



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 grudnia 2019 r.

WG-IV.7511.3.2019.NB

DECYZJA NR 252/2019

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., dalej: k.p.a.) oraz w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz. U. z 2018 poz. 908 ze zm.) po rozpatrzeniu odwołań Pana Romana Markiewicza z dnia 26 sierpnia 2019 r. oraz Pani Beaty Markiewicz z dnia 2 września od decyzji Starosty Szydłowieckiego z dnia 22 sierpnia 2019 r. znak: GN.6622.1.2018.2019 umarzającej w całości postępowanie dotyczące scalenia gruntów kompleksu działek położonych na terenie miasta Szydłowiec przy ul. Leśnej, obejmujących obszar o powierzchni 51.8952 ha, wszczęte na podstawie wniosku właścicieli gruntów z dnia 11 maja 2017 r.

uchylam zaskarżoną decyzję i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak: GN.6622.1.2018 Starosta Szydłowiecki, na wniosek właścicieli gruntów stanowiących ponad 50% powierzchni projektowanego obszaru scalenia, wszczął postępowanie scaleniowe gruntów położonych w m. Szydłowiec, gm. Szydłowiec o łącznej powierzchni 51.8952 ha. Powyższe postanowienie zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów zostało odczytane na zebraniu uczestników scalenia w dniu 7 maja 2018 r. oraz wywieszane na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta w Szydłowcu i w Starostwie Powiatowym w Szydłowcu.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że od ww. postanowienia Starosty Szydłowieckiego zostało wniesione zażalenie. Wojewoda Mazowiecki postanowieniem nr 70 z dnia 20 czerwca 2018 r. znak: WG-IV.7511.1.2018.SD utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. Wnioskiem z dnia 6 maja 2019 r. Państwo Jadwiga i Jan Jaworscy zwrócili się do Wojewody Mazowieckiego o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia. Wojewoda Mazowiecki po rozpoznaniu niniejszego wniosku wydał postanowienie nr 90/2019 z dnia 18 czerwca 2019 r. znak: WG-IV.7511.1.2018.2019.SD odmawiające przywrócenia terminu.

Starosta Szydłowiecki stosownie do art. 9 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów obwieszczeniem zawiadomił o zwołaniu zebrania uczestników scalenia gruntów w dniu 1 lipca 2019 r. na sali konferencyjnej Starostwa Powiatowego w Szydłowcu. Z akt sprawy wynika, że obwieszczenie zostało wywieszone na tablicy ogłoszeń oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta w Szydłowcu i Starostwa Powiatowego w Szydłowcu.

Zgodnie z protokołem z zebrania w sprawie wyboru rady uczestników scalenia gruntów kompleksu działek położonych na terenie m. Szydłowiec przy ul. Leśnej nie spełniono wymogu minimalnej liczby kandydatów do rady uczestników scalenia według art. 9 ust. 1. Wobec powyższego nie wybrano rady uczestników scalenia.

Z akt sprawy wynika, że od dnia zebrania uczestników scalenia do Starosty Szydłowieckiego wpłynęły 3 kandydatury do rady uczestników scalenia, jak również wniosek Pana Romana Markiewicza z dnia 23 lipca 2019 r. o ponowne zebranie uczestników scalenia w celu dokonania wyboru rady uczestników scalenia.

Starosta Szydłowiecki działając na podstawie art. 9 i art. 10 § 1 k.p.a. pismem z dnia 15 lipca 2019 r. zawiadomił strony postępowania o zgromadzeniu materiału dowodowego niezbędnego do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i uzyskania wyjaśnienia oraz składania ewentualnych wniosków i zastrzeżeń w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Strony we wskazanym terminie zapoznały się z aktami sprawy oraz wniosły uwagi i zastrzeżenia. Z treści notatek służbowych z wglądu do akt sprawy, sporządzonych przez pracownika Starostwa Powiatowego wynika, iż zdania uczestników scalenia, co do zasadności przeprowadzenia postępowania scaleniowego na tym obszarze są podzielone.

Decyzją z dnia 22 sierpnia 2019 r. znak: GN.6622.1.2018.2019 Starosta Szydłowiecki umorzył w całości postępowanie dotyczące scalenia gruntów kompleksu działek położonych na terenie miasta Szydłowiec przy ul. Leśnej, obejmujących obszar o powierzchni 51.8952 ha, wszczęte na podstawie wniosku właścicieli gruntów z dnia 11 maja 2017 r. W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia organ I instancji wskazał, iż brak wyboru rady uczestników scalenia potraktował jako trwałą i nieusuwalną przeszkodę w dalszym prowadzeniu postępowania, skutkiem czego zaistniała konieczność umorzenia niniejszego postępowania zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. Ponadto Starosta zaznaczył, że art. 9 ust. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów wskazuje, że 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. Wobec powyższego, zdaniem Starosty, zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 7 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/GI 640/07 w przypadku niedokonania wyboru rady uczestników scalenia dotyczącego gruntów położonych w mieście nie można zastosować rozwiązań przewidzianych w art. 9 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, gdyż w tym przepisie jest mowa o radach sołeckich, a także o sołtysach.

