



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Starostwo Powiatowe w Kościerzynie, dalej określane jako „Starostwo”, ul. 3 Maja 9C , 83-400 Kościerzyna
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., nr 133 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 i restrukturyzacji

	Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Koleje Państwowe” – j.t. Dz. U. z 2024 r., poz. 561);
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 2025 r., poz. 428), art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224 ze zm.) oraz art. 112-142 ugn
Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli	Data rozpoczęcia: 20 września 2024 r., Data zakończenia: 15 listopada 2024 r.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Obecnie Starostą Kościerskim, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, zwanym dalej „Starostą” jest Pan Grzegorz Zabrocki (od maja 2024 r.). Poprzednim Starostą była Pani Alicja Żurawska, która obecnie jest Wicestarostą Kościerskim.
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 Kościerzynie sprawy z zakresu gospodarowania nieruchomościami prowadzi Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami. W okresie objętym kontrolą, jak i obecnie, Wydziałem Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami kierowała Pani Iwona Kachnowicz. 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 (ostatecznych) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania/ udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości/ remont/ odszkodowań z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości – 20/ 0 / 6 / 0. Z uwagi na małą ilość spraw (26) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości/udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości/remont/ odszkodowań z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości - kontrolą objęto co 5 sprawę – tj. <u>5 spraw.</u> - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid – 90 (w tym jedna nie podlega kontroli). Z uwagi na dużą ilość spraw (89) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid - kontrolą objęto co 15 sprawę – tj. <u>5 spraw.</u> - wydanych decyzji w zakresie zwrotów nieruchomości wywłaszczonych – 3. Z uwagi na znikomą ilość spraw (1) dotyczących zwrotów nieruchomości wywłaszczonych - kontrolą objęto pierwszą sprawę z listy – tj. <u>1 sprawa.</u> - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które na podstawie art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów – 5. Z uwagi na znikomą ilość spraw (5) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które na podstawie art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów - kontrolą objęto pierwszą sprawę z listy – tj. <u>1 sprawa.</u>
--	--

	- wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które na podstawie art. 98 ust 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów – 2. Z uwagi na znikomą ilość spraw (2) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które na podstawie art. 98 ust 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów - kontrolą objęto pierwszą sprawę z listy – tj. <u>1 sprawa</u>.
Ustalenia: Ocena działalności Urzędu w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. Ocenę uzasadniają następujące ustalenia. I. <u>Ograniczony sposób korzystania z nieruchomości i odszkodowanie z tego tytułu:</u> GGN.6852.84.2021 – działka nr (...) (dowód: akta kontroli strony: 176 - 188) - 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 ze zm.) – dalej Kpa (uchybiecie), zgodnie z którym „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” – w aktach sprawy znajdowały się kopie następujących dokumentów: kopia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, kopia wniosku o wydanie decyzji. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewierzytelna kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. W piśmie z dnia 6 lutego 2025 r. Starosta wyjaśnił, iż był w posiadaniu oryginałów ww. dokumentów. Dodatkowo ww. decyzję lokalizacyjną dosłano do tutejszego organu wraz z pismem z dnia 6 lutego 2025 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 uchybiecie. - naruszenie art. 107 Kpa w związku z art. 124 ust. 1 ugn (uchybiecie), poprzez niewystarczające uzasadnienie decyzji. Zgodnie z przywołanym artykułem 124 ugn ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości możliwe jest wyłącznie w razie łącznego spełnienia następujących przesłanek: planowana inwestycja będzie stanowiła inwestycję celu publicznego (o których mowa w art. 6 ugn),	

ograniczenie to będzie zgodne z planem miejscowym, bądź w przypadku jego braku z decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz nie będzie zgody właściciela (użytkownika wieczystego) na realizację inwestycji, przy czym warunkiem koniecznym jest uprzednie poprowadzenie z nim rokowań i załączenie do wniosku dokumentów z ich odbycia. W niniejszej sprawie Starosta w uzasadnieniu decyzji dokonał wyłącznie analizy jednej przesłanki, dotyczącej przeprowadzenia rokowań. Jednakże, aby wypełnić dyspozycję wskazanych artykułów, niezbędne jest przeprowadzenie analizy wszystkich przesłanek, niezależnie od tego czy zostały one spełnione czy też nie.

Podkreślić należy, że decyzja administracyjna jest sformalizowanym aktem, którego obligatoryjne elementy zawierają przepisy Kpa (art. 107 § 1). Jednym z nich jest (poza wyraźnie wskazanymi w ustawie wyjątkami, kiedy można od niego odstąpić) uzasadnienie, które także powinno spełniać prawnie określone wymogi. W myśl 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”*.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 434/21 *„Uzasadnienie faktyczne i prawne jest ważnym elementem decyzji, bowiem przedstawia tok rozumowania organu, który doprowadził do wydanego rozstrzygnięcia. Prawdłowo zredagowane uzasadnienie wymaga logicznego i czytelnego przedstawienia przez organ swojego stanowiska”*. Celem uzasadnienia decyzji jest przedstawienie procesów myślowych, które doprowadziły organ do wydania danego rozstrzygnięcia, oraz wskazanie argumentów tłumaczących, dlaczego takie, a nie inne stanowisko było prawidłowe w określonym stanie faktycznym. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu powinna pozwolić odczytać kierunek rozważań oraz tok rozumowania organu. Właściwe uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia jest o tyle istotne, że w jego treści organ zawiera wyjaśnienie zmierzające do ustalenia faktów, ich znaczenia według normy prawnej oraz zastosowanie normy obowiązującej (por. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienia*, s. 118-122). Zatem uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności wskazywać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. Uzasadnienie faktyczne winno być spójne i logiczne, tak by z jego treści w sposób niebudzący wątpliwości wynikał ustalony przez organ stan faktyczny, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 lipca 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 586/21).

Niemniej jednak, naruszenie to nie miało wpływu na końcowy wynik sprawy, z uwagi na to, iż wystarczający jest brak spełnienia wyłącznie jednej przesłanki, aby nie było możliwe wydanie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, zatem w toku kontroli uznano to zaniedbanie wyłącznie za uchybienie.

- naruszenie art. 44 § 1 Kpa oraz art. 129 § 2 Kpa (**uchybie**nie), poprzez błędne przyjęcie, że decyzja z dnia 1 sierpnia 2022 r. stała się ostateczna w dniu 9 września 2022 r.

Jak wynika z adnotacji na kopercie zwróconej do nadawcy, przesyłka awizowana była pierwszy raz w dniu 8 sierpnia 2022 r., tak więc termin doręczenia to dzień 22 sierpień 2022 r. Zatem, 14-dniowy

termin na wniesienie odwołania upłynął w dniu 5 września 2022 r., co powoduje, że dzień później, czyli 6 września 2022 r. decyzja stała się ostateczna.

GGN.6852.110.2021 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 189-210)

- naruszenie art. 7 i 77 § 1 Kpa w związku z art. 63 § 2 Kpa (**uchybiecie**), poprzez niedokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy oraz niewyczerpujące zebranie materiału dowodowego oraz przyjęcie podania, które nie zawierało wymaganych prawem elementów. Starosta wydał bowiem rozstrzygnięcie na podstawie art. 124 ust 1 ugn mimo, iż z treści wniosku nie wynikało to wprost. W niniejszej sprawie wniosek nie zawierał wystarczających elementów, aby stwierdzić, że jest to wniosek o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Starosta bez pozyskania dodatkowych wyjaśnień wszczął postępowanie o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, przez co również doszło do naruszenia art. 63 § 2 Kpa, poprzez przyjęcie podania, które nie zawierało wymaganych prawem elementów (brak wskazania podstawy prawnej złożenia wniosku, brak uzasadnienia czemu wniosek jest uzasadniony, brak wskazania w czym imieniu występuje wnoszący podanie).

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty zawartymi w piśmie z dnia 6 lutego 2025 r. organ przyjął, że wniosek składa (...), bowiem pełnomocnictwo dołączone do wniosku na to wskazuje i wyjaśniono, że przyjęto, iż chodzi o wydanie decyzji w trybie art. 124 ust 1 ugn, „ponieważ wniosek dotyczył budowy linii kablowej nn 0,4 kV”. Według organu kontrolującego wyjaśnienia te nie są wystarczające. Wyjaśnić należy, iż w postępowaniach prowadzonych na wniosek, żądanie wszczęcia postępowania określa przedmiot tego postępowania, a w przypadku wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony nie zaś do organu. Oznacza to zatem, iż organ ma obowiązek wystąpić do wnioskodawcy w celu sprecyzowania żądania jeśli budzi ono jakiegokolwiek wątpliwości, czego Starosta nie uczynił i samodzielnie przyjął, co jest przedmiotem wniosku, co skutkowało również naruszeniem ww. przepisów prawa procesowego.

- naruszenie art. 124 ust. 1 ugn (**nieprawidłowość**), poprzez bezkrytyczne przyjęcie, iż wnioskowany zakres prac wpisuje się w unormowanie zawarte w przywołanym artykule, w szczególności w zakresie ustalenia, iż wpisuje się w definicję inwestycji celu publicznego. Zgodnie bowiem z przywołanym artykułem ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości możliwe jest wyłącznie w razie łącznego spełnienia następujących przesłanek: planowana inwestycja będzie stanowiła inwestycję celu publicznego (o których mowa w art. 6 ugn), ograniczenie to będzie zgodne z planem miejscowym, bądź w przypadku jego braku z decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz nie będzie zgody właściciela (użytkownika wieczystego) na realizację inwestycji, przy czym warunkiem koniecznym jest uprzednie poprowadzenie z nim rokowań i załączenie do wniosku dokumentów z ich odbycia.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 lutego 2024 r. sygn. akt II SA/Gd 766/23 „Ustawowa definicja „inwestycji celu publicznego” zawiera zatem dwa podstawowe kryteria. Pierwszą cechą charakteryzującą inwestycję celu publicznego jest jej zakres, tj. określenie czy dane przedsięwzięcie można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym. Drugą cechą charakterystyczną tego pojęcia jest cel danego zamierzenia, mieszczący się

lub nie w katalogu celów wymienionych w art. 6 GospNierU. Tylko łączne spełnienie tych dwóch przesłanek może przesądzać, że dane przedsięwzięcie spełnia wymogi umożliwiające zaliczenie go do inwestycji celu publicznego. O charakterze inwestycji decyduje to czy realizuje ona potrzeby wspólnoty tworzącej związek określony publicznoprawny. Będą to wspólnoty samorządowe na poziomie gminy, powiatu i województwa, a także społeczeństwo jako pewna całość zamieszkująca obszar państwa. Zawsze więc inwestycja celu publicznego ukierunkowana będzie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestycją celu publicznego o znaczeniu lokalnym może być przy tym także inwestycja, która swoim zasięgiem bezpośrednio służy węższemu kręgowi mieszkańców gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 672/11).

Niewątpliwie inwestycja, którą zaplanował Inwestor (budowa linii kablowej nn 0,4 kV) spełnia wymagania, aby uznać, że stanowi ona cel publiczny. Jednakże okoliczność, że planowana inwestycja realizuje cele publiczne wymienione art. 6 pkt 2 GospNierU, nie znaczy jeszcze, że jest to inwestycja celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podstawową kwestią wymagającą rozstrzygnięcia było zatem dokonanie oceny, czy zamierzona inwestycja stanowi inwestycję celu publicznego, chociażby w ujęciu lokalnym, gdyż tylko wówczas uzasadnione byłoby zastosowanie art. 124 ust. 1 GospNierU. Ustalenia wymagało czy inwestycja wiązać się będzie z urzeczywistnieniem potrzeb określonej wspólnoty funkcjonującej na danym poziomie organizacji życia społecznego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 lutego 2022 r., II SA/Kr 1208/21). Inwestycja celu publicznego sama w swojej nazwie wskazuje na konieczność zapewnienia oddziaływania na pewne gremium (nieoznaczone co do liczby), które będzie z niej korzystać. Istotą inwestycji celu publicznego, w odróżnieniu od prywatnego celu jednego członka społeczności, jest zatem znaczenie tej inwestycji dla pewnej grupy osób, będącej częścią jakiejś społeczności, np. mieszkańców gminy, sołectwa, dzielnicy. W ocenie Sądu rozpoznającego sprawę, istotne jest by w momencie wydawania decyzji grupa ta istniała i była możliwa do zidentyfikowania. Innymi słowy, poza konkretnie zainteresowanym członkiem społeczności (np. właścicielem nieruchomości) musi być możliwe określenie innych podmiotów, które również miałyby z tej inwestycji korzystać. Inwestor nie może wskazać ich w sposób uniemożliwiający jakiegokolwiek określenie czy podać, że są to potencjalni przyszli odbiorcy.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że organ administracji stosując przepis art. 124 ust. 1 GospNierU powinien wykazać, że realizacja wskazanego przez wnioskodawcę "celu publicznego" w istocie nie stanowi zaspokojenia wyłącznie interesu prywatnego - indywidualnego (zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 października 2021 r., II SA/Gd 312/21). Nie każde bowiem zamierzenie inwestycyjne realizujące cele wymienione w art. 6 pkt 1 - 10 GospNierU stanowi automatycznie w każdym przypadku inwestycję celu publicznego, gdyż konieczne jest jeszcze, aby spełniało ono warunki przewidziane w art. 2 pkt 5 PlanZagospU (wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II OSK 1731/19)."

