

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska

e-mail: zygmuntruszkiewicz@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9277-4262

Postrzeżenie prawa na przykładzie instytucji scalania gruntów rolnych

Perception of the law
on the example of agricultural land consolidation

Percezione del diritto
sull'esempio dell'istituto di ricomposizione fondiaria

The perception of the nature and role of the law has a fundamental influence on its impact on social relations of legal significance. It also translates into a greater or lesser activity of the bodies applying the law. In countries with legal systems categorised as civil law, the image of the law is shaped mainly by doctrine and to a lesser extent by judicature, contrary to the common law countries where the law is “judge-made” and mainly based on judicial decisions. This different perception of the law is of practical significance as it does not remain without influence on the mechanisms by which the law operates. Looking at the law through the prism of the circumstances of a particular case, especially one classified as a hard case, allows us to see the nature of the law in a sharper way, including the relationship between the concretisation of the content of legal norms and socio-economic and political conditions. A case of great social importance and at the same time of legal complexity is a consolidation proceeding, especially one that lasts for decades. In the context of such cases it is clear that regulations cannot be equated with law but may only constitute a starting point for the search for appropriate legal norms necessary for the adjudication of specific cases. Hence the potentially momentous role, in this dimension, of the body that will apply the law with the objective of concretising just and equitable legal norms.

Keywords: agricultural law, land consolidation, consolidation proceedings, perception of the law

Il modo di percepire le caratteristiche e il ruolo del diritto influenza significativamente il suo impatto sulle relazioni sociali di rilevanza giuridica. Ciò si traduce anche in una maggiore o minore attività di autorità che applicano la legge. Nei Paesi con sistemi giuridici classificati come civil law, l'immagine del diritto è modellata dalla dottrina, in misura minore dalla

giurisprudenza, invece nei Paesi di common law – al contrario, principalmente dalla giurisprudenza. Questa diversa percezione del diritto ha un significato pratico. Non resta senza impatto sui meccanismi di funzionamento del diritto. Guardare il diritto attraverso il prisma delle circostanze di un caso specifico, soprattutto di quelli inclusi negli hard cases, consente di vedere più chiaramente le caratteristiche del diritto, compreso il rapporto tra lo specificarsi del contenuto delle norme giuridiche e le condizioni socio-economiche e politiche. Una questione di grande importanza sociale e, al contempo, di complessità giuridica sono i processi di ricomposizione fondiaria, soprattutto quelli che durano diverse decine di anni. Nel contesto di questo tipo di casi è chiaramente percepibile che le disposizioni di legge non possano essere identificati con la legge stessa, esse possono essere solo un punto di partenza per trovare norme giuridiche adeguate, indispensabili al fine di giudicare casi specifici. Ciò permette di capire quanto rilevante sia il ruolo delle autorità che applicano la legge con il presupposto di specificare norme giuridiche giuste ed eque.

Parole chiave: diritto agrario, ricomposizione fondiaria, processi di ricomposizione fondiaria, percezione del diritto

1. Prawo jest tak abstrakcyjnym, niematerialnym i zarazem złożonym narzędziem (instrumentem) oddziaływania na życie społeczne, że mimo odwiecznych wysiłków zadowalające zdefiniowanie, czym prawo jest, jaka jest jego istota oraz jakie są jego właściwości i mechanizmy działania, jest niezmiernie trudne. Fundamentalne – z punktu widzenia postrzegania i opisywania prawa – relacje między prawodawcą (normodawcą) a ustawodawcą, między przepisami a prawem, między przepisami i prawem a normami prawnymi czy też między tworzeniem przepisów, stanowieniem prawa, stosowaniem przepisów, norm prawnych i stosowaniem prawa ciągle wzbudzają żywą dyskusję mimo przepastnych bibliotek prawniczych, tworzonych przez tysiąclecia. Rozważania dotyczące tych zagadnień są silnie – co zrozumiałe – ukierunkowane na zgłębienie filozoficznych i teoretycznych podstaw fenomenu, jakim jest prawo.

Niemniej użyteczne jest również, choć rzadko wykorzystywane w poszukiwaniach badawczych, spojrzenie na prawo od strony dogmatyki, tj. konkretnych instytucji prawnych czy rozwiązań prawnych, zaliczanych do różnych gałęzi prawa, w tym prawa rolnego. Można nawet odnieść wrażenie, że filozofii i teorii prawa nie po drodze z dogmatyką, tak użyteczną w praktycznym działaniu prawa. Dlatego celem niniejszego artykułu jest próba uchwycenia i wyostrenia właściwości prawa oraz mechanizmów jego działania, tym razem przez pryzmat konkretnej, wielowymiarowej instytucji prawnorolnej, jaką jest scalanie rolnicze. Wielowymiarowość tej instytucji

przejawia się również w tym, że może być ona zaliczana także do innych gałęzi prawa, co jednocześnie rzutuje na właściwe postrzeganie rozważań dotyczących wyodrębniania poszczególnych gałęzi (dziedzin) prawa, w tym prawa rolnego.

