



Warszawa, dnia 12.04.2024 r.

## WOJEWODA MAZOWIECKI

SPN-II.7515.32.2023.SP

### DECYZJA Nr 1583 / 2024

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023 poz. 775), oraz art. 8m Ustawy z dnia 29 czerwca 1956 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 140), po zbadaniu odwołania wniesionego przez Jolantę Wrochna i Mariusza Wrochna – w zakresie dotyczącym dz. ew. nr 300 o pow. 0,04 ha od decyzji Starosty Otwockiego Nr 38/2023, znak GN.6821.3.3.2023.PB, z dnia 18 lipca 2023 r., w której ustalono, że nieruchomość gruntowa położona w miejscowości Sobienie Jeziory, gmina Sobienie Jeziory, oznaczona w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne o numerach: 282 o pow. 0,19 ha, 285 o pow. 0,60 ha, 288 o pow. 0,50 ha, 289 o pow. 0,54 ha, 292 o pow. 0,60 ha, 293 o pow. 0,69 ha, 295 o pow. 0,14 ha, 296 o pow. 0,14 ha, 297 o pow. 0,04 ha, 299 o pow. 0,04 ha, 300 o pow. 0,04 ha, 301 o pow. 0,1150 ha, 302 o pow. 0,05 ha, 303 o pow. 0,09 ha, 304 o pow. 0,1456 ha, 306 o pow. 0,02 ha, 398 o pow. 0,1385 ha (dawniej jako działka o pow. 0,18 ha), 399 o pow. 0,15 ha z obrębu ewidencyjnego 12 Sobienie Jeziory, gm. Sobienie – Jeziory, „stanowi mienie gromadzkie w trybie art. 8 ust. 1, w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych”

**- uchylam zaskarżoną decyzję i przekazuję sprawę  
do ponownego rozpoznania organowi I instancji**

### UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 27 kwietnia 2023 r. Wójt Gminy Sobienie - Jeziory wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, na podstawie art. 8 ust. 1 ZWG, że nieruchomość oznaczona jako dz. ew. o numerach: 282 o pow. 0,19 ha, 285 o pow. 0,60 ha, 288 o pow. 0,50 ha, 289 o pow. 0,54 ha, 292 o pow. 0,60 ha, 293 o pow. 0,69 ha, 295 o pow. 0,14 ha, 296 o pow. 0,14 ha, 297 o pow. 0,04 ha, 299 o pow. 0,04 ha, 300 o pow. 0,04 ha, 301 o pow. 0,1150 ha, 302 o pow. 0,05 ha, 303 o pow. 0,09 ha, 304 o pow. 0,1456 ha, 306 o pow. 0,02 ha, 398 o pow. 0,1385 ha (dawniej działka o pow. 0,18 ha) oraz 399 o pow. 0,15 ha stanowi mienie gromadzkie,

wskazując że z wiedzy posiadanej przez Urząd Gminy Sobienie – Jeziory objęte wnioskiem działki gruntu nigdy nie były użytkowane inaczej, niż przez ogół mieszkańców wsi Sobienie – Jeziory.

Do wniosku dołączono:

- 1) informację z rejestru gruntów sporządzone wg. stanu na 1971 r. – z treści tejże informacji wynika, że wszystkie objęte wnioskiem dz. ew. stanowiły w 1971 r. opisane zostały jako drogi (oznaczenie „dr”);
- 2) oświadczenia czterech osób fizycznych zamieszkałych na terenie wsi Sobienie Jeziory (Maria Żelazo, Stanisław Russek, Andrzej Tkaczyk oraz Krzysztof Tkaczyk) – treść wszystkich oświadczeń jest jednakowa (sporządzono je z wykorzystaniem gotowego szablonu), zaś ich istota sprowadza się do tego, że po wyliczeniu numerów dz. ew. oraz ich powierzchni dana osoba oświadcza, że:
  - a) nieruchomość przed 5 lipca 1963 r. była użytkowana wspólnie przez mieszkańców wsi Sobienie – Jeziory jako powszechnie dostępne drogi wewnętrzne – dojazdowe do pól, domostw i terenów leśnych;
  - b) wskazanie od którego roku dana osoba zamieszkuje we wsi Sobienie – Jeziory (lata 1943 – 1952);
- 3) zaświadczenia Wójta Gminy Sobienie – Jeziory z dnia 27 kwietnia 2023 r., zgodnie z którym wszystkie objęte wnioskiem dz. ew. położone w obrębie 0012 Sobienie Jeziory stanowią mienie gromadzkie i były nim przed 1958 r., czyli przed dniem wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

