



Wojewoda Pomorski

Gdańsk, dnia 11 czerwca 2025 r.

NSP-VIII.431.1.2024.NS

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Starostwo Powiatowe w Chojnicach, dalej określane jako „Starostwo”, ul. 31 Stycznia 56, 89-600 Chojnice
Przedmiot kontroli	1) wywłaszczeń i odszkodowań, 2) zwrotów nieruchomości wywłaszczonych (art. 136-142 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – j.t. Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm., dalej zwanej „ugn”), 3) zezwoleń na zajęcie i udostępnienie nieruchomości oraz zezwoleń na zakładanie ciągów drenażowych i urządzeń służących do przesyłania m.in. energii elektrycznej oraz odszkodowań z tego tytułu (art. 124 ust. 1 ugn, 124 ust. 1a ugn, 124b ust. 1 ugn, 126 ust. 1 ugn, 128 ust. 4 ugn w zw. z 129 ust. 5 pkt 1 ugn), 4) odszkodowań za grunty wydzielone w wyniku podziału pod drogi publiczne z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela (art. 98 ust. 1 w zw. z art. 129 ust. 5 ugn), 5) odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi publiczne, które z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną – Dz. U. z 1998 r., poz. 872), 6) odszkodowań za nieruchomości objęte decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi gminnej lub powiatowej albo o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej gminnej lub powiatowej, przejęte z mocy prawa na własność gmin lub powiatów albo odnośnie których ograniczono sposób korzystania (art. 12 ust. 4a w związku z art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – j.t. Dz. U. z 2024 r., poz. 311, dalej zwanej „specustawa drogowa”), 7) odszkodowań za nieruchomości wchodzące w skład linii kolejowych, które z dniem 1 czerwca 2003 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (art. 37a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji

Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku

ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk

tel.: 58 30 77 508, e-mail: nsp@gdansk.uw.gov.pl

<https://www.gov.pl/web/uw-pomorski>

	i restrukturyzacji Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Koleje Państwowe” – j.t. Dz. U. z 2021 r., poz. 146);
Okres objęty kontrolą	Sprawy zakończone w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 1 stycznia 2024 r. z pominięciem spraw, w których Wojewoda Pomorski wydał decyzje w trybie odwoławczym.
Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli	Art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 190 ze zm.), art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz art. 112-142 ugn
Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli	Data rozpoczęcia: 15 lipca 2024 r., Data zakończenia: 30 października 2024 r.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Obecnie Starostą Chojnickim, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, zwanym dalej „Starostą” jest Pan Marek Szczepański (od 2018 r.).
Skład zespołu kontrolującego	Pani Natalia Szóstak – kierownik zespołu kontrolującego - kierownik Oddziału Orzecznictwa w Wydziale Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, Pani Paulina Górka – starszy inspektor wojewódzki w Oddziale Orzecznictwa, Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, Pani Irena Kramkowska – inspektor wojewódzki w Oddziale Orzecznictwa, Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
Informacje wstępne	Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Chojnicach sprawy z zakresu gospodarowania nieruchomościami prowadzi Wydział Geodezji, Biuro Gospodarki Nieruchomościami. W okresie objętym kontrolą, jak i obecnie, Wydziałem Geodezji kierowała Pani Małgorzata Modrzejewska. Na podstawie zebranych od Starosty, przed przystąpieniem do kontroli, materiałów, uzyskano niezbędne informacje dotyczące poszczególnych prowadzonych spraw w zakresie objętym kontrolą. W kontrolowanym okresie (tj. od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 1 stycznia 2024 r.), Starosta – jako kierownik jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą zrealizował następującą ilość spraw z pominięciem spraw, w których Wojewoda Pomorski wydał decyzję w trybie odwoławczym: - wydanych decyzji administracyjnych w zakresie wywłaszczeń i odszkodowań - 2

	- wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania/ udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości/ remont/ odszkodowań z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości – 16/ 2 / 0 / 3, - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid – 297. Z uwagi na małą ilość spraw (21) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości/udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości/remont/odszkodowań z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości - kontrolą objęto co 3 sprawę – tj. <u>7 spraw</u>. Następnie, z uwagi na dużą ilość spraw (297) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid, kontrolą objęto co 25 sprawę – tj. <u>12 spraw</u>. Z kolei, z uwagi na znikomą ilość spraw (2) dotyczących wywłaszczeń i ustalenia odszkodowania z tego tytułu, kontrolą objęto sprawę drugą – tj. <u>1 spraw</u>.
--	---

Ustalenia i stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości

Ocena działalności Urzędu w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia:

I. Ograniczony sposób korzystania z nieruchomości i odszkodowanie z tego tytułu:

GE.6821.110.2021 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 647-668)

- naruszenie art. 75 § 1 w zw. z art. 76a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2024 r., poz. 572) – dalej Kpa (**uchybie**nie), poprzez wydanie decyzji w oparciu o dowody, które stanowiły kopie dokumentów.

Zgodnie z przywołanymi przepisami „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny” oraz „Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym,

rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym” – do wniosku dołączono kopię odpisu pełnomocnictwa do reprezentowania Wnioskodawcy. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewierzytelna kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Starosta winien był wystąpić do Wnioskodawcy o przedstawienie odpisów notarialnych dokumentów lub o przedstawienie oryginalnej dokumentacji organowi w celu potwierdzenia zgodności posiadanej kopii z oryginałem.

Tutejszy organ zweryfikował prawidłowość ww. pełnomocnictwa, bowiem w sprawie odwoławczej prowadzonej przed tutejszym organem pozyskano do akt sprawy odpis pełnomocnictwa z dnia 14 stycznia 2019 r. Niemniej jednak, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokumenty te powinny być w aktach sprawy w dniu wydania rozstrzygnięcia, zatem ich brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

GN.6821.18.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 616-624)

- naruszenie art. 75 § 1 w zw. z art. 76a § 2 Kpa (**uchybie**nie), poprzez wydanie decyzji w oparciu o dowody, które stanowiły kopie dokumentów.

Zgodnie z przywołanymi przepisami „*Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny*” oraz „*Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym*” – do wniosku z dnia 7 grudnia 2021 r. dołączono kopie dokumentów, mających potwierdzić przeprowadzenie rokowań. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewierzytelna kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Starosta winien był wystąpić do Wnioskodawcy o przedstawienie oryginalnej dokumentacji bądź odpisów notarialnych dokumentów lub o przedstawienie oryginalnej dokumentacji organowi w celu potwierdzenia zgodności posiadanej kopii z oryginałem.

Ponadto, znajdujące się w aktach sprawy pełnomocnictwo udzielone Pani (...) było wydrukiem dokumentu sporządzonego elektronicznie, zatem jego kopią. Organ powinien wezwać Wnioskodawcę do przesłania pełnomocnictwa w jego oryginalnej wersji – elektronicznej – w celu weryfikacji poprawności złożonych tam podpisów.

