

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

GK-II.7511.2.2021.KP

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 pkt. 2 w zw. z art. 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 2019 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), art. 8m ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 703)

– po rozpoznaniu odwołania Krzysztofa Milewskiego z dnia 08 marca 2021 r. od decyzji Starosty Sejneńskiego z dnia 22 lutego 2021 r. nr GK.6821.12.2016.2021 orzekającej o nieustaleniu wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Sarnetki

orzekam

uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

UZASADNIENIE

Decyzją nr GK.6821.12.2016.2021 z dnia 22 lutego 2021 r. Starosta Sejneński orzekł o nieustaleniu wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Sarnetki stanowiącej działki o numerach: nr 148 o pow. 0,0703 ha, 283 o pow. 0,0160 ha, 286 o pow. 0,2034 ha, 294 o pow. 0,4148 ha, 491 o pow. 0,0432 ha, 492 o pow. 0,0089 ha, 493 o pow. 0,0716 ha i 499 o pow. 0,0449 ha położonej w obrębie Nr 0015, Sarnetki, jednostce ewidencyjnej 200902_2 Giby, gm. Giby, pow. sejneński, woj. podlaskie, o których mowa w art. 6a ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

W uzasadnieniu skarżonej decyzji starosta wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego na podstawie art. 8a w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 703) została wydana przez Starostę Sejneńskiego decyzja nr GK.6821.12.2016.2017 z dnia 26 września 2017 r. o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Sarnetki w gminie Giby.

Starosta Sejneński pismem z dnia 05 lipca 2018 r. nr GK.6821.12.2016.2018, działając na podstawie art. 8c ww. ustawy, podał do publicznej wiadomości informację o możliwości składania do dnia 30 września 2019 r. wniosków przez osoby faktycznie korzystające w okresie od 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. z gruntów wspólnoty wsi Sarnetki.

We wskazanym terminie (do dnia 30 września 2019 r.) wpłynął wniosek Pana Krzysztofa Milewskiego, wspólny wniosek Państwa Andrzeja Maciejewskiego, Grzegorza Maciejewskiego i Katarzyny Maciejewskiej w charakterze osób uprawnionych do udziału we wspólnocie wsi Sarnetki oraz wniosek Pani Barbary Kisłowskiej-Szyszko o wyłączenie działki nr 148 położonej w Sarnetkach ze wspólnoty gruntowej, ponieważ działka jest w wyłącznym władaniu rodziny wnioskodawczyni.

Złożone wnioski zawierały braki formalne, w związku z tym, pismem z dnia 25 września 2020 r. nr GK.6821.12.2016.2020 wezwano wnioskodawców do uzupełnienia wniosków, między innymi o podanie nazwy miejscowości w której położone jest gospodarstwo rolne wnioskodawcy. Poza tym zwrócono się o udowodnienie, że nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową oraz że wnioskodawcy spełniają warunki nabycia uprawnień do udziału we wspólnocie gruntowej, zgodnie z przepisami art. 6a ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, a mianowicie, że posiadają gospodarstwo rolne i nieprzerwanie przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. faktycznie korzystali ze wspólnoty gruntowej. Oprócz tego wezwano Pana Grzegorza Maciejewskiego do złożenia podpisu na wniosku.

W wyznaczonym terminie do uzupełnienia wniosków przez zainteresowanych, wyjaśnienia złożył tylko Pan Krzysztof Milewski, pozostali wnioskodawcy nie odnieśli się do wezwania Starosty Sejneńskiego.

W związku z powyższym Starosta Sejneński rozpoznaniem objął tylko podanie Pana Krzysztofa Milewskiego. Organ ustalił na podstawie zapisów w ewidencji gruntów, iż Pan Krzysztof Milewski na dzień 01 stycznia 2006 r. posiadał gospodarstwo rolne, które nieprzerwanie posiada do dnia wydania skarżonej decyzji. Jednak z treści pisma Pana Krzysztofa Milewskiego z dnia 13 października 2020 r. nie wynika, żeby działki objęte przedmiotowym postępowaniem stanowiły wspólnotę gruntową. Zainteresowany nie wykazał, że istnieje grupa mieszkańców wsi Sarnetki, która korzystała nieprzerwanie z nieruchomości w określonym czasie tj. od 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. ponadto uczestnik postępowania podkreślał swoje wyłączne prawo do nieruchomości oznaczonej jako działka nr 286.

W związku z nieprzedstawieniem dowodów na korzystanie ze wspólnoty wsi Sarnetki, Starosta Sejneński uznał, że pomimo posiadania gospodarstwa rolnego zainteresowany nie spełnia warunków do nabycia uprawnień do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6a ust. 1 pkt. 1 ustawy. Nadmienił ponadto, że samo posiadanie gospodarstwa rolnego we wskazanym okresie nie jest wystarczającą przesłanką do nabycia uprawnień do udziału we wspólnocie.

