

**DOROTA WILKOWSKA-KOŁAKOWSKA**

Politechnika Warszawska

**POSTĘPOWANIE W SPRAWIE SCALANIA  
I PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI  
ORAZ SCALANIA I WYMIANY GRUNTÓW  
(PROBLEMATYKA ADMINISTRACYJNO-PRAWNA)\***

**Abstract: Proceeding in Case of Land Consolidation and Subsequent Division and Consolidation and Interchange of Real-estates – Administrative and Legal Problematics.** The proceeding in case of consolidation and subsequent division of real-estates as well as the proceeding in case of consolidation and interchange of real-estates, are subject to different legal regulations. The legislator, in the title of the chapter II of the *Act on Land Management* and in the title of the *Act on Land Consolidation and Interchange*, used the same term *consolidation* to describe two different procedures. This fact is the source of the number of problems in administrative practice. It happens that the officials responsible for the proceeding confuse these terms, which has negative impact on the quality of the proceeding, which is especially affects the sides of the proceeding. Therefore, in order to avoid such ambiguities, author will postulate in this article to introduce the term aggregation (pol. 'komasacja') to describe the consolidation described in the *Act on Land Consolidation and Interchange*. In the paper author will also propose the replacement of administrative&legal procedure of land interchange by the civil (private-legal) procedure of real-estate exchange. This will allow to adapt the currently binding *Act from 1982* to the contemporary social and market conditions.

### **Wstęp**

Postępowanie w sprawie scalania i ponownego podziału nieruchomości oraz scalania i wymiany gruntów stanowią dwa odrębne postępowania o charakterze administracyjnym, chociaż o zbliżonym, co nie znaczy takim samym, przedmiocie i celu. Tym bardziej wydaje się problematyczne to, że ustawodawca posłużył się w tytule rozdziału II *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* oraz w tytule *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów*, tą samą nazwą „scalanie” na

---

\* Prezentowana praca jest współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, projekt *Program rozwojowy Politechniki Warszawskiej*. Autorka dziękuje za wsparcie otrzymane w ramach stypendium współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, które przyznawane jest przez Centrum Studiów Zaawansowanych Politechniki Warszawskiej w ramach projektu *Program Rozwojowy Politechniki Warszawskiej*.

oznaczenie dwóch różnych procedur. Powoduje to wiele problemów w praktyce administracyjnej. Zdarza się bowiem, że prowadzący postępowanie urzędnicy myślą tak samo brzmiące pojęcia, co niesie za sobą negatywne skutki szczególnie dla stron postępowania. Celem prezentowanego opracowania jest zaproponowanie zmian w ustawodawstwie zapobiegających pojawianiu się tego typu pomyłek oraz dostosowanie obecnie obowiązującej *Ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów* do współcześnie panujących warunków społecznych i rynkowych, co miałyby się przede wszystkim wyrazić w zastąpieniu administracyjnego postępowania wymiany gruntów procedurą cywilistyczną (prywatnoprawną) zamiany nieruchomości.

## **1. Przedmiot i cel postępowania w sprawie scalania i podziału nieruchomości oraz scalania i podziału gruntów**

Scalanie i podział nieruchomości (*U.G.N.*) regulowany jest przez *Ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, w rozdziale II działu III w art. 101-108<sup>1</sup>. Ustawodawca wyraźnie postanowił w art. 101 ust. 2, że przepisy powyższe stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Zgodnie natomiast z dyspozycją ust. 3 art. 101 *U.G.N.* przepisów rozdziału nie stosuje się do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie *Ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów*<sup>2</sup>, bowiem właśnie gruntów rolnych i leśnych dotyczy druga z wymienionych ustaw.

Chociaż ustawodawca posłużył się w tytule rozdziału II *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* oraz w tytule drugiej z omawianych ustaw, określeniem *scalanie*, nie ulega jednak wątpliwości, że dotyczą one dwóch odrębnych postępowań, chociaż o zbliżonym, co nie znaczy takim samym, przedmiocie i celu.

Jak się podkreśla w literaturze celem scalania i ponownego podziału nieruchomości jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów, m.in. poprawa struktury obszarowej terenów objętych scaleniem i ponownym podziałem. Zgodnie z art. 102 ust. 1 *U.G.N.*, szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, dlatego, jak podkreśla Mzyk, scalanie jest środkiem prawnym, który służy realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>3</sup>.