GE.6821.35.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 635-643)

- naruszenie art. 32 Kpa w związku z art. 33 § 3 Kpa (**uchybie**nie), poprzez bezkrytyczne przyjęcie, iż zgłoszony w sprawie pełnomocnik jest uprawniony do działania w imieniu wnioskodawcy.

Zgodnie z przywołanym przepisem strona może działać przez pełnomocnika. Jak wynika z akt sprawy wniosek o wydanie decyzji w trybie art. 126 ugn został złożony w imieniu (...) Sp. z o.o. Rejon Dystrybucji (...) przez Pana (...) – Dyrektora Oddziału. Zauważyć należy, iż zgodnie z informacją zawartą w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, Pan (...) nie był uprawniony do złożenia wniosku w imieniu Spółki, a do wniosku nie dołączono pełnomocnictwa. W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 20 września 2024 r. Starostę,

o przestanie oryginału pełnomocnictwa udzielonego przez Spółkę dla Pana (...). W odpowiedzi, pismem z dnia 21 października 2024 r. Starosta przesłał uwierzytelnioną notarialnie kopię pełnomocnictwa dla Pana (...), z dnia 29 października 2021 r., do reprezentowania Spółki. Pełnomocnictwo zostało udzielone przez Pana (...) – Dyrektora Oddziału Dystrybucji Bydgoszcz. Jednakże, Pan (...) działał na podstawie udzielonego Mu pełnomocnictwa przez Zarząd Spółki, które nie zostało dołączone.

Zatem, pomimo wyjaśnień, nie można uznać, iż Pan (...) uprawniony był do złożenia wniosku w imieniu Spółki. Powyższe uchybienie prowadzi również do naruszenia art. 126 ust. 5 u.g.n. w związku z art. 61 § 1 Kpa (**nieprawidłowość**). Przepis ten wskazuje wprost, że „podmiot, który zajął nieruchomość składa wniosek o wydanie tej decyzji w terminie 3 dni od dnia zajęcia nieruchomości”. Natomiast ww. przepis Kpa wskazuje, że postępowanie administracyjne może zostać wszczęte z urzędu lub na wniosek strony. Zgodnie z art. 61a § 1 Kpa, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 Kpa, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Zatem, wynika z tego, że organ ma obowiązek zbadać legitymację prawną do złożenia wniosku w konkretnej sprawie administracyjnej. Wszczęcie postępowania administracyjnego jest uzależnione od wstępnej oceny, czy podmiot występujący z takim wnioskiem posiada legitymację do występowania w roli strony postępowania administracyjnego. Po dokonaniu wstępnej oceny przez organ, po wpłynięciu wniosku o wszczęcie postępowania, iż dany podmiot nie posiada legitymacji w tym zakresie, organ ten ma obowiązek wydać akt administracyjny – postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego. Na organie administracji publicznej ciąży więc obowiązek dokonania wstępnej oceny, czy dany podmiot jest stroną postępowania, czy też nie posiada takiego przymiotu, a na podmiocie wnoszącym żądanie wszczęcia postępowania ciąży obowiązek przedstawienia okoliczności dowodzących, iż może zostać uznana za stronę postępowania administracyjnego (Komentarz. Kodeks postępowania administracyjnego 2023 wyd. 31, red. Wierzbowski, Wiktorowska). Zatem, aby złożyć wniosek w imieniu Spółki, Pan (...) zobowiązany był do przedstawienia odpowiedniego pełnomocnictwa, skoro tego nie zrobił, obowiązkiem Starosty było wezwanie o jego uzupełnienie.

W niniejszej sprawie, doszło do sytuacji rozpatrzenia wniosku zgodnie z żądaniem strony bez udowodnienia, iż osoba, która wniosek podpisała, uprawniona była do działania w imieniu Spółki.

- naruszenie art. 126 ust. 1 ugn w związku z art. 126 ust. 5 ugn (**nieprawidłowość**), poprzez wydanie decyzji niezgodnej z treścią żądania.

Zgodnie z art. 126 ust. 1 ugn w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, z zastrzeżeniem ust. 5, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. W przypadku postępowania prowadzonego na wniosek, wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku. Natomiast, art. 126 ust. 5 ugn stanowi, że: w przypadku, gdy nagła potrzeba zapobieżenia okolicznościom, o których mowa w ust. 1, uniemożliwia złożenie wniosku o wydanie decyzji na czasowe zajęcie nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości ma obowiązek udostępnienia jej w celu zapobieżenia tym okolicznościom. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej. Podmiot, który zajął nieruchomość składa wniosek o wydanie tej decyzji w terminie 3 dni od dnia zajęcia nieruchomości. Decyzja może być wydana nie później niż po upływie 6 miesięcy licząc od dnia zajęcia nieruchomości.

W niniejszej sprawie, wniosek z dnia 21 lutego 2022 r., został złożony w trybie art. 126 ust. 5 ugn, bowiem spółka zajęła nieruchomość w dniu 19 lutego 2022 r. dokonując niezbędnej podcinki drzew i wniosła o wydanie decyzji potwierdzającej zaistnienie przesłanek uzasadniających czasowe zajęcie

nieruchomości. Natomiast z treści rozstrzygnięcia Starosty z dnia 9 maja 2022 r. wynika, iż organ wydał rozstrzygnięcie w trybie art. 126 ust. 1 i 2 (nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności), bowiem zezwolił na czasowe zajęcie nieruchomości „w celu przeprowadzenia prac przycięcia i wycięcia drzew”. Zatem mimo, iż z uzasadnienia wynika, że organ prawidłowo odczytał intencję Wnioskodawcy i miał wiedzę, że dokonano już niezbędnych prac, to wydał decyzję mającą wywierać skutek w przyszłości, a nie potwierdzić zdarzenie, które już zaistniało.

Wydanie decyzji zezwalającej na czasowe zajęcie nieruchomości niezgodnie z żądaniem, a w dodatku bez pełnomocnictwa dla osoby składającej wniosek w imieniu Spółki, może doprowadzić do konieczności zbadania decyzji w jednym z trybów nadzwyczajnych, przewidzianych w Kpa, co narusza zasadę trwałości decyzji, wyrażoną w art. 16 Kpa. Ponadto, działanie takie może wywierać skutki w postaci naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności.

GE.6821.109.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 644-646)

- naruszenie art. 124 ust. 1 ugn (**nieprawidłowość**), poprzez dołączenie do decyzji załącznika graficznego zawierającego niespójne z treścią rozstrzygnięcia dane.

