



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 listopada 2024 r.

WIG-I.7511.1.3.2024.AL

DECYZJA NR 212/2024

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów² - po rozpatrzeniu odwołań, wniesionych przez ██████████

██████████
██████████
██████████
██████████

██████████ od decyzji Starosty Sokołowskiego nr G.661.6.41.2022 z dnia 6 czerwca 2024 r. zatwierdzającej projekt scalenia gruntów obiektu „Dybów”, stanowiącego obręb ewidencyjny Dybów 1429055_0008, jednostka ewidencyjna Kosów Lacki, powiat sokołowski, województwo mazowieckie, o łącznej powierzchni 620,3091 ha,

uchyłam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Uzasadnienie

Z akt sprawy wynika, że postępowanie scaleniowe zostało wszczęte na wniosek właścicieli gruntów stanowiących 53,80% powierzchni obszarów wsi Dybów. Dnia 28 lutego 2022 r. Starosta Sokołowski wydał postanowienie, znak: G.661.6.6.2022, o wszczęciu postępowania scaleniowego na podstawie art. 3 ust 1 i 2, art. 7 oraz art. 33 ust. 1 ustawy o scalaniu. W dniu 27 kwietnia 2022 r., postanowieniem nr G.661.6.6.2022/3, organ ten sprostował oczywistą omyłkę pisarską w powyższym postanowieniu nr G.661.6.6.2022

¹ tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 – dalej Kpa

² tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1197 – dalej ustawa o scalaniu

dotyczącą wskazanej powierzchni całego obrębu Dybów. Następnie, porozumieniem nr MBG.GU.0421.20.7.2022 z dnia 1 lipca 2022 r. zawartym na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy o scalaniu powierzono wykonanie projektu scalenia obiektu Dybów Województwu Mazowieckiemu. Jako wykonawcę prac wskazano jednostkę budżetową Mazowieckie Biuro Geodezji i Urzędzeń Rolnych. Wykonanie prac scaleniowych zaplanowano w 6 etapach. Ostatni etap kończący proces scalenia gruntów wyznaczono na 22 marca 2024 r. Operaty techniczne z wykonania poszczególnych etapów prac zostały zaewidencjonowane w powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym³ pod numerami P.1429.2023.227, P.1429.2023.324, P.1429.2023.391, P.1429.2023.1218, P.1429.2023.1834 i P.1429.2024.489.

W dniu 17 października 2023 r. Starosta Sokołowski wydał decyzję częściową nr: G.661.6.27.2022, zatwierdzającą projekt scalenia gruntów obiektu "Dybów", która została ogłoszona w dniu 26 października 2023 r. Decyzja dotyczyła zatwierdzenia projektu scalenia w części dotyczącej dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych, przewidzianych do zagospodarowania poscaleniowego, oznaczonych w projekcie scalenia jako działki ewidencyjne nr 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21 i 23 o łącznej powierzchni 9,1068 ha, uwidocznionych na mapie obszaru scalenia dróg stanowiącej załącznik nr 1 oraz w rejestrze szacunku porównawczego gruntów wydzielonych pod drogi w wyniku scalenia. W dniu 28 maja 2024 r. Starosta Sokołowski wydał postanowienie nr G.661.28.2022/3 prostujące omyłkę pisarską występującą w powyższej decyzji częściowej w zakresie określenia działki nr 11 (poprawnie nr 513). Niniejsze postanowienie, zgodnie z treścią pouczenia w nim zawartego, ogłoszono w dniu 31 maja 2024 r. na okres 7 dni.

Następnie, decyzją z dnia 6 czerwca 2024 r., znak: G.661.6.41.2022, ogłoszoną w dniu 21 czerwca 2024 r. Starosta Sokołowski:

- zatwierdził projekt scalenia gruntów obiektu „Dybów”, stanowiącego obręb ewidencyjny Dybów 1429055_0008, jednostka ewidencyjna Kosów Lacki, powiat sokołowski, województwo mazowieckie, o łącznej powierzchni 620,3091 ha, przedstawiony na mapie obszaru scalenia, stanowiącej załączniki nr 1a, 1b, 1c do decyzji oraz w rejestrach szacunku porównawczego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia;
- określił terminy i warunki objęcia w posiadanie gruntów wydzielonych w wyniku scalenia zgodnie z załącznikiem nr 2 do decyzji;