Starosta Sejneński w uzasadnieniu skarżonej decyzji nadmienił, że postępowanie w sprawie ustalenia uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, nie miało na celu rozdysponowania prawa własności do konkretnej działki wchodzącej w skład wspólnoty na rzecz jednej osoby. Wyjaśnił również, iż zgodnie z art. 4 ustawy o zagospodarowaniu o wspólnoty gruntowych, jeżeli na części obszaru stanowiącego wspólnotę gruntową wniesione zostały przed dniem wejścia w życie ustawy budynki pozostające w indywidualnym władaniu, właścicielowi budynku przysługuje prawo nabycia gruntów znajdujących się pod budynkiem mieszkalnym i zabudowaniami gospodarczymi wraz z podwórzem. Wskazał, że do rozpatrzenia takiego wniosku właściwy jest sąd powszechny, a nie starosta.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodził się Krzysztof Milewski, który pismem z dnia 8 marca 2021 r. wniósł odwołanie od decyzji Starosty Sejneńskiego z dnia 22 lutego 2021 r. nr GK.6821.12.2016.2021.

W uzasadnieniu wniesionego odwołania Skarżący podtrzymuje swoje roszczenia do działki oznaczonej nr 286 położonej we wsi Sarnetki. Wyjaśnia, że na ww. działce pobudowana jest suszarnia do tytoniu od około 40-50 lat, która jest niezbędna do prowadzenia gospodarstwa rolnego. Na działce tej pobudowana jest piwnica, która została zbudowana przed II wojną światową i należała do jego rodziny. Podnosi też, że na ww. działce stała stodoła, która została spalona podczas II wojny Światowej.

Skarżący w tymże odwołaniu podkreśla, że jego rodzina zamieszkuje wieś Sarnetki od wielu pokoleń i posiada jedno z największych gospodarstw, co też przekłada się na wiodące prawo głosu w wielu kwestiach dotyczących ważnych spraw wsi.

W tym miejscu należy wskazać, że przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 703) określają sposób doręczania decyzji, postanowień oraz innych pism w sprawach, o których mowa w art. 8a ust. 4, 5 i 7 oraz w sprawach, o których mowa w art. 6a oraz art. 8e. O sposobie doręczania stanowią odpowiednio art. 8b oraz art. 8f u.z.w.g., które mówią, że powyższe pisma doręcza się poprzez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, wywieszenie w urzędzie gminy oraz starostwa na okres 14 dni, zaś po upływie tego okresu pismo uważa się za doręczone.

Starosta Sejneński w kwestionowanej przez Skarżącego decyzji zawarł błędne pouczenie o możliwości jej zaskarżenia. Jest ono nieprecyzyjne oraz nie wyjaśnia specyfiki trybu doręczenia pism w sprawach związanych z regulacją wspólnot gruntowych poprzez publiczne obwieszczenie ani też zasady ustalania terminu na wniesienie odwołania.

Przesłana uczestnikom postępowania wg rozdzielnika zaskarżona decyzja zawiera pouczenie, że od decyzji „służy stronom prawo wniesienia odwołania do Wojewody Podlaskiego za pośrednictwem Starosty Powiatu Sejneńskiego w terminie 14 dni od daty jej doręczenia”.

Odwołania wniesione przez Skarżącego pismem z dnia 8 marca 2021 r. zostało wniesione w terminie wskazanym w pouczeniu zaskarżonej decyzji, niemniej jednak przed upływem 14-sto dniowego terminu, o którym mowa w art. 8f u.z.w.g., na jej doręczenie, a którego zakończenie dopiero otwierał termin na wnoszenie odwołań do organu II instancji.

Zgodnie z art. 112 ustawy z dnia 14 czerwca 2019 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) – dalej „k.p.a” błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania, nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. Wniesienie odwołania przez stronę z zachowaniem terminu podanego w pouczeniu przez organ pierwszej instancji, prowadzi do uznania, że wniosła je w terminie (wyroki NSA: z dnia 20 lipca 2010 r. sygn. akt I OSK 840/10 i z dnia 29 stycznia 2014 r. sygn. akt I OSK 2287/13). Ujemne skutki błędnego pouczenia strony o trybie i sposobie zaskarżenia rozstrzygnąć nie mogą obciążać strony (wyrok NSA z 20 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1705/08).

Organ odwoławczy uznał złożone odwołanie za wniesione w terminie.

