28 KPA.

3. Nieuregulowany lub nieujawniony stan prawny gruntów

Nowelizacją z 2021 r. wprowadzono do art. 33 określenia dwóch stanów faktyczno-prawnych gruntów podlegających scaleniu, a które nie mają stanowić przeszkody do prowadzenia postępowania. Jest to nieuregulowany stan prawny gruntu oraz nieujawniony stan prawny gruntu.

Nieuregulowany stan gruntów to, zgodnie z ust. 1b, sytuacja, w której organ wie, że dotychczasowy właściciel gruntów nie żyje i że nie przeprowadzono postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone; ewentualnie nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe do gruntów, ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów. W tym drugim przypadku organ taką informację powinien powziąć od sądu wieczystoksięgowego.

Natomiast 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 (art. 33 ust. 1c).

Ponadto, regulacje te stosuje się odpowiednio do gruntów przyległych do granic obszaru scalenia (art. 33 ust. 1d) – ma to znaczenie w kontekście rozgraniczeń dokonywanych na podstawie art. 7a uScalWymGrunt.

Projektodawcy uNowel2021 nie sprecyzowali w uzasadnieniu projektu gdzie jest granica, która pozwala na prowadzenie scalenia w przypadku braku danych, o których mówią oba ustępy. W szczególności jaka skala takich „białych plam” pozwala na stwierdzenie, że mimo braku udziału potencjalnych właścicieli, będzie możliwe osiągnięcie celów scalenia. Jak jednak wskazano – przepisy miały na celu usprawnienie procedury. Art. 33 ust. 1a mówi natomiast, że oba stany prawne gruntów tworzących obszar scalenia, nie stanowią przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania scaleniowego oraz wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów. W tym zakresie należy podejść do sytuacji racjonalnie – jeśli na liczbę działek objętych procedurą taka sytuacja wystąpi w niewielkiej liczbie przypadków, wydaje się, że organ powinien wszcząć postępowanie, zaznaczając przy tym w postanowieniu o zaistniałej sytuacji, która spełnia przesłanki z art. 33 ust. 1a-1d. Natomiast jeśli taki stan faktyczny i prawny działek miałby objąć znaczną część obszaru scalenia, należy się poważnie zastanowić nad możliwością osiągnięcia celów scalenia, a przez to sensu jego prowadzenia. Tym bardziej, że osiągnięcie celu scalenia jest jedną z przesłanek do wszczynania takiego postępowania (zob. komentarz do art. 1 i 3). Wątpliwości w tym zakresie być może rozwiąże przyszłe orzecznictwo, choć wydaje się, że będą to sytuacje na tyle rzadkie, że nie będą rzutować na poprawność przeprowadzanych postępowań.

Przepisy te umiejscowiono w art. 33, który, jak wspomniano wyżej, zyskał funkcję porządkującą, niemniej, równie dobrze mogłyby one się w systematyce uScalWymGrunt znaleźć we wcześniejszych przepisach dotyczących wszczynania postępowania.

4. Nadzwyczajne tryby wzruszenia decyzji

Ustawa scaleniowa posiada własne tryby wzruszania decyzji ostatecznych, uregulowane odmiennie w zakresie czasowym w stosunku do KPA. Przesłanki stwierdzenia przyczyn wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji pozostają jednak takie same co w kodeksie.

W poprzednim brzmieniu art. 33 ust. 2 przewidywano, że do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych, nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli od dnia, w którym decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stała się ostateczna, upłynęło 5 lat. Jednakże Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2019 r. sygn. akt SK 21/17, uznał takie brzmienie art. 33 ust. 2 w zakresie, w jakim uniemożliwia stwierdzenie wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia z naruszeniem prawa, za niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (naruszenie prawa do sądu). Wobec tego, ustawodawca zdecydował się na zmianę treści przepisu, rozdzielając kwestie wznowienia postępowania od możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, modelując inaczej przepis ust. 2 i dodając ust. 3.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 33 ust. 2 nie można stwierdzić nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, jeżeli od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, upłynęło 5 lat. Nie ma tu znaczenia moment formalnego doręczenia decyzji, od którego normalnie czas na stwierdzenie nieważności wynosi aż 10 lat, jak stanowi art. 156 § 2 KPA. Liczy się tylko moment uzyskania waloru ostateczności. Natomiast przesłanki nieważności nie zostały określone, wobec tego powinno stosować się te wskazane w kodeksie w art. 156 §1:

