



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 stycznia 2025 r.

WIG-I.7511.1.4.2024.AL

DECYZJA NR 2/2025

Na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 157 i 158 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹ oraz art. 3 ust.1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów², działając z urzędu

stwierdzam nieważność

ostatecznej decyzji Starosty Sokołowskiego nr: G.661.6.27.2022, orzekającej o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów obiektu Dybów, gmina Kosów Lacki, w części dotyczącej dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych, przewidzianych do zagospodarowania poscaleniowego, oznaczonych w projekcie scalenia jako działki ewidencyjne nr: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21 i 23 o łącznej powierzchni 9,1068 ha uwidoczniowych na mapie obszaru scalenia dróg stanowiących załącznik nr 1 oraz w rejestrze szacunku porównawczego gruntów wydzielonych pod drogi w wyniku scalenia oraz o nadaniu niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, ogłoszonej w dniu 26 października 2023 r.

Uzasadnienie

Wojewoda Mazowiecki w toku rozpatrywania odwołań od decyzji Starosty Sokołowskiego nr: G.661.6.41.2022, ogłoszonej dnia 21 czerwca 2024 r., zatwierdzającej projekt scalenia obiektu Dybów, powziął informacje o wydaniu w ramach postępowania scaleniowego na obiekcie Dybów ostatecznej decyzji, nr: G.661.6.27.2022, ogłoszonej w dniu 26 października 2023 r., zatwierdzającej projekt scalenia obiektu Dybów w części dotyczącej wydzielonych dróg dojazdowych, przeznaczonych do zagospodarowania poscaleniowego.

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

Wydając powyższe rozstrzygnięcie Starosta Sokołowski uzasadnił je koniecznością realizacji i rozliczenia projektu, którego był beneficjentem, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich do 30 czerwca 2025 r. oraz potrzebą szybkiego rozpoczęcia prac nad budową i przebudową dróg dojazdowych. Podstawą wydania decyzji nr: G.661.6.27.2022 było uznanie, że art. 104 § 2 Kpa pozwala na wydanie decyzji częściowej w tej sprawie, a uczestnicy scalenia nie zgłosili istotnych zastrzeżeń dotyczących projektu dróg.

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, ogłoszono w dniu 31 maja 2024 r. na okres 7 dni.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda Mazowiecki wszczął z urzędu postępowanie w zakresie zbadania zasadności stwierdzenia nieważności wyżej opisanej decyzji Starosty Sokołowskiego, w oparciu o przesłankę rażącego naruszenia prawa przy jej wydaniu (art. 156 §1 pkt 2 Kpa), o czym poinformował strony zawiadomieniem z dnia 4 listopada 2024 r.

Realizując zalecania zawarte w art. 9 i art. 10 Kpa zawiadomieniem z dnia 28 listopada 2024 r. poinformowano strony postępowania o zgromadzeniu pełnego materiału dowodowego oraz o przysługującym prawie zapoznania się z aktami sprawy oraz zgłaszania uwag i wniosków, do czasu wydania decyzji.

Wojewoda Mazowiecki decyzją nr 212/2024 z dnia 20 listopada 2024 r. uchylił decyzję Starosty Sokołowskiego nr G.661.6.41.2022 z dnia 6 czerwca 2024 r. zatwierdzającą 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 i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Rozpatrując sprawę w postępowaniu nadzwyczajnym należy stwierdzić, co następuje.

Art. 33 ustawy o scalaniu zawiera ogólną zasadę stanowiącą, że sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą mają zastosowanie przepisy Kpa. W ustawie o scalaniu brak jest regulacji dotyczących przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt scalenia. Zasady dotyczące procedury stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej zawarte są w art. 156 - 159 Kpa. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest postępowaniem, którego przedmiotem jest przeprowadzenie kontroli prawidłowości decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym. Stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych zawartej w art. 16 § 1 Kpa. Może ono mieć miejsce wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej

jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 Kpa. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ma na celu zbadanie zgodności z prawem decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym według stanu na dzień jej wydania, a co istotne, celem nie jest ponowne rozpoznanie sprawy w jej całości. W postępowaniu tym nie ma, co do zasady, miejsca na prowadzenie postępowania dowodowego w takim zakresie, jaki jest wymagany w zwykłym postępowaniu administracyjnym. Jak wyżej wspomniano, w art. 156 § 1 Kpa zawarto przesłanki pozwalające na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. W świetle tej regulacji organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości, wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco, została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały, w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą, zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Stosownie do art. 156 § 1 pkt 2 Kpa organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Z brzmienia przytoczonej normy wynika, iż nie każde naruszenie prawa pociąga za sobą nieważność decyzji, ale tylko przypadki oczywistego i ciężkiego naruszenia prawa. Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym. Chodzi zatem o przypadki, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części. Zgodnie z orzecznictwem sądowo administracyjnym skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa. W tej mierze podnosi się w orzecznictwie, że o uznaniu naruszenia prawa za rażące decydują łącznie trzy przesłanki: (1) oczywistość naruszenia prawa, (2) charakter naruszonego przepisu, (3) oraz skutki gospodarcze i społeczne, które wywołuje decyzja (np. wyrok NSA z dnia 19 marca 2024 r., I OSK 2879/20, LEX nr 3712094).

Nie jest natomiast rolą postępowania nadzwyczajnego rozpatrywanie kwestii merytorycznych sprawy, w tym jej istoty. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że wniosek z dnia 18 listopada 2024 r. złożony przez część mieszkańców sołectwa Dybów, w tym

sołtysa wsi, w którym część uczestników scalenia domaga się odwołania dotychczasowej komisji scaleniowej i powołania nowej, nie może stanowić przedmiotu niniejszego postępowania. Uczestnicy scalenia mają możliwość złożenia wniosku o odwołanie dotychczasowej komisji scaleniowej i powołanie nowej do Starosty Sokołowskiego, biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz wytyczne zawarte w decyzji Wojewody Mazowieckiego nr 212/2024.

Kontrolowane 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 dotyczącą wskazanej powierzchni całego obrębu Dybów. W dniu 17 października 2023 r. Starosta Sokołowski wydał decyzję częściową nr: G.661.6.27.2022, zatwierdzającą projekt scalenia gruntów obiektu "Dybów" w zakresie dróg dojazdowych, która została ogłoszona w dniu 26 października 2023 r., będącą przedmiotem niniejszego postępowania. 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, ogłoszono w dniu 31 maja 2024 r. na okres 7 dni. Art. 49 ust. 2 Kpa wskazuje, że zawiadomienie poprzez publiczne obwieszczenie 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. Obwieszczenie postanowienia w sprawie oczywistej omyłki pisarskiej na okres jedynie 7 dni doprowadziło do sytuacji, w której postanowienie to 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. Mając na uwadze powyższe, w niniejszej decyzji nie orzeczono w tym zakresie.

W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie miało wydanie przez Starostę Sokołowskiego decyzji częściowej w zakresie zatwierdzenia projektu scalenia obiektu „Dybów” dotyczącej projektowanych dróg dojazdowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o scalaniu, obszar scalenia obejmuje grunty położone w jednej lub kilku wsiach lub ich częściach. Przepis ten wymaga, aby decyzja zatwierdzająca projekt scalenia obejmowała całość wyznaczonego obszaru scalenia. Obszar postępowania scaleniowego 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, co potwierdza jednolita linia orzecznicza. Mimo, iż w skład obszaru scalenia wchodzi indywidualnie oznaczone działki, decyzja scaleniowa nie jest sumą jednostkowych decyzji skierowanych do poszczególnych działek. Rozstrzygana początkowo w projekcie scalenia, a następnie w zatwierdzającej go decyzji administracyjnej sytuacja prawna każdego z uczestników scalenia wpływa na ukształtowanie sytuacji pozostałych uczestników. Tymczasem kontrolowana decyzja starosty dotyczyła jedynie fragmentu obszaru – wydzielonych dróg przeznaczonych do zagospodarowania poscaleniowego. W postanowieniu z dnia 28 lutego 2022 r. o wszczęciu postępowania scaleniowego dla obiektu „Dybów”, sprostowanym postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2022 r. wskazano obszar scalenia o powierzchni 619,7684 ha, zaś w kontrolowanej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia w zakresie wydzielenia dróg wskazano obszar 9,1068 ha. Rozbieżność pomiędzy tymi wartościami, stanowi o oczywistym naruszeniu art. 2 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o scalaniu, ponieważ postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego, w którym określono obszar scalenia wyznacza granice procesowe postępowania.