³ dalej: pzgik

- zobowiązał Urząd Miasta i Gminy Kosów Lacki do wniesienia kwoty 74 615,98 zł z przeznaczeniem na dopłaty należne uczestnikom scalenia, od których dokonano wydzielenia gruntów pod drogi, w terminie dwóch miesięcy od dnia zakończenia scalenia;
- orzekł o wypłacie uczestnikom scalenia dopłaty, z uwagi na wydzielenie gruntów pod drogi, zgodnie z załącznikiem nr 3 do decyzji, w terminie dwóch miesięcy od dnia zakończenia scalenia;
- orzekł o uwzględnieniu zgodnych wniosków o powiększenie i pomniejszenie obszaru gospodarstw za dopłatą uczestników scalenia wymienionych w załączniku nr 4;
- zobowiązał uczestników scalenia do wniesienia dopłat, z uwagi na wydzielenie gruntów, o wyższej wartości szacunkowej, w zamian za dotychczas posiadane w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu scalenia;
- orzekł o wypłacie dopłaty uczestnikom scalenia, z uwagi na wydzielenie gruntów, o niższej wartości szacunkowej, w zamian za dotychczas posiadane, w terminie dwóch miesięcy od dnia zakończenia scalenia;
- uznał za zasadne w całości, w części lub pozostawił bez uwzględnienia zastrzeżenia do projektu scalenia gruntów złożone przez uczestników scalenia, opisane w załączniku nr 5 do decyzji;
- dokonał zniesienia współwłasności lub częściowego zniesienia współwłasności zgodnie z załącznikiem nr 6 do decyzji;
- zatwierdził granice i powierzchnie działek dotychczasowych wymienionych w załączniku nr 7 do decyzji, które uległy zmianie w wyniku ich protokolarnego ustalenia;
- orzekł o braku naruszenia praw osób trzecich do gruntów wydzielonych w zamian za grunty posiadane przed scaleniem (obciążenia służebnościami i hipoteką wpisane do ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości objętych scaleniem, przenosi się z gruntów poddanych scaleniu na grunty wydzielone w wyniku scalenia);
- orzekł o ustanowieniu decyzji jako tytułu do ujawnienia nowego stanu prawnego w księgach wieczystych, ewidencji gruntów i budynków⁴ oraz podstawy do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych im gruntów;
- orzekł o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

⁴ dalej: egib

W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji organ I instancji przedstawił przebieg przeprowadzonego postępowania. W trakcie scalenia dokonano szacunku porównawczego gruntów w oparciu o kryteria ustalone na podstawie podjętej w tym zakresie uchwały. Przy tych czynnościach wzięto pod uwagę: operat szacunkowy dotyczący określenia wartości drzewostanów leśnych sporządzony w listopadzie 2022 r. przez rzeczoznawcę majątkowego, ustalenia gleboznawczej klasyfikacji gruntów zatwierdzonej decyzjami Starosty Sokołowskiego, dokumentację z ustalenia granicy obszaru scalenia, a także numeryczną mapę ewidencyjną i aktualne dane z egib. Następnie, został opracowany projekt scalenia, do którego uczestnicy scalenia mogli składać uwagi i zastrzeżenia.

Od decyzji Starosty Sokołowskiego z dnia 6 czerwca 2024 r. wpłynęły liczne odwołania, zarówno dotyczące sytuacji indywidualnych uczestników scalenia, jak i odwołanie zbiorowe dotyczące ogólnej transparentności czynności wykonywanych w jego trakcie.

Badając wniesione odwołania pod względem formalnym ustalono, że nie wszystkie osoby podpisane pod odwołaniem zbiorowym były uczestnikami scalenia i posiadały grunty na przedmiotowym obszarze. Wobec [REDAKTOWANE] tutejszy organ wydał odrębne postanowienia o niedopuszczalności wniesionego odwołania w myśl art. 134 Kpa. Z uwagi na brak danych dotyczących adresu, zarówno w odwołaniu, jak i w aktach sprawy, stosownie do art. 64 § 1 Kpa, odwołania wniesione przez [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] pozostawiono bez rozpoznania.

W dniu 1 października 2024 r. w ramach uzupełnienia materiału dowodowego Wojewoda Mazowiecki przeprowadził czynności w terenie. Na spotkaniu zorganizowanym w budynku Ochotniczej Straży Pożarnej w Dybowie wysłuchano zarzutów względem przeprowadzonego przez organ I instancji postępowania scaleniowego. Strony miały możliwość uzupełnienia, doprecyzowania zarzutów wnoszonych w trakcie postępowania czy zawartych w odwołaniach, a także przedstawienia dodatkowych dowodów, które w ich ocenie mają wpływ na wynik sprawy i zasadność podnoszonych przez nich argumentów. Przeprowadzono również oględziny w terenie w celu weryfikacji stanu faktycznego na gruncie w odniesieniu do wybranych gospodarstw. W trakcie czynności spisano protokoły, wykonano dokumentację fotograficzną, w tym nalot dronem nad obszarami niezabudowanymi.

Rozpatrując sprawę w postępowaniu odwoławczym należy stwierdzić, co następuje.

Obecnie procedurę scalenia i wymiany gruntów rolnych i leśnych reguluje ustawa o scalaniu. Ustawodawca przyjął założenie, że w ustawie tej uregulowane są konkretne