Zagadnienie wyodrębniania w ramach prawa, rozumianego jako zespół norm prawnych, odrębnej gałęzi prawa określanej jako prawo rolne wciąż wzbudza wiele kontrowersji. Jak zauważa Aleksander Lichorowicz, dzieje się dlatego, że „[t]eoria prawa nie potrafiła [...] ustalić generalnego *fundamentum divisionis*, na podstawie którego można by dokonywać wydzielenia poszczególnych gałęzi w systemie prawa”¹. Rozważania dotyczące podziałów prawa na gałęzie dowodzą, iż znalezienie z jednej strony merytorycznie uzasadnionego, a z drugiej – uniwersalnego (wspólnego) kryterium dla wszystkich dziedzin prawa nie jest obiektywnie możliwe. W konsekwencji dominują podziały prawa dokonywane na podstawie różnych kryteriów, począwszy od kryterium podmiotowego (prawo publiczne i prywatne), przez kryterium metody regulacji (cywilne, administracyjne, karne), a skończywszy na różnie ujmowanym kryterium przedmiotowym. Na podstawie tego ostatniego wyodrębnia się m.in. prawo rolne.

Różnorodność ujmowania kryterium przedmiotowego sprawia, że zakres wyodrębnianej w ten sposób gałęzi prawa może być różnie określany: wąsko, obejmując normy prawne odnoszące się do regulowania wykorzystywania gruntów w celu prowadzenia działalności rolniczej, lub coraz szerzej, począwszy od obejmowania prawem rolnym również regulacji dotyczących tzw. pierwszego przetworzenia (czyli prawo żywnościowe), poprzez zaliczanie do tej gałęzi prawa regulacji odnoszących się do organizacji rynków rolnych, a skończywszy na obejmowaniu prawem rolnym norm prawnych regulujących środowisko, w którym prowadzona jest działalność rolnicza oraz w którym żyją rolnicy i ich bliscy.

Tak ujmowane kryterium przedmiotowe charakteryzuje się daleko posuniętą konwencjonalnością, umożliwiającą dość swobodne – w zależności od potrzeb – określanie jego zakresu wpływającego na obejmowanie prawem rolnym norm prawnych dotyczących relacji społecznych bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z aktywnością rolniczą. Dlatego w doktrynie podejmowano próby uściślenia kryterium przedmiotowego, rdzeniem prawa rolnego czyniąc normy regulujące działalność szeroko ujmowanego przedsiębiorstwa rolnego (w tym gospodarstwa prowadzonego przez rolnika

¹ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 29.

indywidualnego), eksponując charakter instytucji, które dotyczą produkcji rolnej opartej na prawach biologicznych, nie w pełni kontrolowanych przez człowieka, i podkreślając specyfikę instytucji prawnych, które nie występują w innych, poza prawem rolnym, dziedzinach prawa.

Taką próbę podjął również Aleksander Lichorowicz, który uważa stosunek prawnorolny za podstawę tworzenia, ze względu na uwarunkowania społeczno-gospodarcze, szczególnych regulacji, zarówno prywatno-, jak i publicznoprawnych, mających być spójnym narzędziem do kształtowania stosunków rolnych według przyjętych założeń². W innym miejscu wykazuje on, że prawo rolne spełnia nawet kryterium metody regulacji, tyle że swoiście rozumianej przez Stanisława Włodykę jako dobór szczególnych instrumentów prawnych (zarówno publiczno-, jak i cywilnoprawnych) do założonego celu regulacji, a nie jako rodzaj instrumentu (władczego, w tym karnego, oraz równościowego). Co więcej, uważa, że prawo rolne spełnia kolejne kryterium, jakim jest wytworzenie odrębnych zasad. Zmiana ustroju w Polsce nie wpłynęła zdaniem Aleksandra Lichorowicza na postrzeganie prawa rolnego, gdyż po latach napisał, iż „pięćdziesięcioletni rozwój legislacyjny prawa rolnego w Polsce doprowadził do tego, że spełnia ono kryteria uznawane w nauce za niezbędne do uznania odrębności danego działu prawa”³. Roman Budzinowski poszedł krok dalej, pisząc: „Dotychczasowe rozważania stanowią dobrą podstawę do określenia autonomii prawa rolnego w systemie prawa”⁴, a w innym miejscu dodał: „mając też na uwadze wspomniane relacje prawa rolnego z innymi dziedzinami prawa oraz dorobek doktryny zachodnioeuropejskiej w tym zakresie, należałoby przyjąć, że prawo rolne jest dziedziną (gałęzią) w systemie prawa o względnej samodzielności”⁵.

W moim przekonaniu najbardziej zbliżone do uniwersalnego, a zarazem merytorycznie uzasadnionego kryterium wyodrębniania gałęzi prawa jest kryterium odwołujące się do celu regulacji i kształtowanych w ramach jej rozwoju zasad. To rozwój stosunków społeczno-gospodarczych, determinowany określonymi założeniami wynikającymi z prowadzonej polityki, przesądza bowiem o skali wyodrębnienia danej dziedziny prawa. Pierwotnie normy prawnorolne miały naturę prywatnoprawną z tej przyczyny, że normy dotyczące niemal każdej aktywności gospodarczej kształtowano zwyczajowo-

² A. Lichorowicz, *Pojęcie stosunku prawno-rolnego jako kryterium wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, t. XX, s. 137–158.