1. wydanie decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości;
2. wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;
3. decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
4. decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;
5. decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;
6. decyzja w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;
7. zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Ustawa scaleniowa zabezpiecza też ostateczne decyzje przed uchyleńiami wynikającymi z wystąpienia przesłanek z art. 145 i 145b KPA tj. przyczynami wznowienia postępowania administracyjnego. W takim przypadku możliwość uchylecia decyzji znika już po 2 latach od uzyskania ostateczności przez decyzję. Podobnie jak w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, nie ma znaczenia moment ogłoszenia decyzji, od którego liczy się pięcioletni termin w KPA.

5. Termin na rozpatrzenie odwołania od decyzji

W ust. 4 komentowanego artykułu uScalWymGrunt nakazuje rozpatrzyć właściwemu organowi odwoławczemu (a więc wojewodzie – por. art. 3 ust. 1 uScalWymGrunt) odwołanie od decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów w terminie 3 miesięcy. Niestety, ustawodawca nie zdecydował się na określenie sankcji co się stanie, jeśli wojewoda termin przekroczy. Nie można traktować takiej sytuacji jako „milczącego załatwienia sprawy” w rozumieniu Rozdziału 8a Działu II KPA, gdyż nie wprowadzono tu wymaganego przepisu szczególnego. W związku z tym należy uznać omawiany ustęp jedynie za przepis instrukcyjny.

6. Terminy na rozpatrzenie skarg przez sądy administracyjne

Jeszcze krótszy termin na rozpatrzenie środka zaskarżenia otrzymały sądy w stosunku do skarg w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia lub wymiany gruntów. Zgodnie z art. 33 ust. 5 WSA mają na to tylko 2 miesiące od dnia otrzymania skargi przez właściwy sąd. Jeżeli skarga nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych lub jej nieopłacenia, bieg tego terminu rozpoczyna się z dniem jej opłacenia i usunięcia braków formalnych.

Natomiast jeśli sąd takiego terminu nie zachowa, to ustawodawca zablokował mu możliwość uchylania decyzji komasacyjnych. W przypadku uwzględnienia skargi w przedmiocie zatwierdzenia projektu scalenia lub wymiany gruntów po upływie terminu, o którym mowa w ust. 5, może jedynie stwierdzić wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów z naruszeniem prawa. Nawet jeśli taki wyrok się nie utrzyma po ewentualnym zaskarżeniu go do NSA, to termin i tak determinuje, że innego rozwiązania sąd nie może przyjąć.

Z perspektywy organów prowadzących postępowanie jest to rozwiązanie słuszne. Ustawodawca miał tu na uwadze znaczące obciążenie sądów, powodujące wydawanie orzeczeń po długim czasie od momentu wnoszenia do nich środków zaskarżenia. Nie bez znaczenia była też chęć zablokowania tej sytuacji, gdy kilka lat po zakończeniu scalenia, na skutek pojedynczych skarg osób kontestujących potrzebę scalenia, sądy uchylały lub stwierdzały nieważność całej decyzji, niwecząc olbrzymi wysiłek włożony w realizację projektów scaleniowych, co przyznano wprost w uzasadnieniu nowelizacji (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych – druk nr 1649, X kadencja Sejmu RP). Aktualnie taka sytuacja jest w zasadzie niemożliwa.

