

Scalanie i podział nieruchomości przeznaczonych na inne cele niż rolne i leśne

Może się wydawać – także agrarystom – że jedyną procedurą poprawiającą strukturę przestrzenną nieruchomości jest ta z ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów¹. Są to odczucia naturalne i zrozumiałe z uwagi na przedmiot prawa rolnego² i podstawowe znaczenie gospodarstwa rolnego dla produkcji. Już prawie 100 lat temu zauważono i podkreślono, że podstawą racjonalnie funkcjonującego i prosperującego gospodarstwa jest możliwość dostosowania jego produkcji do zmieniających się często warunków naturalnych oraz fluktuacji sytuacji ekonomicznej. Konieczna jest zatem świadoma ewolucja gospodarstwa, którą często hamuje lub nawet uniemożliwia rozdrobnienie gruntów³. Ta myśl nie straciła nic ze swej aktualności, mimo iż świat wkroczył w XXI wiek. Polscy rolnicy mogli przekonać się o jej słuszności uczestnicząc w przemianach społeczno-gospodarczych lat 90-tych. Wydaje się, że dla rolnictwa scalanie gruntów jest równie ważne współcześnie⁴ jak w latach 20-tych minionego wieku, kiedy mogliśmy się poszczycić jedną z najlepszych ustaw komasacyjnych w ówczesnej Europie⁵.

Zmieniająca się rola i znaczenie wsi oraz rolnictwa skłaniają do nieco innego – niż tradycyjne – rozumienia zapisu art. 1 ustawy scaleniowej. Obecna wieś jest coraz częściej tylko miejscem zamieszkania, jej mieszkańiec to niekoniecznie rolnik, a tereny wiejskie stają się coraz częściej przedmiotem zainteresowania inwestorów. Art. 22 ust. 1 ustawy scaleniowej dostrzega ten aspekt współwłasności, bo nakazuje by projekt scalenia uwzględniał ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Praktycznie jednak ten niewątpliwie nowocześniejszy i szerszy cel scalenia pozostaje w dużej mierze hasłem. Lektura ustawy prowadzi bowiem do wniosku, że w istocie – niezależnie od zakreślonych celów – realizuje ona przede wszystkim wąsko i tradycyjnie rozumiane scalanie. Mimo tej konstatacji art. 22 ust. 1 wskazuje, że scalanie gruntów nie jest wyłącznie domeną rolnictwa i to szczególnie wtedy, kiedy zmierza do nadania gruntom prawidłowej konfi-

1 Tekst jednolity Dz.U.2003 Nr 178 poz. 1749.

2 Zob. szerzej A. Lichorowicz, w: *Prawo rolne*, Wyd. 2 pod red. A. Stelmachowskiego, Warszawa 2005, ss. 15–21.

3 Zdz. Ludkiewicz, *Komasacja gruntów wiejskich*, Warszawa 1917, s. 16.

4 Zob. A. Zieliński, *Scalanie gruntów – przeszłość czy zadanie przyszłości*, w: *Studia Iuridica Agraria*, T. II, Białystok 2001, s. 229 i n.

5 Ustawa z dnia 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów – Dz.U. Nr 92 poz. 718 z późn. zm. Jej pozytywne efekty podkreśla m.in. Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej*, T. I, Warszawa 1932, s. 154.

guracji odpowiadającej celom, jakie mają spełniać np. budowie i rozbudowie infrastruktury mieszkaniowej czy drogowej lub innym celom poza rolniczym i leśnym.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶ w dziale III, rozdziale 2 reguluje „scalanie i podział nieruchomości” (art. 101–108).