³ A. Lichorowicz, *Pojęcie i przedmiot...*, s. 31.

⁴ R. Budzinowski, *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2022, s. 42.

⁵ *Ibidem*, s. 43 i 44.

wo w ramach relacji budowanych w związku z tą aktywnością. Ingerencja władcza w interesie publicznym (społecznym) była rzadkością. Co więcej, aktywność rolnicza przez wieki miała charakter dominujący, a tym samym prawo prywatne było w sferze gospodarczej – można rzec – prawem rolnym. Prawo publiczne zaczęło wkraczać w stosunki rolne w tych przypadkach, gdy ze względu na interes publiczny (społeczny) uznawano władcze ingerowanie w nie za konieczne. Tego rodzaju oddziaływanie w pewnym okresie rozwoju prawa rolnego stało się w niektórych krajach na tyle doniosłe, a zarazem przemożne, że mówi się o administracyjno-prawnym rodowodzie prawa rolnego w tych krajach. W każdym razie prawo rolne jako odrębna dziedzina „nie narodziło się w społeczeństwie rolniczym, lecz dopiero wtedy, gdy społeczeństwo to przestało mieć wyłącznie taki charakter, co w Europie nastąpiło w końcu XIX wieku, oraz gdy stało się możliwe wprowadzenie do systemu prawnego specjalnych regulacji dotyczących rolnictwa”⁶.

Współcześnie, z jednej strony ze względu na procesy globalizacyjne dotykające również sfery prawnej, z drugiej – ze względu na występującą w ramach demokratycznych ustrojów coraz silniejszą presję na poddawanie kontroli państwa niemal każdej aktywności, nawet gospodarczej, władcze oddziaływanie na stosunki społeczne związane z szeroko rozumianym rolnictwem jest coraz silniejsze. To sprawia, że na rozwój prawa rolnego coraz większy wpływ mają polityka rolna oraz wzajemnie na siebie oddziałujące doktryna i orzecznictwo. W wyniku tego prawo rolne również jest obudowywane regulacjami publicznoprawnymi, które coraz bardziej w nim dominują. I jest to zjawisko na tyle powszechne, że określa się je mianem publicyzacji prawa prywatnego, i to nie tylko rolnego. Sprawia ono, że pomiędzy gałęziami prawa wyodrębnionymi według kryterium przedmiotowego zacieśniają się więzi, i to w taki sposób, że zakresy poszczególnych dziedzin częściowo się pokrywają (np. prawo podatkowe, prawo konsumenckie, prawo ubezpieczeń społecznych, prawo rolne). W konsekwencji często dochodzi do kolizji celów i zasad w tych dziedzinach, co prowadzi do paradoksu, że w miarę wzrostu szczegółowości regulacji rośnie znaczenie wykładni w konkretyzowaniu właściwych norm w kontekście nietypowych przypadków.

Wobec tego autonomiczność prawa rolnego i jego względną samodzielność, o której pisał Roman Budzinowski, trzeba rozumieć jako podkreślenie specyfiki dziedziny, jaką jest prawo rolne, a nie jako wyswobodzenie się go z systemu prawnego. Innymi słowy, relacja między elementami systemu

⁶ R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 109.

prawnego a prawem rolnym jest coraz bardziej współzależna. To pozwala patrzeć na prawo rolne przez pryzmat dorobku doktrynalnego i orzeczniczego dotyczącego prawa jako całości (tj. od ogółu do szczegółu), a zarazem postrzegać prawo przez pryzmat instytucji zaliczanych do poszczególnych gałęzi prawa, w tym przypadku do prawa rolnego (tj. od szczegółu do ogółu). I warto to czynić również z tej drugiej perspektywy, gdyż konkretne instytucje prawne w działaniu silniej wyostrzają właściwości i uwarunkowania działania prawa jako takiego, co z kolei rzutuje zwykle na interpretowanie obowiązujących przepisów pod kątem zastosowania w konkretnym przypadku, a niekiedy przemawia za koniecznością ich modyfikowania w drodze tworzenia bardziej szczegółowych przepisów, a nawet za tworzeniem zupełnie nowych regulacji.