Na marginesie, należy tu wspomnieć o jeszcze jednym bezpieczniku, gdy sąd rzeczywiście uchyli decyzję scaleniową. Mowa tu o przepisach ustawy z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzaniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów (dalej też jako „Specustawa”). Ustawę wprowadzono na bazie konkretnej sytuacji wsi Lipnica Wielka, gdzie po kilkudziesięcioletnim okresie prowadzenia postępowania i dokonaniu rzeczywistych, daleko posuniętych przekształceń faktycznych i własnościowych gruntów, sądy administracyjne uchyliły decyzję po kolejnych kilku latach. Aby zabezpieczyć uczestników scalenia przed takimi wydarzeniami, w art. 2 Specustawy wpisano więc, że w przypadku uchylenia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego, 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. Kluczowy jest więc tu obiektywny brak możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego. Na bazie uzasadnienia do projektu Specustawy, można tu wymienić następujące przesłanki pozwalające na stwierdzenie tego stanu rzeczy: decyzja ostateczna została wydana wiele lat po wszczęciu postępowania (kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt); postępowanie obejmowało znaczną liczbę uczestników; 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 – nastąpiły więc już zmiany w EGiB i księgach, w tym ich zamykanie; nastąpiło objęcie nowych działek przez uczestników, a także nastąpiły czynności faktyczne i prawne związane z ich własnością (sprzedaż, dziedziczenie, wynajmy i dzierżawy), podjęto faktyczne prace związane z zagospodarowaniem poscaleniowym. Ponieważ skarga powinna trafić do sądu teoretycznie dosyć szybko po wydaniu decyzji (rozpatrzenie w 3 miesiące od wydania decyzji starosty, odwołania przez wojewodę + maksymalnie 2 miesiące na uchylenie decyzji przez sąd), to być może skutki takie nie zajdą. Niemniej jednak w praktyce nadaje się decyzjom scaleniowym rygor natychmiastowej wykonalności (zob. komentarz do art. 27), a oczekujący na możliwość obrotu nieruchomości uczestnicy mogą od razu dokonywać przekształceń. Stąd warto mieć mimo wszystko na uwadze regulacje Specustawy.

Przy okazji należy przypomnieć główną zasadę rozpatrywania skarg na decyzje komasacyjne przez sądy administracyjne. Ze względu na pewną uznaniowość jaką muszą mieć zagwarantowaną organy, by wykonać projekt scalenia, kontrola Sądu ograniczać się może jedynie do oceny czy rozstrzygnięcia w tym zakresie nie posiadają cech dowolności (zob. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 1706/16).

W okresie obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonych na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1657, 2280, 2674, 2705 i 2770 oraz z 2023 r. poz. 605) lub w okresie obowiązywania stanu nadzwyczajnego oraz w okresie 30 dni od dnia odwołania tych stanów:

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 sołectkiej 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, udostępnia się 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) do zapoznania się uczestników scalenia z wynikami ustaleń komisji rozpatrującej zastrzeżenia do szacunku gruntów stosuje się odpowiednio pkt 3;

6) 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.

1. Kontekst pojawienia się przepisu w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów

Art. 33a został dodany do uScalWymGrunt nowelizacją 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. Było to wynikiem doświadczeń organów administracji dotyczących prowadzenia postępowań administracyjnych w okresie pandemii COVID-19 w latach 2020-2022. Ustawodawca uznał, że postępowania scaleniowe – zakładające udział znacznej liczby uczestników – powinny zostać zabezpieczone przed ich paraliżem proceduralnym w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych w Państwie. Stąd, jak napisano w uzasadnieniu nowelizacji, konieczność wprowadzenia ewentualnej, uproszczonej procedury.

2. Sytuacje prawne w Państwie objęte działaniem przepisu

Stosowanie przepisu art. 33a uScalWymGrunt wchodzi w życie automatycznie w przypadkach formalnego ogłoszenia przez władze państwowe:

1. jednego ze stanów prawnych przewidzianych w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tzw. stanów epidemicznych):
 - a) stanu zagrożenia epidemicznego,
 - b) stanu epidemii;
2. jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych:
 - a) stanu wyjątkowego;
 - b) stanu wojennego;
 - c) stanu klęski żywiołowej.