Wskazać należy, że 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. Decyzja częściowa może być wydana jedynie 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. Z treści kontrolowanej decyzji wynika, że rozliczenie i wypłaty odszkodowań za grunty zajęte na poszerzenie dróg mają zostać uregulowane w decyzji dotyczącej zatwierdzenia projektu scalenia pozostałej części obiektu „Dybów”. To zaś potwierdza, że kontrolowana decyzja nie rozstrzyga w pełni nawet w zakresie dróg objętych scaleniem, ponieważ nie dokonano rozliczenia ekwiwalentów za grunty przeznaczone pod te drogi ani nie określono zasad wypłaty odszkodowań. Tym samym decyzja ta narusza art. 104 § 2 Kpa, ponieważ nie spełnia wymogów decyzji częściowej, której rozstrzygnięcie powinno być kompletne i ostateczne w swoim zakresie.

Przesłanka oczywistości naruszenia prawa zachodzi wówczas, gdy naruszenie prawa jest oczywiste, wyraźne i bezsporne, co można zweryfikować poprzez proste zestawienie treści przepisu z treścią rozstrzygnięcia (np. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2024 r., II OSK 2269/21, LEX nr 3759748). Mając to na uwadze wypada zauważyć, że decyzja z 17 października 2023 r.

została wydana na podstawie m.in. przepisu art. 27 ust. 4 ustawy o scalaniu, który wskazuje jakie dodatkowe elementy, poza określonymi w Kpa musi zawierać decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia lub wymiany gruntów. Jak wynika z przywołanej normy (pkt 2) w decyzji scaleniowej niezbędnym jest określenie terminu i zasad objęcia w posiadanie gruntów wydzielonych w wyniku scalenia lub wymiany oraz sposoby rozliczeń pomiędzy uczestnikami scalenia lub wymiany. Takiego rozstrzygnięcia Starosta Sokołowski ewidentnie nie zawarł w decyzji z dnia 17 października 2023 r. czym w sposób oczywisty uchybił normie art. 27 ust. 4 pkt 2 ustawy o scalaniu. Wymaga podkreślenia, że brak fundamentalnego rozstrzygnięcia, do którego zawarcia obliguje wprost ustawa scaleniowa nie jest zatem następstwem błędnej interpretacji czy wadliwego zastosowania przepisu prawa, co wykluczałoby przyjęcie rażącego naruszenia prawa. Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia, poza wymogami określonymi w przepisach Kpa, powinna określać: granice i powierzchnię obszaru scalenia lub wymiany gruntów, terminy i zasady objęcia w posiadanie gruntów wydzielonych w wyniku scalenia lub wymiany oraz sposoby rozliczeń, o których mowa w art. 2 ust. 3, art. 8 (zasada ekwiwalentności), art. 14 ust. 1 oraz w art. 23 ust. 1, przebieg granic nieruchomości w wypadkach, o których mowa w PgiK. Decyzja Starosty Sokołowskiego nr G.661.6.27.2022 zawiera szczegółowe dane dotyczące działek objętych scaleniem w zakresie dróg dojazdowych. Wskazano konkretną powierzchnię działek (9,1068 ha) oraz wymieniono ich numery ewidencyjne. Załącznikiem decyzji jest mapa obszaru scalenia, zatem granice tych działek są wykazane na mapie. Warto zauważyć, że w decyzji podano także terminy związane z objęciem w posiadanie gruntów wydzielonych pod drogi – „z chwilą uprawomocnienia się decyzji”, a także określono termin dotyczący usunięcia nieoszacowanych drzew, krzewów i innych przedmiotów z tych gruntów – nie później niż do 30 czerwca 2025 r. Pomimo tych szczegółów, decyzja zawiera istotne braki. Rejestr szacunku gruntów, który jest kluczowym dokumentem szczegółowo określającym wartość gruntów przed i po scalaniu, nie stanowi załącznika do decyzji. Rejestr ten, jako podstawowy element dokumentacji scaleniowej, powinien zostać dołączony do decyzji, aby umożliwić weryfikację zasadności rozstrzygnięć oraz zapewnić pełną przejrzystość w zakresie rozliczeń i ekwiwalentności gruntów. W decyzji nie podano całkowitej powierzchni obszaru scalenia, który obejmowałby wszystkie grunty objęte projektem. Brakuje również szczegółowych informacji na temat zasad i terminów objęcia w posiadanie gruntów innych niż te związane z drogami. Decyzja Starosty Sokołowskiego nie precyzuje również pełnych zasad rozliczeń dotyczących tych gruntów, wspominając jedynie, że kwestie te będą uregulowane w przyszłej decyzji dotyczącej pozostałej części projektu. W decyzji odniesiono się do kwestii przebiegu granic nieruchomości, zwłaszcza w kontekście

