

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

## WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA KOMASACYJNEGO

1. Podjęte w ostatnich latach poważne kroki zmierzające do pełnego wykorzystania użytków rolnych i ich racjonalnego zagospodarowania przyczyniły się co prawda do poprawy warunków produkcyjnych, niemniej jednak w dalszym ciągu występują zjawiska utrudniające intensyfikację produkcji rolnej m. in. szachownica gruntów.

U podstaw obecnej polityki rolnej leży założenie, że w drobnotowarowej gospodarce chłopskiej tkwią jeszcze znaczne rezerwy produkcyjne, które można wykorzystać przy stosunkowo nieznacznych nakładach. Celem tej właśnie polityki muszą być podporządkowane wszystkie rozwiązania prawne, ekonomiczne, techniczne i strukturalne rolnictwa<sup>1</sup>. Jednym z takich rozwiązań prawnych jest ustawa z 24 I 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów<sup>2</sup>. Obszar gruntów położonych w szachownicy szacuje się na około 6 mln ha, z czego połowa przypada na grunty ukształtowane w szczególnie niekorzystny sposób<sup>3</sup>. Najbardziej uciążliwa szachownica występuje w województwach północno- i południowo-wschodnich oraz południowych. Obejmuje ona około 3 mln ha, w tym 300 tys. przypada na miedze, drogi polne itp., których nie można wykorzystać dla produkcji rolnej.

Należy podkreślić, że znaczne areale Państwowego Funduszu Ziemi (1 mln ha) nie są również racjonalnie zagospodarowane na skutek rozdrobnienia. Prawidłowe rolnicze wykorzystanie tych gruntów będzie możliwe tylko wtedy, gdy zostaną one przejęte przez uspołecznione gospodarstwa rolne. Nieodzownym warunkiem realizacji tego celu jest ich wcześniejsze skomasowanie. Scalenie gruntów, w tym także PFZ, jest pierwszoplanowym zadaniem, jakie postawiono przed ustawą scaleniową. Zlikwidowanie szachownicy tylko na 3 mln ha, na których jest ona naj-

<sup>1</sup> Zob. wystąpienie posła Z. Tomala w: Stenogramy z 18 posiedzenia Sejmu PRL.

<sup>2</sup> Dz. U. 1968, nr 3, poz. 13.

<sup>3</sup> Z referatu M. Jagielskiego wygłoszonego w Sejmowej Komisji Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego w dniu 5 I 1968 r. — Biuletyn Sejmowy 518/IV.

uciążliwsza, ma dać takie rezultaty produkcyjne, jakie dałoby rozszerzenie powierzchni upraw o około 1-1,5 mln ha<sup>4</sup>.

Podjęcie programu, którego realizację umożliwia nowa ustawa scalenkowa, staje się realne dzięki przeprowadzeniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów i możliwości przesunięcia kadr geodezyjnych do realizacji tego nowego zadania.

2. W większości krajów sami zainteresowani mogą wystąpić z inicjatywą wszczęcia postępowania komasacyjnego. Niekiedy inicjatywa zainteresowanych może iść w parze lub nawet konkurować z innymi inicjatywami, np. zrzeszeń zawodowych rolników, organizacji publicznych lub z decyzją organu administracji państwowej. Ustawodawstwa wymagają na ogół, aby inicjatywa podjęcia postępowania komasacyjnego wychodziła od ustalonej w przepisach liczby zainteresowanych, stanowiących określoną większość. Większość ta wyraża się czasami nie tylko ilością głosów, ale także posiadaniem określonego areалу gruntów. Przepisy różnicują większość zainteresowanych także w zależności od tego, czy chodzi o komasację gruntów ornych, czy o komasację lasów<sup>5</sup>.

Prawa komasacyjne państw obcych odróżniają też wnioski o wszczęcie komasacji pochodzące od zainteresowanych, ale oparte na uchwale ogólnego zebrania wiejskiego, zwołanego przez władze administracji publicznej. Taki system inicjowania postępowania został przyjęty w ustawodawstwach: belgijskim, duńskim, holenderskim i szwedzkim<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Według obliczeń Ministerstwa Rolnictwa.