Należy tu zaznaczyć, że stan wojny, w jakim potencjalnie znalazłaby się Rzeczpospolita Polska, nie spowoduje z automatu obowiązku stosowania przepisu art. 33a. Stan wojny jest sytuacją z zakresu prawa międzynarodowego, zaangażowanie się Państwa w konflikt zbrojny musiałoby się wiązać z wprowadzeniem na terenie kraju stanu wojennego lub wyjątkowego, aby zastosowanie miał omawiany artykuł.

3. Teren objęty specjalnym stanem prawnym

Przepis wymaga, by stosować go w okresie obowiązywania wymienionych wyżej stanów prawnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jej części. Kwestią interpretacji pozostaje stosowanie art. 33a uScalWymGrunt w przypadku, gdy dana część terytorium Państwa gdzie toczy się procedura scaleniowa (np. gmina) nie została objęta specjalnym stanem prawnym. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że mimo tego, uproszczone procedury powinny być stosowane. Wydaje się, że byłoby to jednak sprzeczne z celem tej regulacji. Nie ma wątpliwości, jeśli dany stan zostaje wprowadzony na terenie całego kraju. Natomiast co do objęcia części terytorium kraju, to zupełnie bezcelowym byłoby stosowanie specjalnych procedur na terenie, na którym nie wprowadzono specjalnego reżimu prawnego. Zasady logiki życiowej, ekonomiki procesowej oraz konstytucyjne ujęcie systemowe wskazuje, że administracja publiczna powinna w jak najszerszym zakresie funkcjonować w normalnym trybie. Art. 33a uScalWymGrunt należy więc odczytywać jako skierowany wyłącznie do organów, przede wszystkim starostów, na terenie działania których władze państwowe wprowadziły odpowiedni stan epidemiczny lub stan nadzwyczajny.

4. Modyfikacje procedury scaleniowej

W sytuacjach kryzysowych o jakich mowa, uScalWymGrunt przewiduje konkretne zmiany w procedurze scaleniowej. Warto podkreślić tu, że modyfikacje przewidywane są właśnie w scaleniach, a nie wymianach gruntów. Przewidziane zmiany w procedurze obejmują następujące zasady:

1. brak procedury wyboru rady uczestników scalenia, nie powołuje się też zespołu, o którym mowa w art. 9 ust. 3 uScalWymGrunt. W takim przypadku funkcje rady sprawuje powołany przez starostę w drodze postanowienia zespół do spraw scaleń; uScalWymGrunt ogólnie ustala jego skład – wchodzi do niego sołtys wsi, której grunty tworzą obszar scalenia, dwóch albo trzech członków rady sołectkiej wsi, której grunty tworzą obszar scalenia (w przypadku, gdy scalenie obejmuje więcej niż jedną wieś, odpowiednio więcej sołtysów i członków rad sołectkich), 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 uScalWymGrunt;

2. w przypadku wybrania rady uczestników scalenia lub powołania zespołu, o którym mowa w art. 9 ust. 3 przed wprowadzeniem wymienionych stanów kryzysowych, 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 w takim przypadku 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 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 wносить 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.

5. Okres stosowania przepisu

Powyższe zasady mają mieć zastosowanie wyłącznie po formalnym wprowadzeniu odpowiedniego stanu epidemicznego lub stanu nadzwyczajnego oraz w okresie 30 dni (ani krócej ani dłużej) od dnia odwołania tych stanów.

Zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. 2024 poz. 924), stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda, w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Natomiast, jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.

Zgodnie z Konstytucją RP⁸ stan wyjątkowy i stan wojenny może wprowadzić, w drodze rozporządzeń, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Rady Ministrów (art. 229-231). Natomiast stan klęski żywiołowej może wprowadzić rozporządzeniem Rada Ministrów (art. 232).