Od ww. decyzji Starosty Szydłowieckiego odwołania złożyło dwóch uczestników scalenia gruntów: Pan Roman Markiewicz, Pani Beata Markiewicz, kwestionując brak możliwości powołania rady uczestników scalenia jako przesłankę do umorzenia przedmiotowego postępowania.

Zawiadomieniem z dnia 14 listopada 2019 r. organ odwoławczy zgodnie z art. 9 i art. 10 k.p.a. poinformował strony postępowania o prawie do zapoznania się z aktami sprawy oraz zgłaszania uwag i wniosków, a do czasu wydania decyzji, do przedkładania nowych dokumentów, które mogą mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie.

W dniu 4 grudnia 2019 r. Państwo Jadwiga i Jan Jaworscy zapoznali się z aktami sprawy. Strony wniosły uwagi na sprawy, podnosząc, iż w zgromadzonym materiale dowodowym brakuje ich pisma do Wojewody Mazowieckiego z dnia 6 maja 2019 r. oraz „(...) uzasadnienia prawdziwego, co do wyboru rady. Rada nie została wybrana gdyż część właścicieli działek nie przybyła na zebranie tym wyrażając swój sprzeciw(...)”.

Wojewoda Mazowiecki rozpatrując odwołania oraz całość materiału dowodowego zebranego w sprawie stwierdza, co następuje.

Zgodnie z przepisami ustawy o scalaniu i wymianie gruntów 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. Prace scaleniowe przeprowadza się na gruntach rolnych i leśnych. Scaleniem obejmuje się grunty położone w jednej lub kilku wsiach bądź w ich częściach. Grunty te tworzą obszar scalenia. Należy zaznaczyć, że stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 6 ilekroć w ww. ustawie jest mowa o wsi - rozumie się przez to również miasto. Z powyższego wynika, że ustawodawca przewidział prowadzenie prac scaleniowych również na terenach miejskich.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że w rozpatrywanej sprawie postępowanie scaleniowe zostało wszczęte na obszarze znajdującym się w granicach miasta Szydłowiec. Fakt niewybrania rady uczestników scalenia spowodował, w ocenie organu I instancji, zaistnienie trwałej i nieusuwalnej przeszkody w dalszym prowadzeniu postępowania, skutkiem czego było umorzenie postępowania zgodnie z art. 105 § 1 K.p.a. Organ I instancji umarzając postępowanie scaleniowe, wskazał na brak możliwości zastosowania art. 9 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów w sytuacji prowadzenia scaleń na terenie miast. Swoje rozstrzygnięcie oparł jedynie na wyroku WSA w Gliwicach z dnia 7 grudnia 2007 r. II SA/GI 640/07. Należy zaznaczyć, że o takiej sytuacji mówi wyłącznie przywołany wyżej wyrok. W tej sprawie nie wypowiedała się ani doktryna, ani judykatura. W ocenie Wojewody Mazowieckiego zapis art. 9 ust. 3 ww. ustawy wskazuje organowi, jak powołać radę uczestników scalenia na terenach wiejskich, jednak nie odnosi się wprost do gruntów rolnych na terenach miast. Wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać na korzyść stron oraz zgodnie z wolą ustawodawcy. Nie można się zgodzić z poglądem, że niewybranie rady uczestników scalenia na zwołanym zebraniu jest nieodwracalną przeszkodą do prowadzenia postępowania. Znamiennym jest, że wola scalenia pozostała – wniosek, który nie został wycofany i spełnia wymogi formalne. Poza tym trzy osoby zgłosiły się do rady uczestników scalenia, co wypełnia wymóg z art. 9 ust. 1 ww. ustawy.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie przewidują wprost możliwości ponownego zwołania zebrania w celu wybrania rady uczestników scalenia. Przepisy ww. ustawy nie wskazują również sposobu postępowania w przypadku niedokonania wyboru rady uczestników scalenia gruntów położonych na terenach miejskich. W związku z tym, należy

stosować przepisy K.p.a., gdyż w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ogólne.