zgłoszonych zastrzeżeń przez uczestników scalenia. Opisano sposób rozstrzygnięcia i zaopiniowania złożonych zarzutów do projektu scalenia w zakresie dróg. Wskazano sytuacje związane z granicami między konkretnymi działkami, jednak nie przedstawiono kompleksowego opisu przebiegu granic na całym obszarze scalenia, co jest wymagane. Jednocześnie kontrolowana decyzja nie zawiera zatwierdzenia nowej struktury przestrzennej gruntów całego obszaru scalenia, ani nie reguluje kwestii rozliczeń i wypłaty odszkodowań za grunty przeznaczone pod drogi. Wskazano jedynie, że kwestia odszkodowań zostanie uregulowana w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia pozostałej części obiektu „Dybów”..

Godzi się zauważyć, że w kontekście zasady trwałości decyzji ostatecznych naruszenie nie każdego przepisu prawa uzasadnia wyeliminowanie decyzji w trybie nieważności. O ile oczywiste uchybienie przepisu zawierającego przykładowo termin instrukcyjny dla organu administracji byłoby nieadekwatnym powodem stwierdzenia nieważności decyzji, o tyle już sprzeniewierzenie się przepisowi, który obliguje organ do określenia praw i obowiązków stron postępowania wymusza już wdrożenie trybu nieważnościowego. Dlatego bezsprzecznie przyjmuje się, że oczywiste naruszenie normy prawa materialnego stanowi w szczególności podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji (Zob. R. Hausner i inni: Komentarz do art. 156 Kpa., Legalis). Jakkolwiek norma art. 27 ust. 4 ustawy o scalaniu postrzegana całościowo może być traktowana jako norma proceduralna, gdyż określa dodatkowe składniki decyzji scaleniowej, nie mniej już przepis art. 27 ust. 4 pkt 2 ustawy scaleniowej, który wymusza uregulowanie praw i obowiązków uczestników scalenia, stanowiąc *de iure* o istocie scalenia jest normą materialną o charakterze fundamentalnym. W rezultacie naruszenie tego przepisu powinno skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo, gdzie akcentuje się, że do rażącego naruszenia prawa dochodzi wówczas, gdy decyzja została wydana *wbrew* zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisie, a także wtedy, gdy *wbrew* przesłankom przepisu nadano prawa lub obowiązki lub ich odmówiono (np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 kwietnia 2010 r., II SA/Bk 58/10, Legalis, wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2024 r., II OSK 1691/21, LEX nr 3756911).

