SAMORZĄDOWE
Kolegium Odwoławcze
w Warszawie
ul. Kielecka 44
02-530 Warszawa
tel. 22 622-49-61 do 4, fax 22 625-21-66

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2015 r.

KOA/1587/Go/2015

WPŁY 03. 09. 2015
L.dz./pocz. S. 29872

D E C Y Z J A
Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie
w składzie orzekającym:

1. Małgorzata Grochocka – przewodnicząca,
2. Monika Laudańska – członek (spr.),
3. Katarzyna Juzwa – członek

działające na podstawie art. 127 § 2 kpa w zw. z art. 17 pkt 1 kpa, art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2001 roku, Nr 79, poz. 856, ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania Magdaleny Gołębiewskiej, Piotra Żołądek, Tadeusza Bąka, Jerzego Sulejewskiego, Stanisławy Sulejewskiej, Danuty Zduńczyk, Sławomira Wojdowicza, Krzysztofa i Marioli Bączyk, Anny Bąk, Waldemara Popis, Mieczysława Strzeżysza, Krzysztofa Bakuły, Sławomira Jabłońskiego, Tytusa Bąk, Andrzeja Bąk, Ewy i Stanisława Wiśniewskich, Marianny Skorłutowskiej, Hanny Olszewskiej, Andrzeja Młot, Marzeny Witkowskiej, Heleny Piotrowskiej, Marianny i Ryszarda Augustyniak, Anny Soboty, Magdaleny Kasprzak, Bożeny Gryz, Iwony Kobak, Joanny Bartnik, Izabeli Baranowskiej, Krystyny i Andrzeja Popis, Wiesławy Pacek, Jerzego Rendaszka, Jana Piętki, Henryki Żołądek, Haliny Szyszko, Tadeusza Żołądek, Marzeny Zgutki, Tomasza Żołądek, Krzysztofa Ćwieka i Nadleśnictwa Celestynów, od decyzji Starosty Otwockiego nr 109/2015 z dnia 5 marca 2015 r., którą zatwierdzono projekt scalenia gruntów wsi Regut w Gminie Celestynów o ogólnym obszarze 774,5662 ha,

orzeka:
na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k. p a zaskarżoną decyzję utrzymać w mocy

UZASADNIENIE

Starosta Otwocki, po rozpatrzeniu wniosku właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia, postanowieniem z dnia 14 lutego 2005 r. nr S.G.G./7444/1/2005 wszczął postępowanie scaleniowe gruntów wsi Regut gmina Celestynów o powierzchni 774,5662 ha. Do postanowienia dołączono listę uczestników scalenia, na której widnieje 458 pozycji. Zgodę na przeprowadzenie scalenia wyraziła większość gospodarstw rolnych (102 na 166), których powierzchnia wynosi razem 314,58 ha na łączną powierzchnię 608,64 ha.

Na zebraniu uczestników scalenia zwołanym na dzień 7 marca 2005 r. odczytano postanowienie w sprawie wszczęcia postępowania scaleniowego gruntów. Na kolejnym zebraniu w dniu 24 kwietnia 2006 r. wybrano Radę Uczestników Scalenia, w liczbie 10 osób. Starosta Otwocki pismem z dnia 3 kwietnia 2007 r. nr 39/2007 upoważnił geodetę Warszawskiego Biura Geodezji i i Urządzeń Rolnych w Warszawie Roberta Czajkowskiego do przeprowadzenia szacunku porównawczego gruntów oraz opracowania projektu scalenia we wsi Regut. Zarządzeniem nr 19/2007 z dnia 3 kwietnia 2007 r. Starosta Otwocki powołał komisję pełniącą funkcję doradczą i opiniującą przy scaleniu gruntów wsi Regut gmina Celestynów.