Zgodnie z orzecznictwem, celem dla którego decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości powinna zawierać załącznik mapowy, jest przedstawienie zakresu ograniczenia w formie graficznej, przy czym załącznik ten musi być spójny z treścią rozstrzygnięcia. Ponadto, jak już wyżej wspomniano, w celu ochrony prawa własności, decyzja musi precyzyjnie określać parametry inwestycji na nieruchomości, w szczególności poprzez wskazanie długości linii, powierzchni strefy zajęcia trwałego. Decyzja Starosty z dnia 7 listopada 2022 r. nie była spójna pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a załącznikiem graficznym, bowiem załącznik nie zawierał powierzchni zajęcia, wskazano jedynie długość linii. Zauważyć należy, że dołączona mapa nie posiadała również skali, zatem nie było możliwe odczytanie tych danych na podstawie ewentualnych pomiarów oznaczonych stref.

GE.6821.136.2022 – działki nr: (...)

(dowód: akta kontroli strony: 671-678)

- naruszenie art. 75 § 1 w zw. z art. 76a § 2 Kpa (**uchybie**), poprzez wydanie decyzji w oparciu o dowody, które stanowiły kopie dokumentów.

Zgodnie z przywołanymi przepisami „*Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny*” oraz „*Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym*” – do pisma z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie wycofania wniosku o wydanie decyzji, dołączono kopie pełnomocnictwa dla Pani (...). Starosta winien był wystąpić do Wnioskodawcy o przedstawienie oryginalnego pełnomocnictwa bądź jego odpisu notarialnego.

GE.6821.29.2023 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 625-634)

- naruszenie art. 107 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak zawarcia w rozstrzygnięciu podstawy ustalenia odszkodowania, tj. decyzji Starosty Chojnickiego, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, z dnia 8 grudnia 2022 r. nr (...) orzekającej o zobowiązaniu do udostępnienia przedmiotowej nieruchomości w celu przeprowadzenia planowanej podcinki drzew w obrębie linii elektroenergetycznej.

Podkreślić należy, że decyzja administracyjna jest sformalizowanym aktem, którego obligatoryjne elementy zawierają przepisy Kpa (art. 107 § 1). Jednym z nich jest rozstrzygnięcie (ust. 5).

Podkreślić należy, że „Zgodnie z treścią przepisu art. 107 § 1 pkt 5 KPA decyzja administracyjna zawiera rozstrzygnięcie. Wskazany element decyzji jest zasadniczy, albowiem stanowi o ustaleniu prawa, o usunięciu sporu co do niego lub o jego tworzeniu na rzecz określonych podmiotów albo też o zakończeniu postępowania w danej instancji bez orzekania w sprawie co do jej istoty. Wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku w kontekście określonych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego [podkreślenie własne]. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji. Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Winno ono być wyrażone *expressis verbis* w osnowie decyzji.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r. sygn. akt I OSK 2355/21).

Obowiązek organu zamieszczenia w decyzji rozstrzygnięcia oznacza obowiązek rozstrzygnięcia całości sprawy. Obowiązek ten jest odzwierciedleniem uprawnienia strony do załatwienia sprawy zgodnie z zakresem jej żądania. Rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych składników orzeczenia i nie jest możliwe jego zastąpienie uzasadnieniem decyzji, ani też wywodzenie rozstrzygnięcia z uzasadnienia orzeczenia. Innymi słowy musi być ono sformułowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości: czego dotyczy, jakie uprawnienia zostały przyznane stronie lub jakie obowiązki zostały na nią nałożone. Rozstrzygnięcie powinno być sformułowane precyzyjnie, w sposób nie budzący wątpliwości i powinno być zrozumiałe dla stron bez wnikania w treść uzasadnienia.

Brak zamieszczenia ww. decyzji z dnia 8 grudnia 2022 r. w treści rozstrzygnięcia skutkuje tym, iż nie jest ono precyzyjne, nie określa bowiem z czego wynika czasowe ograniczenie prawa własności i zakres szkód, za które przyznane zostało odszkodowanie. Podkreślić należy, że to właśnie decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości stanowi podstawę do prowadzenia postępowania mającego na celu ustalenie odszkodowania z tytułu określonego decyzją ograniczenia w wykonywaniu prawa własności. Wyłącznie pełne rozstrzygnięcie, zawierające wszystkie elementy stanowiące rezultat zastosowania danej normy prawnej, wypełnia obowiązek wskazany w art. 107 § 1 pkt 5 Kpa.

W związku z powyższym, mając na uwadze skalę oraz charakter stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, **sposób prowadzenia postępowań administracyjnych w tym zakresie ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.**

II. Odrębna decyzja odszkodowawcza – odszkodowanie na podstawie decyzji „zrid”

GE.683.22.2022 – działki nr: (...)

(dowód: akta kontroli strona: 494-545)

- naruszenie art. 107 § 1 pkt 5 Kpa (**uchybiecie**), poprzez wskazanie w sentencji decyzji, łącznej wartości odszkodowania za nieruchomości, bez rozdzielenia kwot za poszczególne działki.

Podkreślić należy, że „Zgodnie z treścią przepisu art. 107 § 1 pkt 5 KPA decyzja administracyjna zawiera rozstrzygnięcie. Wskazany element decyzji jest zasadniczy, albowiem stanowi o ustaleniu prawa, o usunięciu sporu co do niego lub o jego tworzeniu na rzecz określonych podmiotów albo też o zakończeniu postępowania w danej instancji bez orzekania w sprawie co do jej istoty. Wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku w kontekście określonych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego [podkreślenie własne]. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji. Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Winno ono być wyrażone *expressis verbis* w osnowie decyzji.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r. sygn. akt I OSK 2355/21).

Obowiązek organu zamieszczenia w decyzji rozstrzygnięcia oznacza obowiązek rozstrzygnięcia całości sprawy. Obowiązek ten jest odzwierciedleniem uprawnienia strony do załatwienia sprawy zgodnie zakresem jej żądania. Rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych składników orzeczenia i nie jest możliwe jego zastąpienie uzasadnieniem decyzji, ani też wywodzenie rozstrzygnięcia z uzasadnienia orzeczenia. Innymi słowy musi być ono sformułowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości: czego dotyczy, jakie uprawnienia zostały przyznane stronie lub jakie obowiązki zostały na nią nałożone. Rozstrzygnięcie powinno być sformułowane precyzyjnie, w sposób niebudzący wątpliwości i powinno być zrozumiałe dla stron bez wnikania w treść uzasadnienia.

Brak zamieszczenia odrębnych kwot odszkodowania za każdą z nieruchomości w treści rozstrzygnięcia, skutkuje tym, iż nie jest ono precyzyjne, nie określa bowiem jaką wartość odszkodowania ustalono i przyznano za konkretną nieruchomość. Wyłącznie pełne rozstrzygnięcie, zawierające wszystkie elementy stanowiące rezultat zastosowania danej normy prawnej, wypełnia obowiązek wskazany w art. 107 § 1 pkt 5 Kpa.