Jak wynika z powyższego scalanie i ponowny podział nieruchomości jest ściśle związane z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a tym samym z polityką przestrzenną na terenie gminy. W planie miejscowym powinny zostać wyznaczone granice obszarów wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, dzięki którym mogą powstać nieruchomości gruntowe lub działki gruntu, których wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej, wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej będą speł-

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., nr 178, poz. 1749.

<sup>3</sup> Mzyk (w:) Bieniek *et al.* (2011), s. 497.

niać wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z przepisów prawa budowlanego, prawa ochrony środowiska i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>. Dlatego też, zdaniem doktryny, dopiero łączna analiza unormowań *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z przepisami *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* pozwala na prawidłową wykładnię problematyki scalenia i podziału nieruchomości<sup>5</sup>.

Jak wyżej wspomniano, scalanie gruntów regulowane przez drugą z omawianych ustaw o scalaniu i wymianie gruntów, dotyczy wyłącznie gruntów przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne. Według jednej z definicji „przez *scalanie* należy rozumieć zamianę nieruchomości rozdrobionych lub o nieprawidłowej konfiguracji, należących do różnych podmiotów i znajdujących się na określonym obszarze, w celu tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie przez 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”<sup>6</sup>. Podany wyżej cel scalania został w tym przypadku określony przez ustawodawcę w art. 1 omawianej *Ustawy*. Ustawodawca też *expressis verbis* w art. 22 postanowił, że projekt scalenia powinien uwzględniać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że prawidłowa struktura przestrzenna gospodarstw rolnych jest jednym z podstawowych warunków efektywności produkcyjnej rolnictwa, elementem istotnym jest nie tylko wielkość gospodarstwa, ale także liczba i kształt wchodzących w jego skład nieruchomości (działek)<sup>7</sup>. Scalaniu nie podlegają grunty, na których znajdują się zakłady górnicze i przemysłowe oraz prowadzona jest eksploatacja kopaliny; na których znajdują się zabytki historyczne, architektoniczne i rezerwy przyrody; użytkowane na cele gospodarki rybackiej; przeznaczone na cele specjalne (art. 2 ust. 2).

Wymiana gruntów polega na zmianie położenia gruntów w drodze wzajemnej zamiany, jeżeli jest to potrzebne do racjonalnego ukształtowania gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Wymiana taka może być dokonana na zgodny wniosek właścicieli tych gruntów, a w przypadku gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych. Wymianą mogą być objęte również grunty z zabudowaniami (art. 5).

Jak wynika z powyższych rozważań, cele zarówno postępowania w sprawie scalania i ponownego podziału nieruchomości, jak i postępowania w sprawie scalania i wymiany gruntów są zbliżone, chociaż dotyczą innego rodzaju nieruchomości. Nie ulega jednak wątpliwości, że pod względem proceduralnym mamy do czynienia z odrębnymi i samodzielnymi reżimami prawnymi, o czym będzie mowa niżej.

Warto jeszcze zauważyć, że wątpliwości interpretacyjne budzi także zastosowanie spójnika „i” w nazwach omawianych postępowań<sup>8</sup>. Takie sformułowanie nazwy postępowania sugeruje, że rzecz dotyczy dwóch odrębnych postępowań. W przypadku postępowania scaleniowego

<sup>4</sup> Por. Horoszko, Pęchorzewski (2009), s. 282.

<sup>5</sup> Mzyk (w:) Bieniek *et al.* (2011), s. 496.

<sup>6</sup> Zieliński, (w) Stelmachowski (2009), s. 263.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 263.

<sup>8</sup> Mzyk (w:) Bieniek *et al.* (2011), s. 496 nazywa nawet tytuł rozdziału II działu III *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* „skrótom myślowym”.

z *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* wątpliwości wyjaśnia sam ustawodawca, wyraźnie wskazując w art. 101 ust. 1, że przepisy ustawy regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału, co oznacza, że w istocie mamy do czynienia z jednym postępowaniem obejmującym łącznie problematykę scalenia i podziału nieruchomości na działki gruntu.

Natomiast w przypadku postępowania scaleniowego z *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów* rzeczywiście mamy do czynienia z dwoma odrębnymi postępowaniami: scaleniowym i ewentualnie, gdy zajdzie określona potrzeba, wymiennym.