Na zebraniu ogólnym uczestników scalenia zwołanym w II terminie przez Starostę w dniu 13 lipca 2007 r. przedstawiono zasady szacunku porównawczego gruntów i określono wartości dla poszczególnych klas bonitacyjnych. Następnie uczestnicy scalenia podjęli uchwałę w sprawie ustalenia zasad szacunku gruntów (zgodnie z art. 13 ustawy).

W dniu 23 lipca 2007 r. zwołano zebranie uczestników scalenia, na którym ogłoszono wyniki szacunku gruntów, zgodnie z zasadami przyjętymi na zebraniu w dniu 13 lipca 2007 r. W dniach od 13 sierpnia 2007 do 22 sierpnia 2007 r. nastąpiło zaznajomienie zainteresowanych z porównawczą wartością szacunkową gruntów i wartości składowych. W okresie tym nie wpłynęły żadne zastrzeżenia na dokonany szacunek.

W dniu 15 października 2007 r. zwołano w II terminie zebranie uczestników scalenia, na którym podjęto uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na dokonany szacunek porównawczy gruntów.

W dniach od 20 listopada 2007 r. do 1 grudnia 2007 r. geodeta projektant zebrał życzenia dotyczące przyszłej lokalizacji gruntów. Uczestnicy kwitowali zawiadomienia podpisem w odpowiedniej pozycji rejestru szacunku porównawczego gruntów przed scaleniem. Treść życzeń odnotowano w punkcie nr 2 karty uczestnika scalenia i autoryzowano datą i podpisem uczestnika składającego życzenia.

Opracowany przez upoważnionego geodetę - projektanta, przy udziale komisji doradczej, projekt scalenia gruntów okazano uczestnikom scalenia w dniach od 17 listopada 2007 r. od 10.00 do 18.00 oraz w dniach 18 - 19 listopada 2007 r. w godz. 10.00 – 16.00.

W dniu 17 sierpnia 2011 r. odbyło się zwołane w II terminie zebranie, na którym podjęto uchwałę uzupełniającą zasady szacunku gruntów w zakresie równowartości drzewostanów leśnych w poszczególnych kompleksach.

Zgodnie z zawiadomieniem z dnia 3 czerwca 2014 r., w dniu 7 lipca 2014 r. zwołane zostało zebranie w sprawie okazania uczestnikom scalenia projektu scalenia. Okazania projektu na gruncie dokonano w dniach od 8 lipca 2014 do 28 lipca 2014 r. Zawiadomienie o terminie okazania wywieszono w siedzibie urzędu gminy w dniach 12 czerwca 2014 r. do 30 lipca 2014 r. W trakcie okazania każdemu z uczestników przedstawiono obszar i szacunek wydzielonych gruntów. Okazanie zakończyło się zebraniem ogólnym uczestników w dniu 28 lipca 2014 r.

Na ogólną liczbę 773 uczestników scalenia, z projektem zapoznało się 135 osób, z czego 51 projekt przyjęło, a zastrzeżenia w wyniku okazania projektu scalenia zgłosiło w ustawowym terminie 14 dni od okazania projektu lub dokonało wpisu do wykazu oświadczeń uczestników scalenia, 84 uczestników. Zastrzeżenia te zostały szczegółowo rozpatrzone i zaopiniowane przez komisję doradczą w okresie od 15 do 19 września 2014 r.

Projekt scalenia gruntów wsi Regut w Gminie Celestynów o ogólnym obszarze 774,5662 ha, zatwierdził Starosta Otwocki decyzją nr 109/2015 z dnia 5 marca 2015 r.

Zawiadomienie Starosty Otwockiego o zebraniu, na którym odczytana została decyzja zatwierdzająca projekt scalenia, wywieszone było na tablicy ogłoszeń: (1) Urzędu Gminy Celestynów w dniach od 9 marca 2015 r. do 10 kwietnia 2015 r. oraz we wsi Regut, (2) na stronie internetowej Gminy Celestynów w Biuletynie Informacji Publicznej w dniach od 9 marca 2015 r. do 10 kwietnia 2015 r.