- naruszenie art. 6 Kpa oraz art. 80 Kpa, w związku z art. 18 ust 1 specustawy drogowej (**uchybiecie**), poprzez nieprawidłowe wskazanie daty, na którą określono stan przedmiotowych nieruchomości w procesie wycen z dnia 16 grudnia 2022 r. Zamiast 9 maja 2022 r. powinno być 20 lipca 2021 r., tj. dzień wydania decyzji zrid.

Zgodnie bowiem art. 18 ust 1 specustawy drogowej „Wysokość odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust 4a, ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania.”.

- naruszenie § 38 ust. 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego Dz. U. z 2021 r., poz. 555, dalej – dalej: „rozporządzenie”) w związku z art. 175 ugn (**uchybiecie**), poprzez niewskazanie w przedmiotowych operatach szacunkowych, czy zapisy działu III ksiąg wieczystych nr: (...), wpływają na wartość ww. działek.

W myśl ww. przepisu „przy określaniu wartości nieruchomości uwzględnia się obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, jeżeli wpływają one na zmianę tej wartości”,

Zgodnie z art. 175 ust 1 ugn „Rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności, o których mowa w art. 174 ust. 3 i 3a, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych

czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości”.

W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 20 września 2024 r. Starostę, o pozyskanie od rzeczoznawcy majątkowego Pana (...), wyjaśnień dotyczących wpływu ograniczonych praw rzeczowych w postaci służebności mieszkaniowej ujawnionych w ww. księgach wieczystych na oszacowaną wartość. W odpowiedzi, biegły Pan (...), w piśmie z dnia 26 września 2024 r. wyjaśnił, że ujawnione służebności nie wpływają na przedmiotowe nieruchomości.

Po złożeniu przez biegłego dodatkowych wyjaśnień, tutejszy organ ustalił, że ujawnione w księgach wieczystych nr: (...) ograniczone prawa rzeczowe nie wpływają na wartość przedmiotu wyceny. Niemniej jednak, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem, fakt ten powinien być wyjaśniony przed wydaniem rozstrzygnięcia, zatem ich brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

GE.683.74.2022 – działki nr: (...)

(dowód: akta kontroli strona: 240-336)

- naruszenie art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 Kpa w związku z art. **(uchybiecie)**, poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatów szacunkowych z dnia 7 lipca 2022 r., bowiem to na organie spoczywa obowiązek dokładnego starannego zweryfikowania sprawy. Takie postępowanie naraża organ prowadzący postępowanie na naruszenie ogólnej zasady wynikającej z art. 8 Kpa, tj. pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Realizacja tej zasady to takie działanie, które cechuje jednolitą treść rozstrzygnięcia spraw w tożsamym stanie prawnym i tożsamym stanie faktycznym.

- naruszenie art. 130 ust. 2 ugn w związku z art. 156 ust 1 ugn oraz § 56 rozporządzenia **(nieprawidłowość)**, poprzez ustalenie i przyznanie odszkodowania na podstawie operatów szacunkowych z dnia 7 lipca 2022 r. zmienionych aneksami z dnia 17 października 2022 r.

W myśl art. 130 ust. 2 ugn „ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości”.

Ponadto, wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 156 ust. 1 ugn rzeczoznawca majątkowy dokonuje wyceny w formie pisemnej, ustawowo nazwanej operatem szacunkowym według § 56 rozporządzenia.

Biegły w operacie szacunkowym, sporządzonym dla działki nr (...), oszacował wartość gruntu na kwotę 7 912,00 zł, natomiast nakłady roślinne oszacowano na kwotę 20 288,00 zł, co dało ogółem wartość 28 200,00 zł.

W drugim operacie szacunkowym, sporządzonym dla działki nr (...), biegły oszacował wartość gruntu na kwotę 1 204,00 zł, natomiast nakłady roślinne oszacowano na kwotę 3 206,00 zł, co dało ogółem wartość 4 410,00 zł.

Następnie, rzeczoznawca majątkowy w dniu 17 października 2022 r. sporządził dwa aneksy do operatów szacunkowych, jeden dotyczył działki nr (...), a drugi działki nr (...).

W aneksie dotyczącym ustalenia wartości działki gruntu nr (...), biegły po wizji w terenie, zmienił wartość składników roślinnych i budowlanych z kwoty 20 288,00 zł na kwotę 30 826,00 zł.

Z kolei w aneksie dotyczącym ustalenia wartości działki gruntu nr (...), biegły po wizji w terenie, zmienił wartość gruntu z kwoty 1 204,00 zł na kwotę 1 243,00 zł oraz składników roślinnych i budowlanych z kwoty 3 206,00 zł na kwotę 3 657,00 zł.

W tym miejscu wskazać należy, że przytoczone przepisy nie uprawniają rzeczoznawcy majątkowego do sporządzania aktualizacji, **aneksu** czy zmiany operatu szacunkowego. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 550/07 „**aneks, który jest tylko dodatkiem do czegoś, dodatkowym pismem dołączonym do głównego dokumentu lub załącznikiem nie jest opinią rzeczoznawcy w rozumieniu art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i w rozumieniu § 55-58 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109). Powołane rozporządzenie nie przewiduje aneksu, czy uzupełnienia operatu. Według § 58 można tylko dokonać potwierdzenia aktualności operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, który go sporządził. Następuje to poprzez dołączenie do operatu klauzuli, w której rzeczoznawca oświadcza o aktualności operatu. Wskazane (...) powody dokonania korekty wartości działek, istotne dla określenia wartości wywłaszczonej nieruchomości, powinny skutkować sporządzeniem nowego operatu szacunkowego, a nie korygowaniem dotychczasowego. Orzeczenie o wysokości odszkodowania za wywłączoną nieruchomość na podstawie dokumentu, który nie był operatem szacunkowym nastąpiło z naruszeniem art. 130 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy” [podkreślenie własne].**

Stwierdzić należy, że działanie Starosty, który przyjął operaty szacunkowe, których wartość została zmieniona za pomocą aneksów, jest niezgodne z ww. przepisami prawa.

Takie działanie naraża organ prowadzący postępowanie na zarzut błędnego określania ustalonego odszkodowania, za nieruchomości oznaczone jako działki nr: (...).

- naruszenie § 36 ust. 4 ww. rozporządzenia w związku z art. 134 ugn (**uchybiecie**), poprzez przyjęcie przez rzeczoznawcę majątkowego Pana (...) sposobu wyceny, który nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa, tj. zastosowanie zasady korzyści wynikającej z art. 134 ugn do całej nieruchomości, pomimo, że część nieruchomości była przeznaczona pod drogę. Uzupełnienie materiału dowodowego może prowadzić do ustalenia, że decyzja jest wadliwa z uwagi na fakt, że wysokość odszkodowania została ustalona w oparciu o operat szacunkowy, który nie jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Biegły w wycenach z dnia 7 lipca 2022 r. wskazał, że działka nr (...) położona jest na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową i pod drogę, to samo ustalił dla działki nr (...). Ustalenia te potwierdza zaświadczenie Wójta Gminy Chojnice z dnia 30 marca 2022 r. nr BM.6724.154.2022 – uzupełnione na wezwanie jednostki kontrolującej.