Mając na uwadze powyższe odwołanie oraz całość materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie Wojewoda Podlaski stwierdza, co następuje.

Procedury uregulowania stanu prawnego wspólnoty gruntowej regulują przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 703) – dalej „u.z.w.g.”

Zasady ustalania, które nieruchomości, stosownie do art. 1 ust. 1 i 3 u.z.w.g., stanowią wspólnotę gruntową oraz uprawnionych do tych nieruchomości regulują przepisy art. 6 - 6a u.z.w.g., zaś tryb ich ustalania – przepisy art. 8a - 8l.

Przepisy powyższej ustawy określają różne sposoby i tryby dokonywania powyższych ustaleń, które co do zasady są odrębnymi postępowaniami zakończonymi wydaniem stosownych decyzji, o których mowa w przepisach tejże ustawy (art. 8a - 8l) zależnie od wyników poczynionych ustaleń w sprawach o uregulowanie wspólnoty gruntowej.

W tym miejscu uwagę należy zwrócić na fakt, że w dniu wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, czyli 5 lipca 1963 r., zostały określone

nieruchomości, które uzyskały status wspólnoty gruntowej. Stosownie do art. 1 ust. 1 u.z.w.g. wspólnotami gruntowymi podlegającymi zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie są nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne:

- 1) nadane w wyniku uwłaszczenia włościan i mieszczan - rolników na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania ogółowi, pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej lub kilku wsi,
- 2) wydzielone tytułem wynagrodzenia za zniesione służebności wynikające z urządzenia ziemskiego włościan i mieszczan rolników, na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania gminie, miejscowości albo ogółowi uprawnionych do wykonywania służebności,
- 3) powstałe w wyniku podziału pomiędzy mieszkańców poszczególnych wsi gruntów, które nadane zostały przy uwłaszczeniu włościan i mieszczan - rolników mieszkańcom kilku wsi na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania,
- 4) użytkowane wspólnie przez mieszkańców dawnych okolic i zaścianków oraz należące do wspólnot urbarialnych i spółek szłańskich,
- 5) otrzymane przez grupę mieszkańców jednej lub kilku wsi na wspólną własność i do wspólnego użytkowania w drodze przywilejów i darowizn bądź nabyte w takim celu,
- 6) zapisane w księgach wieczystych (gruntowych) jako własność gminy (gromady), jeżeli w księgach tych istnieje wpis o uprawnieniu określonych grup mieszkańców gminy (gromady) do wieczystego użytkowania i pobierania pożytków z tych nieruchomości,
- 7) stanowiące dobro gromadzkie (gminne) będące we wspólnym użytkowaniu na terenach województwa rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego.

Istotne znaczenie ma nowelizacja ww. ustawy dokonana z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1276), zgodnie z którą ustęp 1 art. 8 uzyskał nowe brzmienie - starosta wydaje decyzję o ustaleniu, które spośród nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 2 i 3, stanowią mienie gromadzkie. W ramach tej nowelizacji po art. 8 ustawy zostały dodane art. 8a-8o.

Przepis art. 8a stanowi między innymi, że: ustalenie, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustalenie wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie następuje na wniosek złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, albo przez jego następcę prawnego (ust. 1); starosta wydaje decyzję, o ustaleniu, które nieruchomości spośród nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1, stanowią wspólnotę gruntową (ust. 4); starosta wydaje decyzję o ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie (ust. 5); w przypadku gdy nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, starosta wydaje decyzję o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie na podstawie art. 6 ust. 1 lub 2 (ust. 7).

Zaznaczyć także należy, że zgodnie z art. 6a ustawy jeżeli nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, uprawnionymi do udziału w tej wspólnocie są:

- 1) osoby fizyczne lub prawne, które posiadają gospodarstwa rolne i nieprzerwanie przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. faktycznie korzystały ze wspólnoty gruntowej albo
- 2) osoby fizyczne, które mają miejsce zamieszkania na terenie miejscowości, w której znajdują się grunty stanowiące wspólnotę lub prowadzą w tej miejscowości

gospodarstwo rolne - jeżeli wspólnotą gruntową są lasy, grunty leśne albo nieużytki przeznaczone do zalesienia, chyba że przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. osoby te faktycznie nie korzystały ze wspólnoty.

Pierwszy tryb, zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy, zostaje wszczęty na wniosek złożony nie później niż do dnia 31 grudnia 2016 r. przez uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 2, albo przez jego następcę prawnego. Wnioski złożone w ww. trybie powinny prowadzić do wydania merytorycznej decyzji ustalającej, że nieruchomości stanowi wspólnotę gruntową, oraz ustalającej wykaz osób uprawnionych do wspólnoty.