Celem podstawowym scalenia gruntów we wsi Regut była przebudowa niekorzystnego kształtu działek, rozdrobnionych i nadmiernie wydłużonych. W wyniku scalenia zaprojektowano nowy układ komunikacyjny wsi, zapewniający dojazd do wszystkich gruntów.

Odwołania od przedmiotowej decyzji złożyli następujący uczestnicy scalenia: Magdalena Gołębiewska, Piotr Żołądek, Tadeusz Bąk, Jerzy Sulejewski, Stanisława Sulejewska, Danuta Zduńczyk, Sławomir Wojdowicz, Krzysztof i Mariola Bączyk, Anna Bąk, Waldemar Popis, Mieczysław Strzeżysz, Krzysztof Bakuła, Sławomir Jabłoński, Tytus Bąk, Andrzej Bąk, Ewa i Stanisław Wiśniewscy, Marianna Skorłutowska, Hanna Olszewska, Andrzej Młot, Marzena Witkowska, Helena Piotrowska, Marianna i Ryszard Augustyniak, Anna Sobota, Magdalena Kasprzak, Bożena Gryz, Iwona Kobak, Joanna Bartnik, Izabela Baranowska, Krystyna i Andrzej Popis, Wiesława Pacek, Jerzy Rendaszek, Jan Piętka, Henryka Żołądek, Halina Szyszko, Tadeusz Żołądek, Marzena Zgutka, Tomasz Żołądek, Krzysztof Ćwiek i Nadleśnictwo Celestynów.

Rozpatrując powyższą sprawę Kolegium zważyło co następuje.

Podstawą materialno-prawną zaskarżonej decyzji jest ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2014 r., poz. 700), zwana dalej „ustawą". W przedmiotowej ustawie w art. 1 ust. 1 wskazano, że celem scalenia gruntów jest tworzenie

korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu.

Postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości jest postępowaniem niezwykle sformalizowanym. Sformalizowanie czynności procedury scaleniowej służy przede wszystkim zabezpieczeniu uprawnień uczestników postępowania scaleniowego. Ustawa wymaga do wszczęcia postępowania scaleniowego na wniosek, przystąpienia do scalenia większości właścicieli gospodarstw rolnych, położonych na projektowanym obszarze scalenia, lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia. Ustawa zawiera liczne przepisy proceduralne, w sposób odmienny od k.p.a. regulujący kwestię doręczeń poprzez dokonywanie ogłoszeń bądź zwoływanie zebrań ogólnych uczestników scalenia, jak również dokonanie odczytania decyzji o zatwierdzeniu podziału. Wszystkie istotne kwestie takie jak np. zatwierdzenie zasad szacunku gruntów, zgodę na dokonany szacunek gruntów dokonywane są w formie uchwały podejmowanej podczas zebrania ogólnego uczestników scalenia przy zachowaniu warunków, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy. Uczestnicy scalenia informowani są o podejmowanych przez organ prowadzący czynnościach.

Zgodnie z art. 3 ust. 1, postępowanie scaleniowe oraz zagospodarowanie poscaleniowe przeprowadza i wykonuje starosta jako zadanie z zakresu administracji rządowej finansowane ze środków budżetu państwa, z zastrzeżeniem ust. 5-7 oraz art. 4 ust. 2 i 3. Postępowanie scaleniowe może być wszczęte na wniosek większości właścicieli gospodarstw rolnych, położonych na projektowanym obszarze scalenia lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia. Jak już wyżej wskazano, powyższy warunek został spełniony, bowiem zgodę na przeprowadzenie scalenia wyraziła większość gospodarstw rolnych (102 na 166), których powierzchnia wynosi razem 314,58 ha na łączną powierzchnię 608,64 ha.

Jak stanowi art. 7 ustawy:

Art. 7. 1. Wszczęcie postępowania scaleniowego lub wymiennego następuje w drodze postanowienia starosty.

2. Postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego lub wymiennego w szczególności powinno zawierać:

1) określenie granic i powierzchni obszaru scalenia lub wymiany gruntów;
2) wykaz uczestników scalenia lub wymiany gruntów;
3) przewidywany termin zakończenia prac scaleniowych lub wymiennych.

3. Postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego odczytuje się na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę, a ponadto wywiesza się je na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone grunty objęte scaleniem, oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach, których grunty tworzą obszar scalenia.

W niniejszej sprawie postępowanie toczyło się na wniosek większości właścicieli gospodarstw rolnych zlokalizowanych na terenie wsi Regut, zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 2 ustawy. Postanowieniem z dnia 15 lutego 2005 r. Starosta Otwocki wszczął postępowanie w sprawie scalenia gruntów we wsi Regut gmina Celestynów. Ponieważ liczba uczestników scalenia przekroczyła 10 osób, na zebraniu ogólnym uczestników scalenia, zwołanym przez Starostę Otwockiego w dniu 24 kwietnia 2006 r. dokonano wyboru rady uczestników scalenia w składzie 10 osób, jako społecznego organu doradczego, wybieranego i odwoływanego przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem, zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1.

W myśl art. 10 ust. 1 ustawy, oszacowania gruntów i wykonania projektu scalenia dokonał upoważniony przez starostę geodeta-projektant scalenia, przy udziale powołanej przez ten organ komisji pełniącej funkcje doradcze, ustanowionej zarządzeniem Starosty Otwockiego nr 19/2007 z dnia 3 kwietnia 2007 r.

Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy, uczestnicy scalenia, w drodze uchwały, określają zasady szacunku gruntów. W dniu 25 czerwca 2006 r. zwołano w II terminie zebranie ogólne uczestników scalenia, którego przedmiotem było podjęcie uchwały w sprawie ustalenia zasad szacunku porównawczego gruntów. Uchwałą z dnia 13 lipca 2007 r. w sprawie ustalenia zasad szacunku gruntów objętych scaleniem we wsi Regut gminy Celestynów ustalono m.in. wartość punktową w powiązaniu z gleboznawczą klasyfikacją punktów:

- R IIIb – 130 pkt
- R IVa – 120 pkt
- RIVb, ŁIV, PsIV, B, Bi, Bp, Ba – 110 pkt
- RV, ŁV, PsV, LsV – 100 pkt
- RVI, ŁVI, PsVI, LsVI – 90 pkt, Bz, N, Lz – 80 pkt
- rowy, drogi – 10 pkt.

Ustalono ponadto, że wartość punktowa gruntów zabudowanych zostanie ustalona zgodnie z powyższymi kryteriami. Dla gruntów szczególnie wysoko cenionych przez użytkowników, wykazanych na załączniku graficznym do uchwały, przyjęto wartość 200 pkt.

Ustawa przewiduje w ust. 4 tego przepisu, że *jeżeli scaleniem zostały objęte grunty leśne o takiej samej wartości, z drzewostanami o jednakowych elementach szacunkowych, można zaniechać szacowania drzewostanów.* W podjętej uchwale zawarto w związku z tym zapis, iż nie przewiduje się odrębnego szacowania drzewostanu i przynależności gruntowych. Powyższe zasady szacunku uzupełnione zostały uchwałą z dnia 17 sierpnia 2007 r. poprzez dokonanie zapisu o następującej treści: „Drzewostan leśny w poszczególnych kompleksach oznaczonych na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały uznajemy za równowartościowy".