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać trzeba, że dokumenty znajdujące się w aktach sprawy nie wskazują jednoznacznie czy wniosek dotyczy budowy linii, czy przyłącza kablowego. Co więcej, z kopii dołączonego do wniosku dokumentu „warunki przyłączenia” wynika, iż inwestycja dotyczy podłączenia do energii elektrycznej domku letniskowego. Powyższa rozbieżność nie została wyjaśniona w toku postępowania administracyjnego. Należy zaznaczyć, że dokument dołączony do wniosku sugeruje, iż „budowa linii kablowej” ma nastąpić w interesie właściciela domku

letniskowego, a zatem w interesie indywidualnym. Trudno bowiem przyjąć, że budowa ta ma nastąpić również w interesie przyszłych, potencjalnych odbiorców energii elektrycznej, których na etapie wniosku o wszczęcie postępowania nie sposób określić. Ta okoliczność oznacza, że realizacja inwestycji nie służy jakiemuś szerszemu gronu, co wyklucza możliwość przyjęcia, iż ma ona charakter inwestycji celu publicznego. Zatem, w opinii Wojewody Pomorskiego, wnioskodawca nie wykazał, że spełniona została przesłanka realizacji "inwestycji celu publicznego", a wydanie przez Starostę decyzji w tym zakresie, 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.

- naruszenie art. 75 § 1 w zw. z art. 76a § 2 Kpa (**uchybiecie**), zgodnie z którym „*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*” – w aktach sprawy znajdowały się nieuwierzytelnione kserokopie dokumentów: pismo z dnia 24 kwietnia 2012 r. Urzędu Gminy Kościerzyna, wykaz z dnia 28 marca 1962 r. oraz rejestr gruntów z dnia 1 lipca 1982 r. - zobowiązano do uzupełnienia w trakcie kontroli (protokół z oględzin akt z dnia 24 września 2024 r.). Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecnictwem sądów administracyjnych nieuwierzytelniona kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Starosta winien był dołączyć do akt kserokopie dokumentów po uprzednim ich potwierdzeniu za zgodność z oryginałem.

GN.6852.3.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 211-249)

- naruszenie art. 75 § 1 w zw. z art. 76a § 2 Kpa (**uchybiecie**), zgodnie z którym „*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 17 stycznia 2022 r. dołączono kopie dokumentów, mających potwierdzić przeprowadzenie rokowań. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecnictwem sądów administracyjnych nieuwierzytelniona 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, nie pozyskano oryginału bądź uwierzytelnionej kopii postanowienia Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku VIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 11 sierpnia 2021 r., o ustanowieniu kuratora dla spółki będącej stroną postępowania.

- naruszenie art. 124b ugn w zw. z art. 107 Kpa (**nieprawidłowość**), poprzez wydanie decyzji bez analizy, czy spełnione zostały przesłanki warunkujące wydanie decyzji w przedmiotowym trybie. Zgodnie z art. 124 b ust. 1 ugn „*starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody. Decyzja o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności*”.

W przedmiotowym wniosku znajduje się niewystarczająca informacja, dotycząca rodzaju zaplanowanych do przeprowadzenia prac, aby móc ją zakwalifikować jako prace remontowe linii. Inwestor wskazuje, iż prace polegać mają na wymianie istniejącej stacji transformatorowej, wymianie przewodów linii napowietrznej oraz wskazano, że „*na działce (...) pozostaną jedynie fragmenty dotychczasowej sieci niskiego napięcia oraz nowe odcinki, które będą przedłużeniem istniejących i służące wyprowadzeniu ich poza teren działki*”. Starosta zobowiązany był do wezwania wnioskodawcy do udzielenia wyjaśnień, dotyczących parametrów planowanej inwestycji oraz jakie dokładnie prace mają być wykonane na przedmiotowym gruncie, bowiem wykładnia art. 124b ust. 1 ugn, co do zakresu przedmiotowej instytucji zobowiązania do udostępnienia nieruchomości, obejmuje zatem ustalenie jak rozumieć pojęcia: remont, konserwacja, czy usunięcie awarii ciągów, przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii. W tym kontekście, istotne w sprawie jest ustalenie, czy planowane przez inwestora w ramach konkretnej sprawy prace mają charakter remontu, co uzasadniałoby wydanie decyzji w oparciu o art. 124b ugn.

W związku z tym, w niniejszej sprawie należało wyjaśnić, czy prace wskazane przez Wnioskodawcę, stanowią remont, bowiem informacje zawarte we wniosku nie wskazywały na to jednoznacznie, a nawet budziły co do tego wątpliwości z uwagi na kwestie powstania nowych odcinków. Niezbędne było pozyskanie informacji, czy po wykonaniu prac, zmianie ulegnie przebieg, długość oraz parametry techniczne istniejącej linii.

Starosta wydał decyzję z pominięciem wyżej opisanych kwestii, co również skutkuje naruszeniem art. 7, 77 i 80 (**uchybień**) Kpa, poprzez wydanie decyzji bez zgromadzenia materiału dowodowego i wyjaśnień niezbędnych do wydania decyzji w przedmiotowym zakresie.

W dodatku do decyzji dołączono załącznik, a nie zawarto o nim informacji w rozstrzygnięciu. Co więcej, załącznik ten nie był podpisany, ani nie zawierał wskazania, iż jest częścią przedmiotowej decyzji oraz nie miał oznaczonej strefy zajęcia działki. Przepisy Kpa określające elementy składowe decyzji administracyjnej przewidują, że decyzja, która wydawana jest w formie pisemnej powinna zawierać - obok innych elementów - także podpis pracownika organu administracji upoważnionego do jej wydania, z podaniem jego imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego (art. 107 § 1 pkt 8 Kpa). W określonych przypadkach, decyzja administracyjna może zawierać także załącznik, jak niniejsza.

W takiej sytuacji, załącznik do decyzji stanowi integralną część tego aktu. W opinii Wojewody Pomorskiego, brak podpisu na załączniku dyskwalifikuje ten dokument jako część decyzji administracyjnej i jego treść nie może kształtować praw i obowiązków adresata aktu. Zatem, stanowi to naruszenie art. 107 § 1 Kpa (**uchybie**). Należy podkreślić, iż załącznik dołączony do decyzji musi być tożsamy z treścią rozstrzygnięcia, które stanowi podstawę ograniczenia.

Zobowiązanie do udostępnienia nieruchomości w drodze decyzji, pomimo braku wyjaśnień w wyżej wskazanym zakresie, 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.

- naruszenie art. 107 Kpa (**uchybie**), poprzez lakoniczne uzasadnienie decyzji Starosty z dnia 7 września 2022 r. dotyczące analizy czy inwestycja wskazana we wniosku spełnia przesłanki wynikające z art. 124 b ust. 1 ugn.

Podkreślić należy, że decyzja administracyjna jest sformalizowanym aktem, którego obligatoryjne elementy zawierają przepisy Kpa (art. 107 § 1). Jednym z nich jest (poza wyraźnie wskazanymi w ustawie wyjątkami, kiedy można od niego odstąpić) uzasadnienie, które także powinno spełniać prawnie określone wymogi. W myśl 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”*.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 września 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 434/21 *„Uzasadnienie faktyczne i prawne jest ważnym elementem decyzji, bowiem przedstawia tok rozumowania organu, który doprowadził do wydanego rozstrzygnięcia. Prawidłowo zredagowane uzasadnienie wymaga logicznego i czytelnego przedstawienia przez organ swojego stanowiska”*. Celem uzasadnienia decyzji jest przedstawienie procesów myślowych, które doprowadziły organ do wydania danego rozstrzygnięcia, oraz wskazanie argumentów tłumaczących, dlaczego takie, a nie inne stanowisko było prawidłowe w określonym stanie faktycznym. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu powinna pozwolić odczytać kierunek rozważań oraz tok rozumowania organu. Właściwe uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia jest o tyle istotne, że w jego treści organ zawiera wyjaśnienie zmierzające do ustalenia faktów, ich znaczenia według normy prawnej oraz zastosowanie normy obowiązującej (por. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienia*, s. 118-122). Zatem uzasadnienie faktyczne decyzji powinno zawierać w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności.

Uzasadnienie faktyczne winno być spójne i logiczne, tak by z jego treści w sposób niebudzący wątpliwości wynikał ustalony przez organ stan faktyczny, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 lipca 2021 r., sygn. akt I SA/Gd 586/21).

GGN.6852.12.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 250-276)

- naruszenie art. 75 § 1 w zw. z art. 76a § 2 Kpa (**uchybiecie**), zgodnie z którym „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 24 maja 2022 r. dołączono kopie dokumentów, mających potwierdzić przeprowadzenie rokowań (kopie zostały potwierdzone za zgodność z oryginałem przez nieuprawnioną podmiot). Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewiarygodna 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.

- naruszenie art. 10 § 1 Kpa w związku z art. 28 Kpa (**uchybiecie**) – z uwagi na brak podjęcia przez organ działań zmierzających do ustalenia adresu strony postępowania w celu umożliwienia jej czynnego udziału w postępowaniu. W niniejszej sprawie właściciel przedmiotowej działki nie odbierał korespondencji kierowanej przez pełnomocnika Inwestora, jak również korespondencji wysyłanej przez Starostę, w ramach prowadzonego postępowania objętego kontrolą. W przypadku kiedy strona nie odbiera korespondencji, organ powinien podjąć działania mające na celu sprawdzenie czy adres, na który kierowana jest korespondencja, jest aktualny. Służy do tego Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (tzw. baza PESEL). Jeżeli organ nie posiada dostępu do tej bazy, winien wystąpić do odpowiedniego organu samorządu gminnego w celu pozyskania niezbędnych informacji dotyczących możliwego miejsca pobytu strony postępowania.

- naruszenie art. 32 Kpa w związku z art. 33 § 3 Kpa (**uchybiecie**), poprzez nie dołączenie do akt sprawy odpowiedniego pełnomocnictwa. Zgodnie z przywołanym przepisem strona może działać przez pełnomocnika. W aktach sprawy nie znajdowało się pełnomocnictwo uprawniające Panią (...) do reprezentowania wnioskodawcy. Do wniosku dołączono wydruk elektronicznej wersji dokumentu, zatem Starosta wezwał o przesłanie oryginału. Wiadomością e-mail z dnia 2 sierpnia 2022 r. umocowana przesłała oryginalną wersję dokumentu, jednak Starosta nie sporządził wydruku wraz z uwierzytelnieniem podpisu i nie dołączył go do akt. Organ kontrolujący zobowiązał do uzupełnienia akt sprawy poprzez dołączenie do akt pełnomocnictwa protokołem z kontroli. Jednakże uznano powyższe naruszenie za uchybiecie, bowiem dokument ten powinien znajdować się w aktach sprawy przed rozpoczęciem czynności kontrolnych.

- naruszenie art. 107 § 1 pkt 8 Kpa (**uchybiecie**), poprzez wydanie decyzji bez prawnie wymaganych elementów. Do decyzji z dnia 27 stycznia 2023 r. dołączono załącznik, który nie był podpisany, ani nie zawierał wskazania, iż jest częścią przedmiotowej decyzji. Przepisy Kpa określające elementy składowe

decyzji administracyjnej przewidują, że decyzja, która wydawana jest w formie pisemnej powinna zawierać - obok innych elementów - także podpis pracownika organu administracji upoważnionego do jej wydania, z podaniem jego imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego (art. 107 § 1 pkt 8 Kpa). W określonych przypadkach, decyzja administracyjna może zawierać także załącznik, jak niniejsza. W takiej sytuacji, załącznik do decyzji stanowi integralną część tego aktu. W opinii Wojewody Pomorskiego, brak podpisu na załączniku dyskwalifikuje ten dokument jako część decyzji administracyjnej i jego treść nie może kształtować praw i obowiązków adresata aktu. Należy podkreślić, iż załącznik dołączony do decyzji musi być opisany w sposób, który nie wzbudza wątpliwości, jakiej decyzji stanowiącej podstawę ograniczenia jest częścią.