## **2. Wszczęcie i tryb postępowania w sprawie scalania i podziału nieruchomości oraz scalania i wymiany gruntów**

### **2.1. Zagadnienia ogólne**

Zarówno postępowanie w sprawie scalenia i ponownego podziału nieruchomości, jak i postępowanie w sprawie scalenia i wymiany gruntów stanowią postępowania administracyjne, jakkolwiek podlegają odrębnym regulacjom prawnym. W doktrynie postępowania administracyjnego, postępowanie to definiuje się jako „regulowany przez prawo procesowy ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej”<sup>9</sup> (por. także art. 1 punkt 1) Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>10</sup> (K.P.A.). Nie ulega wątpliwości, że powyżej określone cechy postępowania administracyjnego wypełnia postępowanie scaleniowe regulowane przez *Ustawę o scalaniu i wymianie gruntów*: postępowanie jest prowadzone przez organ administracji, jakim jest starosta, a rozstrzygnięcie sprawy ma postać decyzji administracyjnej, chociaż charakteryzującej się pewnymi odrębnościami w stosunku do decyzji określonej w kodeksie postępowania administracyjnego. Ponadto, o czym *expressis verbis* postanowił sam ustawodawca w art. 33 *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów*, jest to postępowanie administracyjne, do którego w sprawach nie uregulowanych stosuje się przepisy K.P.A. W związku z powyższym nie ulega też wątpliwości, że także do weryfikacji decyzji stosuje się ogólne zasady postępowania administracyjnego określone w K.P.A.

Postępowanie w sprawie scalenia i ponownego podziału nieruchomości natomiast tylko częściowo wypełnia desygnaty pojęcia postępowania administracyjnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest ono prowadzone przez organa administracji publicznej. Zgodnie z art. 104 ust. 1 zd. 2 *U.G.N.* wójt, burmistrz lub prezydent miasta wykonuje czynności związane z przeprowadzeniem postępowania, natomiast sprawę rozstrzyga rada gminy w formie uchwały (art. 104 ust. 1 zd. 1). Jak z tego wynika, w tym przypadku nie mamy jednak do czynienia z indy-

<sup>9</sup> Adamiak, Borkowski (2007), s. 98.

<sup>10</sup> Art. 1 punkt 1) K.P.A.: Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie: 1) przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. *Ustawa* (14 czerwca 1960).

widualnym rozstrzygnięciem w postaci decyzji administracyjnej, tylko z aktem o charakterze ogólnym, jakim jest uchwała rady gminy. W przeciwieństwie do *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów*, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami* w zakresie postępowania scaleniowego nie odsyła do K.P.A. w sprawach w niej nieuregulowanych, z czego wniosek, że zasady i tryb postępowania zostały wyczerpująco uregulowane w rozdziale II działu III *Ustawy*. Jak twierdzi Mzyk postępowanie w sprawie scalenia i ponownego podziału jest to szczególny rodzaj postępowania administracyjnego odrębny od postępowania unormowanego przepisami K.P.A.<sup>11</sup>

W doktrynie podkreśla się nawet, że w postępowaniu scaleniowym na podstawie *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* regulowane są stosunki cywilnoprawne, ponieważ w wyniku tego postępowania dochodzi do przeniesienia własności nieruchomości<sup>12</sup>. Warto jednak zauważyć, że decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia (wymiany) gruntów również wywołuje skutki cywilnoprawne w zakresie stosunków własnościowych.

## **2.2. Postępowanie w sprawie scalenia i ponownego podziału nieruchomości**

Jak wyżej wspomniano, scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Zabudowane części nieruchomości mogą być objęte uchwałą rady gminy o przystąpieniu do scalenia, za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych (art. 102 ust. 2 i 4).

W postępowaniu scaleniowym organem rozstrzygającym jest rada gminy, a czynności pomocniczych dokonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Do zadań organu wykonawczego gminy należy: złożenie we właściwym sądzie wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości, a gdy nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej, o złożenie do istniejącego zbioru dokumentów odpisu uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału, powiadomienie właścicieli, użytkowników wieczystych oraz samoistnych posiadaczy nieruchomości objętych scaleniem i podziałem o wszczęciu postępowania, wykonywanie innych czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania w sprawie scalenia i podziału, występowanie z wnioskiem o zamknięcie istniejących ksiąg wieczystych; założenie nowych ksiąg wieczystych i ujawnienie w nich praw do nieruchomości powstałych w wyniku scalenia i podziału; ujawnienie nowego stanu prawnego nieruchomości w katastrze nieruchomości (art. 102 ust. 5, art. 103 ust. 1, art. 104 ust. 1 i 4).