Wydanie decyzji o nieustaleniu wykazu osób pierwotnie uprawnionych do wspólnoty uwarunkowane jest jednak ostatecznym i prawomocnym zakończeniem ewentualnego postępowania wszczętego w trybie art. 8a ust. 1 ustawy. Otwiera ponadto możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego - w drugim trybie - przewidzianym w ustawie tj. na podstawie art. 8c ust. 1 u.z.w.g., na skutek wniosku złożonego przez osobę spełniającą przesłanki wskazane w art. 6a ust. 1 u.z.w.g. W sytuacji gdy nie jest możliwe ustalenie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej na podstawie wniesionego wniosku zgodnie z art. 8c u.z.w.g. - starosta wydaje decyzję o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie (art. 8e u.z.w.g.).

Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczyć należy, że osoby, które były stronami postępowania prowadzonego zgodnie z art. 8a, będą mogły również złożyć wnioski o wszczęcie postępowania w trybie art. 8c. Ustawodawca wprowadził możliwość ustalania osób uprawnionych na podstawie stanu faktycznego istniejącego pomiędzy 1 stycznia 2006 r. a 31 grudnia 2015 r. Istotne jest, że skutek w postaci nabycia prawa do udziału w tej wspólnocie łączy się z faktem posiadania gospodarstwa rolnego oraz korzystania z gruntów wspólnoty gruntowej przez okres od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. (nieprzerwanie).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z faktu spełnienia w powyższym okresie jednej z przesłanek tj. z posiadania gospodarstwa rolnego, absolutnie nie można domniemywać spełnienia drugiej z przesłanek, którą jest faktyczne korzystanie ze wspólnoty w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. Również samo faktyczne korzystanie ze wspólnoty gruntowej nie może stanowić wystarczającej przesłanki do nabycia udziału we wspólnocie, jeżeli wnioskodawca nie posiada tymże okresie gospodarstwa rolnego.

Z treści uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (druk sejmowy Sejmu RP VII kadencji nr 3193, www.sejm.gov.pl) wynika, iż celem ustawodawcy było uregulowanie stanu prawnego wyłącznie tych wspólnot gruntowych, odnośnie których nigdy nie została wydana stosowna decyzja administracyjna. Istotne jest, że ustawodawca powyższą nowelizacją u.z.w.g. wprowadził możliwość ustalania osób uprawnionych na podstawie stanu faktycznego istniejącego pomiędzy 1 stycznia 2006 r. a 31 grudnia 2015 r.

Z rozpoznawanej przez organ odwoławczy sprawy wynika, że Skarżący w pierwszej kolejności wniósł żądania powołując się na uprawnienia wynikające z art. 8a ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy. Postępowanie administracyjne w powyższym zakresie zostało zakończone przez Starostę Sejneńskiego wydaniem decyzji z dnia 26 września 2017 r., nr GK.6821.12.2016.2017 o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Sarnetki w gminie Giby. Od powyższej decyzji zostało wniesione odwołanie. W wyniku jego rozpoznania Wojewoda Podlaski decyzją z dnia 17 stycznia 2018 r., znak GK-II.7213.86.2017.ZAP, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji.

Starosta następnie biorąc pod uwagę powyższe, zgodnie z przepisami art. 8c u.z.w.g. podał do publicznej wiadomości informację o możliwości składania wniosków przez osoby

wskazane w art. 6a u.z.w.g. tj. przez osoby posiadające gospodarstwa rolne i korzystające z gruntów wspólnoty w okresie pomiędzy 1 stycznia 2006 r. a 31 grudnia 2015 r. oraz wskazał termin na składanie wniosków przez ww. osoby.

W nawiązaniu do powyższej informacji Krzysztof Milewski pismem z dnia 31 sierpnia 2018 r. wystąpił z wnioskiem dotyczącym działek oznaczonych numerami: 148, 283, 285, 286, 294, 491, 492, 493 i 499 podnosząc, że jego rodzina zamieszkuje od wielu pokoleń we wsi Sarnetki i zawsze posiadała gospodarstwo, jak też zawsze miała prawo głosu w sprawach dotyczących wsi i wymienionych działek. Jednocześnie wnosi roszczenia do działki wspólnoty oznaczonej numerem 286, ponieważ od 40 lat jest użytkowana przez jego rodzinę.

