

Wyrok z dnia 25 lutego 1998 r.

III RN 133/97

Utworzenie rady uczestników scalenia oraz pełnione przez nią kompetencje opiniodawcze mają charakter strukturalnych elementów tego postępowania i wprowadzone zostały obok (a nie zamiast) indywidualnego uczestnictwa zainteresowanych podmiotów (art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. oraz § 6 i §10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, scalania i podziału nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych, Dz.U. Nr 72, poz. 312 ze zm.).

Przewodniczący SSN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Józef Iwulski, Adam Józefowicz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 25 lutego 1998 r. sprawy ze skargi Henryka K. na uchwałę Rady Miejskiej w B.P. z dnia 29 lutego 1996 r. [...] w przedmiocie ustalenia granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne - Osiedle K. II na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Lublinie z dnia 27 czerwca 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Henryk K. wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst:

Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) na uchwałę [...] Rady Miejskiej w B.P. z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie ustalenia granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne - Osiedle „K. II” w B.P. W skardze tej zarzucił rażące naruszenie art. 14 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) przez objęcie zaskarżoną uchwałą należącej do niego działki zabudowanej [...] o powierzchni 0,4623 ha bez uzyskania zgody właściciela, przez wybiórcze ustalenie granic gruntów objętych zaskarżoną uchwałą i włączenie do nich więcej niż 50% gruntów niezgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz przez samowolne odstąpienie organów administracji publicznej od powołania rady uczestników scalenia i w rezultacie także zaniechania opiniowania wniosków i zastrzeżeń uczestników scalenia przez taką radę (art. 15 ust. 3 i ust. 4 powołanej ustawy). Ponadto w skardze zarzucono naruszenie art. 16 powołanej ustawy przez zabranie z areалу gruntów należących do skarżącego części gruntów i przyznanie tych gruntów wraz z drzewostanem owocowym innej osobie, wbrew zasadzie, w myśl której dotychczasowy właściciel winien otrzymać całość swojej nieruchomości. Wreszcie w skardze zarzuca się naruszenie w toku postępowania przepisów art. 7 - art. 10, art. 35 - art. 36 i art. 73 KPA oraz art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie wyrokiem z dnia 27 czerwca 1997 r. [...] oddalił skargę Henryka K. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono w szczególności, że dyspozycja art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zakazuje objęcia uchwałą o ustaleniu granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne zabudowanych części nieruchomości bez zgody właściciela lub użytkownika wieczystego natomiast wynika (*a contrario*) z niej, że uchwałą taką może być objęta bez zgody właściciela lub użytkownika wieczystego niezabudowana część nieruchomości, na której usytuowany jest budynek. Zdaniem Sądu, taka sytuacja miała miejsce w rozpoznawanej sprawie i nie narusza obowiązujących w tym względzie przepisów prawnych. Ponadto, zdaniem Sądu, kwestionowana uchwała nie narusza także ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem teren, którego ona dotyczy, położony jest w granicach

gruntów objętych opracowaniem miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta B.P., który zatwierdzony został uchwałą [...] Miejskiej Rady Narodowej w B.P. z dnia 28 lutego 1990 r. Sąd nie zgodził się także z zarzutem, że ustalenie granic gruntów objętych zaskarżoną uchwałą nastąpiło w wyniku wybiórczego wskazania określonych nieruchomości, bowiem na podstawie art. 14 ust. 1 powołanej ustawy ustalenie granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne należy do kompetencji rady gminy i nie może być skutecznie kwestionowane, o ile spełniony zostanie warunek określony w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie. Bowiem, jak podniesiono w uzasadnieniu wyroku, przedstawiona w niniejszej sprawie dokumentacja dowodzi, że oświadczenia o przystąpieniu do scalenia osiedla „K. II” złożyły osoby, którym przysługiwało prawo do 7,6356 ha na łączną powierzchnię 13 ha gruntów objętych scaleniem i podziałem. Wynika stąd, że wniosek o wszczęcie postępowania o scalenie złożyły osoby posiadające ogółem ponad 50% areалу gruntów objętych granicami nieruchomości przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, a to jest zgodne z wymogiem art. 14 ust. 4 powołanej ustawy. Sąd stwierdził także, że brak powołania tzw. rady uczestników scalenia nie stanowi uchybienia ze strony organu prowadzącego postępowanie, ale jest wynikiem braku stosownej inicjatywy samych zainteresowanych (art. 14 ust. 5). Zdaniem Sądu, uchwała ta nie narusza także art. 16 powołanej ustawy. Wprawdzie przepis ten stanowi, że dotychczasowym właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości należy w miarę możliwości przyznać działki wydzielone w całości lub w części z ich nieruchomości, tym niemniej przepis ten nie może być interpretowany jako nakaz, lecz jako postulat. Sąd uznał także, że podniesiony w skardze zarzut naruszenia zasad procesowych jest gołosłowny i nie jest poparty żadnymi dowodami. W szczególności, w opinii Sądu, Zarząd Miasta wykonał ciężące na nim obowiązki w zakresie zawiadomienia zainteresowanych osób o zebraniu informacyjnym (§ 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, scalania i podziału nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych, Dz.U. Nr 72, poz. 312 ze zm.) oraz gdy chodzi o obowiązek wyłożenia projektu uchwały do wglądu zainteresowanych osób na okres 21 dni (art. 15 ust. 2 powołanej ustawy).