W trakcie postępowania w sprawie scalenia i ponownego podziału nieruchomości rada gminy wydaje dwie uchwały: uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości oraz uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości. Jak już była mowa wyżej postępowanie scaleniowe określone w *Ustawie o gospodarce nieruchomościami* jest postępowaniem administracyjnym,

---

<sup>11</sup> Por. Mzyk (w:) Bieniek *et al.* (2011), s. 499-500.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 499.

ale o dość nietypowym charakterze. Rozstrzygnięcie następuje bowiem w drodze wydania aktu nie o charakterze indywidualnym, ale ogólnym, co często budzi wątpliwości proceduralne.

Uchwały rady gminy stanowią jeden z rodzajów aktów prawa miejscowego (por. art. 41 *Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*<sup>13</sup>). Zgodnie z *Konstytucją RP*<sup>14</sup> akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego o charakterze ogólnym (choć niektóre z nich mogą mieć także charakter wewnętrzny, tzn. obowiązują tylko jednostki podległe organowi wydającemu akt), są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w *Ustawie* (art. 94 w zw. z art. 87 *Konstytucji*).

Jak stanowi art. 40 *Ustawy o samorządzie gminnym*, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. *Ustawa o samorządzie gminnym* upoważnia ponadto gminę do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Podstawę prawną uchwał rady gminy w sprawie scalenia i ponownego podziału nieruchomości stanowi *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Na podstawie art. 102 ust. 3 rada gminy decyduje o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości w drodze uchwały określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem. Rada gminy może podjąć tę uchwałę z urzędu lub na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych, którzy posiadają ponad 50% gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Forma prawna tego rozstrzygnięcia rady gminy i wspomniany brak zastosowania do tego postępowania przepisów K.P.A. powodują trudności interpretacyjne. Powstaje na przykład pytanie, czy rada gminy jest związana wnioskiem właścicieli i użytkowników wieczystych, tzn. czy ewentualna bezczynność organu stanowi podstawę do skargi do sądu administracyjnego. W literaturze podkreśla się, że gmina jest związana przede wszystkim ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie muszą być unormowane i szczegółowo określone zasady scalenia. Jakkolwiek z powodu braku uregulowania tej kwestii w *Ustawie o gospodarce nieruchomościami* (istnieniu luki prawnej) przyjmuje się, że właścicielom i użytkownikom wieczystym nie przysługuje skarga na bezczynność do sądu administracyjnego<sup>15</sup>.

Właściciele i użytkownicy wieczysti oraz samoistni posiadacze nieruchomości objętych scaleniem i podziałem są uczestnikami postępowania w sprawie scalenia i podziału. Właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości objętych scaleniem i podziałem mogą wybrać ze swojego grona radę uczestników scalenia w liczbie do 10 osób, która ma uprawnienia opiniodawcze. Do jej zadań należy m.in. zaopiniowanie projektu uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości oraz składanych wniosków, uwag i zastrzeżeń do projektu scalenia. Projekt uchwały podlega także wyłożeniu do wglądu uczestnikom postępowania, na 21 dni, w siedzibie urzędu gminy. O wyłożeniu projektu uchwały do wglądu zawiadamia się na piśmie uczestników postępowania, których adresy są znane, a ponadto informację o wyłożeniu podaje się do publicznej wiadomości

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>14</sup> *Konstytucja* (1997).

<sup>15</sup> Mzyk (w:) Bieniek *et al.* (2011), s. 501.

w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych urzędu gminy, a także przez ogłoszenie w prasie lokalnej. W tym też czasie uczestnicy postępowania mogą składać na piśmie wnioski, uwagi i zastrzeżenia do tego projektu (art. 103 ust. 1-4).

W wyniku przeprowadzonego postępowania rada gminy podejmuje uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości. Uchwałę doręcza się uczestnikom postępowania, których adresy są znane, a ponadto informację o podjęciu uchwały podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz na stronach internetowych urzędu gminy, a także przez ogłoszenie w prasie lokalnej.

