



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 5 maja 2022 r.

RT-II.7511.2.2022

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zmianami, dalej jako „k.p.a.”) oraz art. 6a, art. 8f 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 [REDAKTED] [REDAKTED] od decyzji Starosty Skierniewickiego z dnia 4 marca 2022 r., znak GGN.6810.1.1.2020.EM o ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej położonej w obrębie ewidencyjnym Paplin, gmina Kowiesy, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 201/3 o powierzchni 7,13 ha oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie, który stanowi załącznik nr 1 do decyzji Starosty oraz o odmowie ustalenia uprawnień do udziału w powyższej wspólnocie gruntowej dla [REDAKTED]

**uchylam zaskarżoną decyzję organu I instancji w całości
i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.**

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją Starosta Skierniewicki uznał, że uprawnionymi do udziału we wspólnocie gruntowej położonej w obrębie ewidencyjnym Paplin, gmina Kowiesy, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 201/3 o powierzchni 7,13 ha są: [REDAKTED]

[REDAKTED]. Odmówił tego uprawnienia [REDAKTED]

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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.

wskazując, że wymienieni nie zamieszkują we wsi Paplin i nie posiadają gospodarstwa rolnego. Wszystkie przywołane osoby złożyły wnioski o ustalenie uprawnienia do udziału we wspólnocie, stanowiące odpowiedź na informację umieszczoną przez Starostę zgodnie z art. 8c ust. 2 u.z.w.g. Starosta odebrał od wnioskodawców oświadczenia złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, przeprowadził rozprawę administracyjną oraz oględziny, z których sporządził protokoły, załączył informację i wypis z rejestru gruntów, wyciąg z planu urządzenia lasu, odebrał wyjaśnienia od byłego sołtysa wsi Paplin.

Od powyższej decyzji, z zachowaniem terminu, odwołanie wniosła [REDAKTOWANE] wskazując, że całorocznie zamieszkuje w Paplinie, a jedynie zameldowana jest w innym miejscu. W odpowiedzi Starosta wskazał, że postępowanie administracyjne zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami, w tym zasadą prawdy obiektywnej i czynnego udziału stron w postępowaniu, a Odwołująca się nie udzieliła odpowiedzi na pismo organu z dnia 29 października 2021 r. dotyczące wyjaśnienia miejsca swojego zamieszkania. Po przeanalizowaniu akt sprawy Wojewoda Łódzki doszedł do wniosku, że należy uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji z przyczyn wskazanych poniżej.

Stosownie do art. 6a, 8d, 8f i 8m u.z.w.g. 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.

Niekorzystanie ze wspólnoty gruntowej w okresie wymienionym w ust. 1 pkt 1 nie powoduje utraty uprawnień, jeżeli spowodowane było klęską żywiołową, wypadkami losowymi lub innymi szczególnymi względami.

Starosta wydaje decyzję o ustaleniu wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, o których mowa w art. 6a, oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie. W postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w stosunku do starosty jest wojewoda. Decyzje, postanowienia oraz inne pisma w sprawach, o których mowa w art. 6a oraz art. 8e, doręcza się poprzez ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości,

wywieszenie w urzędzie gminy oraz starostwa na okres 14 dni. Po upływie tego okresu pismo uważa się za doręczone.

Zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a.: 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. W ocenie Wojewody Łódzkiego Starosta nie wyjaśnił istotnej kwestii dla rozstrzygnięcia sprawy, a mianowicie miejsca zamieszkania Odwołującej się. W związku z rozbieżnymi informacjami wynikającymi ze zgromadzonych dowodów, wymieniona została wezwana o wyjaśnienia. Niemniej w kierowanych pismach brak jest pouczenia o konsekwencjach braku odpowiedzi. Tymczasem jak wynika z art. 79a k.p.a. w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się. W terminie wyznaczonym na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, strona może przedłożyć dodatkowe dowody celem wykazania spełnienia przesłanek, o których mowa w § 1. Powyższe skłania organ odwoławczy do uznania, że naruszone zostały wyrażone w art. 9 i 10 k.p.a. zasady udzielania informacji i czynnego udziału stron w postępowaniu.