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z dnia 18 grudnia 1997 r. [...] złożył rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku, zarzucając mu rażąco naruszenie art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Lublinie. Równocześnie w rewizji nadzwyczajnej wniesiono o rozpoznanie niniejszej sprawy łącznie z rewizjami nadzwyczajnymi wniesionymi od wyroków wydanych przez Naczelną Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 27 czerwca 1997 r. [...]. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że wbrew stanowisku Sądu, analiza zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wskazuje na to, że postępowanie o ustalenie granic gruntów pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne przeprowadzone zostało z naruszeniem obowiązujących przepisów prawnych. Wyrok wydano w oparciu o niepełny i niejasny materiał przedstawiony przez organ administracyjny, bowiem na podstawie tej dokumentacji nie sposób ustalić podstawy wszczęcia i prowadzenia postępowania o ustalenie granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne (art. 14 ust. 4 pkt 1 powołanej ustawy). W aktach sprawy brak jest dokumentów świadczących o przeprowadzeniu przez Radę Miasta analizy warunków uzasadniających podjęcie postępowania, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 - pkt 5, § 4 i § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, scalania i podziału nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych. Istotnym uchybieniem było także niepowołanie rady uczestników scalenia (§ 7 i § 10 powołanego rozporządzenia), bowiem organ administracyjny prowadzący postępowanie nie poinformował jego uczestników o potrzebie powołania takiej rady i jej kompetencjach (art. 14 - art. 15 powołanej ustawy), przez co rażąco naruszył art. 9 KPA. W rewizji nadzwyczajnej podniesiono przy tym, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego tego typu uchybienia postępowania scaleniowego stanowią podstawę dla stwierdzenia niezgodności z prawem podejmowanych w tych sprawach uchwał (przykładowo świadczy o tym wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 1995 r., SA/Łd 66-67/95, ONSA 1996 nr 4 poz. 154). W tej sytuacji, zdaniem rewizji nadzwyczajnej, zaskarżony wyrok zapadł z rażącym naruszeniem art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, tym bardziej że stosownie do postanowienia art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w postępowaniu przed tym Sądem należy przestrzegać odpowiednio także zasad prawnych, o których mowa w art. 7 - art. 9 KPA. Ponadto w rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że zaskarżony wyrok narusza również interes Rzeczypospolitej Polskiej, a to ze względu na konstytucyjną zasadę ochrony własności. Skoro bowiem postępowanie prowadzone w trybie art. 14 i następnym ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z istoty swej zmierza do zmiany stanu własności i posiadania nieruchomości, to organ prowadzący takie postępowanie powinien tym bardziej przestrzegać wszelkich obowiązujących w tym względzie zasad prawnych.

Rada Miejska w B.P. w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną wniosła o jej oddalenie, podnosząc w uzasadnieniu, że nie jest zasadny zarzut jakoby w oparciu o zebrane w sprawie dokumenty nie można było ustalić liczby osób, które złożyły wnioski o wszczęcie postępowania o ustalenie granic gruntów podlegających scaleniu. Natomiast podzieliła ona pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż brak powołania rady uczestników scalenia nie stanowi uchybienia ze strony organu prowadzącego postępowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest zasadna.