Już na początku pojawia się pytanie: czy cytowane przepisy regulują „scalanie i podział” jako jedną procedurę czy też chodzi tu o dwa odrębne postępowania – „scalanie” i „podział nieruchomości”. Wątpliwości rozwiewa zapis art. 101 ust. 1 ustawy, który stwierdza, iż przypisy rozdziału 2 regulują „...sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału...”. Poza tym pogląd o dwu procedurach – „scaleniowej” i o „podział nieruchomości” byłby nieuprawniony wobec poprzedzających przypisy działu III, rozdział 1 ustawy „podziały nieruchomości” (art. 92–100). Mimo tych uregulowań można zarzucić ustawodawcy pewną niefrasobliwość, będącą chyba następstwem niezrozumienia technicznego mechanizmu scalania. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że następstwem każdego scalania jest nowy podział domen. Nie ma więc żadnego powodu, by mówić o „scalaniu i ponownym podziale”. Zresztą ustawodawca pośrednio daje wyraz temu stanowisku, gdy mówi o projekcie uchwały o scaleniu (art. 103 ust. 3) czy jeszcze wyrażniej, gdy formułuje wymogi uchwały o scaleniu (art. 104 ust. 2).

W odróżnieniu od art. 1 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów ustawa o gospodarce nieruchomościami nie reguluje celu scalania⁷. Gdy idzie o gospodarkę rolną, jak i osiągnięcie innych celów niż produkcja rolna i gospodarka leśna, cel scalania jest identyczny. Chodzi o stworzenie lepszych warunków przestrzennych do wykorzystania terenów przeznaczonych na określony cel. W przypadku ustawy o gospodarce nieruchomościami w połączeniu z ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸, celem scalania będzie stworzenie takiej struktury obszarowej terenów, która umożliwi realizację miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Bo jak się słusznie zauważa, art. 101 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (wbrew sugestywnemu brzmieniu) nie normuje wszystkich kwestii związanych ze scalaniem nieruchomości nierolnych⁹. W myśl bowiem art. 22 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeśli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy po jego uchwaleniu podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospo-

6 Tekst jednolity Dz.U. z 2004 Nr 261 poz. 2603 z późn. zm.

7 Tak G. Bieniek, w: *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Wydanie 2, Warszawa 2005, s. 490, podobnie E. Mzyk, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, pod red. G. Bieńka, Warszawa 2005, ss. 362, 363.

8 Dz.U. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.

9 E. Mzyk, *op. cit.*, ss. 361, 362.

darce nieruchomościami. Wynika z tego, że dla prawidłowej wykładni problematyki scalania i podziału nieruchomości konieczna jest łączna analiza przypisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozdziału 2, działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zakres przedmiotowy scalenia podjętego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami określają art. 101 ust. 1–3 oraz art. 102 ust. 2. Trzeba przede wszystkim zauważyć, że przedmiotem scalenia podjętego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą być nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem na podstawie ustawy scaleniowej z 1982 roku. Z tego sformułowania można wnioskować, iż ustawodawca domniemywa, że skoro postępowanie scaleniowe podjęto na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, to dotyczy ono gruntów wymienionych w art. 34 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy, które nie są objęte regulacją ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 101 ust. 2).

Co się zaś tyczy innych terenów, niż przeznaczone na cele rolne i leśne, to przedmiotem scalenia mogą być grunty o różnym przeznaczeniu. Przedmiot postępowania nie doznaje w tym zakresie (poza gruntami rolnymi i leśnymi¹⁰) żadnego ograniczenia pod jednym wszakże warunkiem, że z wnioskiem o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający więcej niż 50 % powierzchni gruntów objętych scalaniem.

W art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami upatruje się możliwości podjęcia postępowania scaleniowego na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych jak i z urzędu, przez radę gminy¹¹. Wydaje się, że jest to słuszne stanowisko, choć sama redakcja art. 102 ust. 1 i 3 jest nieprecyzyjna. Tak do końca nie wiadomo bowiem, czy gmina „może dokonać scalenia i podziału...” występując jako osoba prawna, która ma interes w scaleniu i podziale terenów, czy też działa jako jednostka samorządu terytorialnego z uprawnieniami decyzyjnymi (a dokładnie jej organy); o tej drugiej kompetencji wyraźnie przesądzają dalsze przepisy rozdziału 2, szczególnie art. 104 ust. 1. Analiza art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza logiczny porządek tego przepisu zdaje się wskazywać, że ust. 1 cytowanego artykułu ustanawia generalną kompetencję dla gminy jako samorządowej osoby prawnej do dokonania scalenia i podziału nieruchomości, następnie w ust. 2 wskazuje możliwość wszczęcia postępowania, zaś ust. 3 przesądza o podjęciu scalania, zarówno na wniosek jak i z urzędu, akcentując dodatkowo kompetencje rady gminy w tym względzie.