W związku z powyższym wnioskiem Starosta Sejneński pismem z dnia 28 grudnia 2018 r. nr GK.6821.12.2016.2018 poinformował wnioskodawcę, że z uwagi na fakt ustalenia terminu na składanie wniosków przez osoby uprawnione na dzień 30 września 2019 r. włącznie, rozpatrzenie wszystkich wniesionych wniosków nastąpi dopiero po upływie wskazanego terminu, a o przebiegu prowadzonego postępowania wyjaśniającego wszystkie zainteresowane strony zostaną poinformowane w odrębnym piśmie.

Krzysztof Milewski ponownie wnioskiem z dnia 27 września 2019 r. wniósł o nabycie praw do wspólnoty wskazując dotychczas nieuregulowane prawnie i użytkowane wspólnie działki oznaczone numerami: 148, 283, 286, 294, 491, 492, 493, 499 położone we wsi Sarnetki. Wnioskodawca w szczególności rości prawo do działki nr 286, która jest zabudowana piwnicą oraz suszarnią do tytoniu i od lat jest wykorzystywana przez jego rodzinę na potrzeby prowadzonego gospodarstwa rolnego.

Wnioskiem z dnia 27 września 2019 r. dotyczącym udziału we wspólnocie gruntowej wsi Sarnetki oznaczonej w ewidencji gruntów jako działki numer: 148, 283, 286, 294, 491, 492, 493, 499 wystąpili wspólnie Andrzej Maciejewski, Grzegorz Maciejewski oraz Katarzyna Maciejewska. Wnioskodawcy ponadto podnieśli, że na sąsiadującej z ich nieruchomością działce nr 286 posadowiony jest częściowo budynek gospodarczy, który został wzniesiony w latach 60-tych przez ich dziadka. Nadmienili ponadto, iż ich rodzina korzysta z budynku oraz części działki nr 286.

Do organu wpłynęło również pismo Barbary Kisłowskiej-Szysko z dnia 27 września 2019 r., w którym zawarte zostało oświadczenie iż działka nr 148 o pow. 0,0800 ha znajduje się w samoistnym posiadaniu od ponad 60 lat rodziny wnioskodawczyni, a jej ojciec na powyższej działce wybudował budynek mieszkalny na początku lat 60-tych. W związku z powyższym wnioskodawczyni nie zgadza się na ustalenie, że działka nr 148 stanowi wspólnotę gruntową wsi Sarnetki.

Starosta Sejneński pismami z dnia 25 września 2020 r. nr GK.6821.2016.2020 r. zwrócił się do powyższych wnioskodawców o uzupełnienie wniesionych wniosków. Ponadto Grzegorza Maciejewskiego wezwał do złożenia podpisu na piśmie z dnia 27 września 2019 r.

Do organu I instancji w związku z powyższym wezwaniem wpłynął jedynie wniosek Krzysztofa Milewskiego (pismo z dnia 13 października 2020 r.). Pozostali wnioskodawcy nie uzupełnili swoich pism we wskazanym terminie.

Po analizie materiału dowodowego i rozpoznaniu powyższych wniosków Starosta Sejneński w dniu 4 lutego 2021 r., na podstawie art. 8e u.z.w.g., wydał zaskarżoną decyzję o nieustaleniu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Sarnetki, gm. Giby.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustalenie czy nieruchomość objęta wnioskiem wniesionym na podstawie art. 8c w związku z 6a u.z.w.g. stanowi wspólnotę gruntową zależy od wyjaśnienia tytułu i sposobu powstania masy majątkowej, w skład której weszła wskazana w powyższym wniosku działka. Powyższą konkluzję potwierdzają ustalenia doktryny prawa,

zgodnie z którymi koniecznym elementem określenia wspólnoty gruntowej jest wskazane w art. 1 u.z.w.g. jedno lub kilka ze źródeł ich powstania.

W świetle regulacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych istnienie wspólnoty gruntowej uzależnione jest od ustalenia przez starostę w drodze decyzji, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie (na datę wejścia w życie ustawy), następnie od ustalenia również w drodze decyzji wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, oraz wykazu obszarów gospodarstw przez te osoby posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie. Nie ulega wątpliwości, że decyzja o ustaleniu wspólnoty gruntowej ma charakter deklaratoryjny i potwierdza stan prawny ustalony na podstawie art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych. W przepisie tym wskazano jakie nieruchomości stanowią wspólnoty gruntowe. Do wspólnot gruntowych nie zalicza się, zgodnie z art. 3 tej ustawy, nieruchomości lub ich części określonych w art. 1 ust. 1, jeżeli:

- 1) do dnia 31 grudnia 1962 r., a w przypadku lasów i gruntów leśnych do dnia 30 września 1960 r. zostały podzielone na działki indywidualne pomiędzy współuprawnionych albo uległy zasiedzeniu;
- 2) przed dniem 1 stycznia 2011 r. zostały prawnie lub faktycznie przekazane na cele publiczne lub społeczne.