<sup>5</sup> Np. według ustawodawstwa austriackiego dla wszczęcia komasacji gruntów ornych wymaga się wniosku  $\frac{1}{3}$  właścicieli władających co najmniej  $\frac{1}{2}$  powierzchni, jeśli zaś chodzi o klasy, wniosek musi pochodzić od K właścicieli reprezentujących  $\frac{1}{2}$  wartości gruntów przeznaczonych do komasacji. P. Moral-Lopez, E. H. Jacoby, *Le remembrement rural. Principes de legislation*, Rome 1962, s. 23.

<sup>6</sup> P. Moral-Lopez, E. H. Jacoby, op. cit., s. 23 - 26.

W Belgii 3 właściciele lub dzierżawcy, niezależnie od posiadanej powierzchni gruntów, mogą wystąpić z wnioskiem o podjęcie postępowania komasacyjnego. Następnie przeprowadza się wśród potencjalnych uczestników postępowania ankietę na temat przydatności komasacji i dopiero po zakończeniu ankietowania poddaje się wniosek głosowaniu, osobno w grupie właścicieli i osobno w grupie dzierżawców. W każdej z grup wniosek musi uzyskać bezwzględną większość głosów. Jeżeli uzyska większość tylko w jednej z grup, mimo to organ administracji państwowej może zarządzić wdrożenie postępowania z urzędu pod warunkiem jednak, że wymaga tego interes publiczny i uzyska się zgodę  $\frac{1}{4}$  zainteresowanych, reprezentujących  $\frac{1}{4}$  powierzchni.

W Danii wystarcza wniosek choćby tylko jednej osoby, żeby specjalna komisja sporządziła prowizoryczny plan podziału i poddała go następnie pod głosowanie. Jeżeli uzyska on  $\frac{1}{2}$  głosów właścicieli posiadających  $\frac{2}{3}$  powierzchni uważa się, iż został przyjęty.

W Holandii inicjatywa musi pochodzić co najmniej od  $\frac{1}{5}$  właścicieli, by pod-

3. Polska ustawa scaleniowa przewiduje dwie możliwości wszczęcia postępowania: a) na wniosek (art. 6 ust. 1 pkt 1), b) z urzędu (art. 6 ust. 1 pkt 2)<sup>7</sup>.

Ad a) Dla wszczęcia postępowania muszą być spełnione pewne przesłanki. Jedne z nich będą się mieściły w ramach przepisów prawa materialnego (np. własność czy posiadanie), inne natomiast będą postanowieniami formalnymi (ilość zgłoszeń, forma wniosku itp.). Ustawa z 1968 r. rozstrzyga jasno, kto może wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania, ograniczając krąg wnioskodawców do właścicieli lub samoistnych posiadaczy (art. 336 k.c., art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy). Pod rządami obecnej ustawy scaleniowej odpada więc konieczność rozpatrywania problemu, o jaki rodzaj posiadania chodzi<sup>8</sup>.

dać ją głosowaniu na ogólnym zebraniu wiejskim. Wszczęcie komasacji następuje, gdy wniosek uzyska większość głosów właścicieli, bądź uzyska głosy właścicieli posiadających więcej niż ½ gruntów przeznaczonych do komasacji. Prawo holderskie nie wyklucza możliwości wszczęcia komasacji z urzędu.

W Szwecji z wnioskiem o wszczęcie postępowania może wystąpić każdy właściciel, ale wniosek ten musi uzyskać aprobatę ½ właścicieli, którzy ponadto muszą reprezentować co najmniej ½ wartości fiskalnej gruntów przewidzianych pod komasację.

<sup>7</sup> Stosunek procentowy oraz w liczbach bezwzględnych wskazuje na wyraźny wzrost postępowań komasacyjnych podejmowanych na wniosek. W 1968 r. tylko 2% komasacji toczyło się na wniosek zainteresowanych. W 1969 r. liczba ta wzrosła już do około 30%. Jak sytuacja wygląda liczbowo pokazuje poniższa tabela (wg danych Ministerstwa Rolnictwa).