Stosownie do postanowienia art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. - powoływana nadal jako : ustawa) rada gminy upoważniona została do ustalania w drodze uchwały granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, na obszarach przeznaczonych na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie, biorąc pod uwagę skutki prawne tego typu uchwały, które dotyczą także stosunków własnościowych na terenie objętych nią gruntów (art. 14 ust. 3, art. 16 i art. 17

ustawy), ustawa określiła szczegółowe zasady i tryb postępowania w sprawie ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne (art. 14 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 oraz art. 15 i art. 18 ustawy, a także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie zasad i trybu ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, scalamia i podziału nieruchomości na działki budowlane oraz kosztów i opłat z tym związanych, Dz.U. Nr 72, poz. 312 ze zm. - powoływane nadal jako: rozporządzenie). Przepisy te stanowią w szczególności, że wszczęcie takiego postępowania, niezależnie od tego czy następuje ono na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości (art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy), czy też z urzędu (art. 14 ust. 4 pkt 2 ustawy), powinno być poprzedzone zawsze przeprowadzeniem stosownych czynności wstępnych, mających na celu analizę warunków uzasadniających podjęcie takiego postępowania (§ 3 rozporządzenia), w tym także analizę dotychczasowej struktury władania na obszarze przeznaczonym pod budownictwo jednorodzinne (§ 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia). Analiza ta powinna opierać się na wynikach badań ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów oraz innych dokumentów stwierdzających prawo własności nieruchomości (§ 5 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia). Zgromadzona w tym trybie dokumentacja umożliwić ma między innymi powiadomienie wszystkich zainteresowanych osób o terminie zebrania informacyjnego dla uczestników scalenia, w czasie którego wybierają oni ze swego grona tzw. radę uczestników scalenia (art. 14 ust. 5 ustawy oraz § 6 rozporządzenia), która w toczącym się postępowaniu pełni funkcję organu opiniodawczego (art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy oraz § 10 rozporządzenia). W konsekwencji, rada gminy podejmując uchwałę ustalającą granice gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne jest obowiązana między innymi zapoznać się z opinią rady uczestników scalenia dotyczącą zarówno projektu tej uchwały, jak i wniosków, uwag i zastrzeżeń dotyczących tego projektu, a zgłoszonych przez zainteresowane osoby (art. 15 ust. 4 w związku z art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy). Wskazuje to wyraźnie na szczególną pozycję prawną tzw. rady uczestników scalenia, która w toczącym się postępowaniu reprezentuje opinię ogółu uczestników tego postępowania wobec podejmowanych przez radę gminy czynności i przygotowywanych projektów rozstrzygnięć.

Zgromadzony w rozpoznawanej sprawie materiał dowodowy daje wystar-

czające podstawy dla stwierdzenia, że Rada Miejska w B.P. zarówno wszczęła postępowanie w sprawie ustalenia granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne - Osiedle K. II, jak i prowadziła je w sposób rażąco naruszający obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa. Zarówno dokumentacja znajdująca się w aktach sprawy, jak i oświadczenia przedstawicieli Rady Miejskiej w B.P. złożone w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, dowodzą, że postępowanie w niniejszej sprawie wszczęte zostało w trybie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy (na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości) bez przeprowadzenia wszystkich prawem wymaganych i niezbędnych czynności wstępnych, w tym w szczególności bez uprzedniego przeprowadzenia stosownych badań ksiąg wieczystych, zbiorów dokumentów lub innych dokumentów stwierdzających prawo własności nieruchomości objętych tym postępowaniem, co pozwoliłoby na jednoznaczne ustalenie czy wnioskodawcy posiadają niezbędną legitymację prawną dla występowania z wnioskiem o wszczęcie takiego postępowania, a tym samym czy wnioskodawcy będący właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości posiadają łącznie więcej aniżeli 50% powierzchni gruntów położonych w granicach gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne. Zaniechanie dokonania tego typu ustaleń dotyczących prawa własności nieruchomości objętych prowadzonym postępowaniem stanowiło zarazem rażące naruszenie obowiązków Zarządu Miasta w B.P. w zakresie sporządzenia dokumentacji prawnej dotychczasowego stanu nieruchomości, o których mowa § 4 pkt 2 oraz § 5 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia. W konsekwencji zaś doprowadziło to do sytuacji, w której nie sposób stwierdzić czy o tzw. zebraniu informacyjnym uczestników scalenia Zarząd Miasta w B.P. zawiadomił wszystkie zainteresowane osoby (§ 6 rozporządzenia). Niezależnie od tego, w dokumentacji prowadzonego postępowania, w tym także w protokołach z zebrania informacyjnego, brak jest jakiegokolwiek pisemnej wzmianki o tym, że obecny na tym zebraniu przedstawiciel Zarządu Miasta w B.P. poinformował zebranych uczestników scalenia o obowiązku wybrania tzw. rady uczestników scalenia oraz jej kompetencjach w toczącym się postępowaniu (art. 14 ust. 5 i art. 15 ust. 2 - ust. 4 ustawy oraz § 10 rozporządzenia). Tymczasem, zgodnie z zasadą pisemności, wszelkie tego typu istotne z punktu widzenia toczącego się postępowania czynności organu administracji publicznej powinny być protokołowane (por. art. 67 - art. 68