Ponieważ uScalWymGrunt określa maksymalny, trzydziestodniowy okres stosowania specjalnych reguł po zakończeniu obowiązywania specjalnych reżimów prawnych, należy uznać, że postępowanie wraca do normalnego trybu w 31. dniu po zniesieniu któregoś z tych stanów. Ma to konsekwencje głównie dla ewentualnego powołania rady, jeśli nie zdążono z tym przed wprowadzeniem któregoś ze stanów specjalnych. Po wyznaczonym w art. 33a Ustawy okresie należy więc zwołać zebranie w celu wyboru rady scalenia. Ze względu na sprawność postępowania należy jednak uznać, że zachowuje się moc prawną już dokonanych czynności (przede wszystkim kwestii szacunku gruntów i wniesienia uwag).

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483)

ARTYKUŁ 35

Traci moc ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. poz. 13).

1. Wejście w życie obecnej ustawy scaleniowej

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem dwóch końcowych przepisów uScalWymGrunt z 1982 r. (ówczesnie art. 32 i 33), weszła ona w życie z dniem ogłoszenia. Miało to miejsce 6 kwietnia 1982 r. Jednocześnie w całości straciła moc poprzedzająca ustawa z 1968 r. Natomiast zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 28 Ustawy z 1982 r., postępowania prowadzone w dniu wejścia w życie obecnej uScalWymGrunt miały zostać zakończone według dotychczasowych przepisów. Oznaczało to stosowanie regulacji ustawy z 1968 r. i ocenę postępowania pod ich kątem (tak też: wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. II SA/Kr 842/09).

O historycznym przebiegu legislacji komasacyjnej – zob. komentarz do art. 1.

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawy:

- ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1197);
- ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. 1923 nr 92 poz. 718);
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 572);
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1610, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1550, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, z późn. zm);
- ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 1968 nr 3 poz. 13);
- ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1984);
- ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. Dz.U. 2024 poz. 593);
- ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (t.j. Dz.U. 2024 poz. 263);
- ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. 2023 poz. 1752, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (t.j. Dz.U. 2024 poz. 908);
- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2024 poz. 609, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. 2024 poz. 530);

- ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. 2024 poz. 589);
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483);
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2023 poz. 344, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. poz. 872, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. 2000 nr 12 poz. 136, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (t.j. Dz.U. 2020 poz. 344);
- ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz. U. 2019 poz. 1443);
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 356);
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1336, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 260);
- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 225 i 412);
- ustawa 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.);
- ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. 2024 poz. 924);
- ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. 2023 poz. 190);

- ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. nr 92, poz. 753, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 2013 poz. 1157);
- ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. 2024 poz. 700);
- ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1478);
- 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. 32);
- ustawa 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.

2. Inne akty prawne:

- dekret z dnia 14 kwietnia 1948 r. w sprawie dostosowania do warunków powstałych w związku z wojną zasad postępowania scaleniowego, przewidzianego w ustawie z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. 1948 nr 21 poz. 144);
- dekret z dnia 16 sierpnia 1949 r. o wymianie gruntów (Dz.U. 1949 nr 48 poz. 367);
- rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (t.j. Dz.U. 2021 poz. 2092);
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz.U. 2012 poz. 1246).

LITERATURA

- Chmielnicki P., komentarz do art. 36 [w:] Bandarzewski, K., Czerw, J., Dąbek, D., Dobosz, P., Kryczko, P., Mączyński, M., Niżnik-Dobosz, I., Płażek, S., Chmielnicki, P., Ustawa o samorządzie gminnym, Warszawa 2022
- Czech, T., Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz, wyd. 3, Warszawa 2024
- Hauser R., Wierzbowski, M. (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., wyd. 8, Warszawa 2023
- Jaśkowska, M, Wilbrandt-Gotowicz, M., Wróbel, A., Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2024
- Stefańska, E., komentarz do art. 35 [w:] Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, wyd. II, red. Lang, J., Maćkowiak, J., Myśliński, T., Warszawa 2018
- Zawisza, A., Ujawnianie w księgach wieczystych informacji o scalaniu i wymianie gruntów [w:] Rejent nr 6 (278), czerwiec 2014 r.

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

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

ISBN 978-83-62251-95-7

ISBN 978-83-62251-99-5 (wersja elektroniczna)