W art. 104 ust. 2 ustawodawca w dokładny sposób określił, jakie elementy powinna zawierać uchwała rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości:

- 1) opracowanie geodezyjnie granic gruntów objętych scaleniem i podziałem;
- 2) wypis i wyrys z planu miejscowego;
- 3) geodezyjny projekt scalenia i podziału nieruchomości;
- 4) rejestr nieruchomości, z wykazaniem ich stanu dotychczasowego oraz stanu nowego po scaleniu i podziale, w tym nieruchomości przyznanych uczestnikom postępowania w zamian za nieruchomości będące ich własnością lub pozostające w użytkowaniu wieczystym przed scaleniem i podziałem;
- 5) rozstrzygnięcia w sprawach dopłat i służebności gruntowych;
- 6) ustalenia co do rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej planowanych do wybudowania, terminy ich budowy oraz źródła finansowania;
- 7) ustalenia co do wysokości, terminu i sposobu zapłaty opłat adiacenckich;
- 8) rozstrzygnięcie o sposobie załatwienia wniosków, uwag i zastrzeżeń, złożonych przez uczestników postępowania.

Uchwała rady gminy o scaleniu i podziale, stanowi podstawę do:

- 1) zamknięcia istniejących ksiąg wieczystych;
- 2) założenia nowych ksiąg wieczystych i ujawnienia w nich praw do nieruchomości powstałych w wyniku scalenia i podziału;
- 3) ujawnienia nowego stanu prawnego nieruchomości w katastrze nieruchomości;
- 4) wyznaczenia i utrwalenia na gruncie granic nieruchomości powstałych w wyniku scalenia i podziału;
- 5) wprowadzenia uczestników postępowania na nowe nieruchomości (art. 104 ust. 3).

Chociaż ustawodawca o tym wprost nie postanowił, w doktrynie przyjmuje się, że uchwała rady gminy o scaleniu i podziale powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Wskazuje na to art. 103 ust. 5, który obliguje radę gminy do ustosunkowania się do wniosków, uwag i zastrzeżeń uczestników postępowania, konieczność podjęcia rozstrzygnięć w kwestii dopłat i zniesienia służebności gruntowych, co stanowi bezpośrednią ingerencję w sferę konstytucyjnych praw i obowiązków obywateli oraz możliwość zaskarżenia uchwały rady gminy do sądu administracyjnego<sup>16</sup>.

Upoważnienie do zaskarżenia uchwał rady gminy przystąpienia do scalenia i podziału oraz scalenia i podziału nieruchomości wynika z art. 101 *Ustawy o samorządzie gminnym*,

---

<sup>16</sup> Por. Mzyk (w:) Bieniek *et al.* (2011), s. 507.

który stanowi, że każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

### 2.3. Postępowanie w sprawie scalania i wymiany gruntów

Jak stanowi art. 33 *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów* w sprawach nieuregulowanych tą ustawą mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie scaleniowe oraz postępowanie wymienne są to postępowania administracyjne prowadzone przez starostę jako zadanie z zakresu administracji rządowej finansowane ze środków budżetu państwa (oraz innych środków publicznych, o których stanowi art. 3 ust. 5-6), natomiast prace scaleniowo-wymienne koordynuje i wykonuje samorząd województwa (art. 3 ust. 4). Starosta jest też organem podejmującym rozstrzygnięcia w tych postępowaniach. Do jego zadań należy wszczęcie postępowania w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, ewentualnie odmowa wszczęcia postępowania w drodze decyzji oraz wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów.

Zgodnie z *Ustawą* 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 (art. 3 ust. 2), jak i z urzędu w stosunku do gruntów określonych w art. 4 punkt 1-3 *Ustawy* po uprzednim uzyskaniu opinii rady sołeckiej, a także działających na terenie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników. Grunty zabudowane mogą być scalane tylko na wniosek właściciela i pod warunkiem rozbiórki lub przeniesienia przez niego zabudowań w oznaczonym terminie, albo wyrażenia zgody na dokonanie rozliczenia wartości zabudowań w gotówce lub w innej formie (art. 2 ust. 3). W literaturze podkreśla się jednak, że wszczęcie postępowania z urzędu wbrew inicjatywie zainteresowanych powinno mieć charakter wyjątkowy ze względu na istnienie nieograniczonego w tym przypadku przymusu państwowego względem potencjalnych uczestników postępowania<sup>17</sup>.

