

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

GK-II.7511.1.2021.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 odwołań: Zygmunta Kowalskiego i Haliny Grażyny Siemienkiewicz z dnia 8 lutego 2021 r. oraz odwołania Józefa Tadeusza Rydzewskiego z dnia 18 lutego 2021 r. od decyzji Starosty Sejneńskiego z dnia 4 lutego 2021 r. nr GK.6821.11.2016.2021 orzekającej o nieustalenia wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Krasnopol

orzekam

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

**UZASADNIENIE**

Decyzją nr GK.6821.11.2016.2021 z dnia 4 lutego 2021 r. Starosta Sejneński orzekł o nieustaleniu wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Krasnopol stanowiącej działkę nr 1720 o pow. 4,3206 ha położoną w obrębie Nr 0013, Krasnopol, jednostce ewidencyjnej 200903\_2 Krasnopol, gm. Krasnopol, 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.6821.11.2016.2017 z dnia 20 października 2017 r. o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Krasnopol w gminie Krasnopol.

Działając na podstawie art. 8c ww. ustawy, Starosta Sejneński pismem z dnia 05 lipca 2018 r. nr GK.6821.11.2016.2018, 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 Krasnopol.

We wskazanym terminie, tj. do dnia 30 września 2019 r. wpłynął wspólny wniosek Państwa Zygmunta Kowalskiego, Józefa Tadeusza Rydzewskiego, Haliny Grażyny Siemienkiewicz oraz Tomasza Rydzewskiego w charakterze osób uprawnionych do udziału we wspólnocie wsi Krasnopol. Jako dowód użytkowania przedmiotowej nieruchomości przedłożono kopie dowodów wpłat za korzystanie gruntów wspólnoty gruntowej wsi Krasnopol, działka nr 1720, opłacone w roku 2019 w wysokości 20 zł każdy na rzecz Gminy Krasnopol. Zainteresowani powołali się również na protokół rozprawy administracyjnej z dnia 31 maja 2017 r.

Przedstawione dokumenty okazały się niewłaściwe i niewystarczające. Złożony wniosek należało poprzeć dowodami potwierdzającymi okres użytkowania od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2015 r.

W związku z powyższym, pismem z dnia 25 września 2020 r. nr GK.6821.11.2016.2020 wezwano wnioskodawców do uzupełnienia wniosku poprzez podanie miejscowości, w której położone jest gospodarstwo rolne wnioskodawcy i zwrócono się o udowodnienie, że nieruchomości stanowi wspólnotę gruntową oraz, że wnioskodawcy spełniają warunki do nabycia uprawnień do udziałów we wspólnocie gruntowej zgodnie z 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 korzystały ze wspólnoty gruntowej.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Halina Grażyna Siemienkiewicz, Józef Tadeusz Rydzewski i Tomasz Rydzewski pismami z dnia 16 października 2020 r. oraz Zygmunt Kowalski pismem z dnia 19 października 2020 r. uzupełnili powyższy wniosek wskazując w nim m.in. sposób korzystania z przedmiotowej działki, jak też udzielając informacji o posiadanych gospodarstwach rolnych.

Biorąc pod uwagę treść wniosku i złożonych w celu uzupełnienia wniosku pism wnioskodawców oraz zgromadzony materiał dowodowy, Starosta Sejneński wydał decyzję w dniu 4 lutego 2021 r. nr GK.6821.11.2016.2021 orzekającą o nieustaleniu wykazu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Krasnopol.

W uzasadnieniu powyższej decyzji Starosta Sejneński zawarł stwierdzenie, że „odpowiedź wnioskodawców nie zawierała istotnych faktów, między innymi udowodnienia, że przedmiotowe działka stanowiła wspólnotę gruntową.(...) W związku z tym, że zainteresowani nie przedstawili dowodów korzystania ze wspólnoty w ww. okresie, należy uznać, że tym samym nie spełnili jednego z warunków do nabycia uprawnień do udziału we wspólnocie, o których mowa w art. 6a ust. 1 pkt 1 ustawy.”