- naruszenie art. 124 ust. 7 ugn (**uchybiecie**), poprzez brak wniesienia wniosku o wpis decyzji do księgi wieczystej. Zgodnie z przywołanym artykułem „*Decyzja ostateczna, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Wpisu dokonuje się na wniosek starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, lub organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zezwolenie było udzielone na wniosek tej jednostki.*” Analiza ww. księgi wykazała, iż przedmiotowa decyzja nie została wpisana do księgi wieczystej. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 27 czerwca 2023 r. II CSKP 1603/22 „*Księgi wieczyste są publicznym rejestrem praw dotyczących nieruchomości i dlatego ich funkcje muszą być rozpatrywane z punktu widzenia interesu publicznego, a jest nim zasada bezpieczeństwa obrotu prawnego. Oznacza to, że stan prawny ujawniony w księdze wieczystej powinien być stanem pewnym, wynikającym ze zdarzeń lub czynności prawnych, które nie budzą wątpliwości.*” Zatem obowiązek wynikający z przywołanego przepisu ma chronić nie tylko interes przedsiębiorstwa przesyłowego, ale ma także znaczenie z punktu widzenia prawa cywilnego.

- naruszenie art. 61 Kpa (**uchybiecie**), poprzez bezpodstawną zmianę trybu w jakim złożono wniosek. Wniosek z dnia 24 maja 2022 r. złożony był w trybie art. 124 ugn oraz w trybie art. 124b ugn Należy pamiętać, że organ związany jest wnioskiem strony, a w niniejszej sprawie organ wydał decyzję wyłącznie w trybie art. 124 ugn Jednakże to naruszenie uznano za uchybiecie, bowiem treść żądania w pominiętym przez organ trybie, dotyczyła demontażu znajdującej się na nieruchomości linii elektroenergetycznej, co uwzględniono w decyzji z dnia 27 stycznia 2023 r. Zauważyć należy, iż orzecznictwo dopuszcza wydanie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, która przewiduje budowę nowej linii po uprzednim demontażu istniejącej. Nie jest wymagane wydanie odrębnych decyzji w celu umożliwienia tych działań.

Jednakże, niedopuszczalnym jest zmiana trybu wydania decyzji przez organ w postępowaniu wszczętym na wniosek.

Należy podkreślić, że stosownie do art. 61 § 1 Kpa żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego określa przedmiot tego postępowania, a w razie wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, nie zaś do sfery ocennej organu administracji publicznej. W razie wszczęcia postępowania na wniosek, jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie, obowiązkiem organu I instancji było zatem, dokładne ustalenie treści żądania strony, które to wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania.

W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 1016/20 „W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w sytuacji wszczęcia postępowania na żądanie strony, treść zgłoszonego żądania określa rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania, a także wyznacza właściwą normę prawa materialnego lub procesowego, która będzie relewantna dla ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego postępowania (por. wyrok NSA z dnia 8 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 895/18). Organ administracji jest tym żądaniem związany, gdyż tylko i wyłącznie strona składająca podanie określa przedmiot swojego żądania i nim rozporządza. Inaczej mówiąc, owo żądanie (wniosek) strony, wyznacza granice sprawy administracyjnej podlegającej załatwieniu w danym postępowaniu administracyjnym. (...) Jest to o tyle istotne, że decyzja administracyjna rozstrzyga sprawę co do jej istoty w granicach żądania określonego przez stronę zgodnie z art. 104 Kpa”, co również zostało naruszone (**uchybiecie**).

- naruszenie art. 107 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak zawarcia w rozstrzygnięciu podstawy udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, tj. decyzji Starosty z dnia 27 stycznia 2023 r. nr GGN.6852.12.2022 orzekającej o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości.

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 podstawie 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 niebudzący wątpliwości i powinno być zrozumiałe dla stron bez wnikania w treść uzasadnienia.

Brak zamieszczenia ww. decyzji z dnia 27 stycznia 2023 r. w treści rozstrzygnięcia skutkuje tym, iż nie jest ono precyzyjne, nie określa bowiem z czego wynika zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. Podkreślić należy, że to właśnie decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości stanowi podstawę do prowadzenia postępowania mającego na celu udzielenie zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości w trybie art. 124 ust. 1a ugn. Wyłącznie pełne rozstrzygnięcie, zawierające wszystkie elementy stanowiące rezultat zastosowania danej normy prawnej, wypełnia obowiązek wskazany w art. 107 § 1 pkt 5 Kpa.

- naruszenie art. 44 § 1 Kpa oraz art. 129 § 2 Kpa (**uchybiecie**), poprzez błędne przyjęcie, że decyzja z dnia 27 stycznia 2023 r. stała się ostateczna w dniu 24 marca 2023 r.

Jak wynika z adnotacji na kopercie zwróconej do nadawcy, przesyłka awizowana była pierwszy raz w dniu 7 lutego 2022 r., tak więc termin doręczenia to dzień 21 lutego 2022 r. Zatem, 14-dniowy termin na wniesienie odwołania upłynął w dniu 7 marca 2022 r., co powoduje, że dzień później, czyli 8 marca 2022 r. decyzja stała się ostateczna.

GE.6852.22.2022 – działka nr: (...),

(dowód: akta kontroli strony: 274-283)

- naruszenie art. 32 Kpa w związku z art. 33 § 3 Kpa (**uchybiecie**), zgodnie z przywołanym przepisem strona może działać przez pełnomocnika. W aktach sprawy nie znajdowało się poprawne pełnomocnictwo uprawniające Panią (...) do reprezentowania wnioskodawcy. Do wniosku dołączono wydruk elektronicznej wersji dokumentu. Zatem, Starosta powinien był wezwać o przesłanie oryginału w wersji elektronicznej i dołączyć do akt sprawy jego uwierzytelnioną wersję.

- naruszenie art. 44 § 1 Kpa oraz art. 129 § 2 Kpa (**uchybiecie**), poprzez błędne przyjęcie, że decyzja z dnia 4 stycznia 2023 r. stała się ostateczna w dniu 10 lutego 2023 r.

Jak wynika z adnotacji na kopercie zwróconej do nadawcy, przesyłka awizowana była pierwszy raz w dniu 11 stycznia 2023 r., tak więc termin doręczenia to dzień 25 stycznia 2023 r. Zatem, 14-dniowy termin na wniesienie odwołania upłynął w dniu 8 lutego 2023 r., co powoduje, że dzień później, czyli 9 lutego 2023 r. decyzja stała się ostateczna.

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

Ustalono, że w Starostwie Powiatowym w Kościerzynie osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań była Pani Iwona Kachnowicz – Naczelnik Wydziału Geodezji Gospodarki Nieruchomościami.

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

GGN.683.11.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 284-307)

- naruszenie art. 7 oraz art. 80 Kpa w związku z art. 156 ugn (**uchybiecie**), poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatu szacunkowego z dnia 8 października 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. 154 ugn (**uchybiecie**), poprzez brak w aktach sprawy zaświadczenia planistycznego wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenie działki nr (...), na dzień 5 listopada 2021 r., tj. dzień wydania decyzji zrid. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie na podstawie niezweryfikowanego w sposób wyczerpujący, operatu szacunkowego.

Biegły w wycenie z dnia 8 października 2022 r. wskazał, że działka nr (...) położona jest na terenie leśnym. Jednakże kwestia ta nie została w żaden sposób zweryfikowana przez Starostę. W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. Starostę, o pozyskanie od właściwego organu planistycznego, zaświadczenia wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenia na dzień wydania decyzji zrid. W odpowiedzi na powyższe, organ I instancji przekazał zaświadczenie Wójta Gminy Lipusz z dnia 8 stycznia 2025 r. nr RG-PP.6727.2.2025.BJ, jednakże dokument ten nie zawierał informacji dotyczącej przeznaczenia działki nr (...), a wskazywał jedynie, że nie była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Jednakże po wniesieniu zastrzeżeń Starosty do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 czerwca 2025 r. Wojewoda Pomorski uwzględnił wyjaśnienia strony, zawarte w piśmie z dnia 17 lipca 2025 r. nr GGN.680.38.2024, że „Przeznaczenie działki jako tereny leśne organ potwierdził sprawdzając w Wydziale Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Kościerzynie, iż uproszczony plan urządzenia lasu dla działki nr (...) (przed podziałem), obręb Lipusz, został zatwierdzony zarządzeniem Starosty Kościerskiego nr 13/2016 i obowiązuje od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2025 r.”.

Zatem, po dostarczeniu ww. wyjaśnień, tutejszy organ ustalił, że wskazane w operacie szacunkowym przeznaczenie ww. działki jest tożsame z powyższymi ustaleniami.

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 uchybiecie.

- naruszenie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej w związku z art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez uznanie i przyznanie przez Starostę, tzw. bonusu, powiększającego ustalone odszkodowanie o 5 % wartości nieruchomości, nie poparte żadnymi dokumentami.

Zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej „w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,

2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo

3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5 % wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego”.

Decyzji zrid z dnia 5 listopada 2021 r. nadano rygor natychmiastowej wykonalności, zatem termin na wydanie działki nr (...) biegnie od dnia zawiadomienia byłych właścicieli nieruchomości, o jej wydaniu. W aktach sprawy brak informacji, kiedy właściciele przedmiotowej nieruchomości zostali zawiadomieni o wydaniu decyzji zrid oraz brak informacji, kiedy inwestor rozpoczął roboty budowlane na ww. działce.

Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt I OSK 787/12 „również bierne zachowanie polegające na zaprzestaniu wykonywania uprawnień właścicielskich oznaczać może przekazanie władztwa faktycznego” nad nieruchomością, co upoważnia do zastosowania art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej. Wydanie nieruchomości zgodnie z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej zobowiązuje do podwyższenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości. Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 990/18 „skoro w przepisie art. 18 ust. 1 e ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych mowa o "wydaniu" nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora lub przez podmiot działający na jego zlecenie (wykonawcę).

Z kolei według nowszego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 2027/18) „skoro w treści art. 18 ust. 1e specustawy mowa jest o wydaniu nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora. Oczywiście jest jednak, że aby to bierne zachowanie byłego właściciela mogło skutkować otrzymaniem 5% bonusu to konieczne jest aby w terminie określonym w tym przepisie inwestor objął nieruchomość w posiadanie. W przeciwnym razie nie można mówić o faktycznym wydaniu, ani o tym że do niego doszło w przypisanym terminie. Do wydania w sposób dorozumiany nie wystarcza jedynie wola wydania po stronie wydającego. Potrzebne jest jeszcze objęcie tej nieruchomości w posiadanie przez inwestora.”

W dniu 23 grudnia 2024 r. jednostka kontrolująca zwróciła się do Starosty m.in. z prośbą o wskazanie, w związku z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej, daty rozpoczęcia inwestycji na przedmiotowej działce oraz wskazanie daty odebrania przez właścicieli zawiadomienia o wydaniu decyzji zrid. W odpowiedzi na powyższe, Starosta przekazał pismo inwestora z dnia 8 stycznia 2025 r. nr RG-PP.6727.2.2025.BJ, w którym Wójt Gminy Lipusz poinformował, że „datą rozpoczęcia inwestycji (...) jest 29.11.2021 r.”. Ponadto, organ I instancji przekazał zwrotne potwierdzenia odbioru przez Pana

(...) i Panią (...) zawiadomienia o wydaniu decyzji zrid –
tj. 17 listopada 2021 r., zatem z zachowaniem ustawowego terminu.

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakujących dokumentów, 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. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji pomimo braków ww. dokumentów.

GGN.683.36.2022 - działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 308-342)

- naruszenie art. 77 § 1 Kpa w związku z art. 75 i 76 Kpa (**uchybiecie**), poprzez zgromadzenie w aktach sprawy dokumentu, tj. operatu szacunkowego z dnia 29 marca 2023 r., który jest głównym dowodem w sprawie odszkodowawczej, a stanowi niepoświadczoną za zgodność z oryginałem kserokopię.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 518/16 „W orzecznictwie powszechnie uznaje się, że kopie dokumentu są uznawane za dowód wyłącznie wtedy, gdy są uwierzytelnione. Przy czym należy podkreślić, że status dokumentów mają jedynie ich oryginały i to one stanowią właściwy środek dowodowy (...) Nie ulega przy tym wątpliwości, że niewwierzytelniona kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Nawet jeśli zaakceptować stanowisko, że kserokopia dokumentu w pewnych okolicznościach zachowuje charakter środka dowodowego, co jednak w oczywisty sposób rzutuje na moc dowodową takiego środka dowodowego, to jednak – w ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie – dotyczy to sytuacji, gdy organ, z przyczyn faktycznych, czy prawnych, nie może pozyskać oryginałów dokumentów lub odpisów poświadczonych za zgodność z oryginałem”.