Postrzeżenie prawa przez pryzmat szczegółowych regulacji składających się na określoną instytucję jest niezwykle ważne w krajach kontynentalnych z systemami prawnymi zwanymi *civil law*. W krajach tych bowiem na postrzeżenie prawa o wiele silniej oddziałuje doktryna, i to o pozytywistycznym nastawieniu, niż orzecznictwo. Wówczas kładzie się nacisk na odczytanie treści adekwatnych (przepisów) regulacji z myślą o ich właściwym zastosowaniu w konkretnych przypadkach. Natomiast w krajach *common law* to orzecznictwo ma większy wpływ na działanie prawa. Postrzeżenie prawa przez pryzmat orzekania sprawia więc, że uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w tym polityka, o wiele mocniej oddziałują na rolę i mechanizmy działania prawa, co siłą rzeczy zwiększa rolę wykładni funkcjonalno-celowościowej, a tym samym rolę organu orzekającego. Wówczas na prawo patrzy się głównie od strony funkcjonalno-celowościowej, jako na narzędzie (instrument) realizowania przyjmowanych założeń i celów z myślą o uchwyceniu wszelkich uwarunkowań efektywności prawa. Prawo można więc badać, opisywać i stosować na różne sposoby: od filozofii prawa w poszukiwaniu istoty prawa, poprzez teorię prawa skupiającą się na wyjaśnianiu mechanizmów jego działania, a skończywszy na tworzeniu i interpretowaniu konkretnych regulacji⁷.

2. W celu ukazania właściwości prawa, jego roli i mechanizmów działania w konkretnych przypadkach wybrałem instytucję prawną, jaką jest scalenie gruntów rolnych i leśnych, zaliczaną do prawa rolnego wyodrębnianego według kryterium przedmiotowego. Uczyniłem tak z czterech powodów. Po pierwsze, scalenie łączy w sobie doniosłe zagadnienia prawnomaterialne

⁷ Z. Truszkiewicz, *Rozumieć prawo. Ius est ars boni et aequi*, Kraków 2023, s. 709–817.

i złożone wymagania proceduralne, których celem jest pogodzenie interesów prywatnoprawnych zazwyczaj licznej grupy uczestników postępowania z interesem społecznym sprowadzającym się do poprawy struktury agrarnej na obszarze scalenia. W postępowaniu scaleniowym chodzi bowiem o radykalną przebudowę stosunków własnościowych na obszarze scalenia w połączeniu z odpowiednimi rozliczeniami. Ileż bowiem trzeba niekiedy włożyć wysiłku, żeby rozstrzygnąć spór między dwoma podmiotami, a co dopiero odpowiednio ułożyć w ramach jednego postępowania interesy majątkowe nawet kilku tysięcy osób.

Po drugie, przy tak wielopodmiotowej, a zarazem wielowątkowej sprawie należało się spodziewać bardzo rozbudowanych, wręcz kazuistycznych regulacji, które odnosiłyby się do każdego problemu mogącego pojawić się w ramach tak długotrwałego, złożonego i wielowymiarowego postępowania, jakim jest każde postępowanie scaleniowe. Tymczasem obecnie obowiązująca ustawa z 23 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów⁸ liczy tylko 38 artykułów. Nieco bardziej rozbudowane były regulacje scaleniowe obowiązujące w latach 60. XX wieku. Odnosząc się wówczas do regulacji z 1920 r., Aleksander Lichorowicz pisał: „Porównując rozporządzenie z 19 IV 1920 z późniejszym tak skomplikowanym polskim ustawodawstwem scaleniowym, rzuca się w oczy brak formalizmu i prostota ustalonych w 1920 r. zasad procedury komasacyjnej”⁹. Jakież musiało być zaufanie do kompetencji formalnych i materialnych osób działających w charakterze organu scaleniowego, skoro ograniczono się do skąpej regulacji.

Po trzecie, tak się złożyło, że znam okoliczności sprawy scaleniowej, w której dodatkowym źródłem komplikacji było kilkudziesięcioletnie trwanie postępowania.

Po czwarte, motywem przesądającym o wykorzystaniu instytucji scalenia rolniczego do spojrzenia na prawo jest jubileusz ukończenia przez Profesora Lichorowicza 85 lat, połączony z uroczystością odnowienia jego doktoratu. Od nadania mu stopnia doktora nauk prawnych minęło bowiem ponad 50 lat. Stało się to na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa UJ podjętej 16 stycznia 1967 r. po przeprowadzeniu przewodu doktorskiego na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Akcja scalenia gruntów na ziemiach polskich – w rozwoju*, przygotowanej pod kierownictwem prof. Stanisława Rittermana.

⁸ Ustawa z 23 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, Dz.U. Nr 11, poz. 80 ze zm., t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1197.

⁹ A. Lichorowicz, *Problem scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego*, „Kra-kowskie Studia Prawnicze” 1968, t. I, nr 1–2, s. 217.