Na wniosek				Z urzędu			
1968		1969		1968		1969	
Ilość obiektów	powierzchnia w ha	ilość obiektów	powierzchnia w ha	ilość obiektów	powierzchnia w ha	ilość obiektów	powierzchnia w ha
8	2224	116	65 397	400	178 113	294	235 157

Obszar gruntów, jaki corocznie obejmuje się postępowaniem komasacyjnym wykazuje wyraźne tendencje zwyżkowe. Ilustruje to tabela (również według danych Ministerstwa Rolnictwa).

Ilość prowadzonych postępowań			Powierzchnia w ha			Liczba uczestników postępowania			Stosunek powierzchni gruntów objętych komasacją	
1968	1969	projekt na 1970	1968	1969	projekt na 1970	1968	1969	1970	1969 1968	1970 1969
408	410	467	180 337	301 144	346 642	19 770	46 299	—	167,0	115

<sup>8</sup> Inaczej było według ustawy scaleniowej z 1923 r. Zob. F. Szafran, *Działalność władz ziemskich a hipoteka i kataster*, Warszawa 1930, s. 100 przypis 99 oraz w dekrete o wymianie gruntów; por. R. Czarnecki, *Wymiana gruntów r.s.p.*, Studia Prawnicze 1963, nr 2, s. 147 i tenże, *Postępowanie w przedmiocie wymiany gruntów r.s.p.*, PUG 1963, nr 7, s. 186, H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1966, s. 127; *Niektóre zagadnienia scalania gruntów*, PUG 1957, nr 11, s. 403.

Wniosek o podjęcie komasacji musi pochodzić od co najmniej połowy właścicieli lub samoistnych posiadaczy gospodarstw o obszarze powyżej 1 ha położonych na terenie danej wsi. Taka redakcja przepisu pozbawia wpływu na przebieg komasacji użytkowników drobnych gospodarstw, szczególnie tzw. chłopo-robotników, dla których gospodarstwo rolne nie jest przecież warsztatem pracy, a najczęściej tylko ubocznym źródłem dochodu<sup>9</sup>.

Z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy scaleniowej wynika również, że uczestnikami postępowania komasacyjnego mogą być właściciele i samoistni posiadacze nie będący osobami fizycznymi, a więc osoby prawne. Ewentualne wątpliwości co do tego wyjaśnia całkowicie treść ust. 6 art. 6 ustawy scaleniowej. Ustawa nie stawia żadnych wymagań formalnych wobec wniosku o podjęcie postępowania i dlatego należy stosować odpowiednie postanowienia k.p.a. Słowo „wniosek” użyte w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy należy w tym przypadku uważać za synonim słowa „podanie” z zaznaczeniem, że nie ma nic wspólnego ze słowem „wniosek” użytym w dziale IV k.p.a. „skargi i wnioski”. W naszym przypadku wniosek będzie po prostu uzewnętrznieniem woli zainteresowanych, wnoszących o podjęcie postępowania administracyjnego.

W związku z tym, iż w sprawach proceduralnych nie uregulowanych w ustawie scaleniowej, stosuje się przepisy k.p.a., byłoby celowe, dla ujednoczenia terminologii, zamiast słowa „wniosek” wprowadzenie terminu „podanie”<sup>10</sup>. Podanie o wszczęcie postępowania może być zgłoszone na piśmie telegraficznie lub ustnie do protokołu (art. 58 § 1 k.p.a.). Praktycznie w postępowaniu komasacyjnym najczęściej będziemy mieli do czynienia z formą pisemną, jak również niewykluczone jest ustne zgłoszenie podania do protokołu. Podanie telegraficzne w postępowaniu scaleniowym, jak się wydaje, nie będzie miało zastosowania, bo do tej formy składania podań uciekamy się w ogóle rzadko, stosując ją najczęściej w nagłych przypadkach. Złożenie podania o podjęcie komasacji nie łączy się z koniecznością przestrzegania jakichkolwiek terminów, dlatego przywilej zachowania terminu w przypadku przekazania podania za pośrednictwem poczty (art. 53 § 5 k.p.a.) dla tego postępowania również nie ma znaczenia. Jeżeli wnoszący podanie żąda potwierdzenia jego złożenia, organ administracji nie może mu tego odmówić (art. 58 § 4