10 W wyroku z dnia 5.11.2001 r., II SA/Kr 1982/01, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził niezgodność z prawem uchwały rady gminy o objęciu procedury scalenia, uregulowanej w rozdziale 2 ustawy z 21.08.1997 o gospodarce nieruchomościami, działki położonej na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne lub leśne – Wspólnota 2001/50/50

11 E. Mzyk, *op. cit.*, s. 363.

Przyjmując koncepcję, że podjęcie postępowania scaleniowego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami może nastąpić na wniosek lub z urzędu należy dodać, iż dla skuteczności takich inicjatyw muszą być spełnione dalsze warunki. Mogą one mieć charakter materialno-prawny (właściciele lub użytkownicy wieczystości), bądź formalny (posiadający więcej niż 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem). Ponieważ jednak scalanie w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami jest wyjątkowo silnie powiązane z planowaniem przestrzennym, czemu ustawodawca daje wyraz w art. 102 ust. 1 zdanie drugie ustawy, należy się przychylić do stanowiska literatury, że nie można przystąpić do scalenia, jeżeli plan miejscowy nie określa granic obszarów scalenia, ani szczegółowych warunków scalenia i podziału nieruchomości¹². Podobny punkt widzenia należy prezentować w odniesieniu do postępowania podejmowanego z urzędu. Brak planu lub brak w planie konkretnych przepisów odnośnie scalenia i podziału nieruchomości jest przeszkodą do podjęcia czynności scaleniowych.

W związku z możliwością wszczęcia postępowania na wniosek lub z urzędu, powstaje pytanie: czy któryś z tych trybów korzysta z priorytetu? Scalanie gruntów ma tę cechę, że niezależnie od inicjatywy wszczęcia postępowania, zawsze występuje w nim element przymusu w stosunku do tych podmiotów, które nie są inicjatorami, lecz z woli ustawodawcy muszą być uczestnikami postępowania. Racją dla takiej regulacji jest działanie w imię interesu społecznego, który należy przedłożyć nad często partykularne zachowania uczestników, którym służy tytuł prawny do gruntów położonych na obszarze scalania. Stąd też wydaje się, że oba tryby wszczęcia postępowania należy traktować jako równoprawne, choć czasami postępowanie podjęte z urzędu może znacznie szybciej doprowadzić do pożądaných efektów.

Generalną zasadą scalania w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami jest założenie, że przedmiotem postępowania są nieruchomości niezabudowane. W odróżnieniu od ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, zgodnie z którą grunty zabudowane mogą być włączone do obszaru scalania na wniosek właściciela, art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dla uchwały rady gminy o przystąpieniu do scalania i podziału tego typu nieruchomości wymaga zgody właścicieli lub użytkowników wieczystych. Co do zgody na włączenie gruntów zabudowanych do obszaru scalania praktyka nie jest jednolita. Raz odrzuca domniemanie udzielenia zgody, oczekując wyraźnego oświadczenia na piśmie lub odnotowanego w protokole¹³, a innym razem uważa (wyjątkowo), iż wystarczy, że jest to czynność konkludentna¹⁴. Sądząc, że z uwagi na poważne konsekwencje

12 Jw. s. 367.

13 Tak w wyroku NSA z 6.04.1995, II SA 2424/93, ONSA 1996 nr 2 poz. 77.

14 Np. w wyroku NSA z 27.06.1997, II SA/LU 390/67 (niepubl.).

zgody lub jej braku wskazane byłoby ze wszech miar wyraźne oświadczenie uczestnika postępowania.