3. Scalenie w podhalańskiej wsi zostało zainicjowane wnioskiem złożonym z początkiem lat 80. XX wieku przez grupę właścicieli liczącą ponad 500 osób, posiadających łącznie ponad 2000 ha gruntów. Po trzech latach powiadomiono zainteresowanych o wszczęciu postępowania scaleniowego. Łączny obszar scalenia wraz z prywatnymi lasami obejmował powierzchnię ponad 4500 ha, należąca do prawie 2300 właścicieli (część wsi). Projekt scalenia został zatwierdzony decyzją administracyjną (zwaną dalej decyzją scaleniową) dopiero w 2006 r. Ustawa o scaleniu i wymianie gruntów rolnych umożliwia władcze zatwierdzenie projektu scalenia, jeżeli większość uczestników scalenia nie zgłosi do niego zastrzeżeń (art. 27 ust. 1). W opisywanym postępowaniu warunek ustawowy został spełniony, i to z nawiązką, ponieważ niecałe 18% uczestników złożyło zastrzeżenia do projektu scalenia. W decyzji scaleniowej stwierdzono ponadto, że stanowi ona tytuł do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych i podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów. Co więcej, decyzji kończącej postępowanie scaleniowe został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Od tej decyzji wniesiono ponad 300 odwołań (około 12% uczestników scalenia). Po kilkunastu miesiącach organ odwoławczy uchylił rygor natychmiastowej wykonalności, a po kilku kolejnych organ odwoławczy nie uwzględnił odwołań i utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję scaleniową. Z dniem jej wydania stała się ona ostateczna. W związku z tym wywołała skutki prawne (w tym w sferze własnościowej) niezależnie od wątpliwości dotyczących celowości i skutków nadania decyzji zatwierdzającej projekt scalenia rygoru natychmiastowej wykonalności.

Obydwie decyzje (scaleniowa i organu odwoławczego) zostały jednak zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) przez niewielką grupę (4%) uczestników postępowania scaleniowego. Po kilku latach, w 2011 r., WSA uchylił obie decyzje. Sąd stwierdził m.in., że zaskarżona decyzja scaleniowa nie może być wykonywana. Jako przeszkody wymienił w szczególności: brak udziału stron w postępowaniu, brak rozpatrzenia wszystkich wniesionych odwołań, brak ustalenia następców prawnych biorących udział w postępowaniu zmarłych stron, brak doręczenia decyzji odwoławczej wszystkim stronom, wydanie decyzji przez pracownika lub organ podlegający wyłączeniu na podstawie art. 24 k.p.a. lub art. 25 § 1 pkt 1 k.p.a., niewłaściwy sposób doręczenia decyzji zatwierdzającej projekt scalenia, wątpliwości co do złożenia wniosku przez wymaganą przepisami ustawy o scaleniu i wymianie gruntów większość właścicieli gospodarstw rolnych lub właścicieli gruntów, których obszar przekracza połowę gruntów całej

wsi, wywołane fragmentarycznością zgromadzonych w toku postępowania akt wydanie decyzji scaleniowej na podstawie szacunku gruntów dokonanego w 1989 r. w zupełnie innym stanie faktycznym, także w oderwaniu od przeznaczenia terenu określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Na kilkudziesięciu stronach uzasadnienia WSA precyzyjnie opisał naruszenia obowiązujących przepisów zarówno materialnoprawnych, jak i proceduralnych, które wystąpiły w tym postępowaniu.

Wyrok kasujący decyzje scaleniowe, wydany przez WSA, został w 2013 r. utrzymany w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny¹⁰, który w swoim uzasadnieniu podzielił ocenę uchybień wskazanych przez WSA.

Po niemal 30 latach sprawa scaleniowa została przekazana organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia, czyli w istocie wróciła do punktu wyjścia. Jednak życia społeczności dotkniętej przedłużającym się scaleniem nie dało się zamrozić. W wyniku wydanych rozstrzygnięć organu I i II instancji dotychczasowy operat ewidencyjny został zastąpiony nowym, uwzględniającym stan prawny powstały wskutek wydania decyzji zatwierdzającej projekt scalenia. W nowej ewidencji gruntów ujawniono ponad 21 tys. działek poscaleniowych o łącznej powierzchni ponad 4500 ha. Zanim doszło do uchylenia decyzji scaleniowej, zamknięto zdecydowaną większość ksiąg wieczystych prowadzonych przed scaleniem. Dla około 95% poscaleniowych działek założono bowiem nowe księgi wieczyste. Utworzono 11 dróg. Aczkolwiek stan posiadania gruntów nie był w pełni zgodny ani ze stanem sprzed wszczęcia postępowania scaleniowego, ani ze stanem określonym w uchylonym projekcie scalenia, m.in. dlatego, że tylko około 500 działek użytkowano rolniczo według stanu poscaleniowego. Pozostałe działki były użytkowane zgodnie ze stanem sprzed scalenia bądź nieużytkowane. Ponadto przez 19 lat, za zgodą organu prowadzącego postępowanie scaleniowe, następował obrót nieruchomościami, który został uwzględniony w projekcie scalenia.

Obrotu cywilnoprawnego dokonywano również po wprowadzeniu operatu scalenia do ewidencji. W latach 2010–2016 na obszarze scalenia doszło do zmian „własnościowych” wskutek zawarcia ponad 750 umów m.in. sprzedaży, darowizny, działów spadku. Dokonywano także geodezyjnych podziałów nieruchomości, a nawet wydawano pozwolenia na budowę. Objęto nimi łącznie prawie 3500 działek stanowiących ponad 15% obszaru scalenia. Dane dotyczące stanu prawnego nieruchomości zostały ujawnione w działach II

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 842/09; wyrok NSA z 18 października 2013 r., sygn. II OSK 698/13.

ksiąg wieczystych również na podstawie uchylonej decyzji scaleniowej i późniejszych zdarzeń cywilnoprawnych (np. umów sprzedaży, darowizny, działu spadku). W działach III ksiąg wieczystych co do zasady brakowało wpisów ostrzeżeń o niezgodności treści ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym (czyli sprzed scalenia).