Z opracowań cywilistycznych zob. na temat posiadania R. Moszczyński, *Posiadanie w kodeksie cywilnym*, NP 1965, nr 7/8, s. 435 - 458; S. Kołodziejcki, *Jurydyczne funkcje posiadania*, Palestra 1967, nr 5 s. 14-27; tenże, *Ekonomiczna i społeczna funkcja posiadania*, Palestra 1967, nr 6, s. 17 - 24.

<sup>9</sup> A. Lichorowicz, *Podstawowe założenia ustawy o scaleniu i wymianie gruntów*, NP 1968, nr 7 - 8, s. 1124.

<sup>10</sup> Na temat różnicy terminów „podanie” i „wniosek” zob. rozważania W. Dawidowicza, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 129 - 130.

k.p.a). Podanie powinno spełnić wymagane przez k.p.a minimum, tzn. zawierać nazwiska i imiona osób, od których pochodzi, ich adresy oraz treść żądania (art. 58 § 2 k.p.a.). Podpisują je wszyscy wnioskodawcy, bądź w ich imieniu przedstawiciele ustawowi lub pełnomocnicy.

Możliwość pozostawienia podania o wszczęcie komasacji bez rozpoznania na skutek niemożności ustalenia adresów uczestników (art. 59 § 1 k.p.a.) w postępowaniu scaleniovym, nie powinna mieć nigdy miejsca, może się natomiast zdarzyć, że podanie zostanie wniesione do niewłaściwego organu. Organ ten przekazuje je niezwłocznie kompetentnemu wydziałowi, zawiadamiając równocześnie zainteresowanych (art. 60 § 1 k.p.a.). Powstaje więc pytanie do jakiego organu należy złożyć podanie o wszczęcie komasacji, skoro decyzję o wszczęciu wydaje prezydium p.r.n. (art. 6 ust. 3 ustawy), natomiast przeprowadza postępowanie właściwy do spraw rolnych organ tegoż prezydium (art. 7 ust. 1 ustawy scaleniovej). Wydaje się, że powinno ono być złożone w wydziale rolnictwa i leśnictwa p.r.n., który przygotowuje materiały dla prezydium p.r.n. w celu podjęcia uchwały o wszczęciu komasacji. Uchwałę taką poprzedza przecież dosyć obszerne postępowanie przygotowawcze, które prowadzi powiatowe biuro geodezji i urzędzeń rolnych, organizacyjnie należące do wydziału rolnictwa i leśnictwa p.r.n. Złożenie podania spełniającego wszystkie wymogi wynikające z przepisów prawa materialnego jak i warunki formalne wyłączenia zagadnienie, czy prezydium p.r.n., które ma podjąć uchwałę o wszczęciu postępowania jest związane takim podaniem, czy też działa w ramach swobodnego uznania.

Literatura prawnicza rozróżnia i określa swobodną ocenę oraz swobodne uznanie<sup>11</sup>. Przez pierwsze pojęcie rozumie się swobodę „oceny faktów będących podstawą działania ściśle już wskazanego, jest więc ocenianiem technicznych podstaw działania, a nie uznaniem politycznym”<sup>12</sup>. Swobodne uznanie różnicuje się na dwa dalsze rodzaje uznania: swobodne uznanie całkowite, „gdy władza administracyjna swobodnie ocenia z punktu widzenia politycznego, czy nastąpił przewidziany ustawą stan faktyczny i gdy niezależnie od wyników tego ustalenia władza nie jest obowiązana do określonego zachowania się” oraz swobodne uznanie faktyczne (uznanie w znaczeniu materialnym), które ma miejsce wtedy, „gdy władza skrępowana jest wprawdzie ustaleniami stanu faktycznego, nie ma swobody w ocenie tego

<sup>11</sup> J. Starościk, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 69 - 101, M. Zimmermann w: M. Jaroszyński, W. Brzeziński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne*, część ogólna, Warszawa 1956, s. 352 - 359; J. Starościk w: J. Starościk, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 168 - 169; M. Zimmermann, *Wywłaszczenie*, Lwów 1933, s. 221 - 230.