Stosownie do dyspozycji art. 7a K.p.a. jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Rozstrzyganie wątpliwości prawnych „na korzyść strony” należy rozumieć w ten sposób, że norma prawna powinna być tak zinterpretowana, aby prawa strony były jak najlepiej chronione. Jeżeli zatem jest więcej sposobów interpretacji normy prawnej, które można uznać za korzystne dla strony, to przy aprobachie strony, organ winien wybrać rozwiązanie dla niej najkorzystniejsze. Warto również przywołać zapisy art. 81a K.p.a., który mówi: jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Zgodnie z przywołanym przepisem wątpliwości dotyczące stanu faktycznego należy rozstrzygać na korzyść strony. W związku z tym, jeżeli istnieje możliwość interpretacji faktów sprawy w różny sposób, to zastosowanie powinna mieć tutaj reguła rozstrzygania również na korzyść strony. W wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1197/17 sąd wskazał, iż „funkcją art. 7a K.p.a. jest zwiększenie ochrony praw strony przez ograniczenie negatywnych skutków nieprecyzyjnego formułowania przepisów prawa”.

Wobec powyższego należy wskazać, iż organ nie może dowolnie interpretować norm prawnych, całkowicie pomijając przy tym dobro i interes strony w przypadku kiedy decyzja organu polega na nałożeniu na stronę obowiązku bądź ograniczeniu lub odebraniu jej uprawnienia.

Art. 9 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów reguluje sposób wyłonienia rady uczestników scalenia wyłącznie na terenach wiejskich pomimo, że ustawa przewiduje również możliwość scalenia gruntów na terenach miejskich. W ocenie Wojewody Mazowieckiego możliwość ponownego zwołania zebrania uczestników w celu wyłonienia rady uczestników scalenia wpisuje się w zasadę kierowania się dobrem i interesem strony.

Kolejną istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest instytucja umorzenia postępowania, które następuje zazwyczaj, gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe. Zaskarżone orzeczenie Starosty naruszało art. 105 K.p.a., ponieważ nie było podstaw do umorzenia postępowania administracyjnego w rozpatrywanej sprawie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się wyraźnie, że bezprzedmiotowość postępowania może wynikać z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych, ale zawsze oznacza to brak przedmiotu postępowania (por. wyrok WSA w Lublinie z 4 listopada 2009 r., I SA/Lu 451/09, Lex nr 532454). Co więcej, konieczność umorzenia postępowania występuje także w sytuacji, gdy organ stwierdzi w trakcie postępowania, iż podmiot w nim występujący nie ma przynajmniej strony (wyrok NSA z 25 września 2008 r., II OSK 1058/07, Lex nr 508475).

Inną niezwykle istotną przesłanką umorzenia postępowania jest utrata przez podmiot biorący udział w postępowaniu cech określonych w art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Ten sam skutek wywołuje śmierć strony postępowania, jeżeli sprawa administracyjna dotyczyła praw bezpośrednio z nią związanych, czyli praw osobistych niezbywalnych (por. wyrok NSA z 28 stycznia 2002 r., II SA 477/01, Lex nr

121854). Stanowisko takie podkreślone zostało m. in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 1999 r. (IV SA 1722/98, LEX nr 47896), który wskazał, że postępowanie nie może zostać umorzone, jeżeli nie wystąpią przesłanki wymienione w art. 105 § 1 K.p.a. (np. śmierć strony, gdy prawa i obowiązki mają charakter osobisty, żądanie wszczęcia postępowania zostanie cofnięte).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie nie zaszła przesłanka trwałej i nieusuwalnej przeszkody w rozumieniu art. 105 k.p.a., z uwagi na treść art. 7a i art. 81a K.p.a., a także z uwagi na fakt, że strona (wnioskodawcy o scalenie) nie utraciła przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., zaś przedmiot postępowania (wola scalenia) w dalszym ciągu funkcjonuje. Wobec tego w opinii organu odwoławczego brak było podstaw do umorzenia niniejszego postępowania przez Starostę Szydłowieckiego.

Reasumując, zważywszy na fakt, iż zapisów art. 9 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów nie można odnieść do postępowania scaleniowego prowadzonego na terenach miejskich oraz mając na uwadze zasadę kierowania się dobrem i interesem strony wynikającą z przepisów K.p.a. Starosta Szydłowiecki powinien bezwzględnie podejmować próby wyboru rady uczestników scalenia, zgodnie z art. 9 ust. 2. ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, do momentu jej wyboru.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących przewlekłego prowadzenia postępowania przez Starostę pragnę wskazać, że w celu usunięcia bezczynności lub przewlekłości strony mogą w trakcie rozpatrywania sprawy przez Starostę wnieść do organu nadzorczego ponaglenie w trybie art. 37 K.p.a.