czynności organów i uczestników postępowania scaleniowego. Natomiast, co do zasady, postępowanie to prowadzi się jak każde postępowanie administracyjne, na bazie podstawowego aktu prawnego w tym zakresie, a więc Kpa. Podkreślić należy, że organ odwoławczy nie jest ograniczony ani ramami odwołania, ani ustaleniami organu pierwszej instancji. Weryfikacja decyzji dokonywana jest w postępowaniu odwoławczym kompleksowo, w każdym aspekcie jej prawidłowości, niezależnie od zakresu zarzutów i żądań stron.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o scalaniu celem scalenia gruntów jest tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych, racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, dostosowanie granic nieruchomości do systemu urządzeń melioracji wodnych, dróg oraz rzeźby terenu. Istotną przesłanką oceny celowości przeprowadzenia postępowania scaleniowego obiektu Dybów jest zbiorowy wniosek właścicieli gruntów tej wsi z dnia 24 sierpnia 2020 r., który wpłynął do Starosty Sokołowskiego w dniu 20 stycznia 2022 r. Zgodnie z jego treścią siedemdziesięciu trzech właścicieli gruntów wsi Dybów wskazało niekorzystną strukturę obszarową tj. uciążliwą szachownicę gruntów utrudniającą racjonalne prowadzenie gospodarstw rolnych. Jest to istotna przesłanka merytoryczna dla przeprowadzenia scalenia gruntów o niekorzystnym rozłogu gruntów, co może zostać osiągnięte jedynie poprzez realizację projektu scalenia gruntów. Ocena niekorzystnego rozłogu gruntów pochodzi bezpośrednio od najbardziej zainteresowanych i znających lokalne uwarunkowania uprawy ziemi właścicieli gospodarstw rolnych. Analiza danych pochodzących z egib oraz mapy obszaru scalenia potwierdziła, że obszar scalenia jest obszarem intensywnie użytkowanym rolniczo bądź wykorzystywanym do produkcji leśnej o strukturze nadmiernie rozdrobnionych, rozumianych jako posiadanie przez właścicieli dużej liczby działek o małej powierzchni i niekorzystnym kształcie (działki wąskie, wydłużone), co stanowi przyczynę obniżenia dochodowości tych produkcji. Powyższe zostało potwierdzone również w trakcie oględzin. Ponadto, na analizowanym obszarze można zidentyfikować działki nieposiadające dojazdu do drogi publicznej, a szerokość i jakość części dróg obsługujących pola uprawne jest niewystarczająca do obsługi współczesnego sprzętu rolniczego. Powyższe jednoznacznie wskazuje na obszarze scalenia obiektu „Dybów” występowały merytoryczne przesłanki do wszczęcia postępowania scaleniowego.

Czynności związane z opracowywaniem szacunku gruntów były wykonywane zgodnie z art. 33a ustawy o scalaniu, ponieważ wówczas na obszarze całego kraju obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Postanowieniem

Starosty Sokołowskiego nr G.661.6.11.2022/4 z dnia 14 września 2022 r. powołano 8-osobowy zespół do spraw scaleń, który pełnił funkcje rady uczestników scalenia. W skład zespołu weszli sołtys wsi Dybów, trzech członków Rady Sołeckiej Dybowa, przedstawiciel gminy Kosów Lacki oraz trzech właścicieli gospodarstw rolnych na obszarze objętym scaleniem. Ze względu na niewielki udział gruntów zarządzanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁵ w powierzchni gruntów objętych scaleniem, w skład zespołu ds. scaleń nie został powołany przedstawiciel KOWR. Zespół do spraw scaleń w dniu 19 października 2022 r. podjął uchwałę w sprawie ustalenia zasad szacunku gruntów obiektu „Dybów”. Na zebraniu w dniu 19 października 2022 r. stawiła się wystarczająca liczba członków zespołu.

Zgodnie z art. 10 ustawy o scalaniu grunty objęte scaleniem szacuje oraz opracowuje projekt scalenia upoważniony przez starostę geodeta-projektant scalenia, przy udziale powołanej przez ten organ komisji pełniącej funkcje doradcze. Starosta Sokołowski, zarządzeniem nr 3/2023 z dnia 18 stycznia 2023 r. powołał Komisję Scaleniową⁶ pełniącą funkcje doradcze, o której mowa w ww. przepisie. W skład komisji weszli: przedstawiciel Starosty Sokołowskiego, członkowie zespołu do spraw scaleń oraz przedstawiciel Mazowieckiej Izby Rolniczej. W aktach postępowania nie zawarto wyjaśnień dotyczących braku powołania do składu komisji przedstawiciela społeczno-zawodowych organizacji rolników. W przekazanym materiale dowodowym postępowania scaleniowego stwierdzono niejednoznaczności związane z procedurą szacunku porównawczego gruntów. W aktach odnaleziono zawiadomienie o planowanych spotkaniach zespołu ds. scaleń w dniach: 9 stycznia 2023 r. i 24 stycznia 2023 r. Jednocześnie w aktach znajdują się protokoły z zebrań zespołu ds. scaleń, które odbyły się w dniach 16 stycznia 2023 r. oraz 24 stycznia 2023 r. i protokół ze spotkania komisji z dnia 9 stycznia 2023 r. Zgodnie z protokołem z dnia 16 stycznia 2023 r. Krzysztof Parzych - geodeta-projektant scalenia (upoważnienie nr G.661.6.9.2022/3 z dnia 19 sierpnia 2022 r.) wraz z zespołem ds. scaleń przystąpił do czynności związanych z opracowaniem szacunku porównawczego gruntów poddanych scaleniu. W opracowaniu szacunku wzięło udział czworo członków ośmioosobowego zespołu ds. scaleń. Zgodnie z ww. protokołem czynności szacunkowe zakończono w dniu 10 stycznia 2024 r. Z kolei dzień przed zakończeniem czynności szacunkowych tj. 9 stycznia 2023 r. odbyło się zebranie komisji, w którym uczestniczyło czworo jej członków (połowa składu komisji). Uczestniczący w

⁵ dalej: KOWR;

⁶ dalej: komisja;

spotkaniu członkowie komisji zapoznali się z wynikami szacunku porównawczego gruntów i uznali, że może on być przedmiotem wyłożenia do wglądu uczestnikom scalenia gruntów.