Trzecia z przesłanek rażącego naruszenia prawa nakazuje wziąć pod uwagę skutki gospodarcze i społeczne, które wywołuje inkryminowana decyzja. Innymi słowy, chodzi o ustalenie, czy decyzja rażąco naruszająca prawo rodzi skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (np. wyrok NSA z dnia 19 marca 2024 r., I OSK 2879/20, LEX nr 3712094). W tym aspekcie nie sposób pominąć, że wiodącym powodem, który determinował zakres rozstrzygnięcia w decyzji z 17 października 2023 r. było zachowanie przez Starostę Sokołowskiego terminów pozwalających na skuteczne rozliczenie środków

unijnych przyznanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Tego rodzaju kryterium nie może stanowić podstawy do pozostawienia decyzji z 17 października 2023 r. w obrocie prawnym. Akceptacja innego poglądu równoznaczna byłaby z koniecznością honorowania decyzji obarczonych najcięższymi wadami. W konsekwencji prowadziłyby do sytuacji, że organy administracji w gruncie rzeczy zwolnione były z respektowania przepisów prawa, a nadrzędnym celem dla nich było rozliczenie środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań wiążących się z wydawaniem aktów administracyjnych. Co więcej, godziłyby to w przyznane ustawą prawa i obowiązki stron postępowania (w tym dotyczące wzajemnych rozliczeń), które powinny być ukształtowane prawidłowo wydaną decyzją administracyjną. Jak zaznaczono powyżej decyzja z 17 października 2023 r. pozbawiona została elementarnych składników, które przekładają się na istotę scalenia.

Ponadto, decyzja Starosty Sokołowskiego nr G.661.6.27.2022 była niewykonalna w dniu jej wydania, ponieważ nie regulowała kwestii ekwiwalentu za grunty zajęte pod drogi, pochodzące z innych nieruchomości. Zgodnie z przepisem art. 8 ustawy o scalaniu, wyrażającym zasadę ekwiwalentności uczestnik scalenia w zamian za grunty dotychczas posiadane, otrzymuje grunty o równej wartości szacunkowej. W przypadku gdy to wydzielenie jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione za równą wartość szacunkową uważa się wartość o różnicy nie przekraczającej 3%. Z treści kontrolowanej decyzji wynika, że rozliczenie i wypłaty odszkodowań za grunty zajęte na poszerzenie dróg nastąpi w decyzji zatwierdzającej projekt scalenia pozostałej części obiektu „Dybów”. Tym samym kontrolowana decyzja Starosty Sokołowskiego nadała prawo do gruntów działek wymienionych w sentencji rozstrzygnięcia Gminie Kosów Lacki, ale nie określiła, w jaki sposób uczestnicy scalenia mają zostać rozliczeni za utracone grunty, co czyniło ją niewykonalną z powodów prawnych. Trwała niewykonalność decyzji administracyjnej jest jedną z przesłanek stwierdzenia jej nieważności, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 5 Kpa. Występuje ona, gdy czynności wynikające z treści decyzji są niewykonalne z przyczyn technicznych lub prawnych wynikających z ich charakteru. W omawianej sprawie brak regulacji dotyczących ekwiwalentu oraz zasad rozliczeń uniemożliwia wykonanie decyzji, co kwalifikuje ją jako dotkniętą wadą skutkującą jej nieważnością.

Reasumując, w przeprowadzonym postępowaniu nadzwyczajnym Wojewoda Mazowiecki stwierdził, Starosta Sokołowski wydając decyzję nr: G.661.6.27.2022, ogłoszoną w dniu 26 października 2023 r. naruszył przepisy: art. 2 ust. 1, art. 7 ust. 2, art. 8 oraz art. 27 ust. 4 ustawy o scalaniu, a także art. 104 § 2 Kpa, a charakter naruszeń uniemożliwia akceptację

decyzji jako zgodnej z zasadami praworządności. Doszło zatem do zaistnienia przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa. Ponadto, kontrolowana decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania, ponieważ nie zapewniono rozliczenia ekwiwalentów ani nie wskazano mechanizmu realizacji obowiązków wynikających z decyzji. Niewykonalność ta miała charakter trwały, ponieważ wynikała z braków prawnych i proceduralnych, które uniemożliwiały wykonanie decyzji w zgodzie z obowiązującymi przepisami. Równolegle doszło zatem do zaistnienia przesłanki określonej w art. 156 § 1 pkt 5 Kpa.