Operat szacunkowy z dnia 29 marca 2023 r., po wezwaniu przez jednostkę kontrolującą, został przekazany do tutejszego organu, w dniu 10 lutego 2025 r., niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez Starostę brakującego dokumentu, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokument ten powinien być w aktach sprawy w dniu wydania rozstrzygnięcia, zatem jego brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

- naruszenie art. 7 oraz art. 80 Kpa w związku z art. 156 ugn (**uchybiecie**), poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatu szacunkowego z dnia 29 marca 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. 154 ugn (**uchybiecie**), poprzez brak w aktach sprawy zaświadczenia planistycznego wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenie działki nr (...), na dzień 14 kwietnia 2022 r., tj. dzień wydania decyzji zrid. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie na podstawie niezwyfikowanego w sposób wyczerpujący, operatu szacunkowego.

Biegła w wycenie z dnia 29 marca 2023 r. wskazała, że działka nr (...) położona jest na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową oraz pod drogę. Jednakże kwestia ta nie została w żaden sposób zweryfikowana przez Starostę. W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. Starostę, o pozyskanie od właściwego organu planistycznego, zaświadczenia wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenia na dzień wydania decyzji zrid. W odpowiedzi na powyższe, organ I instancji przekazał zaświadczenie Wójta Gminy Kościerzyna z dnia 9 stycznia 2025 r. nr WPPiN.6727.14.2025.MD potwierdzające powyższe ustalenia biegłej. Zatem, po dostarczeniu ww. zaświadczenia, tutejszy organ ustalił, że wskazane w operacie szacunkowym przeznaczenie ww. działki jest tożsame z ww. zaświadczeniem.

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 uchybiecie.

- naruszenie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej w związku z art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez nieustalenie jednoznacznie przez Starostę, czy w sprawie są podstawy do powiększenia ustalonego odszkodowania o 5 % wartości nieruchomości.

Zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej „w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,

2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo

3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5 % wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego”.

Decyzji zrid z dnia 14 kwietnia 2022 r. nie został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, zatem termin na wydanie działki nr (...) biegnie od dnia ostateczności ww. decyzji, tj. od dnia 18 maja 2022 r. W związku z powyższym, termin na wydanie przedmiotowej nieruchomości minął z dniem 17 czerwca 2022 r.

Starosta nie zbadał, czy doszło do przejęcia przedmiotowej nieruchomości w powyższym terminie. Jedynie w uzasadnieniu decyzji odszkodowawczej z dnia 12 czerwca 2023 r. nr GGN.683.36.2022 Starosta wskazuje, że *„Dotychczasowi współwłaściciele nie złożyli oświadczenia woli o wydaniu działki nr (...) (...) na rzecz inwestora. Według informacji uzyskanych z Urzędu Gminy Kościerzyna, przedmiotowa działka nie została przekazana wykonawcy robót budowlanych w terminie 30 dni, od dnia w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna”*. Brak także informacji, kiedy inwestor rozpoczął prace budowlane na przedmiocie wyceny.

Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt I OSK 787/12 *„również bierne zachowanie polegające na zaprzestaniu wykonywania uprawnień właścicielskich oznaczać może przekazanie władztwa faktycznego”* nad nieruchomością, co upoważnia do zastosowania art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej. Wydanie nieruchomości zgodnie z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej zobowiązuje do podwyższenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości.

Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 990/18 *„skoro w przepisie art. 18 ust. 1 e ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych mowa o "wydaniu" nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora lub przez podmiot działający na jego zlecenie (wykonawcę).*

Z kolei według nowszego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 2027/18) *„skoro w treści art. 18 ust. 1e specustawy mowa jest o wydaniu nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora. Oczywiście jest jednak, że aby to bierne zachowanie byłego właściciela mogło skutkować otrzymaniem 5% bonusu to konieczne jest aby w terminie określonym w tym przepisie inwestor objął nieruchomość w posiadanie. W przeciwnym razie nie można mówić o faktycznym wydaniu, ani o tym że do niego doszło w przypisanym terminie. Do wydania w sposób dorozumiany nie wystarcza jedynie wola wydania po stronie wydającego. Potrzebne jest jeszcze objęcie tej nieruchomości w posiadanie przez inwestora.”*

W dniu 23 grudnia 2024 r., jednostka kontrolująca zwróciła się do Starosty m.in. z prośbą o wskazanie, w związku z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej, daty rozpoczęcia inwestycji na przedmiotowej działce. W odpowiedzi na powyższe, Starosta przekazał pismo inwestora z dnia z dnia 9 stycznia 2025 r. nr WPPiN.6727.14.2025.MD, w którym Wójt Gminy Kościerzyna poinformował, że do dnia dzisiejszego nie rozpoczęto prac budowlanych.

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakującego dokumentu, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokument ten powinien być w aktach sprawy w dniu wydania rozstrzygnięcia, zatem jego brak został uznany w toku kontroli za uchybienie. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybie**nie) poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji pomimo braków ww. dokumentów.

GGN.683.75.2022 - działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 343-371)

- naruszenie art. 7 oraz art. 80 Kpa w związku z art. 156 ugn (**uchybiecie**), poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatu szacunkowego z dnia 15 lutego 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. 154 ugn (**uchybiecie**), poprzez brak w aktach sprawy zaświadczenia planistycznego wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenie działki nr (...), na dzień 11 sierpnia 2022 r., tj. dzień wydania decyzji zrid. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie na podstawie niezwyfikowanego w sposób wyczerpujący, operatu szacunkowego.

Biegła w wycenie z dnia 15 lutego 2023 r. wskazała, że działka nr (...) położona jest na terenie przeznaczonym pod drogę oraz rolę. Jednakże kwestia ta nie została w żaden sposób zweryfikowana przez Starostę. W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. Starostę, o pozyskanie od właściwego organu planistycznego, zaświadczenia wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenia na dzień wydania decyzji zrid. W odpowiedzi na powyższe, organ I instancji przekazał zaświadczenie Wójta Gminy Kościerzyna z dnia 9 stycznia 2025 r. nr WPPiN.6727.14.2025.MD potwierdzające powyższe ustalenia biegłej. Zatem, po dostarczeniu ww. zaświadczenia, tutejszy organ ustalił, że wskazane w operacie szacunkowym przeznaczenie ww. działki jest tożsame z ww. zaświadczeniem.

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 uchybiecie.

- naruszenie art. 134 ugn w związku z art. 154 ugn oraz 175 ugn (**uchybiecie**), poprzez pominięcie w operacie szacunkowym z dnia 15 lutego 2023 r., analizy transakcji nieruchomości podobnych przeznaczonych pod tereny rolne, wskazującej cenę średnią za 1 m² tego gruntu, w celu zweryfikowania, czy ceny te są droższe od cen za nieruchomości podobne przeznaczone pod drogę.

Wyceniając daną nieruchomość, rzeczoznawca majątkowy powinien wziąć pod uwagę rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz 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 związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. Starostę, o pozyskanie od rzeczoznawcy majątkowego Pani (...), wyjaśnień na jakiej podstawie stwierdziła, że ceny nieruchomości o przeznaczeniu drogowym osiągają wyższe ceny niż nieruchomości o przeznaczeniu rolnym, bowiem w operacie szacunkowym brak takiej analizy oraz obliczeń w tym zakresie.

W odpowiedzi, biegła Pani (...), w piśmie z dnia 28 stycznia 2025 r. wskazała cenę transakcyjną średnią, minimalną i maksymalną za nieruchomości rolne. Jednakże rzeczoznawca powinien przedstawić nie tylko wynik końcowy, ale także tok obliczeń, tabele tych obliczeń i tabele tych nieruchomości porównawczych

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 maja 2010 r. (sygn. akt II SA/Gd 44/10) *„Skoro na organie administracji spoczywa obowiązek oceny treści operatu szacunkowego powinien być sporządzony w sposób umożliwiający dokonanie, przy zastosowanym przez rzeczoznawcę podejściu do wyceny, analizy logiczności i poprawności wniosków operatu. Brak dostatecznego wyjaśnienia sposobu dokonania wyceny uniemożliwia dokonanie oceny przydatności dowodowej operatu szacunkowego, a biegły powinien mieć na względzie, iż sporządza operat dla osób, które nie zajmują się zawodowo wyceną nieruchomości, niezbędne jest więc dokładne wyjaśnienie sposobu, w jaki biegły doszedł do zawartych w operacie wniosków.”.*

Według wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2016 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2050/15) *„Poza tym skoro rzeczoznawca majątkowy ma obowiązek wykonać czynności szacowania, kierując się zasadą szczególnej staranności, oznacza to, że nie tylko nie powinien popełniać błędów w sporządzonym operacie, ale przygotować operat z należyłą szczegółowością danych, które wymagane są przez przepisy, w tym przez art. 55 § 2 ust. 2 rozporządzenia (...)”.*

Z kolei 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”.*

Po złożeniu przez biegłą dodatkowych wyjaśnień, tutejszy organ ustalił, że ostatecznie prawidłowo przyjęła do wyceny, nieruchomości o przeznaczeniu pod drogę, zgodnie z ww. art. 134 ugn.

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.

- naruszenie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej w związku z art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez nieustalenie jednoznacznie przez Starostę, czy w sprawie są podstawy do powiększenia ustalonego odszkodowania o 5 % wartości nieruchomości.

Zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej „w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,

2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo

3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5 % wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego”.

Decyzji zrid z dnia 11 sierpnia 2022 r. nadano rygor natychmiastowej wykonalności, zatem termin na wydanie działki nr (...) biegnie od dnia zawiadomienia byłego właściciela nieruchomości, o jej wydaniu. W aktach sprawy brak informacji, kiedy właściciel przedmiotowej nieruchomości został zawiadomiony o wydaniu decyzji zrid oraz brak informacji, kiedy inwestor rozpoczął roboty budowlane na ww. działce.

Starosta nie zbadał, czy doszło do przejęcia przedmiotowej nieruchomości w powyższym terminie. Jedynie w uzasadnieniu decyzji odszkodowawczej z dnia 21 marca 2023 r. nr GGN.683.75.2022 Starosta wskazuje, że „Z akt sprawy wynika również, że zawiadomienie [o wydaniu decyzji zrid] zostało doręczone Panu (...) w dniu 22 sierpnia 2022 r. Na dzień wydania niniejszej decyzji inwestycja drogowa, polegająca na budowie drogi gminnej, nie została jeszcze zrealizowana”.

Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt I OSK 787/12 „również bierne zachowanie polegające na zaprzestaniu wykonywania uprawnień właścicielskich oznaczać może przekazanie władztwa faktycznego” nad nieruchomością, co upoważnia do zastosowania art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej. Wydanie nieruchomości zgodnie z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej zobowiązuje do podwyższenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości.

Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 990/18 „skoro w przepisie art. 18 ust. 1 e ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych mowa o "wydaniu" nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora lub przez podmiot działający na jego zlecenie (wykonawcę).

Z kolei według nowszego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 2027/18) „skoro w treści art. 18 ust. 1e specustawy mowa jest o wydaniu nieruchomości

w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora. Oczywiście jest jednak, że aby to bierne zachowanie byłego właściciela mogło skutkować otrzymaniem 5% bonusu to konieczne jest aby w terminie określonym w tym przepisie inwestor objął nieruchomość w posiadanie. W przeciwnym razie nie można mówić o faktycznym wydaniu, ani o tym że do niego doszło w przypisanym terminie. Do wydania w sposób dorozumiany nie wystarcza jedynie wola wydania po stronie wydającego. Potrzebne jest jeszcze objęcie tej nieruchomości w posiadanie przez inwestora.”

W dniu 23 grudnia 2024 r., jednostka kontrolująca zwróciła się do Starosty m.in. z prośbą o wskazanie, w związku z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej, daty rozpoczęcia inwestycji na przedmiotowej działce oraz przekazanie zwrotnego potwierdzenia odbioru, przez byłego właściciela, zawiadomienia o wydaniu decyzji zrid. W odpowiedzi na powyższe, Starosta przekazał pismo inwestora z dnia 9 stycznia 2025 r. nr WPPiN.6727.14.2025.MD, w którym Wójt Gminy Kościerzyna poinformował, że prace budowlane na przedmiotowej nieruchomości rozpoczęły się w dniu 30 czerwca 2023 r. Z kolei zgodnie z nadesłanym przez Starostę, zwrotnym potwierdzeniem odbioru, zawiadomienie o wydaniu decyzji zrid, właściciel odebrał w dniu 22 sierpnia 2022 r.

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakujących dokumentów, 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. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybie**) poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji pomimo braków ww. dokumentów.

GGN.683.95.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 372-390)

- naruszenie art. 7 oraz art. 80 Kpa w związku z art. 156 ugn (**uchybie**), poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatu szacunkowego z dnia 15 maja 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. 154 ugn (**uchybie**), poprzez brak w aktach sprawy zaświadczenia planistycznego wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenie działki nr (...), na dzień 9 sierpnia 2022 r., tj. dzień wydania decyzji zrid. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybie**), poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie na podstawie niezwyfikowanego w sposób wyczerpujący, operatu szacunkowego.