Wyjaśnić trzeba, że wyceniając daną nieruchomość rzeczoznawca majątkowy powinien wziąć pod uwagę rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z § 36 ust. 1 ww. rozporządzenia „wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji”.

Stosownie do § 36 ust. 2 wskazanego powyżej aktu prawnego „w przypadku gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej zgodnie z ust. 1, wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podejściu kosztowym”.

Zgodnie z § 36 ust. 4 wskazanego rozporządzenia „w przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio”.

Oprócz uwzględnienia w procesie szacowania nieruchomości ww. przepisów rzeczoznawca majątkowy jest zobligowany do zastosowania art. 134 ugn.

W świetle art. 134 ust. 4 ugn jednym z głównych czynników decydujących o wartości nieruchomości dla celów odszkodowania jest przeznaczenie nieruchomości wynikające z celu wywłaszczenia. W przepisach tych, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego tzw. „zasadę korzyści”, wychodząc z założenia, iż odszkodowanie nie może pomijać zwiększenia wartości nieruchomości spowodowanego przeznaczeniem na cel publiczny. Tym samym, jeżeli takie zwiększenie rzeczywiście nastąpi, osoba wywłaszczona powinna otrzymać odszkodowanie, którego podstawę stanowić będzie nie wartość nieruchomości zgodna z dotychczasowym sposobem użytkowania (art. 134 ust. 3 ww. ustawy), lecz wartość nieruchomości określona dla alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia tej nieruchomości na cel publiczny (art. 134 ust. 4 ww. ustawy).

W niniejszej sprawie biegły zbadał tzw. „zasadę korzyści” i ją zastosował, jednakże jeżeli nieruchomość przeznaczona była w części pod zabudowę a w części pod drogę (co potwierdza zgromadzony materiał dowodowy), to dla tej części – drogowej – nie ma zastosowania zasada korzyści, bo cel wywłaszczenia [drogowej] jest tożsamy z aktualnym przeznaczeniem działki [częściowo drogowym], zatem dla tej części nieruchomości, zastosowanie powinien znaleźć § 36 ust. 4 rozporządzenia. I dopiero tak zsumowane wartości poszczególnych części nieruchomości wskazałyby wartość rynkową przedmiotu wyceny.

W związku z powyższym, stwierdzić należy, że przyjęty przez biegłego sposób wyceny nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa.

- naruszenie § 38 ust. 1-3 rozporządzenia w związku z art. 175 ugn (**uchybiecie**), poprzez niewskazanie w operacie szacunkowym dotyczącym działki nr (...), czy zapisy działu III księgi wieczystej nr (...), wpływają na wartość ww. działki.

W myśl ww. przepisu „przy określaniu wartości nieruchomości uwzględnia się obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, jeżeli wpływają one na zmianę tej wartości”.

Zgodnie z art. 175 ust 1 ugn „Rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności, o których mowa w art. 174 ust. 3 i 3a, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości”.

W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 20 września 2024 r. Starostę, o pozyskanie od rzeczoznawcy majątkowego Pana (...), wyjaśnień dotyczących wpływu ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności mieszkaniowej ujawnionej w ww. księgi wieczystej na oszacowaną wartość. W odpowiedzi, biegły Pan (...), w piśmie z dnia 26 września 2024 r. wyjaśnił, że ujawniona służebność nie wpływa na przedmiotową nieruchomość.

Po złożeniu przez biegłego dodatkowych wyjaśnień, tutejszy organ ustalił, że ujawnione w księdze wieczystej nr (...) ograniczone prawo rzeczowe nie wpływa na wartość przedmiotu wyceny.

Niemniej jednak, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem, fakt ten powinien być wyjaśniony przed wydaniem rozstrzygnięcia, zatem jego brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

GE.683.181.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 79-107)

- naruszenie § 38 ust. 1-3 rozporządzenia w związku z art. 175 ugn (**uchybiecie**), poprzez niewskazanie w operacie szacunkowym dotyczącym działki nr (...), czy zapisy działu III księgi wieczystej nr (...) wpływają na wartość ww. działki.

W myśl ww. przepisu „przy określaniu wartości nieruchomości uwzględnia się obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, jeżeli wpływają one na zmianę tej wartości”,

Zgodnie z art. 175 ust 1 ugn „Rzecznik majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności, o których mowa w art. 174 ust. 3 i 3a, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości”.

W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 20 września 2024 r. Starostę, o pozyskanie od rzeczoznawcy majątkowego Pana (...), wyjaśnień dotyczących wpływu ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności mieszkaniowej ujawnionej w ww. księgi wieczystej na oszacowaną wartość. W odpowiedzi, biegły Pan (...), w piśmie z dnia 26 września 2024 r. wyjaśnił, że ujawniona służebność nie wpływa na przedmiotową nieruchomość.

Po złożeniu przez biegłego dodatkowych wyjaśnień, tutejszy organ ustalił, że ujawnione w księdze wieczystej nr (...) ograniczone prawo rzeczowe nie wpływa na wartość przedmiotu wyceny. Niemniej jednak, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem, fakt ten powinien być wyjaśniony przed wydaniem rozstrzygnięcia, zatem jego brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

GE.683.12.2023 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 382 - 415)

- naruszenie art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 Kpa (**uchybiecie**), poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatu szacunkowego z dnia 10 czerwca 2023 r., bowiem to na organie spoczywa obowiązek dokładnego starannego zweryfikowania sprawy. Takie postępowanie naraża organ prowadzący postępowanie na naruszenie ogólnej zasady wynikającej z art. 8 Kpa, tj. pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Realizacja tej zasady to takie działanie, które cechuje jednolitą treść rozstrzygnięcia spraw w tożsamym stanie prawnym i tożsamym stanie faktycznym.

- naruszenie art. 134 ugn w związku z § 36 rozporządzenia (**uchybiecie**), poprzez przyjęcie przez rzeczoznawcę majątkowego Pana (...) sposobu wyceny, który nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa, tj. nie zastosowanie tzw. „zasady korzyści” wynikającej z art. 134 ugn. Uzupełnienie materiału dowodowego może prowadzić do ustalenia, że decyzja jest wadliwa

z uwagi na fakt, że wysokość odszkodowania została ustalona w oparciu o operat szacunkowy, który nie jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Zgodnie z § 36 ust. 1 ww. rozporządzenia „wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji”.

Stosownie do § 36 ust. 2 wskazanego powyżej aktu prawnego „w przypadku gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej zgodnie z ust. 1, wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podejściu kosztowym”.

Natomiast § 36 ust. 3 powołanego rozporządzenia stanowi, iż „w przypadku gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:

1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni,

2) wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni - powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%”.