W kwestii posiadania kolejnej przesłanki do nabycia uprawnień we wspólnocie gruntowej tj. wykazania posiadania gospodarstwa rolnego - Starosta Sejneński ustalił, że jedynie Pani Halina Grażyna Siemienkiewicz posiadała w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. gospodarstwo rolne i posiada je nieprzerwanie do dnia dzisiejszego. Tym samym jako jedyna ze wszystkich wnioskodawców spełniła jeden z warunków dopuszczających do ubiegania się jako uprawnioną do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Krasnopol. Jednak nie udowodniła faktycznego korzystania ze wspólnoty. Poza tym, nie można uznać praw jednej osoby do wspólnoty gruntowej i przyznać jej całego udziału w niej, albowiem nie zostanie zachowana idea wspólnoty.

Z powyższym rozstrzygnięciem Starosty Sejneńskiego nie zgodziły się strony postępowania. Zygmunt Kowalski oraz Halina Grażyna Siemienkiewicz pismami z dnia 8 lutego 2021 r. wnieśli odwołania od decyzji Starosty Sejneńskiego z dnia 4 lutego 2021 r. nr GK.6821.11.2016.2021. Również odwołanie od wyżej wymienionej decyzji pismem z dnia 18 lutego 2021 r. wniósł Józef Tadeusz Rydzewski.

Skarżący zarzucili powyższej decyzji Starosty Sejneńskiego naruszenie:

- art. 77 § 1 i art. 80 kpa poprzez brak zebrania w sposób wyczerpujący materiału dowodowego niezbędnego dla rozpatrzenia sprawy, oraz poprzez brak oceny zebranego w sprawie materiału,
- art. 107 § 3 kpa poprzez niewłaściwe uzasadnienie decyzji, a w szczególności brak wskazania w uzasadnieniu decyzji dowodów, na których organ się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Zygmunt Kowalski w uzasadnieniu złożonego odwołania podniósł ponadto, że w kierowanych pismach w toku prowadzonego postępowania wielokrotnie zwracał się

o wydanie decyzji potwierdzającej stan prawny nieruchomości gruntowej oznaczonej nr geodezyjnym 1720 o powierzchni 4,3206 ha, czy jest to „Wspólnota Gromadzka wsi Krasnopol” czy „Wspólnota gruntowa wsi Krasnopol”, gdyż ma to istotne znaczenie w prowadzonym postępowaniu. Podkreślił, że wielokrotnie składane wnioski o rozstrzygnięcie prawne dotyczące powyższej kwestii zawsze pozostawały bez wyjaśnienia.

W uzasadnieniu wniesionego odwołania Halina Grażyna Siemienkiewicz zarzuciła, że organ w żadnym dokumencie znajdującym się w prowadzonym postępowaniu nie wskazał w jaki sposób należy potwierdzić korzystanie ze wspólnoty gruntowej. Podniosła ponadto, że organ powołując się na definicję słowa „wspólny” zawartą w słowniku języka polskiego, na podstawie której odmówił prawa do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Krasnopol rażąco naruszył prawo. Zdaniem Skarżącej, w obowiązującym prawie w dniu wydania decyzji, jak również w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 703) brak jest przepisów, które odmawiają przyznania jednemu wnioskodawcy spełniającemu jeden z warunków przyznania całego udziału we wspólnocie. Podniosła ponadto, że organ nie wskazując podstawy prawnej, na której opiera swoje uzasadnienie odmawiając jej przyznania udziałów lecz na własnej ocenie nie mającej umocowania prawnego - narusza przepisy k.p.a.

Ponadto Józef Tadeusz Rydzewski w uzasadnieniu wniesionego odwołania podniósł, że organ wydając decyzję zarzucił, że w okresie od 29 kwietnia 2004 r. do 20 maja 2011 r. gospodarstwo rolne zostało wydzierżawione. Wskazując, że tym samym nie została zachowana ciągłość korzystania ze wspólnoty - umowa dzierżawy ją wyklucza. Skarżący nadmienił, iż w jego ocenie żaden przepis ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych nie zabraniał wydzierżawiania nieruchomości wchodzących w skład jego gospodarstwa, co by skutkowało wykluczeniem go z udziału we wspólnocie. Po zakończeniu umowy dzierżawy swoje gospodarstwo ponownie nabył, a następnie przekazał następcom prawnym.