Biegła w wycenie z dnia 15 maja 2023 r. wskazała, że działka nr (...) położona jest na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. Jednakże kwestia ta nie została w żaden sposób zweryfikowana przez Starostę. W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. Starostę, o pozyskanie od właściwego organu planistycznego, zaświadczenia wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenia na dzień wydania decyzji zrid. W odpowiedzi na powyższe, organ I instancji przekazał zaświadczenie Burmistrza Miasta Kościerzyna z dnia 20 stycznia 2025 r. nr WGN.6727.11.2025 potwierdzające powyższe ustalenia biegłej. Zatem, po dostarczeniu ww. zaświadczenia, tutejszy organ ustalił, że wskazane w operacie szacunkowym przeznaczenie ww. działki jest tożsame z ww. zaświadczeniem.

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.

- naruszenie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej w związku z art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez nieustalenie jednoznacznie przez Starostę, czy w sprawie są podstawy do powiększenia ustalonego odszkodowania o 5 % wartości nieruchomości.

Zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej „w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,

2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo

3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5 % wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego”.

Decyzji zrid z dnia 9 sierpnia 2022 r. nadano rygor natychmiastowej wykonalności, zatem termin na wydanie działki nr (...) biegnie od dnia zawiadomienia byłych właścicieli nieruchomości, o jej wydaniu. W aktach sprawy brak informacji, kiedy właściciele przedmiotowej nieruchomości zostali zawiadomieni o wydaniu decyzji zrid oraz brak informacji, kiedy inwestor rozpoczął roboty budowlane na ww. działce.

Starosta nie zbadał, czy doszło do przejęcia przedmiotowej nieruchomości w powyższym terminie. Jedyne w uzasadnieniu decyzji odszkodowawczej z dnia 13 czerwca 2023 r. nr GGN.683.95.2022 Starosta wskazuje, że „Z akt sprawy wynika również, że zawiadomienie [o wydaniu decyzji zrid] zostało doręczone Pani (...) w dniu 3 września 2022 r. oraz Panu (...) w dniu 24 sierpnia 2022 r. Protokolarne przekazanie placu budowy pod ww. inwestycję drogową na rzecz wykonawcy tej inwestycji miało miejsce w dniu 28 października 2022 r.”.

Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt I OSK 787/12 „również bierne zachowanie polegające na zaprzestaniu wykonywania uprawnień właścicielskich oznaczać może przekazanie władztwa faktycznego” nad nieruchomością, co upoważnia do zastosowania art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej. Wydanie nieruchomości zgodnie z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej zobowiązuje do podwyższenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości.

Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 990/18 „skoro w przepisie art. 18 ust. 1 e ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych mowa o "wydaniu" nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora lub przez podmiot działający na jego zlecenie (wykonawcę).

Z kolei według nowszego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 2027/18) „skoro w treści art. 18 ust. 1e specustawy mowa jest o wydaniu nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora. Oczywistym jest jednak, że aby to bierne zachowanie byłego właściciela mogło skutkować otrzymaniem 5% bonusu to konieczne jest aby w terminie określonym w tym przepisie inwestor objął nieruchomość w posiadanie. W przeciwnym razie nie można mówić o faktycznym wydaniu, ani o tym że do niego doszło w przypisanym terminie. Do wydania w sposób dorozumiany nie wystarcza jedynie wola wydania po stronie wydającego. Potrzebne jest jeszcze objęcie tej nieruchomości w posiadanie przez inwestora.”

W dniu 23 grudnia 2024 r., jednostka kontrolująca zwróciła się do Starosty m.in. z prośbą o wskazanie, w związku z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej, daty rozpoczęcia inwestycji na przedmiotowej działce oraz przekazanie zwrotnych potwierdzeń odbioru, przez byłych właścicieli, zawiadomień o wydaniu decyzji zrid. W odpowiedzi na powyższe, Starosta przekazał pismo inwestora z dnia 20 stycznia 2025 r. nr WGN.680.7.2025, w którym Burmistrz Miasta Kościerzyna przekazał protokół przekazania placu budowy z dnia 28 października 2022 r. Z kolei zgodnie z nadesłanymi przez Starostę, zwrotnymi potwierdzeniami odbioru zawiadomień o wydaniu decyzji zrid, właściciele odebrali w dniu 3 września 2022 r.

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakujących dokumentów, 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. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybie**nie) poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji pomimo braków ww. dokumentów.

GGN.683.114.2022 – działki nr: (...) i (...)

(dowód: akta kontroli strona: 391-432)

- naruszenie art. 7 oraz art. 80 Kpa w związku z art. 156 ugn (**uchybiecie**), poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatów szacunkowych z dnia 8 sierpnia 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. 154 ugn (**uchybiecie**), poprzez brak w aktach sprawy zaświadczenia planistycznego wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenie działek nr: (...) i (...), na dzień 19 października 2022 r., tj. dzień wydania decyzji zrid. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie na podstawie niezwyfikowanych w sposób wyczerpujący, operatów szacunkowych.

Biegły w wycenach z dnia 8 sierpnia 2023 r. wskazał, że działki nr: (...) i (...) położone są na terenie przeznaczonym pod drogę, lasy, wody oraz rolę. Jednakże kwestia ta nie została w żaden sposób zweryfikowana przez Starostę. W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. Starostę, o pozyskanie od właściwego organu planistycznego, zaświadczenia wydanego w trybie art. 217 Kpa, wskazującego przeznaczenia na dzień wydania decyzji zrid.

Po wniesionych zastrzeżeniach Starosty do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 czerwca 2025 r., po ponownej analizie przesłanych dokumentów, stwierdzić należy, iż organ I instancji przekazał zaświadczenie Wójta Gminy Kościerzyna z dnia 9 stycznia 2025 r. nr WPPiN.6727.14.2025.MD potwierdzające powyższe ustalenia biegłego. Zatem, po dostarczeniu ww. zaświadczenia, tutejszy organ ustalił, że wskazane w operacie szacunkowym przeznaczenie ww. działek jest tożsame z ww. zaświadczeniem.

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 uchybiecie.

- naruszenie art. 134 ugn w związku z art. 154 ugn (**uchybiecie**), poprzez pominięcie w operatach szacunkowych z dnia 8 sierpnia 2023 r., analizy transakcji nieruchomości podobnych przeznaczonych pod tereny rolne, lasy i wody, wskazującej cenę średnią za 1 m² tego gruntu, w celu zweryfikowania, czy ceny te są droższe od cen za nieruchomości podobne przeznaczone pod drogę.

Wyceniając daną nieruchomość, rzeczoznawca majątkowy powinien wziąć pod uwagę rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz 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 wyłączenia. 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 związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 23 grudnia 2024 r. Starostę, o pozyskanie od rzeczoznawcy majątkowego Pana (...), wyjaśnień na jakiej podstawie stwierdził, że ceny nieruchomości o przeznaczeniu drogowym osiągają wyższe ceny niż nieruchomości o przeznaczeniu pod rolę, lasy, wody, bowiem w operacie szacunkowym brak takiej analizy oraz obliczeń w tym zakresie. W odpowiedzi, biegły Pan (...), w piśmie z dnia 27 stycznia 2025 r. zestawiał analizę transakcji porównawczych o ww. przeznaczeniach.

Po złożeniu przez biegłego dodatkowych wyjaśnień, tutejszy organ ustalił, że ostatecznie prawidłowo przyjął do wyceny, nieruchomości o przeznaczeniu pod drogę, zgodnie z ww. art. 134 ugn. 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.

- naruszenie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej w związku z art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez uznanie i przyznanie przez Starostę, tzw. bonusu, powiększającego ustalone odszkodowanie o 5 % wartości nieruchomości, nie poparte żadnymi dokumentami.

Zgodnie z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej „w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

- 1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17,
- 2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności albo
- 3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5 % wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego”.

Decyzji zrid z dnia 19 października 2022 r. nadano rygor natychmiastowej wykonalności, zatem termin na wydanie działek nr: (...) i (...) biegnie od dnia zawiadomienia byłego właściciela nieruchomości, o jej wydaniu, tj. od dnia 26 października 2022 r. Z kolei w aktach sprawy brak informacji, kiedy inwestor rozpoczął roboty budowlane na ww. działkach. Organ wskazał jedynie w uzasadnieniu decyzji odszkodowawczej z dnia 15 listopada 2023 r. nr GGN.683.114.2022 Starosta wskazuje, że „Dokumenty zgromadzone w aktach sprawy wskazują, że zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zostało doręczone dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości w dniu 26 października 2022 r. Dotychczasowy właściciel nie złożył oświadczenia woli o wydaniu działek

nr (...) i (...) (...) na rzecz inwestora. Teren budowy został przekazany wykonawcy robót w dniu 3 listopada 2022 r.”.

Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt I OSK 787/12 „również bierne zachowanie polegające na zaprzestaniu wykonywania uprawnień właścicielskich oznaczać może przekazanie władztwa faktycznego” nad nieruchomością, co upoważnia do zastosowania art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej. Wydanie nieruchomości zgodnie z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej zobowiązuje do podwyższenia odszkodowania o 5% wartości nieruchomości. Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 990/18 „skoro w przepisie art. 18 ust. 1 e ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych mowa o "wydaniu" nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora lub przez podmiot działający na jego zlecenie (wykonawcę).

Z kolei według nowszego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 2027/18) „skoro w treści art. 18 ust. 1e specustawy mowa jest o wydaniu nieruchomości w określonym terminie to w tym terminie powinno dojść do przekazania nieruchomości inwestorowi albo w sposób wyraźny (przez złożenie stosownego oświadczenia woli), albo w sposób dorozumiany tj. gdy właściciel nie czyni przeszkód w objęciu nieruchomości w posiadanie przez inwestora. Oczywiście jest jednak, że aby to bierne zachowanie byłego właściciela mogło skutkować otrzymaniem 5% bonusu to konieczne jest aby w terminie określonym w tym przepisie inwestor objął nieruchomość w posiadanie. W przeciwnym razie nie można mówić o faktycznym wydaniu, ani o tym że do niego doszło w przypisanym terminie. Do wydania w sposób dorozumiany nie wystarcza jedynie wola wydania po stronie wydającego. Potrzebne jest jeszcze objęcie tej nieruchomości w posiadanie przez inwestora.”

W dniu 23 grudnia 2024 r. jednostka kontrolująca zwróciła się do Starosty m.in. z prośbą o wskazanie, w związku z art. 18 ust. 1 e specustawy drogowej, daty rozpoczęcia inwestycji na przedmiotowych działkach. Po wniesionych zastrzeżeniach Starosty do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 czerwca 2025 r., po ponownej analizie przesłanych dokumentów, stwierdzić należy, że organ I instancji przekazał ww. zaświadczenie planistyczne Wójta Gminy Kościerzyna, który jednocześnie poinformował o dacie rozpoczęcia robót budowlanych na przedmiocie wyceny, tj. 10 listopada 2022 r.

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakującego dokumentu, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokument ten powinien być w aktach sprawy w dniu wydania rozstrzygnięcia, zatem jego brak został uznany w toku kontroli za uchybienie. Przedstawione okoliczności wskazują również na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybie**) poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji pomimo braku ww. dokumentu.

- naruszenie art. 10 § 1 Kpa, (**uchybie**), poprzez niepoinformowanie stron o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji odszkodowawczej, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań - takie działanie naraża organ prowadzący postępowanie na zarzut niezapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu.

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 uchybieniami**

Ustalono, że w Starostwie Powiatowym w Kościerzynie osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań była Pani Iwona Kachnowicz – Naczelnik Wydziału Geodezji Gospodarki Nieruchomościami.

III. **Decyzja administracyjna w zakresie zwrotów nieruchomości wywłaszczonych**

GGN.6821.17.2020 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony 624-751)

- naruszenie art. 35-36 Kpa (**uchybiecie**), poprzez niedochowanie terminu załatwienia sprawy, wynikającego z art. 35 Kpa lub wyznaczonego na podstawie art. 36 ww. ustawy. Przekraczanie terminu załatwienia sprawy naraża organ prowadzący postępowanie na zarzut beczynności.

Wniosek o zwrot wpłynął w dniu 8 kwietnia 2020 r., pismem z dnia 20 kwietnia 2020 r. Starosta zawiadomił o wszczęciu postępowania. Pismem z dnia 20 maja 2021 r., Starosta zawiadomił strony, że w związku z koniecznością uzupełnienia materiału dowodowego wyznacza nowy termin załatwienia sprawy do dnia 31 sierpnia 2021 r. Pismem z dnia 31 marca 2022 r. Starosta zawiadomił strony, w trybie art. 10 Kpa o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym. W dniu 6 kwietnia 2022 r. Starosta wydał decyzję o zwrocie nieruchomości.