Inną kwestią, równie ważną, jest ewentualność cofnięcia zgody. Z ustawy nie wynika czy taka czynność jest dopuszczalna w toku postępowania. Wydaje się, iż należy stanąć na stanowisku, że jeżeli oświadczenie woli było dotknięte wadami o jakich mowa w kodeksie cywilnym, to możliwe jest – na każdym etapie postępowania – uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia dotkniętego wadą. Poza tym uważam, iż możliwe jest cofnięcie zgody nie dotkniętej żadną z wad (takich jak: błąd, przymus czy groźba), ale za zgodą pozostałych uczestników scalania. Nie wykluczałbym też, iż cofnięcie zgody jest możliwe aż do zakończenia postępowania. Wobec akceptacji wszystkich uczestników postępowania na cofnięcie zgody nie widzę istotnych powodów – poza czysto technicznymi – ograniczenia skuteczności cofnięcia do określonego stadium postępowania, np. do czasu podjęcia uchwały o przystąpieniu do scalania i podziału¹⁵.

Uczestnikami postępowania scaleniowego są właściciele i użytkownicy wieczystości oraz samoistni posiadacze nieruchomości położonych na obszarze scalenia (art. 103 ust. 1 ustawy). Ponieważ ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiuje tych pojęć należy przyjąć, iż ich treść jest taka jaką nadają im przepisy kodeksu cywilnego oraz jak je interpretuje praktyka orzecznicza i nauka prawa.

Postępowanie scaleniowe należy do tego typu procedur, w których z uwagi na niekiedy dużą liczbę uczestników oraz techniczno-geodezyjny charakter niemożliwy jest stały udział wszystkich zainteresowanych. Stąd też – podobnie jak to jest w ustawie z 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów – wybiera się radę uczestników scalenia w liczbie do 10 osób (ale tylko spośród właścicieli i użytkowników wieczystych). Tu mamy do czynienia z oczywistą niekonsekwencją ustawodawcy, który nie wiadomo z jakiego powodu pozbawia uczestników scalenia będących posiadaczami samoistnymi prawa wyboru i członkostwa w radzie uczestników scalenia. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że efektem postępowania scaleniowego jest swego rodzaju przekształcenie dotychczasowego prawa (tytułu do gruntu) polegające na przeniesieniu go na nowo wydzielone działki. Poza tym w postępowaniach scaleniowych – nie tylko regulowanych polskim prawem – dominuje zasada ekwiwalentności nieruchomości otrzymanych w następstwie scalenia. Taką regułę przyjmuje także w art. 105 ust. 2 ustawa o gospodarce nieruchomościami, deklarując w ust. 2a, że stosuje się ją odpowiednio do samoistnych posiadaczy nieruchomości. Nie można też zapomnieć o wyraźnym zapisie art. 104 ust. 6 ustawy, że uchwała rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości nie narusza praw osób trzecich ustanowionych na nieruchomościach objętych scaleniem i po-

15 Tak E. Mzyk, *op. cit.*, s. 368.

działem. Ustawodawcy w tym przepisie chodzi prawdopodobnie przede wszystkim o prawa rzeczowe ograniczone, ale nawet takie jego brzmienie w niczym nie ogranicza roszczeń osób trzecich w stosunku do posiadacza samoistnego działki wydzielonej w postępowaniu scaleniowym i podziałowym.

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami rada uczestników scalenia jest organem doradczym. Jej współdziałanie z radą gminy polega na działalności opiniodawczej; rada uczestników scalenia nie ma uprawnień do stanowienia. Uważa się jednak, że mimo opiniodawczych funkcji, które wyznacza jej ustawa, odgrywa istotną rolę choćby dlatego, że np. opiniuje projekt uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości (art. 103 ust. 3). Również z tego punktu widzenia odsunięcie uczestników postępowania scaleniowego będących posiadaczami samoistnymi od możliwości działania w radzie uczestników scalenia wydaje się jeszcze bardziej zagadkowe i zdaje się potwierdzać pogląd o słabej – dosyć często – znajomości regulowanej materii przez autorów projektów aktów prawnych.