W szacunku porównawczym dla obiektu „Dybów” ogółem wyodrębniono 1092 jednostkowe kontury szacunkowe, co w sumie przełożyło się na 245 konturów szacunkowych o różnej wartości szacunkowej, które zostały uwidocznione na mapie szacunku gruntów. W celu określenia wartości drzewostanów zgodnie z uchwałą z dnia 19 października 2022 r., został sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy.

Starosta Sokołowski zawiadomił w formie obwieszczenia z dnia 30 grudnia 2022 r., uczestników scalenia o wyłożeniu do publicznego wglądu w Dybowie, wyników oszacowania gruntów i lasów. Zgodnie z przepisami art. 31 i art. 33 pkt 3 ustawy o scalaniu zawiadomienie o wyłożeniu wyników oszacowania gruntów należy obwieścić co najmniej 7 dni przed terminem ich wyłożenia, czego Starosta Sokołowski nie dopełnił. Obwieszczenie to wywieszono na stosownych tablicach ogłoszeń w dniach od 3 do 10 stycznia 2023 r., z kolei wyłożenie rozpoczęło się w dniu 16 stycznia 2023 r. W myśl art. 49 pkt 2 Kpa zawiadomienie poprzez publiczne obwieszczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia jego udostępnienia. W tym miejscu wskazać należy, że starosta uchybił wszystkim wskazanym powyżej przepisom.

Z treści protokołu z dnia 24 stycznia 2023 r. wynika, że z szacunkiem porównawczym gruntów w okresie od 16 do 21 oraz 23 stycznia 2023 r. zapoznało się 140 uczestników scalenia, co stanowi ponad 62% ogółu uczestników. Żaden z uczestników scalenia nie złożył zastrzeżeń do dokonanego szacunku. W przypadku prawidłowego zawiadomienia starosty o wyłożeniu wyników szacunku porównawczego gruntów, większa liczba uczestników scalenia mogłaby zapoznać się z wynikami. Należy także wskazać, że w okresie wyłożenia szacunku gruntów istniała możliwość składania geodecie - projektantowi propozycji co do sposobu wydzielenia gruntów w zamian za grunty dotychczas posiadane (tzw. życzenia do projektu scalenia). Zespół do spraw scaleń uchwałą z dnia 24 stycznia 2023 r. wyraził zgodę na dokonany szacunek porównawczy gruntów obiektu scaleniowego. W jednogłośnie głosowaniu wzięło udział siedmiu z ośmiu członków zespołu.

Szacunek porównawczy gruntów ma kluczowe znaczenie dla całego postępowania scaleniowego, ponieważ umożliwia ustalenie wartości poszczególnych działek przed rozpoczęciem procesu scalenia. Istotne jest zatem prawidłowe zawiadamianie uczestników postępowania scaleniowego, zespołu ds. scaleń oraz komisji scaleniowej o terminach organizowanych spotkań, które zapewnia, że wszystkie strony postępowania mogą w pełni

uczestniczyć w procesie scalania oraz zgłaszać ewentualne zastrzeżenia do przedstawianych wyników szacunkowych. W aktach nie odnaleziono zawiadomienia o zebraniu zespołu w dniu 16 stycznia 2023 r., w którym wzięło udział tylko czworo jego członków. Dodatkowo uchybienia w zawiadomieniu uczestników scalenia o możliwości zapoznania się z wynikami szacunku gruntów, a także różnice w danych wskazanych w dokumentach wskazują na nieprawidłowości w procesie ustalania szacunku porównawczego gruntów. Powyższe wpływa na transparentność i rzetelność całego postępowania w zakresie scalenia obiektu Dybów, co zostało zasadnie podniesione przez uczestników scalenia w zbiorowym odwołaniu.

Efektem scalania jest to, że wszystkie osoby uczestniczące w tym procesie tracą prawo własności lub inne prawa do dotychczas posiadanego gruntu, zachowują natomiast w tym samym rozmiarze prawa do wydzielonego w drodze scalenia gruntu ekwiwalentnego. Zasada ekwiwalentności wyrażona jest w art. 8 ustawy o scaleniu. Zgodnie z powyższym przepisem uczestnik scalenia otrzymuje grunty o równej wartości szacunkowej w zamian za grunty dotychczas posiadane. W przypadku gdy to wydzielenie jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione za równą wartość szacunkową uważa się wartość o różnicy nie przekraczającej 3%. W tym miejscu należy podkreślić, że prawodawca jasno określił jako podstawowe kryterium ekwiwalentności wartość szacunkową gruntów, a nie ich powierzchnię. W myśl art. 14 ust. 2 ustawy o scalaniu przy zachowaniu wartości gruntów sprzed scalenia, bez zgody uczestnika scalenia, różnica powierzchni wydzielonych mu gruntów w stosunku do powierzchni gruntów objętych scaleniem nie może przekraczać: 20% powierzchni gruntów objętych scaleniem oraz 10% dotychczas posiadanych gruntów o szczególnie wysokiej przydatności rolniczej lub gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze. Oznacza to, że powierzchnia gruntów po scaleniu może się zmieniać, jednak te zmiany muszą mieścić się w określonych granicach, zapewniając równowartość wartości gruntów sprzed scalenia.