Skarżący zarzucili brak właściwej oceny dowodów przez Starostę Sejneńskiego, m.in. brak ustosunkowania się do wniesionych opłat podatku oraz wnieśli o uchylenie wydanej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Starosta Sejneński pismem z dnia 12 lutego 2021 r., nr GK.6821.11.2016.2021 przekazał do Wojewody Podlaskiego odwołania Zygmunta Kowalskiego oraz Haliny Grażyny Siemienkiewicz wraz z aktami sprawy nr GK.6821.11.2016.2021 (wpływ do organu: 16.02.2021 r.). Ponadto przy piśmie z 23 lutego 2021 r., nr j.w. - przekazał odwołanie Józefa Tadeusza Rydzewskiego wraz z częścią dokumentów celem ich włączenia do akt sprawy (wpływ do organu: 26.02.2021 r.).

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.

W kwestionowanej przez Skarżących decyzji Starosta Sejneński 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 stronom 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”.

Zatem przekazane przy piśmie Starosty Sejneńskiego z dnia 12 lutego 2021 r. odwołania złożone przez Skarżących pismami z dnia 8 lutego 2021 r. zostały 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.

Z orzecznictwa wynika, iż ze względu na szczególny charakter doręczenia poprzez tzw. ogłoszenie publiczne, omawiany termin winien być liczony możliwie najkorzystniej dla strony.

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 rozstrzygnięć nie mogą obciążać strony (wyrok NSA z 20 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 1705/08).

W związku z powyższym organ odwoławczy uznał złożone odwołania za wniesione w terminie.

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

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.” regulują procedury uregulowania stanu prawnego wspólnoty gruntowej.

Zauważyć należy, że 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 urzędzenia 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 szalańniczych,

- 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 dodane zostały 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 nieruchomość 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 po pierwsze 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 w 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](http://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 wysuwali 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 wydaniem przez Starostę Sejneńskiego 20 października 2017 r. decyzją nr GK.6821.11.2016.2017 o nieustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Krasnopol w gminie Krasnopol. Od powyższej decyzji zostało wniesione odwołanie, a w wyniku jego rozpoznania Wojewoda Podlaski decyzją z dnia 22 lutego 2018 r., znak GK-II.7213.94.2017.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.

We wskazanym przez Starostę Sejneńskiego terminie tj. 30 września 2019 r. do organu I instancji wpłynął wniosek podpisany przez 4 wnioskodawców m.in. przez Skarżących. W wyniku rozpoznania powyższego wniosku Starosta Sejneński w dniu 4 lutego 2021 r. wydał zaskarżoną decyzję na podstawie art. 8e o nieustaleniu osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej wsi Krasnopol.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustalenie czy nieruchomość objęta wnioskiem wniesionym na podstawie art. 8c w związku z art. 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, wedle których koniecznym elementem określenia wspólnoty gruntowej jest określone zgodnie ze wskazaniem art. 1 u.z.w.g. jednego lub kilku ze źródeł jej 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 działka wskazana we wniosku Skarżących stanowi 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 wspólnotę gruntową (uznającej nieruchomości za wspólnotę gruntową).

Po pierwsze przedmiotem rozstrzygnięcia organu I instancji winno być ustalenie czy spełnione zostały przesłanki pozwalające na uznanie wskazanej przez wnioskodawców w piśmie z dnia 30 września 2019 r. działki za nieruchomość podlegającą zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w ustawie.

Ustalenie powyższe będzie mogło stanowić punkt wyjścia do weryfikacji, czy osoby które złożyły wnioski w trybie art. 8c u.z.w.g., w okresie którego dotyczy tenże wniosek, faktycznie korzystały ze wspólnoty, czy posiadały gospodarstwa rolne oraz ewentualnie jaka była powierzchnia tych gospodarstw.

Wobec stwierdzenia przez organ, że działka objęta pismami Skarżących nie jest 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.).

Upřednio zgromadzony materiał dowodowy (w trakcie postępowania na podstawie art. 8a u.z.w.g.) wskazuje na istnienie tabeli nadawczej wsi Krasnopol w aktach Dobra Sejwy, której fragment został przesłany do organu przez Archiwum Państwowe w Suwałkach przy piśmie z dnia 12 kwietnia 2017 r. znak OEZ.6341.23.2017.

Niemniej jednak organ I instancji nie pozyskał do chwili obecnej tłumaczenia z języka rosyjskiego powyższej tabeli nadawczej. Tym samym nie dokonał ustaleń czy przedmiotowe

nadanie z roku 1864 (uzupełnione w roku 1869) obejmowało także nadanie gruntów wsi Krasnopol 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 działka nr 1720 w obrębie 0013, Krasnopol.