Mimo zagmatwanego stanu prawnego i władania starosta w 2018 r. wydał decyzję o umorzeniu postępowania scaleniowego, wszczętego na podstawie wniosku z 1984 r. Zaskakująco ujęto w uzasadnieniu główną przyczynę umorzenia: wniosek o wszczęcie postępowania sprzed ponad 30 lat nie spełniał wymogów przewidzianych w ustawie o scaleniu i wymianie gruntów.

Wobec okoliczności w skrócie opisanego stanu faktycznego pojawiają się fundamentalne pytania: czy należało – mimo uchybień materialno- i formalnoprawnych, popełnionych w ramach postępowania scaleniowego – uchylić decyzję zatwierdzającą projekt scalenia, a jeżeli już do tego doszło, to jakie są skutki jej uchylecia, w jakim zakresie możliwy jest powrót do stanu sprzed scalenia, czy można kontynuować postępowanie scaleniowe, a jeśli tak, to jakie zastosować przy tych zaszłościach wymogi, jakim stanem geodezyjnym i własnościowym należało się kierować w okresie od uchylecia decyzji scaleniowej do chwili umorzenia postępowania scaleniowego (tj. po jego zakończeniu bez merytorycznego odniesienia się do stanu powstałego wskutek trwającego trzydzieści parę lat postępowania), a także po jego umorzeniu; przykładowo w obrocie własnościowym, przy ustalaniu podatków od nieruchomości, w postępowaniach o podziały geodezyjne nieruchomości, o wydanie pozwoleń na budowę czy też w różnych innych postępowaniach i przypadkach: stanem przedscaleniowym, do którego nie można już w pełni powrócić, czy też poscaleniowym, który z chwilą uchylecia decyzji scaleniowych przestał obowiązywać i wskutek umorzenia postępowania nie będzie mógł być przywrócony, nawet w części? A w konsekwencji: jak traktować zdarzenia prawne, w tym czynności prawne i różne orzeczenia, dokonane i wydane z uwzględnieniem „nowego” stanu, obowiązujące od chwili wydania decyzji zatwierdzającej projekt scalenia do jej uchylecia, a nawet dalej, aż do umorzenia postępowania scaleniowego i po jego umorzeniu?

Nikogo nie trzeba przekonywać o doniosłości opisaną sprawę dla całej zaangażowanej w nią społeczności wiejskiej. Wszczęto ją jeszcze w połowie lat 80. XX wieku w zupełnie innych uwarunkowaniach politycznych, gospodarczych, ekonomicznych, prawnych i społecznych. Po 20 latach postępowania scaleniowego, przekazywanego – ze względu na zmieniające się przepisy dotyczące własności – od jednego organu do drugiego, wydano w końcu, w nowych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych,

w tym ustrojowych, decyzję zatwierdzającą projekt scalenia. Na zmianę tych warunków wpływ miały również uchwalane plany zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta z dniem jej wydania wywołała zmiany własnościowe na całym obszarze scalenia (ponad 4500 ha) z powodu nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności, a po jego uchyleniu – z powodu utrzymania tej decyzji przez organ II instancji w mocy.

Jednakże ostateczną decyzję scaleniową sądy administracyjne uchyliły ze względu na liczne uchybienia materialnoprawne i proceduralne. Problem w tym, że z jednej strony uchylona decyzja scaleniowa z powodu nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności czy też utrzymania jej w mocy przez organ II instancji wywołała już skutki materialnoprawne, przynajmniej w odniesieniu do części obszaru scalenia, a z drugiej – owe nieodwracalne skutki wpływają, z uwagi na charakter postępowania scaleniowego, na sytuację prawną pozostałych uczestników tego postępowania, chociażby pośrednio, z tym że nawet nie wiadomo w jakim stopniu. W konsekwencji ustalenie skutków prawnych na całym obszarze scalenia wywołanych wejściem w życie decyzji scaleniowej oraz jej późniejszym uchyleniem jest niezmiernie zawiłe, i to na tyle, że zdecydowano się na wystąpienie do ustawodawcy o wydanie szczególnej ustawy, która uporządkowałaby stan prawny na obszarze konkretnego scalenia, czyli w indywidualnej sprawie.

W takim kontekście nasuwają się zasadnicze pytania: czy nie można było, mimo stwierdzonych uchybień w postępowaniu scaleniowym, oddalić skargi na ostateczną decyzję scaleniową i utrzymać ją w mocy ze względu na stosunkowo niewielki sprzeciw ze strony uczestników postępowania i na nieodwracalne w dużej mierze następstwa w sferze prawnej i faktycznej; innymi słowy, czy mimo naruszenia przepisów materialnoprawnych i proceduralnych można było wydać w zgodzie z prawem orzeczenie utrzymujące w mocy decyzję zatwierdzającą projekt scalenia, a tym samym czy można było objąć ochroną prawną zdecydowaną większość uczestników scalenia, niekwestionujących decyzji scaleniowej, odwołując się przy poszukiwaniu właściwych norm nawet do poczucia sprawiedliwości i słuszności?