W świetle przytoczonych uregulowań istotnym jest ustalenie przez Starostę Sejneńskiego czy działki wskazane we wniosku skarżącego stanowią wspólnotę gruntową. Starosta Sejneński regulując stan prawny przedmiotowej wspólnoty gruntowej nie zachował „procedur” wynikających z przepisów u.z.w.g. W szczególności zauważalny jest brak decyzji ustalającej że wskazane przez Skarżącego działki stanowią wspólnotę gruntową.

Przedmiotem działania Starosty Sejneńskiego w rozpatrywanej sprawie po pierwsze winno być jednoznaczne ustalenie jakich działek konkretnie dotyczą pisma Krzysztofa Milewskiego, bowiem wnioskodawca różnie wskazuje liczbę działek, które miałyby stanowić wspólnotę gruntową, w szczególności chodzi tu o działkę nr 285.

Ponadto rozstrzygnięcie organu I instancji w pierwszej kolejności winno dotyczyć ustalenie czy spełnione zostały przesłanki pozwalające na uznanie działek wskazanych przez Skarżącego w pismach z dnia 27 września 2019 r. oraz z dnia 13 października 2020 r. za nieruchomości podlegającą zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Powyższe ustalenie mogłoby dopiero stanowić punkt wyjścia do weryfikacji, czy osoby które złożyły wniosek w trybie art. 8c u.z.w.g., faktycznie korzystające ze wspólnoty w okresie którego dotyczył tenże wniosek, czy posiadały gospodarstwa rolne oraz ewentualnie jaka była powierzchnia tych gospodarstw.

Wobec stwierdzenia przez organ, że działki objęte pismami Skarżącego nie są jedną z nieruchomości wymienionych w art. 1 ust. 1 u.z.w.g., organ winien był rozważyć, czy nie podlega ona zagospodarowaniu w trybie ust. 2 tego artykułu - czy nie stanowi ona mienia gromadzkiego w rozumieniu przepisów o zarządzie takim mieniem. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 u.z.w.g., zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie podlegają także nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne, stanowiące mienie gromadzkie w rozumieniu przepisów o zarządzie takim mieniem, jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy były faktycznie użytkowane wspólnie przez mieszkańców wsi. Z przepisu tego wynika, że definicji mienia gromadzkiego, którego dotyczy u.z.w.g., należy poszukiwać w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania (Dz.U. z 1964 r. Nr 64, poz. 303 ze zm.).

Dla rozpatrywanej sprawy istotne są również roszczenia dotyczące działek o numerach 148 oraz 286 podnoszone przez wnioskodawców w pismach, bowiem przepisy u.z.w.g.

regulują również kwestie nieruchomości zabudowanych budynkami, jak też gruntów przekazanych w indywidualne korzystanie przed dniem wejścia w życie tejże ustawy (art. 3 i 4 u.z.w.g.)

Uprzednio zgromadzony materiał dowodowy w trakcie postępowania na podstawie art. 8a u.z.w.g. wskazuje na istnienie tabeli nadawczej wsi Sarnetki w aktach Dobra Sejwy, której fragment został przekazany do organu przez Archiwum Państwowe w Suwałkach przy piśmie z dnia 12 kwietnia 2017 r. znak O EZ.6341.24.2017.

Niemniej jednak organ I instancji nie pozyskał do chwili obecnej tłumaczenia z języka rosyjskiego powyższej tabeli nadawczej. A tym samym nie dokonał ustaleń czy przedmiotowe nadanie z roku 1864 (uzupełnione w roku 1869) obejmowało także nadanie gruntów wsi Sarnetki na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania ogółowi, pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej albo kilku wsi. Nie dokonał ustaleń czy przedmiotem tegoż nadania był grunt obecnie oznaczony jako działki o numerach: 148, 283, 286, 294, 491, 492, 493 i 499 położonych w obrębie Nr 0015, Sarnetki.

Wówczas też Starosta Sejneński uzyskał informację z Sądu Rejonowego w Augustowie VIII Zamiejscowego Wydziału Ksiąg Wieczystych z siedzibą w Sejnach (pismo z 23 sierpnia 2017 r., nr DZKO/SU1N/00000094/17), że dla działek oznaczonych numerami 148, 283 oraz 286 położonych w obrębie 0015 Sarnetki, gm. Giby prowadzona jest księga wieczysta.

Organ I instancji w toku prowadzonego postępowania nie podjął czynności zmierzających do wyjaśnienia powyższych kwestii.