W toku postępowania do akt sprawy włączone zostały informacje z ewidencji gruntów dla poszczególnych działek z dnia 9 maja 2023 r. Ponadto w aktach sprawy znalazły się także pisma organu pierwszej instancji z dnia 10 maja 2023 r. oraz 23 maja 2023 r. (Wydział Geodezji i Kartografii oraz Wydział Gospodarki Nieruchomościami) dotyczące wyjaśnienia okoliczności zmiany powierzchni dz. ew. nr 398. Następnie pismami z dnia 25 maja 2023 r. organ pierwszej instancji zawiadomił Wójta Gminy Sobienie – Jeziory o wszczęciu postępowania oraz zwrócił się o pokrycie kosztów ogłoszenia w prasie lokalnej. Pismem z dnia 5 czerwca 2023 r. Wójt Gminy Sobienie – Jeziory poinformował, że poniesie koszty ogłoszenia w prasie lokalnej. Do akt sprawy nie dołączono wycinka z lokalnej gazety, ani tekstu ogłoszenia. Pismem z dnia 26 czerwca 2023 r., znak: GN.6821.3.3.2023.PB, organ pierwszej instancji działając na podstawie art. 10 § 1 KPA, zawiadomił o zakończeniu gromadzenia materiału dowodowego oraz poinformował Wójta Gminy Sobienie Jeziory



o możliwości uzupełnienia zebranego materiału lub zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia.

W dniu 18 lipca 2023 r. Starosta Otwocki wydał decyzję Nr 38/2023, znak GN.6821.3.3.2023.PB orzekającą, że nieruchomość gruntowa położona w miejscowości Sobienie - Jeziory, gmina Sobienie - Jeziory, oznaczona w ewidencji gruntów jako działki ewidencyjne o numerach: 282 o pow. 0,19 ha, 285 o pow. 0,60 ha, 288 o pow. 0,50 ha, 289 o pow. 0,54 ha, 292 o pow. 0,60 ha, 293 o pow. 0,69 ha, 295 o pow. 0,14 ha, 296 o pow. 0,14 ha, 297 o pow. 0,04 ha, 299 o pow. 0,04 ha, 300 o pow. 0,04 ha, 301 o pow. 0,1150 ha, 302 o pow. 0,05 ha, 303 o pow. 0,09 ha, 304 o pow. 0,1456 ha, 306 o pow. 0,02 ha, 398 o pow. 0,1385 ha (dawniej działka o pow. 0,18 ha), 399 o pow. 0,15 ha, z obrębu ewidencyjnego 12 Sobienie - Jeziory, gm. Sobienie – Jeziory, stanowi mienie gromadzkie w trybie art. 8 ust. 1, w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

W dniu 19 lipca 2023 r. do organu pierwszej instancji wpłynęło datowane na dzień 17 lipca 2023 r. pismo Jolanty Wrochna oraz Mariusza Wrochna stanowiące zgłoszenie do udziału w postępowaniu administracyjnym. Z treści ww. pisma wynika, że w ocenie Jolanty Wrochna oraz Mariusza Wrochna:

- 1) grunt oznaczony jako dz. ew. 300 o pow. 0,04 ha nigdy nie stanowił nieruchomości rolnej, leśnej, czy też obszarów wodnych stanowiących mienie gromadzkie i faktycznie użytkowane przez ogół mieszkańców wsi Sobienie Jeziory w rozumieniu ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych;
- 2) w latach 60-tych XX wieku znajdowała się na nim jedynie ścieżka – jako dojście do budynków i nie była użytkowana jako grunty rolne, czy też leśne;
- 3) w latach 90-tych XX wieku i na początku XXI wieku doszło do wybudowania przy ścieżce dwóch budynków murowanych mieszkalnych, przy czym to właściciele tych budynków we własnym zakresie urządzili wtedy drogę nawożąc ziemię oraz gruz i żużel;
- 4) od lat 90-tych XX wieku tylko właściciele tych dwu budynków korzystali z tak urządzonego dojazdu z wyłączeniem innych osób;
- 5) dz. ew. nr 300 nigdy nie stanowiła gruntów, które podlegałyby ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych,
- 6) uzasadnione jest stwierdzenie zasiedzenia części dz. ew. nr 300 - przy czym do pisma załączono kserokopię skierowanego do Sądu Rejonowego w Garwolinie, Wydział I Cywilny, wniosku z dnia 22 marca 2023 r. o stwierdzenie zasiedzenia części dz. ew. nr 300 o pow. 0,0084 ha przez Jolantę Wrona reprezentowaną przez adw. Tadeusza Winiarka. Nadmienić należy, że WPS określono na kwotę 8000,00 zł.

W dniu 11 sierpnia 2023 r. do Starostwa Powiatowego w Otwocku wpłynęło odwołanie Jolanty Wrochna oraz Mariusza Wrochna od ww. decyzji Starosty Otwockiego. W treści odwołania sformułowano zarzuty:

- nieprawidłowości w zakresie ustalenia przez Starostę, że działka nr ew. 300 położona w m. Sobienie Jeziory stanowi mienie gromadzkie, bowiem dz. ew. nr 300 nie spełniała warunków do uznania, że przed 1963 rokiem stanowiła mienie gromadzkie, bowiem nie była faktycznie przed 1963 rokiem użytkowana wspólnie przez mieszkańców wsi Sobienie Jeziory i stanowiła jedynie dojście do dwóch budynków mieszkalnych;
- w ocenie odwołujących się Starosta Otwocki nie wyjaśnił wszystkich istotnych okoliczności i bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego wydał zaskarżoną Decyzję także w odniesieniu do dz. ew. nr 300;
- pozbawienia odwołujących się prawa do udziału w postępowaniu, pomimo zgłoszenia takiego wniosku i wykazania interesu prawnego w sprawie oraz nieprzeprowadzenia dowodów zgłoszonych w przedmiotowej sprawie na okoliczność charakteru dz. ew. nr 300 na datę wejścia w życie przepisów o zarządzie mieniem gromadzkim i przepisów ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych;
- brak jakichkolwiek ustaleń przez organ I instancji co do charakteru działki nr ew. 300 i czy działka ta stanowiła rzeczywiście majątek dawnych gromad - stanowiła dobro gromady i była użytkowana przez ogół mieszkańców wsi Sobienie Jeziory.

Ponadto w treści odwołania sformułowano także zarzut, że we wniosku Gminy Sobienie Jeziory pominięto okoliczność sporu pomiędzy odwołującymi się a Gminą Sobienie Jeziory, co do posiadania części działki ew. nr 300.

**Po zbadaniu akt sprawy, Wojewoda Mazowiecki zauważył co następuje.**

Zgodnie z art. 1 ust. 2 z dnia 29 czerwca 1956 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, oprócz wspólnot gruntowych 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.

Jak wynika z art. 8 ust. 1 ww. ustawy Starosta wydaje decyzję o ustaleniu, które spośród nieruchomości, stanowią mienie gromadzkie. Natomiast organem II stopnia w stosunku do Starosty jest Wojewoda, zgodnie z art. 8m ww. ustawy.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania, mienie gromadzkie definiuje jako mienie, które do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i



powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. Nr 43, poz. 191) stanowiło majątek dawnych gromad jako majątek gromadzki, dobro gromady oraz inne prawa majątkowe.