W moim przekonaniu z uwagi na zaistniałe okoliczności wręcz należało utrzymać w mocy decyzję zatwierdzającą projekt scalenia, mimo stwierdzonych uchybień materialnoprawnych i proceduralnych, zwłaszcza że sam ustawodawca podsuwa taką możliwość w przypadku, gdy decyzja wydana z naruszeniem prawa wywoła nieodwracalne następstwa. Zgodnie bowiem z art. 156 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji m.in. z tego względu, że decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. W takim przypadku

– jak postanowiono w art. 158 § 2 k.p.a. – organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Również sądy administracyjne mogły, a nawet powinny skorzystać z tej możliwości.

Zgodnie bowiem z art. 145 § 1 pkt 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ sąd może m.in. stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach. Co więcej, uważam, że tego rodzaju orzeczenie należałoby wydać nawet wówczas, gdyby przepisów odwołujących się do nieodwracalnych skutków nie było. Taka możliwość wynika bowiem z istoty i roli prawa, właściwości przepisów, w połączeniu z rolą organów zobligowanych do poszukiwania i skonkretyzowania norm prawnych odpowiednich do ocenianego stanu faktycznego, zwłaszcza złożonego i zarazem krańcowo nietypowego.

Jeśli już uchylono decyzję scaleniową, to – wobec stopnia skomplikowania sytuacji na tym etapie i braku odpowiednich regulacji prawnych – sprawę mógł rozwikłać chyba tylko ustawodawca, ale w jaki sposób: czy za pomocą regulacji generalnych i abstrakcyjnych, nieodnoszących się wprost do opisanego przypadku, czy przez ustawowe uregulowanie stanu prawnego w granicach konkretnego obszaru scalenia, w tym przypadku objętego wyżej opisaną sprawą. Jeśli wybierze drugie rozwiązanie, to ustawa będzie również rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, dotyczącym ponad 2000 uczestników postępowania, aczkolwiek wypracowanym tym razem w ramach innych procedur niż administracyjne i sądowno-administracyjne, tj. w istocie będzie orzeczeniem w postaci ustawy, tyle że niezaskarżalnym, ale czy akceptowalnym przez wszystkich uczestników postępowania? Z pewnością też nie.

Jednak zawilości tak złożonej sprawy w połączeniu z koniecznością uporządkowania stanu prawnego obligują wręcz do przyjęcia drugiego rozwiązania, które najogólniej można byłoby ująć następująco. W moim przekonaniu należałoby: 1) uznać mocą ustawy stan prawny wynikający z uchylonej decyzji scaleniowej za obowiązujący od chwili jej wydania i 2) zamieścić w ustawie regulacje, które umożliwiłyby sądowne: a) korygowanie zatwierdzonego stanu prawnego ze względu na szczególne okoliczności, jakie zaszły przed i po uchyleniu decyzji scaleniowej, oraz b) dochodzenie odszkodowań za szkody poniesione wskutek naruszeń prawa w postępowaniu scaleniowym.

¹¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935.

Ostatecznie po wielu latach ustawodawca zdecydował się na interwencję, uchwalając 7 października 2022 r. ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzeniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów¹². Ustawodawca wybrał jednak rozwiązanie pierwsze. Z jednej strony regulacja zamieszczona w ustawie ma charakter abstrakcyjny i generalny, obejmuje bowiem każde postępowanie scaleniowe w przypadku uchylenia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego. Z drugiej strony – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy¹³ – została ona przyjęta w celu uporządkowania skutków opisanego postępowania scaleniowego.

Zapewne brano pod uwagę zarzut, że ustawa ograniczona do regulacji porządkującej i formalizującej skutki opisanego scalenia będzie oceniana jako naruszająca zasadę trójpodziału władz, aczkolwiek o przyjęciu nietypowych rozwiązań prawnych przesądzają stany nazywane niekiedy wyższą koniecznością, zezwalające na odstępianie od przyjętych kanonów i zasad. Nie można też wykluczyć, że nie jest to jedyny przypadek, w którym nie poradzono sobie ze scaleniem. I być może z powodu wahań co do sposobu uporządkowania stanu wywołanego umorzonym postępowaniem scaleniowym przyjęto w ustawie rozwiązania, które nie mają nic wspólnego z wypracowanymi i stosowanymi od wieków konstrukcjami prawnymi.

Ograniczając się do ogólnej oceny wspomnianej ustawy, należy stwierdzić, że jest to akt mało przejrzysty, a przede wszystkim wadliwy z punktu widzenia zarówno zastosowanych narzędzi, jak i techniki legislacyjnej. Może on być wykorzystywany do instruowania, jak nie powinno się tworzyć aktu prawnego. Już sama treść podstawowego uregulowania zamieszczonego w art. 2 ustawy budzi poważne zastrzeżenia. Postanowiono w nim, że „[w] przypadku uchylenia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego, nowe dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków, wynikające z ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów, posiadają przymiot aktualności w zakresie nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów”.