Stosownie do postanowień art. 13 ustawy, zgoda na dokonany szacunek gruntów, lasów oraz sadów, ogrodów, chmielników i innych upraw specjalnych wyrażana jest przez uczestników scalenia w formie uchwały, podejmowanej na zebraniu zwołanym przez starostę. Uchwała zapada większością trzech czwartych głosów w obecności co najmniej połowy liczby uczestników scalenia. W razie niepodjęcia uchwały na zebraniu zwołanym w pierwszym terminie, za ważną uważa się uchwałę podjętą większością trzech czwartych głosów uczestników scalenia obecnych na zebraniu zwołanym w drugim terminie. Uchwałą z dnia 15 października 2007 r. zebranie ogólne uczestników scalenia dokonało zatwierdzenia wykonanego szacunku gruntów, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy.

Stosownie do art. 23 ust. 2 ustawy, projekt scalenia wyznaczono na gruncie i okazano uczestnikom scalenia. W ustawowym terminie 14 dni od okazania projektu scalenia, zastrzeżenia złożyło 84 uczestników. Komisja doradcza ustaliła harmonogram rozpatrywania zastrzeżeń, a uczestnicy, którzy złożyli zastrzeżenia, byli informowani pisemnie o terminie ich rozpatrzenia i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu komisji.

W wyniku rozpatrzenia uwag przez komisję doradczą, zastrzeżenia 33 uczestników zostały uwzględnione w całości, zastrzeżenia 18 uczestników uwzględniono w części, zastrzeżenia złożone przez 30 uczestników nie zostały uwzględnione.

Po przeprojektowaniu planowanych działek, decyzją nr 109/2015 z dnia 5 marca 2015 r. Starosta Otwocki, działając na podstawie art. 3 ust. 1, art. 17 ust. 3, art. 27 ust. 1, 3, 4 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., Nr 178 poz.1749 ze zm.), zatwierdził projekt scalenia wsi Regut gmina Celestynów o łącznej powierzchni ewidencyjnej 774,5662 ha, uwidoczniony na mapach obszaru scalenia i w dodatkowym rejestrze szacunkowym po scaleniu, na warunkach objęcia w posiadanie nowo wydzielonych gruntów, zgodnie z protokołem spisanym w dniu 24 lipca 2014 r. Równocześnie zobowiązał uczestników scalenia, którzy otrzymali grunty o wyższej wartości niż posiadali przed scaleniem, do dokonania należytych wpłat, zaś dla uczestników scalenia, którzy otrzymali grunty o niższej wartości niż posiadali przed scaleniem ustalił należne dopłaty. Wymienił ponadto 30 uczestników, których zastrzeżenia do projektu scalenia pozostawił bez uwzględnienia jako bezzasadne oraz osiemnastu uczestników, których zastrzeżenia uwzględnił w części. Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie Starosta

przedstawił i omówił poszczególne etapy postępowania scaleniowego, przywołując właściwą w tym zakresie podstawę prawną.

Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów została podana do wiadomości stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym decyzję podaje się do wiadomości przez jej odczytanie na zebraniu uczestników scalenia, a ponadto przez jej wywieszenie na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone scalane grunty, oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach wchodzących w obszar scalenia.

Odwołania od decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia złożono w terminie ustawowym. Po przeanalizowaniu akt sprawy Kolegium stwierdza, że organ pierwszej instancji przeprowadził procedurę scalania zgodnie z przepisami ustawy, dochowując terminów i warunków określonych w jej przepisach. Uczestnicy scalenia informowani byli o wszelkich czynnościach na zwoływanych w prawidłowy sposób zebraniach. Projekty scalenia okazano uczestnikom scalenia, zaś zastrzeżenia do projektu scalenia zostały rozpatrzone przez komisję, po uprzednim wysłuchaniu wnoszącego zastrzeżenia. Zgłaszającym zastrzeżenia zapewniono udział w posiedzeniu komisji, informując następnie o sposobie rozpatrzenia zastrzeżenia. W przypadkach uznanych za konieczne dokonano wizji w terenie. Posiedzenia komisji rozpatrującej zastrzeżenia były protokołowane, tak jak wszystkie zebrania odbywające się w toku postępowania scaleniowego. Z protokołów tych wynika, że uczestnicy postępowania byli informowani o wszystkich czynnościach, jak i obowiązujących regulacjach prawnych.