W toku postępowania organu I instancji ponadto nie została wyjaśniona rozbieżność w zapisach nazwy wspólnoty w ewidencji gruntów. Zgodnie z załączonymi w toku prowadzonych postępowań wypisami z rejestru gruntów w odniesieniu do działki nr 1720 w obrębie 0013, Krasnopol w jednostce rejestrowej G6 ujawniony jest zapis „Wspólnota gruntowa wsi Krasnopol” jako właściciel w udziale 1/1. Niemniej jednak z treści pisma Starosty Sejneńskiego z dnia 24 kwietnia 2017 r. znak GK.6641.25.2017 wynika, że w odniesieniu do wyżej wymienionej działki w *Protokole ustalenia stanu władania na obszarze wsi Krasnopol, gromada Krasnopol, powiat Sejny, wojew. Białystok z dnia 16 listopada 1964 r.* w miejscu – osoba władająca gruntami figurowała „Wspólnota Gromadzka wsi Krasnopol”. W sporządzonym 17 kwietnia 1967 r. rejestrze gruntów obręb Krasnopol, gromada Krasnopol również wpisano jako osobę władającą gruntem „Wspólnota Gromadzka wsi Krasnopol”. Natomiast zapis zmieniono i wpisano „Wspólnota Wiejska wsi Krasnopol” jako osobę władającą gruntem w roku 1983 podczas przepisywania rejestru gruntów. W *Protokole z ustalenia stanu władania gruntami położonymi na obszarze Krasnopol z dnia 14, 15 i 17 lutego 1984 r.* (operat z aktualizacji wsi Krasnopol) również dla ww. działki wpisano „Wspólnota Wiejska wsi Krasnopol”. Podczas przepisywania „rejestrów gruntów do programu komputerowego w dniu 16 marca 1992 r. wpisano jako osobę władającą „Wspólnota Gruntowa wsi Krasnopol” i zapis ten figuruje do dnia dzisiejszego. W piśmie zawarta została informacja, że „w operacie ewidencji gruntów i budynków obrębu Krasnopol nie figuruje jakikolwiek dokument dotyczący zmian zapisów”.

W związku z powyższym uznać należy wyjaśnienie (pismo z dnia 24 kwietnia 2017 r. znak GK.6641.25.2017) jakoby w odniesieniu do przedmiotowej działki widniał zapis „władający gruntami” za sprzeczne z ujawniony w wypisie z rejestrów gruntów zapisem „właściciel w udziale 1/1”.

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 zasadach 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 uchylecia zaskarżonej decyzji na zasadzie art. 138 § 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 zaś ocenić jedynie na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego, zaś organ nie może więc pomijać przy ocenie 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. Zgromadzone 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. Być może wynikało to ze stosowanego przez organ I Instancji oznaczenie numeracji sprawy. Oznaczenie numeru sprawy doprowadziło zapewne także do mylnego przekonania Skarżących, że jest to ciągle jedno postępowanie, chociaż jako osoby uprawnione na podstawie art. 6a u.z.w.g. wnieśli odrębny wniosek o przeprowadzenie postępowania. W toku postępowania Skarżący podnosili w dalszym ciągu argumenty na istnienie wspólnoty i ich z niej korzystanie, które miały zastosowanie do postępowania prowadzonego na podstawie 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, bowiem jej wydanie zależne jest od wydania rozstrzygnięcia w kwestii uznania nieruchomości objętej wnioskiem za 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. 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 Krasnopol gm. Krasnopol oraz w lokalach: Urząd Gminy w Krasnopolu, Starostwie Powiatowe w Sejnach na okres 14 dni, a także poprzez opublikowanie na stronach BIP organów: Urząd Gminy w Krasnopolu, Starostwie Powiatowym 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. Zygmunt Kowalski
2. Halina Grażyna Siemienkiewicz
3. Józef Tadeusz Rydzewski
4. Tomasz Rydzewski
5. Starosta Sejneński wraz z aktami sprawy organu I instancji
6. Uczestnicy postępowania – w drodze obwieszczenia poprzez wywieszenie na okres 14 dni na tablicach ogłoszeń: we wsi Krasnopol gm. Krasnopol oraz w lokalach: Urząd Gminy Krasnopol, Starostwo Powiatowe w Sejnach, a także poprzez obwieszczenie na stronach BIP organów: Urzędu Gminy Krasnopolu oraz Starostwa Powiatowego w Sejnach