<sup>12</sup> J. Starościk, *Swobodne uznanie...*, op. cit., s. 81 oraz *Prawo...*, op. cit., s. 163. Swobodną ocenę określa się też niekiedy mianem uznania technicznego.

stanu, niemniej nieskrępowanie orzeka o tym, jakie będzie jej zachowanie się względem tego stanu faktycznego" <sup>13</sup>.

W literaturze problem swobodnego uznania organu przeprowadzającego postępowanie komasacyjne pojawił się pod rządem dekretu z 1949 r. o wymianie gruntów. Zgodnie stwierdzono, że organ do spraw rolnych nie jest związany wnioskiem o wszczęcie postępowania wymiennego, i że wniosek taki podlega ocenie nie tylko z punktu widzenia racjonalnej gospodarki rolnej, ale także z punktu widzenia celowości społeczno-politycznej <sup>14</sup>.

Spróbujmy ustalić z kolei, czy ustawa scaleniowa przyjmuje również koncepcję swobodnego uznania organu administracji rozpatrującego wnioski o podjęcie postępowania i dalszą kwestię, jaki jest rodzaj tego uznania. Prezydium p.r.n. wydające decyzję o wszczęciu komasacji jest związane istniejącym stanem faktycznym — „...grunty rozdrobnione znajdujące się w szachownicy oraz grunty nadmiernie zwężone lub wydłużone albo tworzące enklawy i półenklawy” (art. 1 ust. 1 ustawy scaleniowej) przy równoczesnej swobodzie orzekania o tym, jak ma się zachować wobec tego stanu — „...mogą być poddane scaleniu” (art. 1 ust. 1 ustawy scaleniowej in fine). Wydaje się zatem, że z brzmienia art. 1 ustawy scaleniowej wynika, że mamy tu do czynienia ze swobodnym uznaniem faktycznym.

Oczywiście to swobodne uznanie faktyczne prezydium p.r.n. nie jest nieograniczone. Granice jego określają przede wszystkim cel ustawy scaleniowej („...polepszenie warunków do przyspieszenia rozwoju produkcji rolnej” — wstęp do ustawy), wskazania planów gospodarczych, dyrektywy polityczne (które często nie mają formy przepisu prawnego) czy wreszcie normy etyczne (również bliżej nie sprecyzowane). Zachowanie tych norm podlega kontroli obywateli w drodze wykorzystania możliwości prawnych i faktycznych (zebrania ogólne, skargi itp.). Przyjęcie zasady swobodnego uznania organu wszczynającego postępowanie pociąga za sobą dalsze konsekwencje. Działając w myśl tej zasady i w granicach ją określających, prezydium p.r.n. może podjąć uchwałę o wszczęciu postępowania i ta decyzja będzie ostateczna (art. 6 ust. 3 ustawy scaleniowej), bądź też podjąć uchwałę o nieuwzględnieniu podania i wydać decyzję negatywną. Ponieważ ustawa scaleniowa wyraźnie mówi, że osta-

<sup>13</sup> Ibidem, s. 73, 74.

<sup>14</sup> H. Świątkowski, *Prawo rolne*, op. cit., s. 130, R. Czarnecki, *Wymiana* op. cit., s. 147 - 148.