Szacunek gruntów jest – być może – najważniejszą czynnością wszystkich typów postępowań scaleniowych, jak i innych zbliżonych do nich procedur (np. wymiany gruntów). Na podstawie szacunku ustala się bowiem wartość nieruchomości posiadanych przez uczestników scalenia przed rozstrzygnięciem o wydzieleniu działki ekwiwalentnej; wartość szacunkowa jest podstawą wydzielenia nieruchomości ekwiwalentnej. Z czysto praktycznego punktu widzenia chodzi o to, by każdy uczestnik postępowania scaleniowo-podziałowego był nie tylko przekonany o korzyściach płynących z tej procedury, ale także przeświadczony, że wszyscy uczestnicy są traktowani równo. Jeżeli ze względów technicznych nie ma możliwości wydzielenia nieruchomości o równej wartości szacunkowej, dokonuje się „...odpowiednich dopłat w gotówce.” W odróżnieniu od ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, która określa wartości procentowe różnic szacunkowych uprawniających do dopłat, ustawa o gospodarce nieruchomościami odsyła do zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 106 ust. 1 ustawy).

Opracowanie projektu scalenia i podziału nieruchomości jest czynnością typowo techniczną. Przygotowuje go geodeta prowadzący postępowanie przy doradczym udziale rady uczestników scalenia (art. 103 ust. 4 ustawy). Zadania geodety i rola na tym etapie postępowania są wyjątkowo trudne. Rzadko zdarza się bowiem, by szacunek i wydzielenie nowych działek były bezkonfliktowe. Oczekiwania uczestników postępowania są najczęściej nacechowane subiektywizmem i emocjami dalekimi od zrozumienia i dbałości o szeroko rozumiany interes społeczny czy interes gminy jako podmiotu samorządowego. Autor projektu scalenia i podziału nieruchomości winien więc mieć prawo do swobody w jego

uksztaltowaniu i wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania, które by uwzględniało interesy i życzenia (art. 103 ust. 4 ustawy) uczestników postępowania. Takie rozwiązanie byłoby idealne, ale nie zawsze jest ono możliwe; stąd też praktyka sądowa dopuszcza elementy uznaniowości w rozstrzygnięciach tego typu¹⁶.

Uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości podejmuje rada gminy (art. 104 ust. 1 ustawy). W związku z tym przepisem – i nie tylko – konieczna jest odpowiedź na pytanie: czy postępowanie podjęte w trybie przepisów rozdziału 2, działu III ustawy o gospodarce nieruchomości jest postępowaniem administracyjnym i czy mają do niego zastosowania przepisy k.p.a.? Wydaje się, że odpowiedź na pierwszą część pytania jest dosyć prosta – postępowanie o scalenie i podział nieruchomości jest postępowaniem administracyjnym. Za takim stanowiskiem przemawia powierzenie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania (art. 103 ust. 1, art. 104 ust. 1 ustawy), zaś czynności stanowiących radzie gminy (art. 104 ust. 1 ustawy). Ponadto prawu administracyjnemu znane są postępowania, do których nie stosuje się przepisów k.p.a., a nie odmawia się im przymiotu procedury administracyjnej bowiem ustawodawca całe albo prawie całe postępowanie reguluje w akcie kreującym daną instytucję. Z podobną (albo nawet identyczną sytuacją) mamy do czynienia przy scalaniu i podziale nieruchomości według ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie podzielam jednak poglądu E. Mzyka¹⁷, że w rozdziale 2 „...określone zostały w sposób pełny i wyczerpujący zarówno zasady jak i tryb postępowania o scalaniu nieruchomości i podziale...”. Owszem, zasady i tryb zostały określone, ale nie są ani pełne ani wyczerpujące. Sądzę, iż ważniejszym argumentem, prócz wyprowadzonego z art. 1 k.p.a., że nie stosuje się do omawianego postępowania kodeksu postępowania administracyjnego, jest określenie kompetencji decyzyjnych w ustawie o gospodarce nieruchomościami i brak odesłania – tak jak czyni to art. 33 ustawy z 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów – do kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 2.