Zgodnie z § 36 ust. 4 wskazanego rozporządzenia „w przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio”.

Oprócz uwzględnienia w procesie szacowania nieruchomości ww. przepisów rzeczoznawca majątkowy jest zobligowany do zastosowania art. 134 ugn.

W świetle art. 134 ust. 4 ugn jednym z głównych czynników decydujących o wartości nieruchomości dla celów odszkodowania jest przeznaczenie nieruchomości wynikające z celu wywłaszczenia. W przepisach tych, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego tzw. „zasadę korzyści”, wychodząc z założenia, iż odszkodowanie nie może pomijać zwiększenia wartości nieruchomości spowodowanego przeznaczeniem na cel publiczny. Tym samym, jeżeli takie zwiększenie rzeczywiście nastąpi, osoba wywłaszczona powinna otrzymać odszkodowanie, którego podstawę stanowić będzie nie wartość nieruchomości zgodna z dotychczasowym sposobem użytkowania (art. 134 ust. 3 ww. ustawy), lecz wartość nieruchomości określona dla alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia tej nieruchomości na cel publiczny (art. 134 ust. 4 ww. ustawy).

Zatem, wyceniając daną nieruchomość rzeczoznawca majątkowy powinien wziąć pod uwagę rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Biegły w wycenie z dnia 10 czerwca 2023 r. wskazał, że działka nr (...) położona jest na terenie rolniczym przestrzeni produkcyjnej z przewagą kompleksu żyta słabego R II. Ustalenia te potwierdza zaświadczenie Burmistrza Brus z dnia 9 maja 2023 r. nr GP.6727.1.88.2023.

Po dokonaniu odpowiednich obliczeń, rzeczoznawca majątkowy wskazał jednostkową wartość działki nr (...) o przeznaczeniu rolnym (według aktualnego sposobu korzystania z nieruchomości) kwotę

6,49 zł/m² oraz wartość jednostkową ww. działki o przeznaczeniu drogowym (według alternatywnego sposobu korzystania z nieruchomości) kwotę 16,00 zł/m².

Pomimo powyższej analizy, biegły określił wartość przedmiotowej nieruchomości o przeznaczeniu rolnym, stosując § 36 ust. 3 rozporządzenia, tj. na podstawie cen zieleni powiększonych o 50 %. Zatem, wartość prawa własności gruntu działki nr (...) o pow. 40 m² wyniosła 389,00 zł.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż w sytuacji kiedy wartość przedmiotu wyceny oszacowana według przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia – drogowego, jest wyższa od wartości niniejszej nieruchomości określonej według przeznaczenia aktualnego – rolnego, powinna być zastosowana tzw. zasada korzyści, zgodnie z art. 134 ust. 4 ugn. Według powyższego, przedmiotowa działka o przeznaczeniu rolnym, na podstawie zasady korzyści unormowanej w art. 134 ugn, powinna zostać wyceniona zgodnie z przeznaczeniem drogowym. Bowiem w operacie szacunkowym powinna być wskazana wartość korzystniejsza dla wywłaszczonego.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2023 r. (sygn. akt I OSK 1001/22) w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomość stwierdzono, że: „*jedyny dopuszczalny sposób wykładni § 36 ust. 3 i 4 rozporządzenia to taki, w którym ustalenie wartości nieruchomości dla celów odszkodowania następuje w oparciu o nieruchomości o przeznaczeniu drogowym w każdym przypadku, gdy cel wywłaszczenia powoduje zwiększenie wartości wywłaszczanej nieruchomości, chyba że taki sposób ustalenia wartości nie jest możliwy z uwagi na brak nieruchomości podobnych (tak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 5 listopada 2014r., sygn. akt I OSK 1395/13 i z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1394/17). Przyjmując, że oszacowanie wartości nieruchomości w oparciu o nieruchomości o przeznaczeniu drogowym jest możliwe, rzeczoznawca majątkowy w celu określenia wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomość wywłączoną w celu realizacji inwestycji drogowej powinien zatem: - po pierwsze: określić wartość nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (czyli przeznaczenia przed wywłaszczeniem); po drugie: określić wartość nieruchomości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia (czyli przeznaczenia drogowego); po trzecie: dokonać porównania tych dwóch wartości w aspekcie ustalenia, czy przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia (drogowe) skutkuje zwiększeniem wartości; - po czwarte: większą z tych dwóch wartości wskazać, jako wartość rynkową nieruchomości będącą podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania.*”

W związku z powyższym, skoro w niniejszej sprawie rzeczoznawca majątkowy wykazał istnienie nieruchomości drogowych oraz ustalił, że ceny nieruchomości o przeznaczeniu drogowym są wyższe niż ceny nieruchomości rolnych, powinien w operacie szacunkowym z dnia 10 czerwca 2023 r. przyjąć ceny nieruchomości drogowych jako podstawę określenia wartości.

W związku z powyższym, stwierdzić należy, że przyjęty przez biegłego sposób wyceny nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa.

GE. 6821.40.2023 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 416-493)

- naruszenie art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 Kpa (**uchybie**), poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatu szacunkowego z dnia 10 czerwca 2023 r., bowiem to na organie spoczywa obowiązek dokładnego starannego zweryfikowania sprawy. Takie postępowanie naraża organ prowadzący postępowanie na naruszenie ogólnej zasady wynikającej z art. 8 Kpa, tj. pogłębiania zaufania

uczestników postępowania do władzy publicznej. Realizacja tej zasady to takie działanie, które cechuje jednolitą treść rozstrzygnięcia spraw w tożsamym stanie prawnym i tożsamym stanie faktycznym.

- naruszenie art. 134 ugn w związku z § 36 rozporządzenia (**uchybiecie**), poprzez przyjęcie przez rzeczoznawcę majątkowego Pana (...) sposobu wyceny, który nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa, tj. nie zastosowanie tzw. „zasady korzyści” wynikającej z art. 134 ugn. Uzupełnienie materiału dowodowego może prowadzić do ustalenia, że decyzja jest wadliwa z uwagi na fakt, że wysokość odszkodowania została ustalona w oparciu o operat szacunkowy, który nie jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Zgodnie z § 36 ust. 1 ww. rozporządzenia „wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji”.

Stosownie do § 36 ust. 2 wskazanego powyżej aktu prawnego „w przypadku gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej zgodnie z ust. 1, wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podejściu kosztowym”.

Natomiast § 36 ust. 3 powołanego rozporządzenia stanowi, iż „w przypadku gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:

1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni,

2) wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni - powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%”.

Zgodnie z § 36 ust. 4 wskazanego rozporządzenia „w przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio”.

Oprócz uwzględnienia w procesie szacowania nieruchomości ww. przepisów rzeczoznawca majątkowy jest zobligowany do zastosowania art. 134 ugn.