Zauważyć w tym miejscu należy, iż wydanie decyzji w sprawach uregulowania wspólnot gruntowych w obecnym stanie prawnym winno być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym przeprowadzonym na zasad i trybie określonym w k.p.a., zaś postępowanie dowodowe wymaga dokładnego badania treści ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości) oraz przeprowadzonych badań w archiwach państwowych m.in. badań tabel likwidacyjnych, tabel nadawczych, aktów notarialnych, umów pisemnych, archiwalnych ksiąg hipotecznych i innych dokumentów.

Wskazane w niniejszym uzasadnieniu naruszenie przepisów k.p.a. jako mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, skutkuje koniecznością uchylenia zaskarżonej decyzji na zasadzie art. 138 ust. 2 k.p.a.

Niewyjaśnienie przez organ istotnych kwestii świadczy o tym, że w niniejszej sprawie decyzja wydana została przede wszystkim z naruszeniem art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. Z tych przepisów wynika obowiązek organu administracji publicznej podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7 k.p.a.), a także obowiązek rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.). Z przepisów tych wynika również obowiązek organu dokonania oceny, czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.). Dokonana przez organ ocena całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego winna następnie znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, stanowiącym, stosownie do treści art. 107 k.p.a., jej integralną część, a którego zadaniem jest wyjaśnienie podjętego przez organ rozstrzygnięcia. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno bowiem w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 k.p.a.). Uchylenie się od tego

obowiązku narusza nie tylko przepisy procesowe wynikające z k.p.a., ale i wskazane przepisy prawa materialnego w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. To czy dana okoliczność została udowodniona, można ocenić jedynie na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego. Organ przy ocenie nie może zatem pominąć żadnego dowodu. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (art. 75 k.p.a). Dla każdego postępowania kluczowe znaczenie ma bowiem ustalenie stanu faktycznego sprawy. Tylko w takim przypadku możliwe jest bowiem prawidłowe ustalenie praw i obowiązków strony tego postępowania.

W takiej sytuacji należy oczekiwać od organu podjęcia wszelkich niezbędnych czynności w celu ustalenia w istocie stanu faktycznego sprawy.

Nie można również pominąć faktu, iż akta organu I instancji zostały niewłaściwie uporządkowane. Akta prowadzonego postępowania zostały zgromadzone w segregatorze i nie zostały trwale zszyte. Załączone *Zwrotne potwierdzenia odbioru* zostały wpięte jednopunktowo. Zgromadzony w aktach dokumenty nie zostały ponumerowane. Brak też tzw. kart przeglądowej (spisu zawartości akt sprawy z numeracją stron). Takie skompletowanie akt po pierwsze powoduje ryzyko ich zagubienia, a po drugie znacząco utrudnia zapoznanie się z materiałem dowodowym. Ryzyko za ten stan rzeczy ponosi jednak organ prowadzący sprawę, bo to do jego obowiązków należy trwale połączenie ze sobą akt przesyłanych organowi wyższego stopnia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 21 lutego 2008 r. VII SA/Wa 2170/07 wskazał, że akta postępowań toczących się przed organem pierwszej i drugiej instancji, przedkładane sądowi winny zawierać komplety oryginalnych dokumentów ułożonych chronologicznie, złączonych i ponumerowanych, wyposażonych w kartę przeglądową, czyli „spis treści”. Akta winny zawierać oryginały wszystkich dokumentów stanowiących dowody w sprawie, w tym także formalnych, a szczególnie związanych z doręczaniem pism: pokwitowań pocztowych, kopert z pieczęciami, a w razie złożenia pisma bezpośrednio w kancelarii organu, adnotacji urzędowej, potwierdzającej datę i okoliczność osobistego złożenia pisma.

Zasady powyższe obowiązują organ I instancji przy przesyłaniu odwołania bądź zażalenia z aktami sprawy do organu II instancji, bowiem w przypadku wniesienia skargi akta te podlegają przesłaniu do sądu administracyjnego. W celu uniknięcia odesłania akt celem ich uporządkowania, powinny one spełniać ww. określone wymogi: być chronologicznie ułożone, ponumerowane w widoczny sposób i połączone w sposób trwały oraz zawierać kartę przeglądową.

Organ I instancji winien rozważyć zasady wynikające z *Załącznika 1* rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych z dnia 18 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 67) dotyczące rejestracji spraw (§ 1 pkt.7, § 5). Organowi I instancji umknął uwadze fakt, iż postępowanie zakończone zaskarżoną decyzją jest odrębnym postępowaniem od postępowania prowadzonego na podstawie wniosku z art. 8a u.z.w.g.