Takie rozwiązania w ustawie o gospodarce nieruchomościami może budzić zdziwienie. W gruncie rzeczy zarówno bowiem w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów jak i w ustawie o gospodarce nieruchomościami chodzi o ten sam efekt finalny – poprawę konfiguracji gruntów (nieruchomości) do optymalnej realizacji celu na który są przeznaczone. Jeżeli tak jest, to nie ma żadnego racjonalnego powodu do istotnego różnicowania postępowań w wymienionych ustawach, poza

16 Zob. np. wyrok NSA z 11.09.1998, II SA 941/98, cyt. z wyd. Lex 41780.

17 *Op. cit.*, s. 365.

wyjątkami uzasadnionymi celami scalenia czy koniecznością uproszczenia lub przyspieszenia postępowania z uwagi na uzasadniony interes społeczny.

Przekazanie kompetencji stanowiących radzie gminy nie może oznaczać braku możliwości wzruszenia podejmowanych przez nią uchwał. Gdyby do procedury scaleniowo-podziałowej z ustawy o gospodarce nieruchomościami stosowano k.p.a. ewentualność kontroli sądowej byłoby zupełnie oczywista i szersza choćby tylko z uwagi na różnorodność środków zaskarżenia, np. skargą na bezczynność organu, z którą (bezczynnością) możemy mieć do czynienia w tym postępowaniu, a w obowiązującym stanie prawnym trudno doszukać się dla niej podstaw. Jedynym wyjściem są zapisy ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸. Jest niewątpliwe, że uchwały podejmowane przez radę gminy w toku postępowania scaleniowo-podziałowego są uchwałami o jakich mowa w art. 101 ust. 1 cytowanej ustawy. Należy zatem przyjąć, iż podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego aż do wyczerpania całej procedury skargowej.

Uchwała rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości różni się w szczegółach od podobnej – co do charakteru i treści – decyzji o zatwierdzeniu projektu scalania z ustawy z 1982 r. Odmienności są spowodowane przeznaczeniem nieruchomości objętych scaleniem. Istotne *novum* uchwały rady gminy sprowadza się do ustalenia rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej planowanych do wybudowania, terminów ich budowy i źródeł finansowania (art. 104 ust. 2 pkt 6) oraz ustaleń co do wysokości, terminu i sposobu zapłaty opłat adiacenckich (art. 104 ust. 2 pkt 7). Rozwinięciem tych postanowień są art. 106 i art. 107 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tu pojawiają się jednak niekonsekwencje ustawodawcze. Terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich ustala wójt, burmistrz lub prezydent. W zasadzie ustalenia te winny być następstwem negocjacji. W przypadku nie dojścia do ugody (w tym względzie) o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Równocześnie w tej samej uchwale rada ma rozstrzygnąć o rodzaju (rodzajach) infrastruktury technicznej powodującej wzrost wartości nieruchomości oraz o terminie jej wybudowania. Trudno zatem sobie wyobrazić szacowanie wzrostu wartości nieruchomości w oparciu o hipotetyczne urządzenia infrastrukturalne. O ile więc można akceptować samą zasadę opłat od wzrostu wartości nieruchomości, o tyle sposób jej ustalenia nie wydaje się możliwy do przyjęcia. Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych dowodzi wyjątkowej wrażliwości zobowiązanych do opłat adiacenckich na sposób ich ustalenia, wysokość i egzekwowanie. Z tych też względów ustawodawca winien wykazać wyjątkową precyzją legislacyjną w tego typu unormowaniach.

18 Tekst jednolity Dz.U. z 2001 Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

Próbując ocenić analizowaną procedurę na pewno nie można jej rozwiązań uznać za w pełni zadowalające. Pozornie wydaje się, że jest to postępowanie całościowe. Przy bliższej analizie okazuje się, że są kwestie budzące wątpliwości czy wręcz wskazujące na luki w prawie. Sądzę, że przy kolejnej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (a tych było już wiele i zapewne jeszcze będą) warto dokładnie przeanalizować zapisy rozdziału 2, działu III ustawy i wprowadzić racjonalne korekty. Ustawodawca mógłby skorzystać z doświadczeń i dorobku orzecznictwa odnoszącego się do ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, która – choć też nie jest doskonała – jest poprawniejsza od strony warsztatowej i znacznie bardziej oddaje „ducha” scalania, niż omawiany fragment ustawy o gospodarce nieruchomościami.