Wątpliwości może budzić argumentacja R. Czarneckiego, *Wymiana...*, op. cit., s. 148, która sprowadza się do tego, że „gdyby organ administracji rolnej p.r.n. był związany wnioskiem zgłoszonym przez wymaganą prawem liczbę posiadaczy gruntów, odwołanie musiałoby się ograniczyć jedynie do tej kwestii”. Takiego zawężenia granic odwołania k.p.a. nie przewiduje.

teczna jest tylko decyzja wszczynająca postępowanie, należy przyjąć, iż od decyzji odmownej będzie przysługiwała normalna droga odwoławcza według przepisów k.p.a. (art. 110 i n.). Wydaje się, że w postępowaniu komasacyjnym tego rodzaju sytuacje będą należały do sporadycznych, a gdyby nawet miały miejsce, to organ administracji powinien zawsze mieć na uwadze przepis art. 115 k.p.a., pozwalający na zmianę negatywnej decyzji w przypadku, gdy odwołanie wnoszą wszyscy uczestnicy postępowania. Takie rozwiązanie z punktu widzenia interesu społecznego, należałoby uznać w tym postępowaniu za najbardziej celowe.

W związku z art. 4 ust. 1 ustawy scaleniowej może ewentualnie nasygnąć się pytanie, czy wniosek o którym mowa w tym przepisie, należy zaliczyć do wniosków inicjujących postępowanie komasacyjne, czy też jest on tylko postulatem skierowanym do organu opracowującego projekt scalenia co do usytuowania gruntów r.s.p. Sam przepis jest jednak sformułowany tak jasno, iż daje odpowiedź twierdzącą na drugą z przedstawionych możliwości<sup>15</sup>.

Ad b) Z punktu widzenia prawnego ważnym zagadnieniem jest zgoda zainteresowanych na podjęcie i przeprowadzenie komasacji. Wszczęcie postępowania wbrew woli uczestników może mieć z natury rzeczy tylko charakter wyjątkowy. Na pewien przymus ustawodawstwo komasacyjne musi się jednak decydować ze względów choćby tylko praktycznych, mimo że ogranicza w ten sposób prawa jednostki, zarówno w sferze stosunków majątkowych jak i osobistych<sup>16</sup>. Przymus ma określone granice, gdy chodzi o wdrożenie postępowania na wniosek, bo stosuje się go tylko do osób, których grunty położone są na obszarze komasacji, a którzy nie przystąpili do postępowania dobrowolnie.

W przypadku podjęcia postępowania z urzędu, przymus państwowy w stosunku do potencjalnych uczestników postępowania, nie doznaje żadnego ograniczenia. Przyjęcie przez ustawę scaleniową z 1968 r. reguły podejmowania postępowania na wniosek i z urzędu, z jednej strony otwiera szeroką drogę inicjatywie rolników, z drugiej zaś zapewnia państwu niezbędny wpływ na kierunek, zakres i równomierność podejmowanych prac, gwarantując w ten sposób ich planowy charakter<sup>17</sup>.

Art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy scaleniowej, wprowadzając możliwość podjęcia postępowania z urzędu, nie określa w sposób bardziej szczegółowy (inaczej, niż to *było* w przepisach dotychczasowych — por. art. 15 ustawy z 13 VII 1923 r. i art. 7 ust. 2 dekretu z 16 VIII 1949 r.) przypad-

<sup>15</sup> Zob. też H. Skiba, *Wkłady gruntowe w r.s.p. — zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 90, 91.

<sup>16</sup> T. Brzeski pod hasłem „Komasacja” w *Encyklopedii prawa publicznego* pod red. Z. Cybichowskiego, t. I, s. 260.

<sup>17</sup> Por. pkt 1 uzasadnienia rządowego do ustawy scaleniowej. Druk Sejmowy nr 90 z 18 XII 1967 r.

ków, w których możliwe jest wszczęcie postępowania. Podjęcie i tej decyzji będzie więc leżało w sferze swobodnego uznania<sup>18</sup> (prezydium p.r.n.), którego granice wyznacza przede wszystkim art. 1 ustawy w połączeniu ze wstępem do niej. Z chwilą zakończenia postępowania przygotowawczego powiatowe biuro geodezji i urzędów rolnych przygotowuje projekt decyzji o podjęciu postępowania komasacyjnego (§ 38 instrukcji). Uchwałę o wszczęciu postępowania — jak już powiedzieliśmy — podejmuje prezydium p.r.n. i jest ona ostateczna.

