



WOJEWODA ŁÓDZKI

RT-II.7511.5.2023

Łódź, 6 września 2023 r.

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zmianami, dalej jako „k.p.a.”) oraz art. 8 ust. 1 i art. 8m ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 140, dalej jako „u.z.w.g.”), po rozpatrzeniu odwołania Gminy Czerniewice od decyzji Starosty Tomaszowskiego z dnia 20 czerwca 2023 r. znak ZRO.6847.3.2023 o odmowie uznania za mienie gromadzkie działki ewidencyjnej nr 11, obręb Strzemeszna, gmina Czerniewice, o powierzchni 0,33 ha

utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 14 kwietnia 2023 r., Wójt Gminy Czerniewice wystąpił z wnioskiem o uznanie działki nr 11, położonej w obrębie Strzemeszna, za mienie gromadzkie, załączając wydruk mapy i informacji o działce. Po uzupełnieniu braku formalnego, zasięgnięciu opinii prawnej i zbadaniu archiwum, Starosta Tomaszowski ustalił, że dla wskazanej działki została już wydana decyzja z 14 września 1999 r., znak ROŚ.6010/13/99 o uznaniu za Wspólnotę Gruntową wsi Strzemeszna. Starosta załączył do akt kopię ww. decyzji, protokołu z rozprawy administracyjnej, a także wydruki mapy i informacji o działce.

Kwestionowaną decyzją z dnia 20 czerwca 2023 r. Starosta Tomaszowski odmówił ustalenia, że działka nr 11 stanowi mienie gromadzkie wskazując, że skoro jej status prawny został już określony, nie może obecnie go zmienić. Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodziła się Gmina Czerniewice. Pełnomocnik Gminy zarzucił naruszenie przepisów postępowania – art. 7, 77, 80, 107 § 1 i 3 k.p.a. poprzez brak należytego wyjaśnienia okoliczności faktycznych i niezasadne pominięcie dowodów potwierdzających, że działka nr 11 stanowiła mienie gromadzkie, a także niepełne i nieściśle uzasadnienie decyzji. Nadto zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 1 ust. 2, 3, 8 ust. 1 i 6, 8o u.z.w.g. poprzez błędne zastosowanie polegające na nieprawidłowym uznaniu, iż ww. działka nie stanowi mienia gromadzkiego, a wydanie decyzji zgodnej z żądaniem jest

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 11 85, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

niedopuszczalne. Dodatkowo pełnomocnik Gminy zarzucił niezastosowanie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zmianami, dalej jako „p.w.u.s.t.”) i pominięcie, że działka nr 11 z mocy prawa stała się mieniem Gminy Czerniewice. Wniósł przy tym o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Starosta Tomaszowski, odnosząc się do odwołania, wniósł o utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 8m u.z.w.g. Starosta wydaje decyzję o ustaleniu, które spośród nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 2 i 3, stanowią mienie gromadzkie. W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do starosty jest wojewoda. Z art. 138 § 1 i 2 k.p.a. wynika, że organ odwoławczy wydaje decyzję, w której 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze. Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Po przeanalizowaniu akt sprawy, Wojewoda Łódzki doszedł do przekonania, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ zaskarżona decyzja odpowiada prawu i winna zostać utrzymana w mocy.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania w zakresie realizacji zasady prawdy obiektywnej, stwierdzić należy, że Starosta Tomaszowski dochował wymogów w tym zakresie. Jak wynika z art. 7, 77 § 1 i 4, 80 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie. Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Kierując się ww. wymogami, Starosta Tomaszowski ustalił, że co do działki nr 11 została wydana decyzja o uznaniu za wspólnotę gruntową, załączył do akt kopie dokumentów z tego postępowania, o czym poinformował Gminę, umożliwiając wypowiedzenie się w tym zakresie. Dokument urzędowy, zgodnie z art. 76 § 1 k.p.a., stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone, zatem

korzysta z domniemania prawdziwości i zgodności treści z prawdą. Nie wyłącza to możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentu, jednak ciężar dowodu obciąża tego, kto kwestionuje treść dokumentu urzędowego¹. Nadto jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie² *jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 16 k.p.a. zasada trwałości decyzji ostatecznych, która ma na celu nie tylko ochronę praw nabytych strony, ale w ogóle istniejącego porządku prawnego. Pewność obrotu prawnego wymaga, by decyzje ostateczne były co do zasady trwałe. W systemie prawa polskiego każda ostateczna decyzja administracyjna korzysta z domniemania prawidłowości. Organ, który wydał decyzję wadliwą, jest tą decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem. Wszelkie decyzje ostateczne organów administracyjnych, zgodnie z zasadą ich trwałości, mogą być weryfikowane zupełnie wyjątkowo, tylko i wyłącznie w określonych trybach nadzwyczajnych. Doniosłość tej zasady powoduje, jak się podkreśla w doktrynie prawa administracyjnego, że stabilizacja porządku prawnego jest wartością większą niż potrzeba eliminowania z obrotu prawnego wadliwych decyzji.* Tymczasem Gmina Czerniewice nie przedstawiła żadnego dowodu, który podważyłby domniemanie prawidłowości decyzji z 14 września 1999 r.