KPA, które należy w tym wypadku stosować *per analogiam*). Dlatego złożone w imieniu Rady Miejskiej w B.P. w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną oświadczenie, że „Gmina Miejska uczyniła starania mające doprowadzić do wyboru rady scaleniowej, między innymi informując o potrzebie wyboru takiej rady, jej kompetencjach i trybie działania”, nie może sanować zaistniałego w tym względzie naruszenia, skoro brak jakiegokolwiek wzmianki na ten temat w samym protokole z odbytego zebrania informacyjnego. Z kolei podniesiony w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną argument, że zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy tzw. rady uczestników scalenia nie powołuje organ gminy, lecz wybierają ją ze swego grona uczestnicy tego postępowania, jest oczywiście trafny. Natomiast pogląd, że w przypadku, gdy nie zostaje zgłoszony skład takiej rady, nie pozbawia się uczestników prawa opiniowania projektu uchwały oraz możliwości nadzoru nad wszelkimi pracami scaleniowymi, bowiem: „W zaistniałej sytuacji wszyscy uczestnicy scalenia stanowili jego radę”, jest oczywiście niesłuszny. Otóż należy podkreślić, że art. 14 ust. 5 zdanie drugie ustawy stanowi wyraźnie, że: „Liczebność rady powinna być uzależniona od liczby uczestników scalenia, nie powinna jednak wynosić więcej niż 10 osób”, a jedynie w wypadku, gdy liczba uczestników scalenia wynosi mniej niż 10 osób (co nie dotyczy jednak sytuacji zaistniałej w rozstrzyganej sprawie), tzw. rady uczestników scalenia w ogóle się nie wybiera (art. 14 ust. 5 zdanie ostatnie ustawy). A ponadto należy mieć na uwadze, że omawiane przepisy prawne dotyczące zasad i trybu postępowania scaleniowego wyraźnie wskazują, iż utworzenie tzw. rady uczestników scalenia oraz pełnione przez nią kompetencje opiniodawcze mają charakter strukturalnych elementów tego typu postępowania, wprowadzone zostały przez ustawodawcę obok (a nie zamiast) indywidualnego uczestnictwa zainteresowanych podmiotów (art. 15 ust. 4 ustawy) oraz służyć mają, niezależnie od wniosków, uwag lub zastrzeżeń zgłaszanych indywidualnie przez uczestników postępowania, wypracowaniu i poznaniu zbiorowej opinii uczestników tego postępowania o projektowanych rozstrzygnięciach (art. 14 ust. 2 oraz ust. 3 zdanie ostatnie ustawy oraz § 10 rozporządzenia), co w rezultacie ma umożliwić radzie gminy podjęcie optymalnej uchwały w sprawie (art. 15 ust. 4 ustawy). Na gruncie obowiązującego stanu prawnego pojawia się rzeczywiście istotne zagadnienie prawne, czy i w jaki sposób należy prowadzić postępowanie w sprawie ustalenia granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo

jednorodzinne w sytuacji, gdy na zebraniu informacyjnym zainteresowanych osób uczestnicy tego zebrania nie dokonają wyboru tzw. rady uczestników scalenia (art. 14 ust. 5 ustawy), pomimo że zarząd gminy prawidłowo poinformuje uczestników postępowania scaleniowego o prawnej potrzebie dokonania wyboru tego typu reprezentacji. Należy jednak podkreślić, że w rozpoznawanej sprawie poszukiwanie odpowiedzi na tak sformułowane pytanie byłoby przedwczesne, wobec stwierdzonych i opisanych wyżej rażących naruszeń obowiązujących przepisów prawnych. Co więcej, naruszenia przepisów prawa w postępowaniu będącym przedmiotem rozpoznawanej sprawy mogły mieć wpływ na sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych gruntów objętych scaleniem, a tym samym kwalifikują się one równocześnie jako istotne naruszenia gwarancji prawa własności, które podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej (art. 64 w związku z art. 21 Konstytucji).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) w związku z art. 393¹³ KPC orzekł, jak w sentencji.

=====