Wprowadzenie niezaskarżalności decyzji o wszczęciu postępowania komasacyjnego było przedmiotem polemicznych wystąpień w toku debaty sejmowej nad ustawą o scaleniu i wymianie gruntów<sup>19</sup>. Ostatecznie ugruntował się pogląd, że wprowadzenie rozwiązania jak w art. 6 ust. 3 ustawy scaleniowej ma na celu położenie tamy pieniactwu i licznym sporom oraz zdarzającym się dotychczas próbom nadmiernego przewlekania prac komasacyjnych<sup>20</sup>. W związku z przyjętym rozwiązaniem, pojawiły się w literaturze głosy krytyczne m. in. A. Lichorowicz zauważa, że „pozabawienie uczestników prawa odwołania [...] stanowi niewątpliwie poważne odstępstwo od ogólnej zasady postępowania administracyjnego (art. 110 § 1 k.p.a.)”<sup>21</sup> i można tu dodać, że nie tylko od zasad wynikających z k.p.a., ale również od powszechnie stosowanych zasad we wszystkich prawie współczesnych systemach prawa komasacyjnego w państwach kapitalistycznych. Na gruntowną i wnikliwą ocenę tego nowatorskiego rozwiązania musimy jednak poczekać. Będziemy tego mogli dokonać dopiero na podstawie analizy materiałów, których z czasem niewątpliwie dostarczy praktyka.

Uchwała o podjęciu postępowania powinna odpowiadać wymogom, jakie stawia decyzjom administracyjnym art. 99 k.p.a. (§ 40 instrukcji). Musi więc zawierać: oznaczenie organu administracji państwowej, uczestników postępowania, powołanie podstawy prawnej, osnowę i datę wydania decyzji, pouczenie o przysługującym środku odwoławczym oraz podpisy z podaniem stanowisk służbowych podpisujących. Ponadto w decyzji trzeba zamieścić:

— nazwę, położenie oraz powierzchnię obrębu wchodzącego w skład obszaru komasacji<sup>22</sup>,

<sup>18</sup> Tak samo A. Lichorowicz, *Podstawowe...*, op. cit., s. 1124.

<sup>19</sup> Zob. wystąpienie posła K. Łubieńskiego, Stenogramy z 18 posiedzenia Sejmu PRL, łam 152, replikę Ministra Rolnictwa M. Jagielskiego i J. Tejchmy, ibidem, łamy 199 i 118 oraz wystąpienie posła Z. Tomala, ibidem, łam 136.

<sup>20</sup> Por. uzasadnienie rządowe ustawy pkt 2 — Druk Sejmowy z dnia 18 XII 1967 r.

<sup>21</sup> A. Lichorowicz, *Podstawowe...*, op. cit., s. 1123.

<sup>22</sup> Jeżeli z obszaru komasacji wyłącza się pewne grunty albo włącza się tylko ich część w decyzji należy wymienić te grunty, nazwiska i imiona właścicieli lub samoistnych posiadaczy, numery oraz powierzchnię wyłączonych nieruchomości.



— sformułowanie dotyczące zatwierdzenia założeń gospodarczych i przestrzennych do projektu komasacji,

— inne istotne dla przeprowadzenia komasacji elementy (np. ostrzeżenie przed dokonywaniem trwałych inwestycji na gruntach poddanych komasacji, wstrzymanie wydawania zezwoleń na wyrąb drzewa z działek włączonych do obszaru komasacji<sup>23</sup> itp.).

Wobec ostateczności decyzji o podjęciu postępowania komasacyjnego nie wchodzi w grę kwestia nadania rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 6 ust. 3 ustawy scaleniowej w związku z art. 100 § 1 k.p.a.). Pod rządem dawnych przepisów, kiedy od decyzji wszczynającej postępowanie komasacyjne czy wymienne służyło odwołanie, podniesienie tego problemu miało sens i swoje uzasadnienie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne, w szczególności, gdy patrzy się na te postępowania z punktu widzenia ich szybkości i efektywności. Realizacja obu tych postulatów leżała i leży w interesie społecznym. Według k.p.a. decyzję doręcza się stronom na piśmie (art. 101 § 1) z wyjątkiem wynikającym z art. 11 § 2 k.p.a., kiedy może być ogłoszona ustnie.