Zgodnie z art. 7, 77 § 1, 107 § 1 pkt 6, § 3 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 rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne. 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. Starosta w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazał, że niezamieszkiwanie Odwołującej się we wsi Paplin wynika ze złożonego oświadczenia. Pomiął jednak okoliczność, że taki adres został wskazany w ewidencji gruntów i budynków oraz we wniosku [REDAKTOWANE], a poprzedni sołtys, wymieniając osoby, które nie posiadają stałego pobytu we wsi, nie wskazał wymienionej. Powyższe skłania organ odwoławczy do uznania, że niedokładnie wyjaśniono stan faktyczny sprawy i naruszono wymogi uzasadniania faktycznego decyzji.

W tym miejscu podnieść należy, że zgodnie z art. 25 i 28 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zmianami) miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. W doktrynie wskazuje się, że *gdy aktywność danej osoby fizycznej jest związana z kilku różnymi miejscowościami (np. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w jednej, prowadzenie działalności zawodowej w drugiej oraz położenie głównych składników majątku w innej miejscowości), jako miejsce zamieszkania należy zakwalifikować tę miejscowość, z którą dana osoba jest najściślej związana. Ocena stopnia intensywności związku osoby z daną miejscowością powinna uwzględniać całokształt okoliczności konkretnego przypadku, nie wyłączając adresu zameldowania (por. wyr. SN z 25.11.1975 r., III CRN 53/75, OSNC 1976, Nr 10, poz. 218; post. SN z 12.2.2014 r., IV CZ 114/13, Legalis; M. Pazdan, w: K. Pietrzykowski, Komentarz KC, t. 1, 2015, s. 151; J. Strzebinczyk, w: E. Gniewek, P. Machnikowski, Komentarz KC, 2016, art. 26, Nb 9; M. Sokołowski, w: M. Gutowski, Komentarz KC, t. 1, 2016, art. 28, Nb 1). (...)* Zamiar stałego pobytu osoby fizycznej w określonej miejscowości należy oceniać według zobiektywizowanych kryteriów, tzn. biorąc pod uwagę dające się obserwować zachowania tej osoby świadczące o rzeczywistym powiązaniu jej działalności życiowej z określoną miejscowością (zob. wyr. WSA w Bydgoszczy z 8.9.2009 r., I SA/Bd 479/09, Legalis; post. NSA z 2.9.2010 r., I OW 74/10, Legalis)¹. W ocenie organu odwoławczego dla dokładnego zbadania tej kwestii [REDAKTORZ] winna zostać przesłuchana. Strony powinny mieć również możliwość przedłożenia dowodów świadczących lub zaprzeczających ściśtemu związkowi Odwołującej się ze wsi Paplin.

Dodatkowo niepełna realizacja wymagań uzasadnienia faktycznego decyzji przez Starostę, nie pozwala na ocenę spełniania przesłanek uprawnienia do udziału we wspólnocie gruntowej. Nie zostało określone, które osoby posiadają miejsce zamieszkania we wsi, a które prowadzą w niej gospodarstwo rolne i jaki jest jego obszar. Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy rodzi w ocenie Wojewody Łódzkiego pewne wątpliwości. Z danych z ewidencji gruntów i budynków wynika, że 4 osoby, którym przyznano uprawnienie posiadają inne adresy niż wieś Paplin. Natomiast z wyjaśnień byłego sołtysa wynika, że wśród osób, którym przyznano uprawnienie, tylko [REDAKTORZ] nie zamieszkuje na stałe we wsi Paplin. Organ I instancji nie zbadał dostatecznie wnikliwie w ocenie Wojewody Łódzkiego, czy wymieniona, mimo niezamieszkiwania we wsi, spełnia jednak pozostałe przesłanki, które przesądzają o uprawnieniu do udziału we wspólnocie, w szczególności, czy prowadzi gospodarstwo rolne we wsi. Brak ten winien zostać naprawiony w toku ponownego rozpatrzenia sprawy, a rozstrzygnięcie w tym zakresie odpowiednio uzasadnione w decyzji Starosty.