Analizując zgromadzony materiał dowodowy, stwierdzono, że wartość szacunkowa gruntów gospodarstwa nr 32 przed scaleniem wynosiła 9 155,20 zł, natomiast wartość gruntów przyznanych w nowym stanie posiadania to 10 147,61 zł. Różnica wartości gruntów przed i po scaleniu wynosi 992,41 zł, co stanowi 10,84%. W podobny sposób, dla gospodarstwa nr 185, różnica wartości gruntów przed i po scaleniu przekracza dopuszczalny próg 3%, wynosząc 3,96%. Ponownie wskazać należy, że co do zasady uczestnik postępowania scaleniowego za dotychczas posiadane grunty powinien otrzymać grunty o równej wartości szacunkowej. Wyjątek od tej zasady określa art. 8 ust. 2 ustawy o scalaniu, dopuszczając różnicę wartości

nieprzekraczającą 3% w przypadku, gdy wydzielenie gruntów o równej wartości jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione. Nadto wskazać należy, że na zgodny wniosek zainteresowanych uczestników, dopuszczalne jest wydzielenie gruntów o innej wartości szacunkowej z możliwością uiszczenia stosownych dopłat, zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o scaleniu. W analizowanej sprawie nie zastosowano dopłat do wskazanych gospodarstw, a różnica wartości szacunkowych gruntów przed i po scaleniem przekracza dopuszczalny limit. Takie postępowanie stanowi naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o scalaniu, co negatywnie wpływa na sytuację wszystkich uczestników postępowania, a także na prawidłowość i zgodność całego postępowania scaleniowego z przepisami prawa. W konsekwencji powyższe doprowadziło do wniesienia roszczeń przez uczestników scalenia oraz konieczności weryfikacji decyzji Starosty Sokołowskiego.

Należy również odnieść się do zapisu art. 17 ustawy o scalaniu, który stanowi, że grunty niezbędne m.in. pod ulice i drogi publiczne wydziela się z gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy. Jeżeli jednak na terenie objętym scaleniem nie ma gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i gruntów gminy, grunty pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych lub leśnych wydziela się z gruntów uczestników scalenia, a każdemu z nich zmniejsza się przysługujący mu obszar gruntów o część, której wartość szacunkowa odpowiada stosunkowi wartości szacunkowej gruntów przeznaczonych na wymieniony cel do wartości wszystkich scalanych gruntów. Mając na uwadze powyższe, niezrozumiałe pozostaje pominięcie w przypadku gospodarstwa nr 32 współczynnika potrąceń przy określaniu wartości gruntów. W dostępnych aktach brak jest uzasadnienia dla takiego działania, które stanowi naruszenie wymogów określonych w przytoczonym przepisie i zasady ekwiwalentności, pozwalającej uwzględnić krzyżujące się interesy uczestników scalenia.

Okazanie projektu scalenia miało miejsce w dniach od 21 do 29 sierpnia 2023 r. w świetlicy wiejskiej w Dybowie. O powyższych czynnościach uczestnicy scalenia zostali zawiadomieni poprzez obwieszczenia Starosty Sokołowskiego, znak: G.661.6.27.2022/2, z dnia 24 lipca 2023 r. Obwieszczenie to zostało wywieszone na stosownych tablicach ogłoszeniowych, jednak wbrew wymaganiom art. 49 ust. 2 Kpa zostało pozostawione na okres jedynie 7 dni. Stanowi to naruszenie przepisów proceduralnych w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Postępowanie scaleniowe, jako proces bezpośrednio wpływający na prawa majątkowe uczestników, wymaga szczególnej staranności proceduralnej. Prawidłowe informowanie uczestników o przebiegu postępowania, w tym o terminach i czynnościach, ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia transparentności, rzetelności oraz

ochrony ich praw. Nieprawidłowości w tym zakresie naruszają prawa stron i podważają prawidłowość całego procesu.

Pomimo wadliwości zawiadomienia, z projektem scalenia zapoznało się 127 uczestników scalenia (59%), bez zastrzeżeń projekt przyjęło 70 uczestników (32%), 57 uczestników złożyło zastrzeżenia do wykazu oświadczeń (26%). Do Starosty Sokołowskiego złożono również 23 pisma z zastrzeżeniami. Zgłoszone zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Starostę Sokołowskiego po konsultacjach z Komisją Scaleniową. Komisja opiniowała zastrzeżenia w dniach od 26 do 28 października i od 30 do 31 października 2023 r. , a protokoły z tych posiedzeń zawierały opinie na temat zgłoszonych uwag. Na każdym posiedzeniu obecna była wystarczająca liczba członków komisji. W wyniku składanych zastrzeżeń projekt ulegał kilkakrotnym zmianom, a po każdej z nich ponownie przeprowadzano procedurę jego okazania. Ostatecznie przygotowanego projektu scalenia nie zaakceptowało 11 uczestników. Powyższe działania były zgodne z procedurami zawartymi w art. 24 – 26 Kpa, lecz z uwagi na niezastosowanie art. 49 pkt 2 Kpa przy zawiadamianiu uczestników scalenia przez obwieszczenie nie można ocenić ich pozytywnie.