W tym miejscu odnieść należy się do zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego. Obowiązujące na dzień 14 września 1999 r. przepisy – art. 1 ust. 2, 3, 8 ust. 1 i 6 u.z.w.g. stanowiły, że Starosta ustala, stosownie do przepisów art. 1 i 3, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową bądź mienie gromadzkie. Decyzje w sprawach wymienionych w ust. 1 i 2 podaje się do wiadomości uprawnionych do udziału we wspólnocie w sposób przyjęty w danej miejscowości oraz ogłasza się je przez wywieszenie w urzędzie gminy na okres 14 dni. Po upływie tego okresu decyzję uważa się za doręczoną wszystkim uprawnionym do udziału. Oprócz wspólnot gruntowych (ust. 1) podlegają zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie 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. Nie zalicza się do wspólnot gruntowych nieruchomości lub ich części określonych w art. 1 ust. 1, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy zostały prawnie lub faktycznie przekazane na cele publiczne lub społeczne albo też do końca 1962 r., a gdy chodzi o lasy i grunty leśne - do dnia 30 września 1960 r., zostały podzielone na działki indywidualne pomiędzy współuprawnionych bądź uległy zasiedzeniu. Z powyższych przepisów wynika, że na dzień 5 lipca 1963 r. ta sama nieruchomość nie mogła stanowić jednocześnie wspólnoty gruntowej, która ma charakter prywatny, jak i mienia gromadzkiego, które ma charakter publiczny. Decyzja z 1999 r., której domniemanie prawidłowości, jak wskazano powyżej, nie zostało wzruszone, jednoznacznie

¹ Z. Kmiecik, J. Wegner, M. Wojtuń, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Lex 2023.

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 września 2014 r., I SA/Ol 564/14, Lex nr 1512491.

rozstrzyga, że nieruchomości stanowi wspólnotę gruntową, a nie mienie gromadzkie. Co więcej z przywołanych przepisów wynika, że decyzja z 1999 r. przesądziła także kwestię nieprzekazania działki nr 11 na cele społeczne lub publiczne.

Dostrzec również należy, że od 1 stycznia 2016 r. nastąpiła istotna zmiana u.z.w.g., która nie tylko nie podważa dotychczas przywołanych argumentów, lecz jeszcze je wzmacnia. Mianowicie dodany został art. 8o, zgodnie z którym do postępowań dotyczących wzruszenia decyzji ostatecznych wydanych na podstawie niniejszej ustawy nie stosuje się art. 145-145b oraz art. 154-156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a., jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, decyzja o ustaleniu, które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową, ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny³: *Niewątpliwie przepis ten służy utrwaleniu stanów rzeczy ukształtowanych przez decyzje administracyjne tworzące wspólnoty gruntowe poprzez ustanowienie niewzruszalności tych decyzji. Bezsprzecznie zarazem wykazuje w tym zakresie podobieństwo do wspomnianych już innych przepisów, które realizują tożsame cele w odniesieniu do innych decyzji konstytuujących stosunki własnościowe. Pozwala to podzielić spostrzeżenie wypowiedziane w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2677/14 (LEX nr 2106712) odnośnie art. 63 ust. 2 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, że celem tym jest definitywna likwidacja możliwości jakiegokolwiek weryfikacji w trybie nadzwyczajnych środków zaskarżenia ostatecznych decyzji administracyjnych dotyczących w tym przypadku uwłaszczenia posiadaczy nieruchomości rolnych w trybie tej ustawy. Słusznie stwierdził też Naczelny Sąd Administracyjny, że tak rozumiany przepis musi obejmować swoim zakresem również decyzje wydane w nadzwyczajnych trybach w stosunku do aktów własności ziemi. Decyzja ta jest bowiem integralnie związana z tym aktem, co zasadnie podniesiono w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2562/15 (LEX nr 2336527). W uzasadnieniu tym odwołano się także do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazującego na fakt, że przed wprowadzeniem art. 63 ust. 2 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa osoby zainteresowane miały wystarczająco dużo czasu do tego, by skorzystać z przysługujących im środków wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych o nadaniu własności gospodarstwa rolnego jego samoistnemu posiadaczowi.*

Zauważyć należy, że przedstawiciel Urzędu Gminy w Czerniwicach uczestniczył w 1999 r. w rozprawie administracyjnej poprzedzającej wydanie decyzji o uznaniu działki nr 11 za wspólnotę gruntową. Co więcej, nie zajął stanowiska w przedmiotowej sprawie, a następnie Gmina nie zaskarżyła ww. decyzji, która stała się ostateczna 19 października 1999 r. i utrzymała 19 października

³ Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2022 r. I OSK 19/21, Lex nr 3334876.