W związku z powyższym zabrakło zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania jak też wyjaśnienia wnioskodawcom, że dotyczy ono tylko i wyłącznie tych osób, które złożyły stosowny wniosek we wskazanym terminie (tj. do 30 września 2019 r.).

Starosta Sejneński zawiadomieniem z dnia 03 grudnia 2020 r. poinformował strony postępowania o możliwości zapoznania się z zebranymi dowodami i materiałami w prowadzonym postępowaniu w sprawie ustalenia na podstawie przepisów art. 8c u.z.w.g. w drodze decyzji administracyjnej, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową (...).

Wydanie zaskarżonej decyzji przez Starostę Sejneńskiego zdaniem organu odwoławczego było przedwczesne. Jej wydanie winno być poprzedzone wydaniem decyzji w kwestii rozstrzygnięcia czy nieruchomości objęte wnioskiem stanowią wspólnotę gruntową - czego zabrakło w zaskarżonym postępowaniu.

W tak ustalonym stanie sprawy przez organ I instancji, Wojewoda Podlaski nie może przeprowadzić dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia materiału dowodowego bez jednoczesnego narażenia się na zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania z art. 15 k.p.a. Zakres koniecznego do uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie powoduje, że przeprowadzenie postępowania dowodowego przez organ odwoławczy wykraczałoby poza uzupełniający charakter tego postępowania, o którym mowa w art. 136 k.p.a. Sprowadzałoby się to faktycznie do przeprowadzenia postępowania dowodowego w jego istotnej części, albowiem - jak wyżej podniesiono - organ oparł się na bardzo ograniczonym materiale dowodowym. Takie działanie organu II instancji skutkowałoby zamknięciem stronom drogi do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zgodnie z art. 15 k.p.a., gdyż od decyzji organu odwoławczego, który przeprowadziłby zasadniczą część postępowania wyjaśniającego, nie przysługuje odwołanie.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Starosta Sejneński, biorąc pod uwagę wskazania zawarte w uzasadnieniu niniejszej decyzji, przede wszystkim uzupełni materiał dowodowy, przeprowadzi postępowanie wyjaśniające oraz wyda stosowne rozstrzygnięcie zgodnie z przepisami ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Ponadto organ I instancji winien właściwie ustalić strony postępowania prowadzonego na podstawie przepisów art. 8c u.z.w.g. (po dokładnej analizie treści wniosków oraz po usunięciu braków formalnych.), wyjaśnić stronom sposób doręczania pism wynikający z przepisów art. 8f u.z.w.g. oraz stosować określone w przepisach zasady doręczania w toku prowadzonego postępowania, które zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych są obwieszczane (art. 49 k.p.a.).

Organ I instancji zwróci także szczególną uwagę na terminowość wynikającą z przepisów k.p.a., której skutki naruszenia podlegają przepisom art. 37 k.p.a.

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

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

POUCZENIE

1. Stronom przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, Białystok, ul. Mickiewicza 3, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Sprzeciw można wnieść pod zarzutem naruszenia prawa.

Doręczenie w myśl art. 8f u.z.w.g. następuje w drodze ogłoszenia poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń: we wsi Sarnetki gm. Giby oraz w lokalach: Urzędu Gminy Giby, Starostwa Powiatowego w Sejnach na okres 14 dni, a także poprzez opublikowanie na stronach BIP

organów: Urząd Gminy Giby, Starostwa Powiatowego w Sejnach. **Po upływie tego okresu decyzję uważa się za doręczoną.**

2. Od sprzeciwu od decyzji należy uiścić wpis stały wynoszący 100 zł.
3. Na wniosek strony złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania stronie może być przyznane prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.
4. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
5. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym.
6. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
7. Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.
8. Częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Mirosława Wojciuk
Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru
Geodezyjnego i Kartograficznego
/pismo podpisane elektronicznie/

Otrzymują:

1. Krzysztof Milewski (wraz z klauzulą informacyjną)
2. Katarzyna Maciejewska (wraz z klauzulą informacyjną)
3. Grzegorz Maciejewski (wraz z klauzulą informacyjną)
4. Andrzej Maciejewski (wraz z klauzulą informacyjną)
5. Barbara Kisłowska-Szysko (wraz z klauzulą informacyjną)
6. Starosta Sejneński (wraz z aktami sprawy)
7. Uczestnicy postępowania – w drodze obwieszczenia poprzez wywieszenie na okres 14 dni na tablicach ogłoszeń: we wsi Sarnetki gm. Giby oraz w lokalach: Urzędu Gminy Giby, Starostwa Powiatowego w Sejnach, a także poprzez obwieszczenie na stronach BIP organów: Urzędu Gminy Giby, Starostwa Powiatowego w Sejnach