Zgodnie z Wyrokiem WSA z siedziba w Kielcach z dnia 3 grudnia 2009 r. II SA/Ke 615/09, na który powołują się odwołujące się strony (a także Starosta Radomski w swojej decyzji) „Decydującym (...) jest wyjaśnienie, czy przedmiotowa nieruchomość była w dacie wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot, tj. w dniu 5 lipca 1963 r. mieniem gromadzkim w rozumieniu przepisów tej ustawy. Decyzja ma charakter deklaratoryjny i poświadcza stan prawny ustalony w dniu wejścia w życie tej ustawy tj. 5 lipca 1963 r., przez co dla rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej ustalenia, że dana nieruchomość stanowi mienie gromadzkie nie mają znaczenia jej losy po wskazanej wyżej dacie. Istotny natomiast dla ustalenia, czy dana nieruchomość była w dniu 5 lipca 1963 r. mieniem gromadzkim, był jej stan prawny w okresie poprzedzającym tę datę (a w szczególności to, czy nieruchomość taka należała do dawnych, czyli istniejących w okresie od 1933 r. do 1954 r. gromad jako jednostek samorządu terytorialnego, mających osobowość prawną i będących podmiotami praw i obowiązków) oraz to, czy przed dniem wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu wspólnot była faktycznie użytkowana wspólnie przez mieszkańców wsi.”

Należy zwrócić uwagę, że w toku postępowania organ pierwszej instancji nie gromadził dowodów w sprawie, w zasadzie poprzestając na dokumentach załączonych do wniosku o uznanie za mienie gromadzkie. W oparciu o znajdujące się w aktach sprawy dokumenty i materiały nie sposób wywnioskować, dlaczego organ I instancji uznał za prawdopodobne, że grunty stanowiące co do zasady ogólnodostępne drogi (oznaczenie „dr” w ewidencji) gruntów stanowiły mienie gromadzkie w istotnej dla sprawy dacie 5 lipca 1963 r. W szczególności przesądzającego znaczenia dla prawidłowości rozstrzygnięcia nie mogą mieć zapisy w ewidencji gruntów wg. stanu na rok 1971, skoro istotny jest stan do dnia 5 lipca 1963 r. W przedmiotowej decyzji nie została również poruszona kwestia sporu o prawo własności działki nr 300.

Mając powyższe na uwadze sędzę, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego, a także z naruszeniem art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Łodzi z dnia 19 października 2017 r. (sygn. akt II SAB/Łd 171/17) wskazano, że „(...) organ podjął jedynie wyżej opisane czynności procesowe, zapominając tym samym, jakie obowiązki spoczywają na nim w świetle wynikającej z art. 7 (in media) k.p.a. zasady prawdy obiektywnej. Do nich zaś kodeks postępowania administracyjnego zalicza: obowiązek zebrania z urzędu lub na wniosek strony całego materiału dowodowego oraz

rozpatrzenia owego materiału w sposób pozwalający na ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnie z rzeczywistością i jej załatwienia zgodnie z prawem. Obowiązków tych nie modyfikuje ani nie zwalania z nich organu żadna z regulacji zawartych w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.”.