2004 r. Wojewoda Łódzki dostrzega, że mogą być dowody (np. zeznania świadka na rozprawie, czy dokumenty wskazane w uzasadnieniu odwołania pełnomocnika Gminy, choć nie dołączone do akt sprawy), z których wynika, że działka nr 11 miała charakter społeczny przed 5 lipca 1963 r. Wobec jednak utrwalonego domniemania prawidłowości rozstrzygnięcia decyzji z 1999 r. koniecznym jest odmówienie im wiarygodności i mocy dowodowej. Przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą do niniejszego postępowania nie ma zastosowania art. 80 u.z.w.g. i obecnie Starosta Tomaszowski może wydać decyzję uznającą za mienie gromadzkie nieruchomości, co do której wcześniej stwierdził, że stanowi wspólnotę gruntową sprzeciwia się zarówno ww. związaniu organu wydaną decyzją z 1999 r., jak i celowi, który przyświecał ustawodawcy uchwalającemu art. 80 u.z.w.g. Byłoby też niesprawiedliwe, gdyby gminy miały możliwość skutecznego kwestionowania utrwalonych decyzji w tym zakresie, podczas gdy prywatni właściciele takiej możliwości nie mają, gdyż nawet w postępowaniu cywilnym podnosi się, że decyzja administracyjna wiąże sąd powszechny⁴.

Wojewody Łódzkiego nie przekonuje też argument, że Gmina Czerniewice z mocy prawa jest właścicielem działki nr 11. Art. 7 ust. 1 p.w.u.s.t. stanowi, że mienie gminne w rozumieniu przepisu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 p.w.u.s.t., staje się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze jest położone. Postępowanie komunalizacyjne ma więc charakter wtórny w stosunku do postępowania z art. 8 u.z.w.g. Aby uznać, że Gmina nabyła z mocy prawa własność nieruchomości, musi dysponować tytułem prawnym w postaci decyzji o uznaniu nieruchomości za mienie gromadzkie. W obecnym stanie prawnym tytuł prawny przysługuje jednak uprawnionym do udziału we Wspólnocie Gruntowej wsi Strzemeszna.

Na zakończenie odnieść należy się do zarzutu naruszenia przepisów postępowania dotyczących elementów formalnych decyzji, w tym art. 107 § 3 k.p.a., który stanowi, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno 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. W ocenie Wojewody Łódzkiego decyzja zawiera wszystkie wymagane elementy. Nawet gdyby uznać, że uzasadnienie decyzji jest lakoniczne, to z pewnością nie w stopniu, który prowadziłby do jej uchylecia. W szczególności Starosta Tomaszowski wskazał fakty i dowody, które uzasadniają odmowę tj. wydanie decyzji z 1999 r. przesądzającej charakter nieruchomości, przywołał treść art. 1 ust. 2, 3 i 80 u.z.w.g. i wyjaśnił ich wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w stopniu umożliwiającym podjęcie przez Gminę obrony.

Reasumując, w ocenie Wojewody Łódzkiego, decyzja Starosty Tomaszowskiego z dnia 20 czerwca 2023 r. nie narusza przepisów procesowych i materialnych, zatem jej uchylenie nie jest możliwe. Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

⁴ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1966 r., III CO 39/65, Lex nr 407.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Zgodnie z art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1634) na decyzję przysługuje stronom prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, ul. Piotrkowska 135 za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Wysokość wpisu od skargi wynosi 200 zł. Strona ma możliwość ubiegania się o przyznanie pomocy prawnej. Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 § 1 ustawy). Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 ustawy).

W myśl art. 254 § 1 i 2 ustawy: Wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Bogumiła Kapusta
**Dyrektor Wydziału Rolnictwa
i Transportu**

Otrzymują:

1. Starosta Tomaszowski (w tym celem doręczenia zgodnie z art. 8 ust. 6 u.z.w.g.),
2. Gmina Czerniewice (w tym celem doręczenia zgodnie z art. 8 ust. 6 u.z.w.g.),
3. Adwokat Oliwer Nowicki,
4. aa.