W świetle art. 134 ust. 4 ugn jednym z głównych czynników decydujących o wartości nieruchomości dla celów odszkodowania jest przeznaczenie nieruchomości wynikające z celu wywłaszczenia. W przepisach tych, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego tzw. „zasadę korzyści”, wychodząc z założenia, iż odszkodowanie nie może pomijać zwiększenia wartości nieruchomości spowodowanego przeznaczeniem na cel publiczny. Tym samym, jeżeli takie zwiększenie rzeczywiście nastąpi, osoba wywłaszczona powinna otrzymać odszkodowanie, którego podstawę stanowić będzie nie wartość nieruchomości zgodna z dotychczasowym sposobem użytkowania (art. 134 ust. 3 ww. ustawy), lecz wartość nieruchomości określona dla alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia tej nieruchomości na cel publiczny (art. 134 ust. 4 ww. ustawy).

Zatem, wyceniając daną nieruchomość rzeczoznawca majątkowy powinien wziąć pod uwagę rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Biegły w wycenie z dnia 10 czerwca 2023 r. wskazał, że działka nr (...) położona jest na terenie rolniczym przestrzeni produkcyjnej z przewagą kompleksu żytniego słabego R II. Ustalenia te potwierdza zaświadczenie Burmistrza Brus z dnia 9 maja 2023 r. nr GP.6727.1.115.2023.

Po dokonaniu odpowiednich obliczeń, rzeczoznawca majątkowy wskazał jednostkową wartość działki nr (...) o przeznaczeniu rolnym (według aktualnego sposobu korzystania z nieruchomości) kwotę 5,39 zł/m² oraz wartość jednostkową ww. działki o przeznaczeniu drogowym (według alternatywnego sposobu korzystania z nieruchomości) kwotę 16,00 zł/m².

Pomimo powyższej analizy, biegły określił wartość przedmiotowej nieruchomości o przeznaczeniu rolnym, stosując § 36 ust. 3 rozporządzenia, tj. na podstawie cen zieleni powiększonych o 50 %. Zatem, wartość prawa własności gruntu działki nr (...) o pow. 195 m² wyniosła 1 346,00 zł.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż w sytuacji kiedy wartość przedmiotu wyceny oszacowana według przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia – drogowego, jest wyższa od wartości niniejszej nieruchomości określonej według przeznaczenia aktualnego – rolnego, powinna być zastosowana tzw. zasada korzyści, zgodnie z art. 134 ust. 4 ugn. Według powyższego, przedmiotowa działka o przeznaczeniu rolnym, na podstawie zasady korzyści unormowanej w art. 134 ugn, powinna zostać wyceniona zgodnie z przeznaczeniem drogowym. Bowiem w operacie szacunkowym powinna być wskazana wartość korzystniejsza dla wywłaszczonego.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2023 r. (sygn. akt I OSK 1001/22) w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomość stwierdzono, że: „*jedyny dopuszczalny sposób wykładni § 36 ust. 3 i 4 rozporządzenia to taki, w którym ustalenie wartości nieruchomości dla celów odszkodowania następuje w oparciu o nieruchomości o przeznaczeniu drogowym w każdym przypadku, gdy cel wywłaszczenia powoduje zwiększenie wartości wywłaszczanej nieruchomości, chyba że taki sposób ustalenia wartości nie jest możliwy z uwagi na brak nieruchomości podobnych (tak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 5 listopada 2014r., sygn. akt I OSK 1395/13 i z 11 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1394/17). Przyjmując, że oszacowanie wartości nieruchomości w oparciu o nieruchomości o przeznaczeniu drogowym jest możliwe, rzeczoznawca majątkowy w celu określenia wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomość wywłączoną w celu realizacji inwestycji drogowej powinien zatem: - po pierwsze: określić wartość nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (czyli przeznaczenia przed wywłaszczeniem); po drugie: określić wartość nieruchomości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia (czyli przeznaczenia drogowego); po trzecie: dokonać porównania tych dwóch wartości w aspekcie ustalenia, czy przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia (drogowe) skutkuje zwiększeniem wartości; - po czwarte: większą z tych dwóch wartości wskazać, jako wartość rynkową nieruchomości będącą podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania.*”

W związku z powyższym, skoro w niniejszej sprawie rzeczoznawca majątkowy wykazał istnienie nieruchomości drogowych oraz ustalił, że ceny nieruchomości o przeznaczeniu drogowym są wyższe niż ceny nieruchomości rolnych, powinien w operacie szacunkowym z dnia 10 czerwca 2023 r. przyjąć ceny nieruchomości drogowych jako podstawę określenia wartości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że przyjęty przez biegłego sposób wyceny nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa.

W związku z powyższym, mając na uwadze skalę oraz charakter stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, **sposób prowadzenia postępowań administracyjnych w tym zakresie ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.**

III. Decyzje administracyjne w zakresie wywłaszczeń i odszkodowań:

GE. 6821.34.2023 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 108 - 174)

- naruszenie art. 114 ust. 1 i 2 ugn (**nieprawidłowość**), poprzez przyjęcie, iż Burmistrz Miasta Chojnice zakończył rokowania o nabycie w drodze umowy praw określonych w art. 112 ust. 3 ugn, w tym m.in. prawa użytkowania wieczystego.

Zgodnie z przywołanym przepisem „*Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, z zastrzeżeniem ust. 2 i ust. 3, należy poprzedzić rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw określonych w art. 112 ust. 3, przeprowadzonymi między starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W trakcie prowadzenia rokowań może być zaoferowana nieruchomość zamienna. 2. W przypadku wywłaszczania nieruchomości na wniosek jednostki samorządu terytorialnego rokowania, o których mowa w ust. 1, przeprowadzają ich organy wykonawcze*”.

Zgodnie z postanowieniami art. 114 ugn Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego ubiegające się o wywłaszczenie nieruchomości są zobowiązani – przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego – wystąpić do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości oraz osoby, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe, z propozycją jej nabycia w drodze umowy.

Zgodnie z przepisami regulującymi tę materię wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, co do zasady winno być poprzedzone rokowaniami zmierzającymi do nabycia nieruchomości potrzebnej do realizacji celu publicznego w drodze umowy. Rokowania stanowią elementy procedury decyzyjnej, w ramach której odbywają się negocjacje. Brak jest ustawowej definicji rokowań oraz wymagań jakie rokowania te miałyby spełniać. Rokowaniami w ujęciu cywilistycznym są negocjacje uregulowane w art. 72 i art. 721 kodeksu cywilnego. Przedmiotem rokowań powinny być wszelkie istotne elementy przyszłej umowy tj. określenie przedmiotu, terminu jej zawarcia, ceny, formy rozliczenia. Rokowania nie mogą mieć charakteru pozornego, ani też nie mogą przebiegać w nieskończoność, zaś wyrażenie woli zawarcia umowy nie może stanowić tylko słownej deklaracji. Z ustaleń dokonanych w wyniku rokowań sporządza się protokół. W sytuacji, gdy rokowania nie doprowadzą do zawarcia umowy, właściwy organ zgodnie z art. 115 ust. 2 ugn wyznacza na piśmie właścicielowi nieruchomości, na której ma zostać zrealizowany cel publiczny, dwumiesięczny termin do zawarcia umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1. Termin ten liczy się od dnia zakończenia rokowań. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego może nastąpić po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy, poprzedzonego oczywiście rokowaniami - art. 115 ust. 1 i 2 ugn.