Ponadto należy zauważyć, że w orzecznictwie przyjmuje się, że dopuszczalne jest wniesienie odwołania od części/fragmentu/punktu decyzji rozumianej jako osnowa. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego „w sytuacji, w której decyzja zawiera wyodrębnione, samodzielne rozstrzygnięcia, to strona ma prawo odwołać się zarówno od całej decyzji, jak też ograniczyć ten środek zaskarżenia do jej fragmentu, jeżeli ten fragment nie wpływa na treść pozostałych rozstrzygnięć objętych decyzją, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Dopuszczalne jest wówczas zaskarżenie i wzruszenie decyzji jedynie w części. Jeżeli odwołanie dotyczy tylko niektórych postanowień (części) decyzji, w pozostałym zakresie decyzja staje się ostateczna z chwilą upływu terminu do wniesienia odwołania” (wyrok NSA z 14 września 2021 r., III OSK 595/21, LEX nr 3227746). Podobnie także w późniejszym wyroku WSA w Łodzi z dnia 27 września 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 737/23, dotyczącym sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami, wskazano, że „Rozstrzygnięcie wydane w trybie postępowania odwoławczego, pomimo niewniesienia odwołania, dotknięte jest z kolei wadą kwalifikowaną w postaci rażącego naruszenia prawa. Natomiast w sytuacji, w której decyzja zawiera wyodrębnione, samodzielne rozstrzygnięcia strona ma prawo ograniczyć odwołanie do jej fragmentu, jeżeli ten fragment nie wpływa na treść pozostałych rozstrzygnięć objętych decyzją, mogących samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Dopuszczalne jest wówczas zaskarżenie i wzruszenie decyzji jedynie w części. Wprawdzie art. 127 § 1 k.p.a. nie stanowi wyraźnie o możliwości zaskarżenia tylko części orzeczenia, ale nie wprowadza również ograniczeń w zakresie prawa strony do wniesienia odwołania, co oznacza, że to strona decyduje, czy i w jakim zakresie domaga się kontroli decyzji organu pierwszej instancji. Jeżeli odwołanie dotyczy tylko niektórych postanowień (części) decyzji, w pozostałym zakresie decyzja staje się ostateczna z chwilą upływu terminu do wniesienia odwołania (por. wyrok NSA z 9 listopada 2022 r., sygn. I OSK 100/22; wyrok NSA z 14 września 2021 r., sygn. III OSK 595/21; wyrok WSA w Gliwicach z 17 marca 2022 r., sygn. I SA/Gl 9/22 publ. CBOSA).”

Odnosząc powyższe do okoliczności zaistniałych w niniejszej sprawie w ocenie organu zarzuty zawarte w odwołaniu Jolanty Wrochna i Mariusza Wrochna dotyczą objęcia ww. decyzją dz. ew. nr 300 o pow. 0,04 ha, a w zasadzie jej części o pow. ok. 84 m<sup>2</sup>. Stąd wywieść można wnioski, że intencją skarżących było wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej decyzji w takim zakresie, w jakim dotyczy ona dz. ew. nr 300.



Jednakże, zadaniem organu II instancji jest rozważenie jak należy rozstrzygnąć daną sprawę zgodnie z zasadą praworządności i zasadą prawdy obiektywnej, a nie tylko, czy utrzymać lub zmienić rozstrzygnięcie organu I instancji (wyrok WSA w Gdańsku z 16 lutego 2011 r., sygn. I SA/Gd 1295/10, LEX nr 990461). W wyroku WSA w Warszawie z 29 października 2004 r. (sygn. I SA 768/03, LEX nr 708926) stwierdzono, że organ odwoławczy nie jest związany granicami odwołania i ma obowiązek orzec co do całości rozstrzygnięcia zawartego w decyzji organu I instancji.

W związku z tym, że w odniesieniu do żadnej z działek organ I instancji nie zbadał dokładnie jej stanu prawnego na dzień 5 lipca 1963 r., a więc na datę kluczową do określenia, czy stanowiła ona mienie gromadzkie to w ponownie prowadzonym postępowaniu konieczne będzie uzyskanie dokumentacji potwierdzającej ten stan prawny.

Organ I instancji powinien również uwzględnić fakt, że toczy się postępowanie w sprawie zasiedzenia części działki nr 300. Wynik tej sprawy niewątpliwie powinien zostać uwzględniony w prowadzonym postępowaniu.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Decyzja ta jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Przysługuje na nią sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, za moim pośrednictwem w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia. Wpis od sprzeciwu wynosi 100 zł.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO  
*Ewa Ginda*  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości

**Otrzymują:**

1. Jolanta Wrochna  
ul. Krótka 7  
08-443 Sobienie Jeziory
2. Mariusz Wrochna  
ul. Krótka 7  
08-443 Sobienie Jeziory
3. Wójt Gminy Sobienie Jeziory  
ul. Garwolińska 16  
08-443 Sobienie Jeziory
4. Starosta Otwocki  
ul. Komunardów 10  
05-400 Otwock
5. A.a.