Odnosząc się na koniec do uwag wniesionych przez Państwa Jadwigę i Jana Jaworskich należy zaznaczyć, iż przywołane przez strony pismo z dnia 6 maja 2019 r. jest wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie starosty Szydłowieckiego z dnia 9 kwietnia 2018 r. znak: GN.6622.1.2018 w przedmiocie wszczęcia postępowania scaleniowego gruntów położonych w m. Szydłowiec, gm. Szydłowiec o łącznej powierzchni 51.8952 ha. Ww. wniosek został już rozpatrzony postanowieniem Wojewody Mazowieckiego nr 90/2019 z dnia 18 czerwca 2019 r. znak: WG-IV.7511.1.2018.2019.SD, odmawiającym przywrócenia terminu. W kwestii wyboru rady uczestników scalenia, podniesione przez Państwa Jaworskich zarzuty są niezasadne. Z treści protokołu z zebrania w sprawie wyboru rady uczestników scalenia gruntów kompleksu działek położonych na terenie miasta Szydłowiec przy ulicy Leśnej jednoznacznie wynika, że podczas zebrania część uczestników scalenia w formie protestu przeciwko scaleniu i wyborowi rady uczestników scalenia opuściła zebranie, a pozostali uczestnicy nie zgłosili wymaganej ilości osób, które miałyby wejść w skład rady. W związku z powyższym informacje dotyczące zdarzeń zaistniałych na niniejszym zebraniu znajdują się w aktach sprawy.

Przy ponownym rozpatrzeniu przedmiotowej sprawy organ I instancji winien podjąć skuteczne działania w zakresie rozpatrzenia wniosków kandydatów na członków rady scalenia i możliwości ich wyboru na zwołanym zebraniu uczestników scalenia. W przypadku niedokonania wyboru niniejszej rady, zastosowanie zapisów art. 9 pkt 3 o powołaniu zespołu również powinno być poddane rozpatrzeniu, a zapisy potraktowane rozszerzająco. Co prawda w przywołanym przepisie wskazane z nazwy funkcje i organy odnoszą się wyłącznie do terenów wiejskich, to warto mieć na względzie, że w przypadku sołtysa i rady sołectkiej są to jednostki pomocnicze jednostek samorządu terytorialnego (gmin), które również występują na terenach miejskich jako rady dzielnic lub osiedla i odpowiednio przewodniczący tych rad. Pobocznie należy podnieść, że wskazane w tym przepisie jednostki mają charakter jednostek lokalnych i samorządowych. Ideą

ustawodawcy było zatem zapewnienie udziału przedstawicieli społeczności lokalnej piastującej swe funkcje wywodzące się z wyboru mieszkańców określonej miejscowości. Biorąc pod uwagę przepisy o samorządzie gminnym uznaje, że na danym obszarze nie można wyłonić odpowiednich reprezentantów społeczności lokalnej stanowi zaprzeczenie struktury państwowej, znacząco opartej na jednostkach samorządu terytorialnego.

Pouczenie

Strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego na adres pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa. Wpis od sprzeciwu wynosi 100 zł. Opłatę wnosi się gotówką w kasie lub na rachunek bankowy sądu.

Strona postępowania sądowego ma prawo złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy, zarówno przed wszczęciem postępowania jak i w toku postępowania, obejmującego zwolnienie z kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego.

Z up. Wojewody Mazowieckiego

Sebastian Bała
Koordynator Wydziału Geodezji

Otrzymują:

1. Roman Markiewicz
2. Beata Markiewicz
3. Starosta Szydłowiecki (e-PUAP)
4. Pozostałe strony (uczestnicy scalenia) w drodze publicznego obwieszczenia poprzez wywieszenie niniejszej decyzji na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Szydłowiec oraz Starostwa Powiatowego w Szydłowcu. Z chwilą upływu terminu, o którym mowa powyżej, niniejsza decyzja uważa się za doręczoną wszystkim uczestnikom scalenia (art. 49 K.p.a.)
5. BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego
6. aa

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	4363286.9178244.8005628
Nazwa dokumentu	Decyzja Wojewoda Mazowiecki_scalenie Szydłowiec.pdf
Tytuł dokumentu	Decyzja Wojewoda Mazowiecki
Sygnatura dokumentu	WG-IV.7511.3.2019
Data dokumentu	2019-12-24
Skrót dokumentu	DA64FEE2AB9208B79D72A459B0FDAABFD3E4EEE 6
Wersja dokumentu	1.12
Data podpisu	2019-12-24 12:43:36
Podpisane przez	Sebastian Andrzej Bała Koordynator Pracy Wydziału Geodezji

EZD 3.94.1.1.14078

Data wydruku: 2019-12-31

Autor wydruku: Bogdanowska Natalia (Starszy Inspektor Wojewódzki)