- naruszenie art. 61 ust. 1 Kpa w związku z art. 136 ust. 3 ugn (**uchybiecie**), poprzez wszczęcie postępowania na wniosek Pan Bogusława Skwierawskiego, który na tamten moment nie wykazał interesu prawnego w żądaniu zwrotu nieruchomości – uczynił to dopiero pismem z dnia 15 kwietnia 2021 r., do którego załączył postanowienie Sądu Rejonowego w Kościerzynie I Wydział Cywilny z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt I Ns 405/19 o stwierdzeniu nabycia spadku po Panu (...) oraz akt notarialny z dnia 14 kwietnia 2021 r., Repertorium A nr 3482/201 – umowa o nieodpłatny dział spadku.

- naruszenie art. 136 ust. 3 ugn w związku z art. 7, 77 i 80 Kpa (**nieprawidłowość**), poprzez wydanie decyzji orzekającej o zwrocie nieruchomości bez zgromadzenia pełnego materiału dowodowego niezbędnego do wydania decyzji w przedmiotowym zakresie.

Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Starosta przede wszystkim nie pozyskał do akt sprawy aktu wywłaszczeniowego, który po pierwsze potwierdziłby, że faktyczne działki zostały wywłaszczone (nie każde przejęcie nieruchomości przez Skarb Państwa można traktować jako wywłaszczenie, w akcie wywłaszczeniowym – czy to w decyzji, czy akcie notarialnym wskazana została podstawa prawna przejęcia) – art. 136 ust. 3

ugn ma zastosowanie tylko w przypadku nieruchomości wywłaszczonych, a po drugie umożliwiłby określenie celu wywłaszczenia.

Zaznaczyć należy, iż w sytuacji, gdyby nieruchomość nie została wywłaszczona na cel publiczny, to nie byłaby możliwa weryfikacja jej zbędności z punktu widzenia przepisów ugn i instytucji zwrotu nieruchomości. Tylko w przypadku ustalenia, że nieruchomość została wywłaszczona można uruchomić procedurę o zwrot przewidzianą w art. 136 ust. 3 ugn.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, w wyroku z dnia 26 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/GI 293/22, stwierdził, iż „*Sąd za prawidłowe uznał wnioski organów co do tego, że nie zachodzą okoliczności, umożliwiające prowadzenie postępowania rozstrzygającego co do meritum wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości w trybie art. 136 ust. 3 w związku z art. 216 ust. 1-3 ugn, gdyż działka nr (...) nie była objęta wywłaszczeniem, lecz przejęciem na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne. W konsekwencji Skarżąca nie mogła skutecznie domagać się zwrotu przedmiotowej nieruchomości a organy prawidłowo uznały, że zachodzi bezprzedmiotowość postępowania, skutkująca koniecznością jego umorzenia (art. 105 § 1 k.p.a.)*”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 758/12, od którego Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 1007/12, oddalił skargę kasacyjną wskazał, że „*Skoro więc zostało bezspornie wykazane, że działka nr (...) nie została wywłaszczona, ani też nie została przejęta lub nabyta przez Skarb Państwa lub gminę na podstawie któregośkolwiek z przepisów wymienionych w art. 216 ust. 1 i 2 ugn, to żądanie jej zwrotu oparte na treści art. 136 ust. 3 ugn było bezprzedmiotowe*”.

Faktem jest, że Starosta występował kilkakrotnie do Archiwum Państwowego w Gdańsku (pismo z dnia 7 maja 2020 r. i odpowiedź z dnia 19 czerwca 2020 r.; pisma z dnia 4 lutego 2022 r. i z dnia 21 maja 2021 r. oraz odpowiedź z dnia 15 marca 2021 r.), ale wskazując niewłaściwe dane, w związku z czym, instytucja ta nie mogła odnaleźć dokumentacji wywłaszczeniowej. Wystarczyło podać sygn. sprawy wywłaszczeniowej, która wynika ze zgromadzonego materiału dowodowego, tj. USW.II 6/60/2/71 (wskazana we wniosku Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Kościerzynie z dnia 26 października 1971 r. nr ...T.II-7/21/68/69/71 oraz we wniosku z dnia 21 stycznia 1971 r. o wpis ostrzeżenie w księdze wieczystej nr (...) o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego) i ewentualnie datę decyzji, tj. 25 marca 1971 r., jak również numery działek z daty wywłaszczenia, tj. (...) (a nie aktualne albo numery działek, które powstawały w wyniku przekształceń geodezyjnych tych wywłaszczonych) – jest ona bowiem przechowywana w Archiwum Państwowym pod sygn. 1280/5154, jednak wskazani są poprzedni właściciele Państwo (...) (jak wynika z umowy sprzedaży z dnia 2 czerwca 1970 r. i z zawiadomienia Państwowego Biura Notarialnego z dnia 2 czerwca 1970 r., sprzedali oni nieruchomości KW (...)) i (...) Panu (...)).

Starosta oparł swoje rozstrzygnięcie w zakresie ustalenia celu wywłaszczenia jedynie na ww. piśmie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Kościerzynie z dnia 26 października 1971 r. nr ...T.II-

7/21/68/69/71, w którym wskazano, iż wywłaszczenie działek nr (...) nastąpiło z przeznaczeniem pod budowę drogi, czyli dokumentu, który powstał już po wywłaszczeniu.

„W judykaturze utrwalony jest pogląd, że cel wywłaszczenia wynika przede wszystkim z treści decyzji wywłaszczeniowej, umowy sprzedaży lub z innych aktów poprzedzających proces wywłaszczenia (np. zezwolenia na nabycie nieruchomości, decyzji lokalizacyjnej, decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego). Dopiero w sytuacji, gdy na podstawie wskazanych wyżej dowodów nie da się ustalić celu wywłaszczenia należy sięgnąć do innych zgromadzonych w sprawie dowodów, w szczególności dokumentacji poprzedzającej proces inwestycyjny i tej zgromadzonej w postępowaniu wywłaszczeniowym, planu zagospodarowania przestrzennego i na podstawie całokształtu okoliczności sprawy cel ten zrekonstruować (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1044/14, jeżeli nie zaznaczono inaczej, wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych cytowane w tym wyroku są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Innymi słowy, ocena celu wywłaszczenia musi się opierać w pierwszej kolejności na dokumentach (lub dowodach zmierzających do odtworzenia dokumentów), w oparciu o które dokonano wywłaszczenia. Dokumenty wytworzone po dokonaniu wywłaszczenia mogą być przydatne do określenia celu wywłaszczenia tylko wtedy, jeżeli są ściśle związane z samym wywłaszczeniem, tzn. gdy nie ma wątpliwości, że stanowią uszczegółowienie celu wywłaszczenia wskazanego np. w decyzji o wywłaszczeniu lub decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego” (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2024 r., sygn. akt I OSK 671/22).

„Ocena celu wywłaszczenia musi się opierać w pierwszej kolejności na dokumentach (lub dowodach zmierzających do odtworzenia dokumentów), w oparciu o które dokonano wywłaszczenia i dokumentach dotyczących planu realizacyjnego inwestycji zaplanowanych na wywłaszczonej nieruchomości. W sytuacji, gdy na podstawie wskazanych wyżej dowodów nie da się ustalić celu wywłaszczenia, należy sięgnąć do innych zgromadzonych w sprawie dowodów, w szczególności dokumentacji poprzedzającej proces inwestycyjny i tej zgromadzonej w postępowaniu wywłaszczeniowym. Niedopuszczalna jest rekonstrukcja celu wywłaszczenia w oparciu o dokumenty powstałe już po wywłaszczeniu, w sytuacji gdy można ustalić cel wywłaszczenia w oparciu o ww. dokumenty (wyrok WSA w Gdańsku z 13.04.2022 r., II SA/Gd 540/21, LEX nr 3337681)” (vide: nieprawomocny jeszcze wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 90924).

Ponadto, ze zgromadzonych dokumentów nie wynika w sposób jednoznaczny, że obecna działka nr (...) o pow. 361 m² znajduje się w granicach wywłaszczonych nieruchomości. Na przykład nie zostały granice tej działki naniesione przez uprawnionego geodetę na mapę aktualną. Jak wynika z dokumentów zgromadzonych przez organ I instancji, wywłaszczone działki nr (...) o pow. 340 m² i (...) o pow. 2 471 m² wraz z 6 innymi działkami nr (...) utworzyły działkę nr (...) o pow. 12 152 m², która następnie uległa podziałowi na działki (...). Działka nr (...) podzieliła się na działki (...). Następnie działka nr (...) uległa podziałowi na działki nr (...).

Oceniając realizację celu wywłaszczenia, Starosta stwierdził w uzasadnieniu decyzji, iż „aktualnie działka nr (...) jest niezabudowana, ogrodzona i porośnięta trawą”, ale nie wiadomo na jakiej podstawie

poczynił te ustalenia, bowiem w aktach sprawy brak protokołu z oględzin nieruchomości – jest jedynie zdjęcie lotnicze, ale nie wiadomo z jakiej daty, na podstawie którego nie można stwierdzić, czy działka jest ogrodzona i czy na pewno nie jest zabudowana (widoczna jakaś budowla). Dodatkowo wskazał, iż „na podstawie danych zawartych w operacie ewidencji gruntów i budynków oraz dokumentacji planistycznej ustalił, że na działce nr (...) nie występują jakiekolwiek drogowe obiekty inżynierskie, urządzenia czy też instalacje, stanowiące całość techniczno-użytkową, przeznaczone do prowadzenia ruchu drogowego”. Powyższe oznacza, iż oparł swoje rozstrzygnięcie jedynie na aktualnym zagospodarowaniu nieruchomości (choć i tu coś się nie zgadza), nie sprawdzając, jak nieruchomość była zagospodarowana na przestrzeni lat od daty wywłaszczenia (jeśli faktycznie do niego doszło).

Starosta w zakresie oceny realizacji celu wywłaszczenia pominął całkowicie kwestię, iż jak wskazano w piśmie Burmistrza Miasta Kościerzyna z dnia 3 sierpnia 2021 r., działka nr (...) wchodziła w skład drogi gminnej nr 185146 G – ul. Dworcowa, na podstawie uchwały nr XVI/115/11 Rady Miasta Kościerzyny z dnia 30 września 2011 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych Miasta Kościerzyna dróg powiatowych zlokalizowanych na terenie miasta Kościerzyna. Powyższe oznacza, iż wcześniej była częścią drogi publicznej (a celem wywłaszczenia, jak wskazał Starosta, była właśnie droga), a dopiero jak wynika z pisma z dnia 20 stycznia 2022 r., w dniu 18 stycznia 2022 r. weszła w życie uchwała Rady Miasta Kościerzyna nr XLVI/414/21 z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i działka nr (...) przeznaczona została pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie P 12/11, w którym sąd konstytucyjny wskazał, że „Art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [...] w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną nieruchomość, na której w terminach wskazanych w tym przepisie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie nieruchomość tę przeznaczono na realizację innego celu, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Trybunał wskazał w sprawie P 12/11 na dominujące od lat stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym „Nie można zatem mówić o zbędności nieruchomości i obowiązku jej zwrotu, jeśli nieruchomość wywłaszczona została prawidłowo wykorzystana zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie tej realizacji zaprzestano lub nieruchomość przeznaczono na inne cele, włączając w to rozporządzenia tą nieruchomością na rzecz osób trzecich (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, oddanie w użytkowanie, najem, dzierżawę lub w trwałą zarząd)”. W ogólnych zaś rozważaniach nad istotą zagadnienia Trybunał wyjaśnił w sprawie P 12/11, że „po zaprzestaniu realizacji dotychczasowego celu wywłaszczenia nie ulega zmianie ocena dokonanej w przeszłości wywłaszczenia jako zgodnej z prawem, a dotychczasowego postępowania z wywłaszczoną nieruchomością jako prawidłowego. Przekazanie nieruchomości, na której przez wiele lat realizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, na realizację innego celu nie może z mocą wsteczną zmienić oceny „konieczności” i „niezbędności” dokonanej przed laty wywłaszczenia na określony cel”.