W rozpoznawanej sprawie, Burmistrz Miasta Chojnice – zwany dalej „Burmistrzem”, skierował do współużytkowników wieczystych, w dniu z dnia 23 stycznia 2023 r. oferty kupna nieruchomości. Jak wynika z treści ofert, Burmistrz nie podał daty na pisemną odpowiedź w tej kwestii. Termin na zawarcie umowy nie został wyznaczony. Następnie w dniu 28 lutego 2023 r. Burmistrz złożył wniosek o wywłaszczenie (do Starosty wniosek wpłynął w dniu 2 marca 2023 r.).

Pismem z dnia 14 marca 2023 r. nr GE.6821.34.2023, Starosta wyznaczył Gminie Miejskiej Chojnice dwumiesięczny termin na zawarcie umowy przenoszącej prawo użytkowania wieczystego na jej rzecz.

Pismami z dnia 20 marca 2023 r. Burmistrz wystąpił do Pani (...) i Pana (...), z zaproszeniem „*podpisania protokołu kupna - sprzedaży oraz ustalenia daty i miejsca zawarcia umowy notarialnej przenoszącej na rzecz Gminy Miejskiej Chojnice*”, odpowiednich udziałów w prawie użytkowania wieczystego, wyznaczono dwa terminy na podpisanie protokołów kupna sprzedaży tj. 3 kwietnia 2023 r. lub 17 kwietnia 2023 r., oba pisma zostały odebrane przez Strony w dniu 21 marca 2023 r.

Takiego zaproszenia nie wystosowano do (...).

Pismem z dnia 20 września 2024 r. tutejszy organ wystąpił, za pośrednictwem Starosty, o pozyskanie wyjaśnień w ww. kwestii. Burmistrz, w odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 27 września 2024 r. nr GN.6823.16.2024 poinformował, że, „(...) (...). *wyraziła chęć zbycia swojego udziału, natomiast (...) i (...) odmówili zbycia swoich nieruchomości. (...) prowadzono rokowania tylko z (...) i (...), gdyż (...) wyraziła zgodę na sprzedaż swojego udziału*”.

Powyższe wyjaśnienia są niezrozumiałe, bowiem są sprzeczne ze zgromadzonym w niniejszej sprawie materiałem dowodowym. Bowiem skoro Spółka, zdaniem Burmistrza, wyraziła zgodę na zbycie udziałów w prawie użytkowania wieczystego, to tym bardziej powinna zostać zaproszona w celu ustalenia daty zawarcia umowy kupna – sprzedaży. Co więcej, Burmistrz otrzymał pismo z dnia 22 marca 2023 r., w którym Spółka nie wyraziła zgody na sprzedaż swoich udziałów ani na postępowanie wywłaszczeniowe. W dniu 28 marca 2023 r., Burmistrz wraz z zawiadomieniem przekazał je Staroście, jako organowi właściwemu do rozpatrzenia sprawy. Następnie, pismem z dnia 17 maja 2023 r. Burmistrz przekazał Staroście informację o nie zawarciu, w wyznaczonym terminie, umowy przenoszącej prawo użytkowania wieczystego, przekazując kopie pism wysłanych w dniu 20 marca 2023 r. do Pani (...) i Pana (...), oraz nie wskazał, czy zakończył negocjacje z (...). Z kolei Starosta nie wyjaśnił tej kwestii i pismem z dnia 22 maja 2023 r. zawiadomił Strony o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego.

W niniejszej sprawie niesporne jest, że rozpoczęto prowadzenie ze współużytkownikami wieczystymi nieruchomości rokowań, jednak jak wynika z powyższego, prowadzone one były niezgodnie z cytowanymi wyżej przepisami regulującymi tę materię, co skutkowało wszczęciem postępowania bez uprzedniego zakończenia negocjacji. W takiej sytuacji, z uwagi na brak spełnienia przesłanek wynikających z art. 115 ust 4 ugn., Starosta winien wydać decyzję o odmowie wszczęcia postępowania.

Wydanie decyzji o wywłaszczeniu przed zakończeniem zawarcia umowy, może doprowadzić do konieczności zbadania decyzji w jednym z trybów nadzwyczajnych, przewidzianych w Kpa, co narusza zasadę trwałości decyzji, wyrażoną w art. 16 Kpa. Ponadto, działanie takie może wywierać skutki w postaci naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności.

W związku z powyższym, mając na uwadze skalę oraz charakter stwierdzonych nieprawidłowości, **sposób prowadzenia postępowania administracyjnego w tym zakresie ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Ustalono, że w Starostwie Powiatowym w Chojnicach osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań była Pani Małgorzata Modrzejewska – Kierownik Biura Gospodarki Nieruchomościami.

Ocena kontrolowanej działalności	Działalność Starostwa w zakresie przeprowadzonej kontroli ocenia się <u>pozytywnie z nieprawidłowościami.</u>
Zalecenia/Wnioski Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, zalecam Staroście Chojnickiemu – Panu Markowi Szczepańskiemu: 1. Bieżącą kontrolę pracowników w zakresie gromadzenia w postępowaniu administracyjnym akt sprawy, tj. m.in. oryginałów lub uwierzytelnionych kserokopii dokumentów, aktualnych i prawidłowych pełnomocnictw, 2. Nadzór nad pracownikami prowadzącymi postępowania pod kątem zasadności i zgodności z obowiązującymi przepisami prawa działań przez nich podejmowanych, w szczególności w zakresie: formułowania poprawnych sentencji w decyzjach; ustalania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości; ustalenia wszystkich stron w postępowaniu administracyjnym, które posiadają interes prawny, 3. Przeprowadzenie analizy prawnej w zakresie możliwości wszczęcia odpowiednich postępowań (np. o stwierdzenie nieważności decyzji, wznowienie postępowania), w szczególności w sprawach dot. przepisów art. 112, 124 ust 1, 124b i 124a ugn oraz w sprawach gdzie wydano decyzję odszkodowawczą, w oparciu o błędnie sporządzony operat szacunkowy lub zmieniony aneksem (przepisy ugn i Rozporządzenia).	
Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej proszę Starostę Pana Marka Szczepańskiego o przedstawienie, <u>w terminie 45 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu</u>: informacji o sposobie wykonania zaleceń, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania.	

Wojewoda Pomorski
Beata Rutkiewicz

/dokument podpisany elektronicznie/