Wskazać należy, że Starosta Sokołowski, szczególnie jako beneficjent wsparcia finansowego objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, jest zobowiązany do realizacji powierzonych zadań w sposób zgodny z prawem. Starosta powinien w uzgodnieniu z wykonawcą projektu scalenia odpowiednio zorganizować realizację prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego, aby dochować terminów wskazanych w umowie, nie naruszając jednocześnie zasad wynikających z ustawy o scalaniu i Kpa. Nieprzekraczalny termin zakończenia i rozliczenia projektu nie może stanowić podstawy do ignorowania przepisów prawa materialnego i proceduralnego. Podkreślić należy, że obecne rozwiązania przewidziane w ustawie o scalaniu nie pozwalają na dzielenie procesu scaleniowego na fragmenty, które mogłyby być przedmiotem odrębnych decyzji. Co prawda art. 104 § 2 Kpa dopuszcza możliwość wydania decyzji częściowej, niemniej uzależnione to jest od specyfiki przedmiotu postępowania, który nie tylko musi być podzielny, ale również gwarantować wydanie rozstrzygnięcia zawierającego wszystkie elementy składające na całość uprawnień i obowiązków stron postępowania (np. wyrok NSA z dnia 26 września 2023 r., I OSK 129/01, LEX nr 3630262). Decyzja zatwierdzająca projekt scalenia musi obejmować całość obszaru wyznaczonego w postanowieniu o wszczęciu postępowania scaleniowego i jednocześnie regulować w sposób kompleksowy prawa i obowiązki uczestników scalenia. Tego rodzaju sytuacja nie zachodzi na płaszczyźnie postępowania scaleniowego, gdyż postanowienie o wszczęciu postępowania scaleniowego określa obszar scalenia i tym samym wyznacza procesowe granice sprawy scaleniowej. Oznacza, że ten obszar nie może być w żaden sposób modyfikowany w toku postępowania, w rezultacie czego za niedopuszczalne należy uznać w szczególności rozstrzygnięcie tylko części obszaru scaleniowego. Pożądanym jest podkreślenie, że decyzja scaleniowa jest jedną, integralną decyzją obejmującą obszar scalenia, a nie sumę jednostkowych decyzji skierowanych do poszczególnych działek (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 113/17, LEX nr 2373590).

Podkreślić należy, że scalanie 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. Kluczowym organem całego postępowania jest starosta, któremu ustawodawca powierzył główną rolę w całym procesie (art. 3 ustawy o scalaniu). Jednocześnie postępowania scaleniowe prowadzone w trybie ustawy o scalaniu mają istotne znaczenie dla społeczeństwa, szczególnie w obszarach wiejskich i rolniczych. Są to działania zmierzające do racjonalizacji układu gruntów oraz poprawy warunków ich użytkowania. Scalanie to proces, w którym rozdrobnione i często trudne do uprawy działki są zamieniane na większe, bardziej regularne, lepiej dostępne i funkcjonalne obszary. Po scalaniu grunty są łatwiejsze w użytkowaniu, a drogi dojazdowe i infrastruktura są dostosowane do współczesnych potrzeb. Dzięki uregulowaniu stanu prawnego dróg i fundusze na zagospodarowanie poscaleniowe możliwa jest ich budowa i przebudowa, a także budowa przepustów, melioracji czy innych prac poprawiających użytkowanie gruntów i życie mieszkańców. To, w szerszej perspektywie, prowadzi do zwiększenia wartości nieruchomości oraz wzrostu atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów i nowych mieszkańców.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej decyzji służy odwołanie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w terminie 14 dni od dnia doręczenia. 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. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego na adres pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.

W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sebastian Bała
Mazowiecki Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

Otrzymują:

1. Starosta Sokołowski (ePUAP)
2. Pozostałe strony (uczestnicy scalenia) w drodze publicznego obwieszczenia poprzez wywieszenie niniejszej decyzji na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń gminy Kosów Lacki oraz na tablicach ogłoszeń sołectwa i BIP Starostwa Powiatowego w Sokołowie Podlaskim (<https://samorzad.gov.pl/web/powiat-sokolowski>). Z dniem upływu terminu, o którym mowa powyżej, niniejszą decyzję uważa się za doręczoną wszystkim uczestnikom scalenia.
3. BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie (<http://bip.mazowieckie.pl>) w zakładce Urząd Wojewódzki – Obwieszczenia