Takie samo stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt I OSK 698/13, tj. „Skoro zatem wedle przyjętego w sprawie stanu faktycznego cel taki został zrealizowany w 1976 r., a zmiana przeznaczenia tej części wywłaszczonej

nieruchomości, do której odnosi się niniejsze postępowanie, nastąpiła dopiero w 1986 r., to nie można uznać, iż w takim stanie rzeczy rozpatrywana przesłanka się ziściła. Sąd pierwszej instancji trafnie zwrócił zarazem uwagę na pogląd utrwalony w orzecnictwie, że zmiana przeznaczenia nieruchomości po zrealizowaniu celu wywłaszczenia pozostaje bez znaczenia dla oceny dopuszczalności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części. W wyroku z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 1025/09 (LEX nr 594843), również reprezentującym tę linię orzecniczą, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z tą chwilą wykonywanie prawa własności wywłaszczonej nieruchomości przez beneficjenta wywłaszczenia nie jest ograniczone jakimikolwiek warunkami, poza tymi, jakim poddane jest to prawo w przypadku każdego innego podmiotu. W efekcie dopuszczalne wówczas jest zarówno rozporządzanie nieruchomością bez zawiadamiania o tym jej poprzednich właścicieli, jak również zmiana sposobu jej wykorzystywania, także odbiegająca od celów, dla których nieruchomość wywłaszczono” oraz z dnia 13 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2499/17, tj. „Zbędności nieruchomości w omawianym znaczeniu nie można wyprowadzać ze zdarzeń przyszłych, które nastąpiło po osiągnięciu celu wywłaszczenia. Nie można mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji wywłaszczeniowej, a dopiero później zmieniono jej przeznaczenie czy w ogóle zaprzestano wykorzystywania na cel, na jaki została przejęta (por. wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1138/08, Lex nr 552276). O ile cel wywłaszczenia został osiągnięty, to nie istnieje możliwość zwrotu nieruchomości mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia (wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 941/09, Lex nr 595630)”.

Mając na względzie powyższe, zwrócić należy uwagę na fragment uzasadnienia uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 1995 r., sygn. akt III AZP 3/95, tj. „że jeżeli wywłaszczona nieruchomość została użyta zgodnie z celem wywłaszczenia, to taka sytuacja oznaczała wygaśnięcie ekspektatywy prawa żądania jej zwrotu i w ten sposób ostatecznie ustawała więź prawna pomiędzy poprzednim właścicielem wywłaszczonej nieruchomości a Skarbem Państwa, który odtąd mógł korzystać z tej nieruchomości i nią rozporządzać bez jakichkolwiek ograniczeń mających swe źródła w wywłaszczeniowej drodze nabycia własności”. Czyli jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany, późniejsze zmiany przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości nie mogły prowadzić do powstania obowiązku zwrotu, a nieruchomość wywłaszczona nie może zostać uznana za zbędą. Późniejsza zmiana sposobu faktycznego wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości nie ma znaczenia dla oceny jej zbędności z punktu widzenia przepisów o wywłaszczeniu.

Starosta pominął również, iż jak wynika ze zdjęcia znajdującego się w jego aktach, działka nr (...) jest położona bezpośrednio wzdłuż chodnika biegnącego obok jezdni ulicy Dworcowej i porośnięta jest zielenią i jeśli tak była zagospodarowana przed zmianą planu (zdjęcia lotnicze byłyby pomocne w ustaleniu zagospodarowania w latach wcześniejszych) to taka zieleń byłaby jak najbardziej elementem drogi publicznej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 345/12, „regulacja zawarta w tym przepisie uniemożliwia możliwość zwrotu nieruchomości prowadzącego do nabycia jej własności przez osobę fizyczną, skoro wynika z niej zakaz przenoszenia własności dróg publicznych na rzecz innych podmiotów, aniżeli Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też nawet w razie zbędności (...) wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub umowie zawartej w oparciu o art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., w sytuacji, gdy stanowi ona w dacie orzekania drogę

publiczną lub jej część, stosownie do ustawy o drogach publicznych nieruchomość nie podlega zwrotowi. Zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną oznacza urządzenie na niej drogi zaliczanej do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, przy czym przez określenie to należy rozumieć zajęty pas gruntu w ramach linii rozgraniczających drogę obejmujących zarówno jezdnię, jak i chodniki, ścieżki rowerowe, miejsca postojowe i parkingi, zieleń przydrożną, a także usytuowane na nim obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, dotyczy to zatem usytuowania na nieruchomości pasa drogowego lub jego części – art. 4 pkt 1, art. 5, art. 6 i art. 22 ustawy o drogach publicznych. (...) W świetle określonego w art. 2a cyt. ustawy o drogach publicznych zakazu przenoszenia na własność osoby fizycznej gruntu, na którym urządzono drogę, kategoria ulicy pozostaje bez znaczenia, istotnym natomiast jest, że stanowi ona drogę publiczną”.

Reasumując, przy ocenie przesłanki zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia, nie można ograniczać się jedynie do ustalenia aktualnego zagospodarowania nieruchomości – niezbędna jest analiza zagospodarowania w okresie od daty wywłaszczenia (oczywiście po potwierdzeniu, że do niego doszło co wyjaśniono powyżej).

Brak pozyskania kluczowych dokumentów w sprawie dotyczących wywłaszczenia, jak również zebrany materiał dowodowy, z którego wynika, iż cel wywłaszczenia został zrealizowany na przedmiotowej nieruchomości, prowadzą do wniosku, iż wadliwie orzeczono o jej zwrocie, bowiem nie było ku temu przesłanek. Uzupełnienie materiału dowodowego może doprowadzić do konieczności zbadania decyzji w jednym z trybów nadzwyczajnych, przewidzianych w Kpa, co narusza zasadę trwałości decyzji, wyrażoną w art. 16 Kpa.

- naruszenie art. 140 ust. 1 ugn w związku z art. 107 § 1 Kpa (**nieprawidłowość**), poprzez wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości, nie orzekając jednocześnie o zwrocie zwaloryzowanego odszkodowania, bowiem Starosta nie wyjaśnił tej kwestii w związku ze zgromadzeniem niepełnego materiału dowodowego.

W tym miejscu przytoczyć należy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 1019/15, w którym stwierdzono, że „z treści art. 107 § 1 K.p.a. wynika, że uzasadnienie decyzji nie może zastąpić jej rozstrzygnięcia. Sentencja decyzji zawiera rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, dlatego też z uzasadnienia nie można wywodzić wniosków, co do zakresu praw przyznanych stronie lub nałożonych na nią obowiązków. Rozstrzygnięcia decyzji nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Winno być ono wyrażone *expressis verbis* w osnowie decyzji (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 1886/96, LEX nr 48694)”.

Takie działanie 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 mieć skutki finansowe, z uwagi na orzeczenie o zwrocie nieruchomości bez jednoczesnego orzeczenia o wypłacie zwaloryzowanego odszkodowania.

- naruszenie art. 75 § 1 w związku z art. 76a § 2 Kpa (**uchybiecie**), zgodnie z którym „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” – w aktach Starosty znajduje się niewiaryczny wniosek Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Kościerzynie z dnia 26 października 1971 r. nr ...T.II-7/21/68/69/71, który stanowił podstawę dla Starosty do ustalenia celu wyłączenia. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewiaryczna kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Starosta winien był uzyskać wiaryczną kopię tego dokumentu.

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

Ustalono, że w Starostwie Powiatowym w Kościerzynie osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań była Pani Iwona Kachnowicz – Naczelnik Wydziału Geodezji Gospodarki Nieruchomościami.

IV. Odrębna decyzja odszkodowawcza – na podstawie 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną

GGN.683.16.2019 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony 433 - 553)

- naruszenie art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 ze zm. – dalej „ustawa reformująca”) oraz art. 28 i 10 Kpa, a także art. 107 Kpa (**nieprawidłowość**), poprzez ustalenie i przyznanie odszkodowania za przedmiotową nieruchomość jedynie na rzecz Pana (...), tj. pominięcie współwłaścicielki Pani (...). Takie działanie naraża organ prowadzący postępowanie na zarzut błędnego określania strony postępowania i niezapewnienia wszystkim stronom czynnego w nim udziału.

Zgodnie z art. 73 ustawy reformującej, odszkodowanie za nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, które z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego, ustala się i wypłaca „według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wyłączone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa”.

Wojewoda Pomorski decyzją z dnia 21 lipca 2020 r. nr NSP-VI.7533.9.3.2020.MK, orzekł, że z dniem 1 stycznia 1999 r. z mocy prawa przeszła na własność Powiatu Kościerskiego, nieruchomość oznaczona jako działka nr (...) o pow. 155 m², wydzielona z działki nr (...), dla której prowadzono księgę wieczystą nr (...), położona w gminie Karsin, obręb ewidencyjny Bąk, zajęta pod drogę powiatową, **stanowiąca wspólność ustawową majątkową małżeńską Pana (...) i Pani (...).**

Decyzją z dnia 29 marca 2022 r. nr GGN.683.16.2019 Starosta ustalił odszkodowanie w całości tylko na rzecz Pana (...) w kwocie 2 252,00 zł, za całą nieruchomość położoną w obrębie ewidencyjnym Bąk, gmina Karsin, oznaczoną jako działka nr (...).

W uzasadnieniu ww. decyzji Starosta wskazał, iż działka nr (...) stanowiła jedynie własność Pana (...), podczas gdy tak naprawdę współwłaścicielami przedmiotowej nieruchomości byli Państwo (...), co potwierdza zgromadzony przez Starostę materiał dowodowy. Co więcej, ww. decyzja została dostarczona wyłącznie Panu (...).

Zgodnie z art. 28 Kpa, „stroną w postępowaniu administracyjnym jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. akt I OSK 2382/20 „Skoro art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej dla wywodzenia przymiotu strony postępowania, to ustalenie interesu prawnego może nastąpić jedynie w związku z konkretną normą prawa materialnego”. Z kolei zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. akt II GSK 1016/20 „Przepis art. 28 k.p.a. nie wymaga, aby postępowanie administracyjne dotyczyło interesu prawnego jednostki w sposób bezpośredni. Ma to tę konsekwencję, że związek normatywny między interesem prawnym (lub obowiązkiem) danego podmiotu a postępowaniem administracyjnym wyraża się w tym, że postępowanie "dotyczy" interesu prawnego lub obowiązku tego podmiotu. Postępowanie dotyczy interesu prawnego (lub obowiązku) konkretnego podmiotu w tym sensie, że w wyniku takiego postępowania podejmowana jest decyzja, która rozstrzyga o jego prawach lub obowiązkach lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki innego podmiotu”. Interes prawny musi więc wynikać z konkretnego przepisu prawa materialnego. Interes prawny jest indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego (por. wyrok Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt I SA 1189/98).

Przechodząc tym samym do kolejnej kwestii, podkreślić należy, że jedną z podstawowych zasad prowadzenia postępowania administracyjnego jest zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, wyrażona w art. 10 § Kpa – która w niniejszej sprawie również została naruszona. Zgodnie z powołanym przepisem organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Od powołanej zasady kodeks przewiduje wyjątki, jednakże są one ograniczone do sytuacji, w których załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

Prawo czynnego udziału strony w postępowaniu, jako korelat obowiązku organu, obejmuje prawo do podejmowania czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej. W zakresie prawa do czynnego udziału w postępowaniu strona może realizować wiele uprawnień procesowych określonych wyrażnie przepisami kodeksu (np. art. 78 § 1 Kpa, art. 79 Kpa). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 169/10 podstawowym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest prawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania, a następnie zapewnienie im czynnego w nim udziału. Zadaniem organu jest więc zawiadomienie strony o wszelkich dokonywanych czynnościach, w tym o zamiarze przeprowadzenia poszczególnych dowodów (art. 79 § 1 Kpa). Określona okoliczność faktyczna może być bowiem uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się, co do przeprowadzonych dowodów. W sytuacji zatem gdy zachodzi konieczność wyjaśnienia, bądź też uregulowania stanu prawnego nieruchomości, koniecznym jest przeprowadzenie przez organ postępowania w celu ustalenia właścicieli danej nieruchomości. Należy mieć na uwadze, że ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy dokonuje się w postępowaniu wyjaśniającym, które obejmuje całokształt czynności podejmowanych w postępowaniu administracyjnym dla wyjaśnienia sprawy – w rozmaitych formach. Formami tymi są w szczególności różnego rodzaju wyjaśnienia składane na wezwanie organu, postępowanie dowodowe (art. 75 Kpa) itp.

Mając na uwadze powyższe rozważania, stwierdzić należy, że w toku całego postępowania Starosta naruszył zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, nie zawiadamiając Pani (...) o toczącym się postępowaniu odszkodowawczym ani nie udzielając informacji o sprawie np. o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, przed wydaniem decyzji (art. 10 Kpa).

Ponadto, ustalenie odszkodowania przez Starostę, w decyzji z dnia 29 marca 2022 r. jedynie na rzecz Pana (...) i pominięcie w całości strony, tj. Pani (...), należy uznać za naruszenie art. 107 KPA, poprzez nie wskazanie w sentencji wszystkich osób, którym należało się odszkodowanie.