¹ Red. Gniewek 2021, Kodeks cywilny. Komentarz do art. 28, wyd. 10/Strugała, Legalis.

Nadto we wniosku [REDAKTOWANE] podniosła, że użytkuje działkę należącą do Skarbu Państwa. Niemniej powyższe nie wynika z wypisu z rejestru gruntów. Okoliczność posiadania przez wymienioną ww. gruntu rolnego winna zostać wyjaśniona w toku ponownego rozpatrzenia sprawy.

Podczas rozprawy administracyjnej i oględzin obecni potwierdzali korzystanie ze wspólnoty przez poszczególnych uprawnionych. Nie odebrano jednak takiego stanowiska stron w odniesieniu do [REDAKTOWANE]. Tymczasem jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi²: *Sposób w jaki mieszkańcy korzystali z opisanych gruntów wskazuje, że stanowią one mienie gromadzkie ze względu na ogólność, powszechność i dostępność w użytkowaniu. Organ wskazał również, że nie ponoszono żadnych ciężarów w związku z użytkowaniem przedmiotowych gruntów oraz nie płacono podatków od nieruchomości, gdyż były to grunty klasy V i VI (nie było podstaw do wystawiania decyzji w sprawie wymiaru podatku, ponieważ przedmiotowe nieruchomości figurowały jako mienie gromadzkie, gminne, a gminę obejmuje zwolnienie z obowiązku podatkowego z mocy prawa - pismo z dnia 18 stycznia 2010 r.). Nigdy nie była powołana ani nie zbierała się grupa ludzi, która rozporządzałaby, czy zawiadywałaby przedmiotowymi gruntami a nieruchomościami zarządzała gromadzka rada narodowa. Mieszkańcy ani jednej wsi korzystającej z działek nie powołali żadnej formy organizacyjnej do korzystania z mienia gromadzkiego (np. spółki), nie decydowali też wspólnie o pracach w lesie, korzystaniu z suszu, grzybów, czynili to indywidualnie według własnych potrzeb i możliwości. Sposób korzystania z gruntów nie wskazuje na wspólność użytkowania w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy. W innym orzeczeniu Sąd wskazał: Ustalenie aktualnego podmiotu i tytułu prawnego do nieruchomości wchodzących w skład wspólnoty gruntowej, zależy od wyjaśnienia tytułu i sposobu powstania określonej wspólnoty³. Zatem, w ocenie Wojewody Łódzkiego, organ winien potwierdzić, że korzystanie ze wspólnoty przez [REDAKTOWANE] następowało w ramach wspólności zawiadywania gruntami, zgodnego z tytułem powstania wspólnoty, a nie jedynie w ramach indywidualnego korzystania z lasu według własnych potrzeb i możliwości, do którego nie mają zastosowania analizowane przepisy u.z.w.g. Nadto z protokołu rozprawy wynika, że obecni jednogłośnie wskazali, że z gruntów wspólnoty faktycznie korzystała [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]. Tymczasem nie została ona ujęta w decyzji Starosty jako uprawniona do udziału, a z akt sprawy nie wynika, aby organ I instancji badał spełnianie przesłanek z art. 6a u.z.w.g. przez wymienioną. Co prawda [REDAKTOWANE] nie złożyła wniosku, o którym mowa w art. 8c u.z.w.g., niemniej jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁴:*

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2016 r., II SA/Łd 152/16, Legalis 1483367.

³ Postanowienie Sadu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2020 r., III CZP 54/19, Legalis 2278629.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2019 r. IV SA/Wa 1899/19, Legalis 2358719.

Bezspornym jest, albowiem wynika to wprost z przywołanego art. 8a ust. 1 ustawy, iż postępowanie w przedmiocie ustalenia wykazu uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej oraz wykazu obszarów gospodarstw rolnych przez nich posiadanych i wielkości przysługujących im udziałów we wspólnocie jest postępowaniem wszczynanym nie z urzędu, a wyłącznie na wniosek podmiotu uprawnionego do udziału we wspólnocie gruntowej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 2 ustawy (dla złożenia którego to wniosku ustawa zastrzega ponadto prekluzyjny termin). Z żadnego z przepisów ustawy nie można jednakże wywieść wniosku, iż przedmiotem tak wszczętego postępowania jest wyłącznie ocena sytuacji wnioskodawcy, tj. ograniczenia się przez organ do rozstrzygnięcia, czy to wnioskodawca spełnia warunki do zamieszczenia go w przedmiotowym wykazie. Wynika stąd (pomijając fakt, iż w ust. 3 pkt 2 ustawa nakazuje wnioskodawcy wskazanie we wniosku dowodów na okoliczność spełniania warunków do udziału we wspólnocie gruntowej), iż niezależnie od liczby wnioskodawców (w niniejszej sprawie 19 osób) na organie prowadzącym postępowanie spoczywa obowiązek poczynienia z urzędu ustaleń co do wszystkich uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej. Stwierdzić przy tym należy, z racji niewskazania w tym zakresie przez ustawodawcę wiążącego katalogu dowodowego (poza wskazaniem w art. 8a ust. 6 ustawy, iż obszary gospodarstw rolnych osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej określa się według danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków), iż ustaleń tych organ dokonuje na ogólnych zasadach dowodzenia, wskazanych w KPA (art. 75 i nast.).

Dodatkowo oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] podpisał jej ojciec, choć w ocenie organu odwoławczego treść załączonego pełnomocnictwa nie zawiera umocowania do dokonania tej czynności. Niezależnie od powyższego przedmiotowy dokument stanowi oświadczenie wiedzy, a nie woli, zatem w toku ponownego rozpatrzenia sprawy winien zostać podpisany osobiście przez wymienioną.

Z uwagi na szerokie ramy postępowania dowodowego, które należy przeprowadzić, istotny wpływ jego wyniku na zakres uprawnienia wszystkich stron i niepełne uzasadnienie faktyczne decyzji Starosty, Wojewoda Łódzki uważa, że nie może samodzielnie podjąć się wyjaśnienia ww. kwestii. W przeciwnym razie naruszyłby zasadę dwuinstancyjności, zgodnie z którą o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, co oznacza, że strony mają prawo do dwukrotnego rozpatrzenia swojej sprawy. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁵ wskazane zostało: *W ocenie Sądu stwierdzone uchybienia procesowe polegające na braku przeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego uzasadniają uchylenie decyzji pierwszoinstancyjnej. Zdaniem Sądu konieczność przeprowadzenia istotnych dowodów, w tym dowodów z przesłuchania świadków oraz ewentualnie przeprowadzenia*

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 marca 2020 r., IV SA/Wa 2827/19, Legalis 2513947.

rozprawy administracyjnej wymagają ponownego przeprowadzenia postępowania przez organ I instancji. Przerzucenie ciężaru w tym zakresie na organ II instancji stanowiłoby bowiem naruszenie zasady dwuinstancyjności wyrażonej w art. 15 KPA.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Zgodnie z art. 64a i art. 64c § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zmianą) od decyzji skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, ul. Piotrkowska 135 za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 14 dni od dnia doręczenia. Zgodnie z art. 64b § 2 ustawy: *Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylecia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.*

Wysokość wpisu od sprzeciwu od decyzji wynosi 100 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 Skierniewicki (celem doręczenia zgodnie z art. 8f u.z.w.g. w związku z art. 49 k.p.a.),
2. Wójt Gminy Kowiesy (celem doręczenia zgodnie z art. 8f u.z.w.g. w związku z art. 49 k.p.a.),
3. Sołtys wsi Paplin (celem doręczenia zgodnie z art. 8f u.z.w.g. w związku z art. 49 k.p.a.),
4. aa.