Jak wyżej podkreślono postępowanie scaleniowe prowadzi starosta, ale nie ulega wątpliwości, że również znaczny jest udział uczestników scalenia w całej procedurze. Zgodnie z art. 9 ust. 1, jeżeli liczba uczestników scalenia przekracza 10 osób, postępowanie scaleniowe prowadzi się z udziałem rady uczestników scalenia w składzie 3-12 osób, wybieranego i odwoływanego przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem. Rada uczestników scalenia jest wybierana na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę. Podobnie jednak, jak w przypadku rady uczestników scalenia nieruchomości na podstawie *Ustawy o gospodarce nieruchomościami*, ustawodawca wyraźnie postanowił, że stanowi ona tylko społeczny organ doradczy. Uczestnicy scalenia (albo rada) w drodze uchwały określają zasady szacunku gruntów, w formie uchwały wyrażają zgodę na dokonany szacunek gruntów oraz uczestniczą z głosem

<sup>17</sup> Zieliński (2009), s. 265.

doradczym w szacowaniu gruntów objętych scaleniem oraz opracowywaniu projektu scalenia przez geodetę (komisja<sup>18</sup>), zgłaszają także zastrzeżenia do projektu scalenia lub wymiany, które rozstrzyga starosta po zasięgnięciu opinii komisji (art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 10, art. 24).

Postępowanie w sprawie scalenia lub wymiany kończy starosta wydając decyzję administracyjną o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów. Chociaż projekt scalenia lub wymiany w istocie jest sporządzany przez upoważnionego przez starostę geodetę – projektanta przy doradczym udziale wspomnianej wyżej komisji, a organ administracji po rozpatrzeniu zastrzeżeń uczestników postępowania, zgodnie z dyspozycją art. 27 ust. 3 tylko go zatwierdza w drodze decyzji, nie zwalnia to organu od jego oceny. Jak stwierdził bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń: „Opracowane *Założenia do projektu scalenia...* mają oczywiście charakter ekspertyzy i, jak każda opinia biegłego, podlegają ocenie organu prowadzącego postępowanie. W ramach swobodnej oceny dowodów organ może nie uwzględnić sformułowanych wniosków, powinien wszakże się z nimi rozprawić. [...] Organ nie wyjaśnił jednak, dlaczego wnioski założeń uznał za nieprawidłowe, czy też nietrafione, czym zdaniem Sądu naruszył przepis art. 80 oraz art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego”<sup>19</sup>.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 projekt scalenia gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu, większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń. Projekt wymiany gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu, wszyscy uczestnicy wymiany przyjęli go bez zastrzeżeń.

Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany jest typową decyzją administracyjną, jakkolwiek charakteryzującą się pewnymi odrębnościami przede wszystkim co do treści oraz skutków, które wywołuje. Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów, poza wymogami określonymi w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 107 K.P.A), powinna określać: 1) obszar 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 *Ustawy o scalaniu i wymianie gruntów*; 3) przebieg granic nieruchomości w wypadkach, o których mowa w *Ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne* (art. 27 ust. 4).

Prawomocna decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia (wymiany) wywołuje skutki cywilnoprawne: jest podstawą do podjęcia czynności wykonawczych, w szczególności wprowadzenia uczestników postępowania w posiadanie wydzielonych gruntów (por. art. 29 i 30 *Ustawy*). Wywołuje też skutki w sferze prawa własności: uczestnika scalenia (wymiany), któremu przypadł grunt należy uznać za właściciela<sup>20</sup>. Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów stanowi także tytuł do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych (art. 29).

<sup>18</sup> W skład komisji powołanej na podstawie art. 10 ust. 1 *Ustawy* 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 Agencji będącej 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.

<sup>19</sup> *Wyrok* (2010).

<sup>20</sup> Zieliński (2009), s. 270.