Analiza złożonych odwołań wskazuje, że większość odwołujących się kwestionuje przyznanie konkretnych działek otrzymanych jako ekwiwalent dotychczas posiadanych gruntów. W związku z tym Kolegium w pierwszym rzędzie wskazuje, że scalenie gruntów ma charakter techniczny i jest zbiorowym zabiegiem urządzeniowo-rolnym (gospodarczym), przy opracowywaniu którego organ administracyjny korzysta z pewnej swobody. Swoboda ta jest niezbędna dla wybrania optymalnego w danych warunkach rozwiązania, przy jednoczesnym możliwym uwzględnieniu interesów i wniosków wszystkich uczestników scalenia. Konieczność uwzględnienia interesów wielu osób powoduje, że podjęte rozstrzygnięcie nie zawsze zgadza się z subiektywnym odczuciem właściciela konkretnego gospodarstwa, z których każdy nastawiony jest przede wszystkim na polepszenie warunków swojego gospodarstwa. Oznacza to, że nie jest możliwe – szczególnie przy tak znacznej liczbie stron – wypracowanie rozwiązania, które uwzględniałoby wszystkie żądania każdego z uczestników scalenia. Charakter postępowania scaleniowego, w którym uczestniczy wiele podmiotów o często sprzecznych interesach oraz które obejmuje rozległy obszar gruntów, nie pozwala na uwzględnienie każdego interesu indywidualnego oraz stanowi przesłankę do oceny każdego takiego interesu w świetle interesu ogólnego, spełniającego podstawowy cel scalenia. Decyzja zatwierdzająca projekt scalenia w sposób kompleksowy rozstrzyga o stanie posiadania każdego z uczestników. Nagromadzenie interesów indywidualnych, z natury różnych powoduje, że ich pełna realizacja w takim postępowaniu nie jest możliwa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, że scalanie gruntów stanowi zabieg zbiorowy, podejmowany w ramach uznania administracyjnego i nawet naruszenie indywidualnego interesu uczestnika postępowania, nie może podważać legalności decyzji scaleniowej, jeżeli została zachowana podstawowa zasada wydzielenia gruntów określona w art. 8 ust. 1 u.s.w.g. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1538/11; z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt OSK 908/04; z dnia 22 października 1998 r., sygn. akt II SA 289/98). W świetle art. 1 u.s.w.g. celem scalenia gruntów jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 1998 r., sygn. akt II SA 941/98 wskazał, że scalenie gruntów ma charakter zbiorowego zabiegu urządzeniowo-rolnego (gospodarczego). Cechują je rozwiązania mające charakter techniczny przy uwzględnieniu

przepisów ustawy (także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjny z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 123/05).

Za racjonalny należy uznać taki projekt scalania gruntów, który zachowuje obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa, po drugie zaś - ilość zgłoszonych zastrzeżeń przez uczestników scalenia. Pierwsza przesłanka ma charakter obiektywny, pozwalający na sprawdzenie zachowania prawidłowości procedury. Druga przesłanka ma charakter subiektywny, każdy bowiem uczestnik scalenia może wyrazić swoje stanowisko w tym zakresie co wniesienia zastrzeżenia wobec proponowanej nieruchomości wynikającej z wymiany gruntów.

Kolegium zauważa, że zgodnie z art. 8 ustawy:

Art. 8. 1. Uczestnik scalenia lub wymiany, z zastrzeżeniem ust. 2-3a oraz art. 17 ust. 2, otrzymuje grunty o równej wartości szacunkowej w zamian za grunty dotychczas posiadane.

2. Jeżeli wydzielenie gruntów o równej wartości szacunkowej jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione za równą wartość szacunkową uważa się również wartość o różnicy nieprzekraczającej 3%.