W tym miejscu należy także podnieść, że w datach kiedy projekt scalenia ulegał zmianom w skutek złożonych zastrzeżeń przez uczestników postępowania w dniu 17 października 2023 r. Starosta Sokołowski wydał decyzję częściową dotyczącą zatwierdzenia projektu scalenia na obiekcie Dybów w zakresie dróg dojazdowych. W dniu 4 listopada 2024 r. Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie nadzwyczajne, którego celem jest zbadanie zasadności stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji, w oparciu o przesłankę rażącego naruszenia prawa przy jej wydaniu art. 156 §1 pkt 2 Kpa.

Dopuszczalność wydania decyzji częściowej, w myśl art. 104 § 2 Kpa, wiąże się z charakterem przedmiotu postępowania, który może być w tym sensie podzielny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie kolejno co do istoty o kilku elementach składających się na całe uprawnienie lub obowiązek. Zgodnie z zasadą prawdy materialnej decyzja częściowa może być wydana wówczas, gdy część sprawy została dostatecznie wyjaśniona i jest tego rodzaju, że może być przedmiotem odrębnego rozstrzygnięcia. Decyzja częściowa kończy sprawę jedynie w części objętej rozstrzygnięciem. Specyfika postępowania scaleniowego zdeterminowana jest pojęciem obszaru scalenia, o którym stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o scalaniu. Obszar ten wyznaczony zostaje, stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, przez określenie granic i powierzchni obszaru scalenia w postanowieniu o wszczęciu postępowania scaleniowego. Wyznaczony obszar scalenia ma charakter wiążący dla całego postępowania i wyznacza zakres

przedmiotowy sprawy administracyjnej. Zgodnie z orzecznictwem sądowo administracyjnym konsekwencją tak ukształtowanej sprawy w postępowaniu administracyjnym jest wymóg oceny całego postępowania. Mimo, iż w skład obszaru scalenia wchodzi indywidualnie oznaczone działki, jednak decyzja scaleniowa nie jest sumą jednostkowych decyzji skierowanych do poszczególnych działek. Sytuacja prawna każdego z uczestników scalenia, rozstrzygana początkowo w projekcie scalenia, a następnie w zatwierdzającej go decyzji administracyjnej wpływa na ukształtowanie sytuacji pozostałych uczestników. Sytuacja prawna każdego z uczestników scalenia, rozstrzygana początkowo w projekcie scalenia, a następnie w zatwierdzającej go decyzji administracyjnej wpływa na ukształtowanie sytuacji pozostałych uczestników. Zatem niezrozumiałe jest zatwierdzanie przez Starostę Sokołowskiego projektu scalenia obiektu Dybów w części dotyczącej dróg, dodatkowo w okresie rozstrzygania zarzutów złożonych do projektu scalenia. Powyższe działanie Starosty stanowi ingerencję w zasadę ekwiwalentności, ograniczając możliwość rozstrzygnięcia zastrzeżeń do projektu scalenia poprzez ograniczenie dostępnej powierzchni i możliwego kształtu granic działek, a także naruszenie art. 104 § 2 Kpa. Na taki negatywny skutek tej praktyki uwagę zwrócił Pan ██████████ w swoim odwołaniu, a więc z uwagi na wydanie decyzji częściowej w zakresie dróg, konieczne było w zmienianym po uwagach uczestników scalenia wydzielenie wąskiej działki nr 1000, aby poprawić funkcjonalność użytkową na tym obszarze. Finalnie, po scaleniu będą na tym obszarze występować działki ewidencyjne niezgodne z definicją zawartą w § 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁷, a ich wyodrębnienie nie będzie wynikało z wyjątków określonych przywołanym przepisem, co jest niezgodne z prawem.

W dniu 28 maja 2024 r. Starosta Sokołowski wydał postanowienie nr G.661.28.2022/3 prostującą omyłkę pisarską występującą w powyższej decyzji częściowej w zakresie określenia działki nr 11 (poprawnie nr 513). Niniejsze postanowienie ogłoszono w dniu 31 maja 2024 r. na okres 7 dni. Ponownie wskazać należy na uchybienie przez starostę przepisowi z art. 49 ust. 2 Kpa. Błędne obwieszczenie doprowadziło do sytuacji, że postanowienie w sprawie oczywistej omyłki pisarskiej nie zostało doręczone zgodnie z wymogami prawa. W dalszym ciągu nie minął okres na składanie zażaleń na nie, co oznacza, że nie uzyskało ono waloru ostateczności.