W literaturze i orzecznictwie podkreśla się również, że rozstrzygnięcia organów administracji w zakresie postępowania scaleniowego zawierają elementy uznania administracyjnego. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych: „scalanie gruntów stanowi zabieg zbiorowy, podejmowany w ramach uznania administracyjnego i nawet naruszenie indywidualnego interesu uczestnika nie może podważać legalności decyzji scaleniowej, jeżeli została zachowana podstawowa zasada wydzielenia gruntów, określona w art. 8 ust. 1 *Ustawy*<sup>21</sup>. Po pierwsze, w przypadku złożenia wniosku o wszczęcie postępowania scaleniowego, do starosty należy ocena, czy w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania. Po drugie, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w swoim orzeczeniu: „Scalenie gruntów cechują rozwiązania mające charakter techniczny. Stanowi ono zbiorowy zabieg urzędniowo-rolny, przy opracowywaniu projektu którego organy administracyjne korzystają z pewnej swobody. Jest ona niezbędna do wybrania optymalnego w danych warunkach rozwiązania, przy jednoczesnym uwzględnieniu – w miarę możliwości – interesów i wniosków wszystkich uczestników scalenia. Rozstrzygnięcie organów w tym zakresie ma niewątpliwie charakter uznaniowy”<sup>22</sup>.

### **3. Postępowanie w sprawie scalania i ponownego podziału nieruchomości oraz scalania i wymiany gruntów – wnioski de Lege Ferenda**

Jak wspomniano na początku opracowania postępowanie w sprawie scalania i ponownego podziału nieruchomości oraz scalania i wymiany gruntów stanowią dwa odrębne postępowania o charakterze administracyjnym, chociaż o zbliżonym, co nie znaczy takim samym, przedmiocie i celu. Tym bardziej wydaje się problematyczne to, że ustawodawca posłużył się w tytule rozdziału II *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* oraz w tytule drugiej z omówionych ustaw, tą samą nazwą „scalanie” na oznaczenie dwóch różnych procedur.

Powoduje również wiele problemów w praktyce administracyjnej. Zdarza się bowiem, że prowadzący postępowanie urzędnicy myślą tak samo brzmiące pojęcia, co niesie za sobą negatywne skutki szczególnie dla stron postępowania. Powoduje to przede wszystkim przedłużenie postępowania, niepotrzebne angażowanie organów niewłaściwych, a przez to zwiększanie kosztów i stratę cennego czasu zarówno zainteresowanych<sup>23</sup>, jak i urzędników (np. w jednej ze spraw w sprawie scalania i podziału nieruchomości toczących się na podstawie *Ustawy o gospodarce nieruchomościami* samorządowe kolegium odwoławcze mylnie sądząc, że sprawa dotyczy scalenia i wymiany gruntów (zbieżność nazwy), przekazało sprawę staroście, a ten uznając się za niewłaściwego złożył do kolegium wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Kolegium umorzyło sprawę i pouczyło starostę o możliwości przekazania sprawy do organu właściwego, tzn. rady

<sup>21</sup> *Wyrok* (6 listopada 2008).

<sup>22</sup> *Wyrok* (19 grudnia 2008).

<sup>23</sup> Jest to też działanie sprzeczne z określoną w art. 12 K.P.A. jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego: zasadą szybkości postępowania, zgodnie z którą organa administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

gminy, co też starosta uczynił w drodze postanowienia. Wzajemne przekazywanie pism trwało prawie półtora miesiąca. W tym czasie postępowanie uległo zawieszeniu, a strony nie mogły dochodzić swoich praw<sup>24</sup>).

Dlatego dla uniknięcia tego typu pomyłek warto by postulować, aby ustawodawca zastosował nazwę „komasacja” na określenie procedury scaleniowej określonej w *Ustawie o scalaniu i wymianie gruntów*. Pojęcie *komasacja* ma źródłosłów łaciński, pochodzi od słowa *commassare* „scalać” i oznacza „scalenie gruntów (zwłaszcza chłopskich, drogą wymiany rozrzuconych działek)<sup>25</sup>. Pozwoli to na wystarczające odróżnienie jej od procedury scaleniowej określonej w *Ustawie o gospodarce nieruchomościami* i może zapobiec pomyłkom, takim jak opisana powyżej.

Warto jednak podkreślić, że do tej pory nazwa ta stosowana była tylko w literaturze, nauce<sup>26</sup> i języku potocznym. Jak zauważa Zieliński: w rozumieniu filologiczno-leksykalnym „scalanie jest synonimem słowa komasacja. Można się nimi posługiwać zamiennie”. Jednak ustawodawca nie zastosował tej nazwy w żadnej z dotychczasowych ustaw. We wszystkich aktach prawnych, począwszy od *Ustawy z 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów*<sup>27</sup>, przez dekret z 14 kwietnia 1948 r.<sup>28</sup>, *Ustawę z 24 stycznia 1968 o scalaniu i wymianie gruntów*<sup>29</sup>, po obecnie obowiązującą *Ustawę z 1982 r.* ustawodawca posługiwał się określeniem *scalanie*.