¹² Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzeniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów, Dz.U. z 2022 r. poz. 2417.

¹³ Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2040.

Od razu nasuwa się tutaj pytanie, co w świetle ustawy jest zdarzeniem prawnym wywołującym zmiany własnościowe na obszarze scalenia i z jaką chwilą one następują, zwłaszcza że kolejne przepisy traktują o wydawaniu zaświadczeń potwierdzających aktualność nowych danych, o których mowa w art. 2, dla obszaru scalenia gruntów. Co więcej, ustawa nie przewiduje postępowania weryfikującego jedną z podstawowych przesłanek, tj. „braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego”. Wręcz przeciwnie, w art. 6 ust. 1 mówi się o umorzeniu postępowania scaleniowego z mocy prawa w przypadku uchylecia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego. A w przypadku gdy okoliczności w postaci uchylecia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego zaistniały przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przewiduje się jedynie wydanie zaświadczenia potwierdzającego aktualność nowych danych, o których mowa w art. 2, dla obszaru scalenia gruntów, i to w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy (art. 6 ust. 2).

Być może założono, że brak możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego został już potwierdzony decyzją o umorzeniu postępowania. Ze skrótkowo przedstawionej regulacji wynika, że ustawodawca nie przykłada wagi do różnic między nabyciem z mocy prawa (deklaratoryjnym) a nabyciem na podstawie orzeczenia (konstytutywnym) ani do form prawnych potwierdzania czy kształtowania skutków prawnych, w tym przypadku odnoszących się do obszaru scalenia. Trzeba dodać, że ustawodawca w ogóle nie odniósł się do kwestii ewentualnych odszkodowań za szkody poniesione wskutek naruszeń prawa w trakcie prowadzenia postępowania scaleniowego.

4. Opisana wyżej sprawa scaleniowa potwierdza, że ani przepisów materialno-, ani proceduralnych nie można utożsamiać z prawem, że poszukując właściwych norm prawnych w celu rozstrzygnięcia bardzo zagmatwanych spraw ze względu na ich stronę podmiotową i przedmiotową, trzeba odwoływać się do całego systemu prawnego, do roli prawa, w tym roli organów orzekających, a nawet do poczucia sprawiedliwości i słuszności, sprzeciwiającego się wydaniu orzeczeń, które zamiast przesądzać o stanie faktycznym i prawnym, tylko bardziej komplikują relacje społeczne związane z określonymi okolicznościami. Prawo (nie przepisy) jest bowiem w ręku właściwych organów narzędziem zapewnienia pożądanej ochrony prawnej, a nie święto-

ścią samą w sobie. Organy mają osądzać sprawy, poszukując norm prawnych w całym systemie prawnym, a nie ograniczać się do stosowania przepisów, zwłaszcza odnoszących się bezpośrednio do rozpatrywanej sprawy.

Takie podejście do prawa, jako narzędzia właściwego oddziaływania na relacje społeczne, nie wynika jedynie z postrzeganej roli prawa i organów go stosujących, ale znajduje także potwierdzenie w przepisach zawierających zwroty niedookreślone czy klauzule generalne, umożliwiające korygowanie przepisów szczególnych w kontekście złożonych, a zarazem nietypowych stanów faktycznych przez konkretyzowanie norm prawnych pod kątem okoliczności konkretnego przypadku. Gdyby jednak takich przepisów nie było, to i tak należałoby przyjąć, że z uwagi na właściwości i rolę prawa kompetencje organów obejmują nie tylko uprawnienie, lecz także obowiązek skonkretyzowania normy prawnej o takiej treści, która pozwoliłaby uznać daną ingerencję ze strony organu za sprawiedliwą i słuszną. Niekiedy trzeba nawet pogodzić się z naruszeniem prawa, jeżeli wywołało ono nieodwracalne skutki, które można co najwyżej odpowiednio zrekompensować. I nie ma tym nic nadzwyczajnego w świetle instytucji ograniczających czy wyłączających ochronę prawną, nawet jeśli naruszenia nie wywołują nieodwracalnych następstw. Granice i koszty społeczne ochrony prawnej muszą mieć również swoje uzasadnienie.

BIBLIOGRAFIA

- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Budzinowski R. (2022), *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (1968), *Problem scalania gruntów w Polsce okresu międzywojennego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” t. I, nr 1–2.
- Lichorowicz A. (1987), *Pojęcie stosunku prawnoroelnego jako kryterium wyodrębnienia prawa rolnego w systemie prawa*, „Krakowskie Studia Prawnicze” t. XX.
- Lichorowicz A. (2009), *Pojęcie i przedmiot prawa rolnego*, w: A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Truskiewicz Z. (2023), *Rozumieć prawo. Ius est ars boni et aequi*, Kraków.