Ponadto, Starosta Sokołowski wydając decyzję częściową nr G.661.6.27.2022 z dnia 17 października 2023r., a następnie decyzję nr G.661.6.41.2022 z dnia 6 czerwca 2024 r.,

⁷ tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 219

zatwierdzającą projekt scalenia obiektu Dybów, orzekł ponownie w sprawie zatwierdzenia projektu scalenia dotyczącego dróg dojazdowych, stanowiących działki nr 1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21 i 23 w miejscowości Dybów. Działanie to narusza zasadę powagi rzeczy osądzonej oraz przepis art. 16 § 1 Kpa, zgodnie z którym decyzja ostateczna jest wiążąca i nie podlega ponownemu rozstrzygnięciu w tej samej sprawie. W zakresie działki nr 11 wskazać należy, że w rejestrze szacunku porównawczego gruntów wydzielonych pod drogi w wyniku scalenia z dnia 25 maja 2023 r. oraz w rejestrze szacunku porównawczego gruntów po scaleniu z dnia 12 marca 2024 r. powierzchnia działki nr 11 i jej wartość nie są spójne, zaś działka nr 513 nie występuje.

Scalenie gruntów zaliczane jest do jednego z najtrudniejszych procesów prawnych, administracyjnych oraz społeczno-ekonomicznych. Składa się z wielu etapów, w których występuje znaczna zmienność czynników, wpływających na czasochłonność oraz efektywność całego procesu. Rozstrzygnięta początkowo w projekcie scalenia, a następnie w zatwierdzającej go decyzji administracyjnej sytuacja prawna każdego z uczestników scalenia wpływa nierozzerwalnie na ukształtowanie sytuacji pozostałych uczestników. Interesy uczestników postępowania scaleniowego, chronione są odpowiednią procedurą, która zapewnia przejrzystość i możliwość czynnego udziału w procesie. W ramach tej procedury projektowane rozwiązania są ujawniane, a wszyscy zainteresowani mają prawo do uczestnictwa w podejmowaniu kluczowych decyzji, zgłaszane zastrzeżenia rozpatrywane są komisyjnie, a uczestnicy postępowania reprezentowani są przez radę uczestników scalenia/zespół ds. scaleń, którego członkami są m.in. właściciele gospodarstw rolnych z obszaru objętego scaleniem. Istotne w procedurze scalania jest prawidłowe zawiadamianie uczestników postępowania scaleniowego, o wszystkich czynnościach mających wpływ na ich prawa i obowiązki. Tylko w ten sposób można zapewnić pełne uczestnictwo stron w procesie scalania, zapewnić możliwość zapoznania się z zasadami i etapami procesu scalania, możliwość zgłaszania ewentualnych życzeń i zastrzeżeń na każdym etapie tego postępowania. Nieuniknione jest, że w toku postępowania scaleniowego zwykle rodzą się liczne konflikty pomiędzy uczestnikami oczekującymi wyłącznie na poprawę ich warunków gospodarowania. Rozstrzygnięcie organów w tym zakresie ma charakter uznaniowy, jednak powinno być oparte jest na zasadzie ekwiwalentności.

W związku ze stwierdzeniem istotnych uchybień proceduralnych, które miały miejsce w toku postępowania scaleniowego, organ odwoławczy ogólnie odniesie się zarzutów zawartych w odwołaniach. Stwierdzone nieprawidłowości mają charakter fundamentalny

i uniemożliwiają rzetelną ocenę zasadności podnoszonych argumentów. Wskazać należy, że działania Starosty Sokołowskiego pozostają w sprzeczności z zasadą praworządności (art. 6 Kpa), która nakłada na organy administracji obowiązek działania zgodnie z przepisami prawa.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Starosta Sokołowski powinien przeprowadzić postępowanie bezwzględnie przestrzegając przepisów proceduralnych, w tym zasad rzetelności i transparentności, zapewniając stronom możliwość czynnego udziału na każdym etapie postępowania oraz dokonać korekty projektu scalenia mając na uwadze nieprawidłowości wskazane w meritum, w tym zasadę ekwiwalentności. Z całą stanowczością podkreślić należy, że obowiązkiem organu administracji publicznej w myśl art. 8, 9 Kpa jest należyte i wyczerpujące informowanie stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. To organy czuwają nad tym, aby osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Natomiast wszelkie działania mają być podejmowane w sposób budzący zaufanie uczestników do władzy publicznej. Wszystkie te przepisy prawa zostały naruszone przez Starostę Sokołowskiego w kontrolowanym postępowaniu administracyjnym.

Należy również krótko odnieść się do treści zaskarżonej decyzji. Stanowi ona de facto mało rzetelne sprawozdanie z czynności przeprowadzonych w toku sprawy, zakończone oceną zawartą w 6 punktach, niemniej jednak nie jest jasne na podstawie jakich przesłanej organ I instancji doszedł właśnie do takich wniosków. Zgodnie z art. 107 § 3 Kpa uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie stanowi integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część tego aktu. Obowiązek jego sporządzenia wiąże się także z wyrażoną w art. 11 Kpa zasadą przekonywania, która zobowiązuje organy administracji publicznej do dołożenia szczególnej staranności w uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć. Motywy decyzji powinny odzwierciedlać rację decyzyjną i wyjaśnić tok rozumowań prowadzących do zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego do rzeczywistej sytuacji faktycznej. Zadaniem uzasadnienia faktycznego jest wskazanie faktów i dowodów, które legły u podstaw wydania decyzji. W rezultacie, powinno ono zawierać ustosunkowanie się do tych faktów i dowodów, które przemawiają za podjętym rozstrzygnięciem, lecz także do tej części faktów i dowodów, którym

organ administracji nie przyznał mocy dowodowej przy podejmowaniu decyzji. Konsekwentnie też przyjmuje się, że zasada przekonywania nie jest zrealizowana, gdy organ pominie milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy. Wszelkie okoliczności i zarzuty strony, a zwłaszcza te, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy lub twierdzenia uważane przez strony za istotne dla sposobu załatwienia sprawy powinny być rzetelnie omówione i wnikliwie przeanalizowane przez organ rozpatrujący sprawę.