W postępowaniu komasacyjnym zasady k.p.a. mają zastosowanie tylko w jednym przypadku: jeżeli uczestnikiem postępowania jest jednostka gospodarki uspołecznionej (j.g.u.) decyzję o wszczęciu postępowania doręcza się jej na piśmie (art. 6 ust. 6 ustawy scaleniowej). Doręczenia należy dokonać w lokalu siedziby j.g.u. do rąk osób uprawnionych do odbioru pism (art. 42 k.p.a.), które podpisem i datą potwierdzają doręczenie decyzji (art. 43 § 1 k.p.a.).

W stosunku do innych uczestników postępowania ustawa scaleniowa przyjęła odrębny tryb doręczeń. Decyzję podaje się do wiadomości przez odczytanie na zebraniu wiejskim, a ponadto wywiesza się ją w lokalu biura g.r.n. na okres 14 dni. Z chwilą upływu tego terminu, decyzję o podjęciu postępowania uważa się za doręczoną wszystkim zainteresowanym (art. 6 ust. 4 i 5 ustawy scaleniowej).

Z powyższymi sposobami doręczeń decyzji o podjęciu postępowania komasacyjnego mogą być związane pewne niekorzystne następstwa, szczególnie w sferze stosunków cywilnoprawnych. O ile dla uczestników postępowania nie będących j.g.u., moment wszczęcia jest jednolity i należy przyjąć, że jest nim upływ 14-dniowego terminu od wywieszenia decyzji w lokalu biura g.r.n., to dla j.g.u. data wszczęcia postępowania liczona jest oddzielnie od chwili doręczenia decyzji na piśmie.

<sup>23</sup> Ma to miejsce tylko wtedy, gdy na obszarze komasacji znajdują się lasy i grunty leśne. Zob. zarządzenie z 26 III 1968 r. w sprawie... M. P. 14 poz. 96. Decyzję o wszczęciu postępowania przekazuje się w takim przypadku do referatu leśnictwa, który w porozumieniu z geodetą ustali termin wstrzymania wydawania zezwoleń na wyrąb drzewa, zawiadamiając równocześnie o tym zainteresowanych (§ 41 instrukcji).

## L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE DE REMEMBREMENT

## R é s u m é

Le but de l'article est de présenter les conditions permettant d'entreprendre la procédure de remembrement. Le fondement juridique de cette procédure est constitué par la loi du 24 janvier 1968 sur le regroupement et l'échange des terrains. (Journal Officiel 3, position 13);

Les considérations concrètes sont précédées de quelques remarques générales. Elles concernent la structure des fermes agricoles, la politique agricoles de l'état ainsi que les principes d'ouverture du remembrement de terrains dans d'autres systèmes juridiques.

Selon la législation polonaise, on peut entamer la procédure sur demande et d'office. Aussi bien les propriétaires que les possesseurs de valeurs immobilières agricoles peuvent faire une demande d'ouverture de la procédure. La demande doit, pour ce qui est des formalités, correspondre au code de procédure administrative et il faut la présenter à l'organe compétent de l'administration de l'état. L'organe auquel a été présenté une telle demande n'est qu'en partie tenu par celle-ci. La décision d'ouverture de la procédure est définitive.

Pour ce qui est de la procédure d'office, la loi polonaise ne détermine pas de façon précise les conditions dans lesquelles il est possible d'entamer le remembrement. La prise d'une telle décision est elle aussi l'affaire du libre avis de l'organe d'administration. La contrainte de l'état envers d'éventuels participants de la procédure, n'est en aucune façon limitée.

La décision d'ouverture de la procédure (tout comme la demande) doit répondre aux conditions prévues par le code de procédure administrative. Le mode de transmission de la décision aux participants du remembrement (aux personnes physiques) est différent de celui des principes généraux de procédure administrative.