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 *„rozstrzygnięcia sprawy nie można domniemywać ani wyprowadzać z treści uzasadnienia decyzji, albowiem powinno być ono wyrażone expressis verbis w osnowie (sentencji) decyzji, musi być ono jednoznaczne i nie budzić jakichkolwiek wątpliwości. Wypełnienie przez organ dyspozycji art. 107 § 1 pkt 5 KPA nastąpi tylko i wyłącznie wtedy, gdy rozstrzygnięcie to zostanie sformułowane w sposób kategoryczny co do zawartego tam władczego uregulowania przez organ sytuacji prawnej strony.”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lipca 2024 r. sygn. akt III OSK 88/23).

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.

Rozstrzygnięcia administracyjne ingerują w sferę praw i obowiązku podmiotu. Dlatego ustalenie kręgu adresatów takiej ingerencji nie może pozostawać w sferze domysłów lub niejednoznacznych interpretacji.

- naruszenie art. 33 Kpa i art. 33 § 3 Kpa (**uchybiecie**), zgodnie z przywołanym przepisem strona może działać przez pełnomocnika. W aktach sprawy nie znajdowało się jednakże pełnomocnictwo uprawniające Pana (...) do reprezentowania Pani (...) w niniejszym postępowaniu.

Starosta w piśmie z dnia 6 lutego 2025 r. nr GGN.680.38.2024, wyjaśnił, iż „ze względu na to, że w aktach sprawy nie znajdowało się pisemne upoważnienie dla (...) udzielone przez jego żonę do działania także w jej imieniu, telefonicznie poproszono go o przedłożenie takiego upoważnienia. (...) osobiście złożył do akt sprawy udzielone na piśmie upoważnienie przez żonę (...)”.

Wyjaśnienia te są niewystarczające, ponieważ w całym postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Starostę, nie wykazano, iż Pan (...) jest pełnomocnikiem Pani (...). Taki zapis nie znalazł się także w decyzji Starosty z dnia 29 marca 2022 r.

Momentem, od którego pełnomocnictwo zostaje skutecznie ustanowione jest złożenie do akt sprawy oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa albo też dzień zgłoszenia pełnomocnictwa ustnie do protokołu. Wynika to wprost z treści art. 33 § 3 Kpa. Dopiero z chwilą doręczenia organowi pełnomocnictwa, pełnomocnik powinien być zawiadomiony o wszystkich czynnościach i wzywany do udziału w nich na równi ze stroną.

Zgodnie z art. 33 § 2 Kpa, pełnomocnictwo do reprezentowania strony w postępowaniu administracyjnym powinno być udzielone na piśmie. Zatem, w braku dołączenia takiego pełnomocnictwa i w braku oświadczenia podpisującego wniosek o działaniu w imieniu innej osoby, organ administracji nie może domniemywać, że podpisujący wniosek działa jako pełnomocnik. Nie ma też podstaw prawnych do tego, by wobec braku wskazania przez podpisującego wniosek, że działa on w cudzym imieniu, organ z urzędu prowadził ustalenia, czy podpisujący wniosek działa w imieniu własnym, czy jako pełnomocnik.

Natomiast w przypadku, gdy Staroście wiadome było, że strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, to brak dokumentu pełnomocnictwa w aktach sprawy, powinien zostać wyjaśniony w tej kwestii na podstawie art. 50 § 1 Kpa i wezwania do uzupełnienia braku w trybie art. 64 § 2 Kpa w zw. z art. 33 § 3 Kpa.

Podsumowując, aby pełnomocnictwo mogło wywrzeć skutki w postępowaniu administracyjnym, musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu po myśli art. 33 § 2 Kpa. Informacja ta, zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą pisemności, musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy. Organ musi zostać zawiadomiony o fakcie ustanowienia pełnomocnika w danej konkretnej sprawie, np. poprzez złożenie dokumentu pełnomocnictwa do akt. **Przez akta, o których mowa w art. 33 § 3 Kpa, należy rozumieć akta konkretnego postępowania administracyjnego.**

Żadna z powyżej opisanych sytuacji nie miała miejsca w niniejszej sprawie.

Pomimo uzupełnienia przez organ I instancji, brakującego dokumentu, tj. pełnomocnictwa udzielonego przez Panią (...) na rzecz męża Pana (...), doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokument ten powinien być w aktach sprawy w dniu wydania rozstrzygnięcia, zatem jego brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

- naruszenie art. 61 Kpa w związku z 75 § 1 Kpa w zw. z art. 76a § 2 Kpa (**uchybiecie**), zgodnie z którym „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” – w aktach sprawy znajdowała się kopia wniosku Pana (...) z dnia 31 lipca 2001 r. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewierzytelna kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu.

Starosta w piśmie z dnia 6 lutego 2025 r. nr GGN.680.38.2024, wyjaśnił, iż nie posiada oryginału wniosku z dnia 31 lipca 2001 r., dlatego też wezwał Pana (...) o okazanie oryginału, następnie została sporządzona kopia, którą potwierdził pracownik Starostwa, a oryginał został oddany wnioskodawcy.

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakującego oryginału wniosku z dnia 31 lipca 2001 r., doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokument ten powinien być w aktach sprawy w dniu wydania rozstrzygnięcia, zatem jego brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

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

Ustalono, że w Starostwie Powiatowym w Kościerzynie osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań była Pani Iwona Kachnowicz – Naczelnik Wydziału Geodezji Gospodarki Nieruchomościami.

V. Odrębna decyzja odszkodowawcza – na podstawie 98 ust 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami

sprawa nr GGN.683.44.2022 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony 554 - 623)

- naruszenie art. 98 ust. 1 ugn w związku z art. 61 § 2 Kpa (**nieprawidłowość**), poprzez uznanie, że zostały spełnione przesłanki do wszczęcia i wydania decyzji na podstawie art. 98 ugn
Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n, „działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, których podział został dokonany na wniosek właściciela,

a które to nieruchomości przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. (...)". Ustęp 3 powołanego przepisu stanowi, że „za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości".

Burmistrz Miasta Kościerzyna decyzją z dnia 21 kwietnia 2022 r. nr WGN.6831.73.2021, zatwierdził podział nieruchomości położonej w obrębie 07 miasta Kościerzyna przy ul. Spokojnej, oznaczonej nr geodezyjnym nr 95, z projektu podziału powstała m.in. działka nr (...) o pow. 0,0593 ha – przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę klasy D (dojazdowa) w terenie zabudowanym (symbol: 12.KD.D.). Ponadto wskazano, iż działka nr (...) przeznaczona jest pod drogę gminną, w związku z czym, z mocy prawa przejdzie na własność Gminy Miejskiej Kościerzyna za odszkodowaniem. Podział został zatwierdzony na wniosek Państwa (...).

Jak wynika z Notatki służbowej spisanej w dniu 1 lipca 2022 r., Gmina Miejska Kościerzyna oraz Pan (...), nie porozumieli się co do wysokości odszkodowania za pozbawienie prawa własności działki nr (...).

Pismem z dnia 8 lipca 2022 r. nr GN.680.67.2022, skierowanym do Starosty, **Burmistrz Miasta Kościerzyna wniósł** o ustalenie odszkodowania za przejętą z mocy prawa przez Gminę Miejską Kościerzyna, działkę nr (...).

Starosta pismem z dnia 29 sierpnia 2022 r. nr GGN.683.44.2022, wszczął na ww. wniosek postępowanie administracyjne.

Decyzją z dnia 2 lutego 2023 r. nr GGN.683.44.2022 Starosta ustalił odszkodowanie na rzecz Państwa (...) w wysokości 29 000,00 zł, z tytułu przejęcia z mocy prawa przez Gminę Miejską Kościerzyna prawa własności działki nr (...) i zobowiązał Burmistrza Miasta Kościerzyna do jego zapłaty.

W związku z powyższym, postępowanie o ustalenie odszkodowania za działkę nr (...) prowadzone było bez wymaganego przez art. 98 ust. 3 ugn, **wniosku byłych właścicieli przedmiotowej nieruchomości**. Oznacza to, że prowadzenie postępowania wszczętego na wniosek Burmistrza Miasta Kościerzyna (który nie miał legitymacji do złożenia wniosku o odszkodowanie), bez uzyskania przez organ I instancji wyraźnego wniosku Państwa (...), stanowi naruszenie ww. przepisów.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2019 r. sygn. akt I OSK 539/19 „Przepis art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje dwa odrębne tryby ustalenia odszkodowania za przejęte grunty. Pierwszy z nich polega na uzgodnieniu przez właściciela lub użytkownika wieczystego z właściwym organem wysokości odszkodowania, zaś drugi tryb polega na ustaleniu odszkodowania przez organ administracji w drodze decyzji administracyjnej. Przeprowadzenie rokowań jest obligatoryjne i musi być udokumentowane. Nie budzi też wątpliwości, że rokowania mają cywilnoprawny charakter i dopiero po ich zakończeniu następuje procedowanie w trybie administracyjnym. Zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami **dopiero w przypadku, gdy między stronami nie dojdzie do uzgodnienia w sprawie odszkodowania, uprawniony do odszkodowania może złożyć do organu wniosek o ustalenie i wypłatę odszkodowania za odebrane prawo własności**".

Powołany powyżej art. 98 ust. 3 ugn jasno wskazuje, że postępowanie o przyznanie odszkodowania, prowadzone na jego podstawie jest postępowaniem wnioskowym. W art. 61 § 2 Kpa (**uchybiecie**), wskazano, że „Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć”. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że zgoda strony na prowadzenie postępowania, które może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, powinna zostać udzielona w dowolnym momencie postępowania, ale przed wydaniem decyzji w sprawie (por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. P. Przybysz, Warszawa 2014).

Ponadto, respektując zasadę ogólną pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej (art. 8 Kpa), jak również zasadę szybkości postępowania (art. 12 § 1 Kpa), należałoby przyjąć, że organ administracji publicznej powinien zwrócić się do strony o wydanie zgody na kontynuowanie postępowania w najwcześniejszym możliwym momencie w toku postępowania, a więc niezwłocznie po jego podjęciu. Ostatecznym momentem uzyskania zgody na jego kontynuowanie jest dzień wydania rozstrzygnięcia po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego (por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski, Warszawa 2018).

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym „Wyrażenie zgody (odmowa zgody), o której mowa w art. 61 § 2 k.p.a., jest czynnością procesową strony, przybierającą postać jej oświadczenia woli. Kodeks nie określa w sposób szczególny warunków tej czynności. Należy zatem przyjąć, że "zgoda" jest postacią podania w rozumieniu art. 63 k.p.a. W świetle tego przepisu należy ustalać wymagania formalne co do formy zgody i jej treści. Treść "oświadczenia" strony co do zgody musi mieć charakter wyraźny. **Wyrażenia zgody bądź jej odmowy nie można domniemywać. Wola strony musi być jednoznaczna oraz bezwarunkowa.** W doktrynie przyjmuje się, iż organ dokonując pierwszej czynności wobec strony, obowiązany jest wystąpić z wnioskiem o oświadczenie woli co do prowadzenia postępowania. Wyrażenie woli strony jest warunkiem podstawowym prowadzenia postępowania wszczętego wbrew przepisom prawa materialnego bez wniosku strony (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, 8 Wydanie, str. 346)”(por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 630/14).

Ustalenie odszkodowania za ww. działkę bez wyraźnego wniosku Państwa (...), może doprowadzić do konieczności zbadania decyzji w jednym z trybów nadzwyczajnych, przewidzianych w Kpa i jej usunięcie z obrotu prawnego, co nie tylko naruszy zasadę trwałości decyzji, wyrażoną w art. 16 Kpa, ale również będzie miało poważne skutki finansowe.

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

Ustalono, że w Starostwie Powiatowym w Kościerzynie osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań była Pani Iwona Kachnowicz – Naczelnik Wydziału Geodezji Gospodarki Nieruchomościami.

Ocena kontrolowanej działalności

Działalność Starostwa w zakresie przeprowadzonej kontroli ocenia się negatywnie.

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 Kościerskiemu – Panu Grzegorzowi Zabrockiemu:

1. Bieżącą kontrolę pracowników w zakresie gromadzenia w postępowaniu administracyjnym akt sprawy, tj. 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 poparte dokumentami załączonymi do akt sprawy; ustalania wszystkich stron w postępowaniu administracyjnym, które posiadają interes prawny i zapewnienie im czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji administracyjnych; wzywania inwestora, wnioskodawców o doprecyzowanie złożonych przez nich wniosków; wszczynania postępowania na prawidłowym wniosku; stosowania przepisów Kpa odpowiednio do przepisów prawa materialnego;
3. Przeprowadzenie analizy prawnej w zakresie możliwości wszczęcia odpowiednich postępowań (np. o stwierdzenie nieważności decyzji, wznowienie postępowania), w szczególności w sprawach dot. przepisów art. 98 ugn i zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

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 Pana Grzegorza Zabrockiego o przedstawienie, w terminie 45 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu: informacji o sposobie wykonania zaleceń, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz

/dokument podpisany elektronicznie/