W uzasadnieniu decyzji Starosta Sokołowski zwraca uwagę na włączenie do obszaru scalenia specyficznego obszaru, a więc kompleksu leśnego „Gaj”. Celem powyższego miało być zakończenie/zneutralizowanie sporów dotyczących granic. Mając powyższe na uwadze, nie wyjaśniono w zaskarżonej decyzji racjonalności opracowanego projektu na tym obszarze. Organ I instancji krótko opisał swoje działania podejmowane w tym zakresie. Treść złożonych odwołań, a także przeprowadzone oględziny na gruncie wskazują raczej, że nie dość, iż nie wyeliminowano sporów w zakresie granic, to wręcz konflikty te się nasiliły. Należy przypomnieć, że w procedurze scalenia bardzo duże znaczenie ma aspekt społeczny. Jak już wcześniej zaznaczono, niejednokrotnie występują przypadki, że nie wszyscy uczestnicy scalenia będą zadowoleni z rozwiązań zawartych w opracowanym projekcie, mając na względzie przede wszystkim swoje indywidualne korzyści, niemniej w takiej sytuacji organ powinien dołożyć wszelkich starań, aby uzasadnienie decyzji mogło przekonać jej adresatów do słuszności przygotowanego rozwiązania i jego zgodzie z przepisami prawa. Podobnie, zupełnie pominięto udowodnienie, że ustalenia granic działek ewidencyjnych przeprowadzone na omawianym obszarze zostały przeprowadzone w sposób prawidłowy. Powyższe ma znaczenie szczególnie w sytuacjach, kiedy podczas ustalenia przebiegu granic na gruncie strony nie zaakceptowały przebiegu granicy wskazanego przez geodetę. Należy zauważyć, że zaskarżona decyzja nie rozstrzyga tylko i wyłącznie o zatwierdzeniu projektu scalenia obiektu „Dybów”. W punkcie VIII Starosta Sokołowski orzekł o zatwierdzeniu granic i powierzchni działek dotychczasowych wymienionych w załączniku nr 7 do decyzji, które uległy zmianie w wyniku ich protokolarnego ustalenia.

Kwestionowana decyzja Starosty Sokołowskiego nr G.661.6.41.2022 z dnia 6 czerwca 2024 r. została wydana z naruszeniem przepisów postępowania oraz przepisów prawa materialnego tj. ustawy o scalaniu, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Z powyższych względów zasadne jest wydanie decyzji na podstawie art.138 § 2 Kpa. Przy ponownym załatwieniu sprawy Starosta Sokołowski

przeprowadzi postępowanie zgodnie z procedurą określoną przepisami prawa, realizując wszelkie obowiązki wynikające zarówno z przepisów prawa materialnego jak i administracyjnego, również w zakresie informacyjnym względem stron postępowania.

Pouczenie

Decyzja jest ostateczna i nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Stronie przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego na adres: pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa. Wpis od sprzeciwu wynosi 100,00 zł. Opłatę można wnieść w kasie właściwego sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy tego sądu. Zgodnie z ustawą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stronie przysługuje prawo ubiegania się o zwolnienie z kosztów sądowych oraz przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243-262 ppsa.

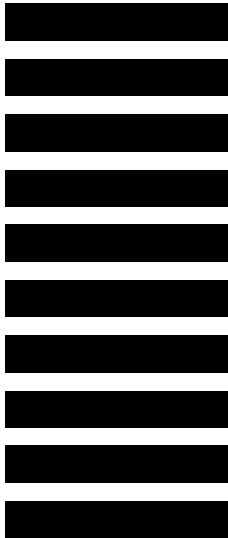
Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sebastian Bała
Mazowiecki Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

████████████████████
████████████████████
████████████████████
████████████████████
████████████████████
████████████████████
████████████████████
████████████████████



19. Starosta Sokołowski (ePUAP)

20. Pozostałe strony (uczestnicy scalenia) w drodze publicznego obwieszczenia poprzez wywieszenie niniejszego zawiadomienia na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń gminy Kosów Lacki oraz na tablicy ogłoszeń sołectwa Dybów i BIP Starostwa Powiatowego w Sokołowie Podlaskim (<https://samorząd.gov.pl/web/powiat-sokolowski>).

Z dniem upływu terminu, o którym mowa powyżej, niniejszą decyzję uważa się za doręczoną wszystkim uczestnikom scalenia.

BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie (<http://bip.mazowieckie.pl>)
w zakładce Urząd Wojewódzki –Obwieszczenia