3. Na zgodny wniosek zainteresowanych uczestników scalenia można im wydzielić grunty o innej wartości szacunkowej stosując dopłaty.

Należy podkreślić, że zasady szacunku określone zostały w uchwale zebrania ogólnego z dnia 13 lipca 2007 r. w sprawie ustalenia zasad szacunku gruntów objętych scaleniem we wsi Regut gminy Celestynów, co oznacza, że uczestnicy scalenia wyrazili zgodę na zaproponowane tam zasady, zaś uchwałą z dnia 15 października 2007 r. zebranie ogólne uczestników scalenia dokonało zatwierdzenia wykonanego szacunku gruntów. W oparciu o powyższe uchwały, biegli zaprojektowali nowy układ działek, uwzględniając w miarę możliwości życzenia uczestników w tej kwestii uwzględnione w kwestionariuszu życzeń, a następnie dokonując uwzględnienia zastrzeżeń i przeprojektowując działki w tych przypadkach, gdzie uznali złożone zastrzeżenia za zasadne. Należy mieć przy tym na uwadze, że uwzględnienie zastrzeżeń powoduje kolejne zmiany w strukturze działek. Z uwagi na powyższe biegli obowiązani są rozważyć również, czy uwzględnienie zastrzeżeń i przeprojektowanie proponowanych ekwiwalentów będzie także racjonalne w odniesieniu do całości projektu scalenia.

Skład orzekający nie podziela stanowiska odwołujących, dotyczącego kwestii szacowania drzewostanu na poszczególnych działkach. Kolegium zaznacza, że uchwałą z dnia 17 sierpnia 2007 r. zebranie ogólne uczestników przyjęło zapis o następującej treści: „Drzewostan leśny w poszczególnych kompleksach oznaczonych na mapie stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały uznajemy za równowartościowy". Tym samym należy przyjąć, że uczestnicy wyrazili zgodę na taki sposób szacowania drzewostanu, w którym co do zasady działki leśne mają jednakową wartość punktową, niezależnie od stanu ich zalesienia i wieku znajdujących się na nich drzew.

Kolegium przeanalizowało dokumentację związaną ze scaleniem i stwierdziło, że w znaczącej większości przypadków objętych odwołaniami nastąpiło zmniejszenie ilości dotychczas posiadanych działek (niekiedy o blisko 40%), w kilku przypadkach pozostała taka sama, a jedynie w jednym przypadku uległa zwiększeniu.

Oczywistym jest, że procedura scalania i wymiany gruntów dokonuje radykalnej zmiany konfiguracji działek. Taka zmiana, w przypadku objęcia nią kilkuset uczestników, nie zadowoli każdego i zawsze będzie istniała pewna grupa osób, która nie będzie zadowolona czy też nie będzie wyrażała zgody na zaproponowane nieruchomości. Teoretycznie jest to możliwe, ale w praktyce w najwyższym stopniu mało prawdopodobne, aby w przypadku kilkudziesięciu czy też kilkuset uczestników scalenia – jak w niniejszym postępowaniu - każdy uczestnik zaakceptował przedzielane mu grunty. Taka sytuacja ma też miejsce w tej sprawie, przy czym ilość osób niezadowolonych z dokonanego scalenia i wymiany gruntów stanowi niewielki odsetek uczestników scalenia. W ocenie Kolegium oznacza to, że cel scalenia został osiągnięty i zasadniczo nastąpiła poprawa w ukształtowaniu gospodarstw rolnych.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 22 czerwca 2015 r. sygn. II SA/Gl 226/15 sąd stwierdził: *Należy jeszcze raz podkreślić, że specyfika postępowań scaleniowych zasadniczo zawsze prowadzi do co najmniej pewnego niezadowolenia lub chociażby dezaprobaty niektórych uczestników. Pula nieruchomości objęta scaleniem jest ograniczona i zawsze będzie miała miejsca taka sytuacja, w której jakiś uczestnik otrzyma inne grunty niż wcześniej posiadane uznając, że nowo przydzielane grunty nie odpowiadają tym wcześniejszym. Postępowanie scaleniowe jest wprawdzie jednym postępowaniem administracyjnym, ale w istocie jest to postępowanie niezmiernie złożone. W przypadku projektu scalenia gruntów dokonywanie nawet pojedynczych zmian w już sporządzonym projekcie pociąga za sobą daleko idące dalsze zmiany. Może bowiem okazać się, że po ponownym przydzieleniu projektowanych działek, inni uczestnicy wyrażą swój sprzeciw. To zaś może doprowadzić do przeciągania procedury scaleniowej latami. Podkreślenia również wymaga, że decyzja zatwierdzająca projekt scalenia w sposób kompleksowy rozstrzyga jedną sprawę administracyjną, obejmującą krzyżujące się interesy poszczególnych uczestników scalenia. Rozstrzygana początkowo w projekcie scalenia, a następnie w zatwierdzającej go decyzji administracyjnej sytuacja prawna każdego z uczestników scalenia wpływa na ukształtowanie sytuacji pozostałych uczestników.*