W literaturze podkreśla się także niedostosowanie obecnie obowiązującej *Ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów* do współcześnie panujących warunków społecznych i rynkowych przede wszystkim w aspekcie wymiany gruntów. Zgodnie z tym poglądem zadania, które ma spełniać wymiana można z powodzeniem zrealizować przez cywilną umowę zamiany gruntów<sup>30</sup>.

Teza ta jak najbardziej zasługuje na poparcie. Angażowanie państwa i środków budżetowych w kolejną procedurę administracyjną (według obecnie obowiązującej *Ustawy* wymiana gruntów jest dokonywana w postępowaniu administracyjnym) w dobie prywatyzacji administracji, tzn. przekazywania wielu zadań publicznych podmiotom prywatnym oraz koniecznych oszczędności w zakresie finansów publicznych, wydaje się niepotrzebne, tam gdzie może z powodzeniem zostać zastosowana cywilistyczna (prywatnoprawna) procedura zamiany nieruchomości. Wprowadzenie tego typu zmian do *Ustawy* przyczyniłoby się niewątpliwie do realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności dotyczącej m.in. jak najmniejszej ingerencji Państwa w sferę prawa własności (por. art. 64 *Konstytucji*).

---

<sup>24</sup> W prawidłowym przebiegu postępowania, gdyby nie zaszła opisana pomyłka, samorządowe kolegium odwoławcze, do którego wpłynęło odwołanie powinno uznać się za niewłaściwe i działając zgodnie z zasadami K.P.A., pouczyć strony o możliwości żądania ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ właściwy, jakim jest rada gminy. Brak takiego pouczenia sprawił, że strony wniosły skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który ją odrzucił z powodu niezachowania warunku z art. 101 ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*, czyli właśnie zwrócenia się do rady gminy o ponowne rozpatrzenie sprawy.

<sup>25</sup> Kopański(*Słownik...*).

<sup>26</sup> Por. np. Wierzchowski (2007), gdzie autorzy posługują się zamiennie określeniem *komasacja* i *scalanie*.

<sup>27</sup> Dz.U. z 1927 nr 92 poz. 833.

<sup>28</sup> Dz.U. z 1948 nr21 poz. 144.

<sup>29</sup> Dz.U. z 1968 nr 3, poz. 13.

<sup>30</sup> Zieliński (2009), s. 263.

## Podsumowanie

Reasumując, zdaniem autorki opracowania, w przypadku nowelizacji *Ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów*, celowe byłoby zmienić jej nazwę na *Ustawa o komasacji gruntów*, rezygnując przy tym z administracyjnych procedur związanych z wymianą gruntów. W efekcie powstałby akt bardziej spójny, nie wywołujący istniejącego obecnie zamieszania pojęciowego w czasie prowadzonych postępowań administracyjnych, jednoznacznie kojarzony z celami poprawy warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie.

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., 2007, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Komentarz*. Wyd. LexisNexis, Warszawa, s. 98.
- Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., 2011, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. LexisNexis, Warszawa, s. 496-507.
- Horoszeko M., Pęchorzewski D. (red.), 2009, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa, s. 282.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, pierwsze wydanie w Internecie <http://www.slovník-online.pl/kopalinski/894E5BE303F6D094C12565E800556AF8.php>.
- Stelmachowski A. (red.), 2009, *Prawo rolne*. Wyd. LexisNexis, Warszawa, s. 263-270.
- Wierchowśki M. W. (red.), 2007, *Przestrzenne, ekonomiczne i społeczne problemy scalania i wymiany gruntów*. Kompendium wiedzy-poradnik dla liderów wspólnot samorządowych, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Zieliński A., 2009, *Scalanie i wymiana gruntów*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.). Wyd. LexisNexis, Warszawa, s. 263.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów* (t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 178, poz. 1749).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

## Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Białymstoku z 9 grudnia 2010* (II SA/Bk 599/10), [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Wyrok WSA w Lublinie z 6 listopada 2008 r.* II SA/Lu 488/2008, Lex Polonica 21376072.
- Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2008 r.* IV SA/848/2007, Lex Polonica 2137612.