Kolegium zauważyło podczas analizy odwołań, że zdaniem części skarżących projekt scalenia nie był konsultowany z jego uczestnikami. Z tym stanowiskiem nie sposób się zgodzić; postępowanie scaleniowe było prowadzone w sposób zgodny z przepisami ustawy, co wynika z dokumentacji sprawy. Organ odwoławczy podkreśla także, iż nie mają znaczenia argumenty – zawarte w jednym z odwołań - dotyczące działań podejmowanych przez uczestników scalenia, polegające na wycince drzewostanu na dotychczasowych działkach, powyższa kwestia nie ma bowiem znaczenia z punktu widzenia ustawy i stanowi okoliczność faktyczną, na którą ani organ pierwszej instancji ani Kolegium nie mają wpływu.

Wobec powyższego Kolegium orzekło jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna w trybie instancyjnym, może być jednak zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Skład Orzekający:

1/..... 2/..... 3/.....

Otrzymują:

1. Magdalena Gołębiewska
2. Piotr Żołądek
3. Tadeusz Bąk
4. Jerzy Sulejewski, Stanisława Sulejewska, Danuta Zduńczyk
5. Sławomir Wojdowicz
6. Krzysztof i Mariola Bączyk
7. Anna Bąk
8. Waldemar Popis
9. Adw. Katarzyna Węgorek, pełnomocnik Mieczysława Strzeżysz i Krzysztofa Bakuły, Indywidualna Kancelaria Adwokacka, ul. Andriollego 34 lok. 4, 05-400 Otwock
10. Sławomir Jabłoński
11. Tytus Bąk
12. Andrzej Bąk

13. Ewa i Stanisław Wiśniewscy
14. Marianna Skorłutowska
15. Hanna Olszewska
16. Andrzej Młot
17. Marzena Witkowska
18. Helena Piotrowska
19. Marianna i Ryszard Augustyniak
20. Anna Sobota
21. Magdalena Kasprzak
22. Bożena Gryz
23. Iwona Kobak
24. Joanna Bartnik
25. Izabela Baranowska
26. Krystyna i Andrzej Popis
27. Wiesława Pacek
28. Jerzy Rendaszek
29. Jan Piętka
30. Henryka Żołądek
31. Halina Szyszko
32. Tadeusz Żołądek
33. Marzena Zgutka
34. Tomasz Żołądek,
35. Krzysztof Ćwiek
36. Jarosław Ćwiek
37. Nadleśnictwo Celestynów, ul. Obrońców Pokoju 58, 05-430 Celestynów
38. Starosta Otwocki
39. a/a

Pozostałe strony - uczestnicy postępowania scaleniowego
- doręczenie w trybie art. 28 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów