



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim, dalej określane jako „Starostwo”, ul. Tadeusza Kościuszki 17, 83-200 Starogard Gdański
Przedmiot kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 2026 r. poz. 399, 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 2023 r. do dnia 1 stycznia 2025 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 2026 r. poz. 158) oraz art. 112-142 ugn
Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli	Data rozpoczęcia: 7 lipca 2025 r., Data zakończenia: 8 lipca 2025 r.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Obecnie Starostą Starogardzkim, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, zwanym dalej „Starostą” jest Pani Wioleta Strzemkowska-Konkolewska (od maja 2024 r.), poprzednio Pan Kazimierz Chyła.
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, Pani Sandra Matelenak – inspektor wojewódzki w Oddziale Orzecznictwa, Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
Informacje wstępne	Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Starogardzie Gdańskim sprawy z zakresu gospodarowania nieruchomościami prowadzi Wydział Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami. W okresie objętym kontrolą Wydziałem Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami kierował Pan Cezary Wachnik Geodeta Powiatowy, natomiast kierownikiem Referatu Gospodarki Nieruchomościami był (i pozostaje nadal) Pan Waldemar Kalkowski. Na podstawie zebranych od Starosty, przed przystąpieniem do kontroli, materiałów, uzyskano niezbędne informacje dotyczące poszczególnych prowadzonych spraw w zakresie objętym

	<p>kontrolą.</p> <p>W kontrolowanym okresie (tj. od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 1 stycznia 2025 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:</p> <p>- wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania i udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości/ remont/ zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości z powodu siły wyższej i zagrożenia powstaniem szkody / odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości / ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ustawą o wspieraniu usług telekomunikacyjnych - 45 / 5 / 1 / 0 / 1 (w tym poza zakresem 5).</p> <p>Z uwagi na dużą ilość spraw (47) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości/udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości/remont/ zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości z powodu siły wyższej i zagrożenia powstaniem szkody / odszkodowań z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości - kontrolą objęto, co trzynastą sprawę tj. <u>4 sprawy.</u></p> <p>- wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid – 88 (w tym poza zakresem 15).</p> <p>Z uwagi na dużą ilość spraw (73) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid - kontrolą objęto co trzynastą sprawę tj. <u>5 spraw.</u></p> <p>- wydanych decyzji w zakresie zwrotów nieruchomości wywłaszczonych – 0.</p> <p>- 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 – 1.</p> <p>Z uwagi na znikomą ilość spraw (1) dotyczących odszkodowań</p>
--	---

	<p>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 jedyną sprawę z listy – tj. <u>1 sprawa.</u></p> <p>- 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 (w tym poza zakresem 1).</p> <p>Z uwagi na znikomą ilość spraw (1) 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 jedyną sprawę z listy – tj. <u>1 sprawa.</u></p>
--	--

Ustalenia, w których występowały określone uchybienia, nieprawidłowości:

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

I. Ograniczony sposób korzystania z nieruchomości:

GG-V.6853.32.2023 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 73 - 80)

- naruszenie art. 126 ust. 5 u.g.n. (**nieprawidłowość**), w związku z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej zwanej Kpa) (**uchybiecie**), poprzez wydanie decyzji na osobę nieżyjącą, co stanowi przesłankę rażącego naruszenia prawa w rozumieniu ww. przepisów.

W toku przeprowadzania czynności kontrolnych Organ Kontrolujący pozyskał informację, iż jedna ze stron postępowania, Pani (...), jest osobą nieżyjącą. Fakt ten potwierdza informacja uzyskana z bazy Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL). Zgon nastąpił w dniu 20 września 2021 r., tj. przed dniem wszczęcia postępowania przed Organem I instancji. Starosta nie pozyskał wiedzy na ten temat i uznał Panią (...) za stronę niniejszego postępowania. Trzeba zaznaczyć, iż nie ma znaczenia, że Starosta oparł się na danych zawartych w prowadzonej dla nieruchomości księdze wieczystej, bowiem „*Odnosząc się do powyższej kwestii należy dostrzec, iż Sąd I instancji podzielił dominujący pogląd judykatury i doktryny, że skierowanie decyzji do osoby zmarłej jest - co do zasady - okolicznością uzasadniającą stwierdzenie nieważności takiej decyzji, jako obarczonej wadą rażącego naruszenia prawa, i to niezależnie od tego, czy wynikało ono z uchybień organu prowadzącego postępowanie. Dominującym pozostaje pogląd, że powyższe uzasadnione jest ustaniem zdolności prawnej osoby fizycznej z chwilą śmierci, co w konsekwencji*

powoduje, że w stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć i prowadzić postępowania administracyjnego i wydać decyzji.” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2024 r. sygn. akt I OSK 1741/22).

W związku z powyższym, stwierdzić należy, że decyzja Starosty z dnia 24 maja 2023 r. nr GG-V.6853.32.2023 została skierowana do osoby nieżyjącej.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2788/16 „osoba zmarła nie ma zdolności prawnej, aby być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa administracyjnego. W stosunku do osoby zmarłej nie można wszcząć, prowadzić postępowania, ani też skierować do niej rozstrzygnięcia w sprawie. (...) Skierowanie decyzji do osoby zmarłej i prowadzenie postępowania przy udziale osoby zmarłej stanowi rażąco naruszenie przepisów prawa, w tym przepisu art. 8 Kodeksu cywilnego, co także stanowi przesłankę nieważnościową z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”

W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2021 r. sygn. akt III OSK 456/21 „Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera przepisu, z którego wynika, że osoba zmarła nie może być stroną w sprawie. Wynika to natomiast z konstrukcji pojęcia strony i jej zdolności prawnej, którą ocenia się według przepisów prawa cywilnego (art. 30 § 1 k.p.a.)”.

Powyższe 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.

GG-V.6853.11.2024 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 81 - 98)

- naruszenie art. 124 ust. 1 u.g.n. (**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 u.g.n.), 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 myśl wyroku 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)."

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 marca 2024 r. sygn. akt II SA/Kr wyjaśnił, że „Mając na uwadze powyższe judykaty, stwierdzić należy, że jakkolwiek nie można wykluczyć, że realizowanie przesyłowej linii elektroenergetycznej tylko dla konkretnego terenu stanowi realizację inwestycji celu publicznego, i że bez znaczenia dla takiej kwalifikacji musi pozostawać kwestia ilości działek, które mają być przez taką linię obsługiwane (por. wyrok NSA z dnia 12 października 2022 r. II OSK 3777/19, LEX nr 3419369) - to jednak w ocenie Sądu cel publiczny musi zostać wykazany poprzez znaczenie takiej inwestycji dla społeczności lokalnej (czyli że przyłącz jest tego rodzaju, oraz będzie leżał w takim miejscu, że będzie mógł pełnić taką rolę). W omawianym wypadku - musiałyby to nastąpić choćby przez źródłowe pismo przedsiębiorcy energetycznego o planach rozbudowy sieci w tym miejscu. Na chwilę obecną, zdaniem Sądu, nie zostało to wykazane, a więc w świetle tego,

co wynika z akt, nie sposób dopatrzeć się celu publicznego - znaczenia dla społeczności lokalnej. Jest to istotne, albowiem zasadniczym sposobem doprowadzenia rozmaitych przewodów (energia elektryczna, gaz) do danej nieruchomości przez nieruchomość sąsiednią są rozwiązania cywilistyczne, w tym przede wszystkim umowy lub też stosowany odpowiednio art. 145 KC w przypadku braku zgody sąsiada. Zapewnia to odpowiednie wynagrodzenie dla właściciela nieruchomości, po której dana linia ma przebiegać. Instytucja administracyjnego ograniczenia prawa do nieruchomości powinna zaś służyć rzeczywiście celom publicznym, tak, jak została ujęta w przepisach. Skoro tak, to ustalenie bez wątpliwości takiego celu publicznego winno być zadaniem organów w niniejszej sprawie.”

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać trzeba, że dokumenty znajdujące się w aktach sprawy wskazują jednoznacznie, że wniosek dotyczy przyłącza kablowego. Starosta nie zgromadził wyjaśnień w tym zakresie. Należy zaznaczyć, że planowane przyłącze ma zapewnić dostęp do sieci dla jednego odbiorcy, 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 jednostki kontrolującej, 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. 124 ust. 7 u.g.n. (**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. sygn. akt 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.

GG-V.6853.31.2024 – działki nr: (...)

(dowód: akta kontroli strony: 99 - 149)

- naruszenie art. 75 § 1 w związku z art. 76a § 2 Kpa (**uchybiecie**), poprzez przyjęcie, załączonych do wniosku z dnia 1 października 2024 r., kopii dokumentów (potwierdzonych za zgodność z oryginałem jednakże przez nieuprawniony podmiot), mających potwierdzić przeprowadzenie rokowań.

Zgodnie z art. 75 § 1 Kpa, „*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 z art. 76a § 2 Kpa, „*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*”. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewierzytelna kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu.

Starosta winien był wystąpić do Wnioskodawcy o przedstawienie oryginalnej dokumentacji bądź odpisów notarialnych dokumentów lub o przedstawienie oryginalnej dokumentacji organowi, w celu potwierdzenia zgodności posiadanych kopii z oryginałem.

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 Starogardzie Gdańskim osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań był Pan Cezary Wachnik – Geodeta Powiatowy.

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

GG-V.683.47.2024 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 331 – 372, 383-384)

- naruszenie art. 107 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak zawarcia w rozstrzygnięciu podstawy ustalenia odszkodowania, tj. decyzji Starosty z dnia 11 marca 2024 r. nr AB.673.7.2023 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „*przebudowie i rozbudowie drogi gminnej nr 213035G Jabłowo-Koteże (obejmującej budowę drogi rowerowej)*”.

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. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu,*

nie zaś w innych elementach decyzji. Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Winno ono być wyrażone expressis verbis w osnowie decyzji.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r. sygn. akt I OSK 2355/21).

Obowiązek organu zamieszczenia w sentencji decyzji, orzeczenia na podstawie którego zostały spełnione przesłanki przyznania odszkodowania, oznacza obowiązek rozstrzygnięcia całości sprawy. 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 zrid dnia 11 marca 2024 r. w treści rozstrzygnięcia, skutkuje tym, iż nie jest ono precyzyjne, nie określa bowiem z czego wynika przejęcie prawa własności nieruchomości, za które przyznane zostało odszkodowanie. Bowiem podkreślić należy, iż to właśnie decyzja zrid stanowi podstawę do prowadzenia postępowania mającego na celu ustalenie odszkodowania z tytułu określonego decyzją wywłaszczenia. Wyłącznie pełne rozstrzygnięcie, zawierające wszystkie elementy stanowiące rezultat zastosowania danej normy prawnej, wypełnia obowiązek wskazany w art. 107 § 1 pkt 5 Kpa.

- naruszenie art. 7, 77 § 1 oraz art. 80 Kpa (**uchybiecie**), poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatu szacunkowego z dnia 16 sierpnia 2024 r., bowiem to na organie spoczywa obowiązek dokładnego starannego zweryfikowania sprawy. Takie postępowanie naraża organ prowadzący postępowanie na naruszenie ogólnej zasady wynikającej z art. 8 Kpa, tj. pogłębiania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Realizacja tej zasady to takie działanie, które cechuje jednolitą treść rozstrzygnięcia spraw w tożsamym stanie prawnym i tożsamym stanie faktycznym.

- naruszenie art. 134 ugn w związku z § 49 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1832, dalej „*rozporządzenie*”) (**uchybiecie**), poprzez przyjęcie przez rzeczoznawcę majątkowego Panią Jadwigę Gomuła sposobu wyceny, który nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa, tj. nie zastosowanie tzw. „zasady korzyści” wynikającej z art. 134 ugn.

Zgodnie z § 49 ust. 1 ww. rozporządzenia „*wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji*”.

Stosownie do § 49 ust. 2 wskazanego powyżej aktu prawnego „*w przypadku gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej zgodnie z ust. 1, wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podejściu kosztowym*”.

Natomiast § 49 ust. 3 powołanego rozporządzenia stanowi, iż „*w przypadku gdy przeznaczenie*

nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:

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

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

Zgodnie z § 49 ust. 4 wskazanego rozporządzenia „w przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio”.

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

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

Zatem, wyceniając daną nieruchomość rzeczoznawca majątkowy powinien wziąć pod uwagę ww. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii oraz ustawę o gospodarce nieruchomościami.

Biegła w wycenie z dnia 16 sierpnia 2024 r. wskazała, że działka nr (...) położona jest na terenie rolniczym. Ustalenia te potwierdza zaświadczenie Wójta Gminy Starogard Gdański z dnia 27 czerwca 2024 r. nr PPN.6727.273.2024.

Po dokonaniu odpowiednich obliczeń, rzeczoznawca majątkowy wskazała jednostkową wartość działki nr (...) o przeznaczeniu rolnym (według aktualnego sposobu korzystania z nieruchomości) kwotę 10,50 zł/m² oraz wartość jednostkową ww. działki o przeznaczeniu drogowym (według alternatywnego sposobu korzystania z nieruchomości) kwotę 45,44 zł/m².

Pomimo powyższej analizy, biegła określiła wartość przedmiotowej nieruchomości o przeznaczeniu rolnym, stosując § 49 ust. 3 rozporządzenia, tj. na podstawie cen nieruchomości przeznaczonych pod rolę powiększonych o 50 %. Zatem, wartość prawa własności gruntu działki nr (...) o pow. 432 m² wyniosła 6 804,00 zł.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż w sytuacji kiedy wartość przedmiotu wyceny oszacowana według przeznaczenia zgodnego z celem wywłaszczenia – drogowego, jest wyższa od wartości niniejszej nieruchomości określonej według przeznaczenia aktualnego – rolnego, powinna być zastosowana tzw.

zasada korzyści, zgodnie z art. 134 ust. 4 ugn. Według powyższego, przedmiotowa działka o przeznaczeniu rolnym, na podstawie zasady korzyści unormowanej w art. 134 ugn, powinna zostać wyceniona zgodnie z przeznaczeniem drogowym. Bowiern w operacie szacunkowym powinna być wskazana wartość korzystniejsza dla wywłaszczonego.

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

W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2023 r. (sygn. akt I OSK 929/22) *„W pierwszej kolejności należy zauważyć, że § 36 ust. 4 rozporządzenia nie może być traktowany jako przepis szczególny w stosunku do art. 134 ust. 4 GospNierU. Merytoryczna reguła kolizyjna, wyrażana formułą: norma szczególna uchyla normę ogólną (lex specialis derogat legi generali) może bowiem znaleźć zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy norma szczególna nie jest normą niższego rzędu (zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) System praw administracyjnego, Tom 4, Wykładnia w prawie administracyjnym, C.H. Beck, Warszawa 2015 r., s. 385). Nadrzędne znaczenie ma natomiast hierarchiczna reguła kolizyjna, zgodnie z którą norma hierarchicznie wyższa uchyla normę hierarchicznie niższą (lex superior derogat legi inferiori), niezależnie od tego, w jakim czasie obie normy zostały wydane i bez względu na to, która z nich jest bardziej ogólna (zob. L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Dom Organizatora, Toruń 2006 r., s. 226). Mając powyższe na uwadze nie może budzić wątpliwości, że kolizje norm prawnych muszą w pierwszej kolejności podlegać regule hierarchicznej, co nakłada na organy stosujące prawo obowiązek takiego wykładania normy zawartej w rozporządzeniu, który będzie uwzględniać hierarchiczność aktów normatywnych, zaś w razie wątpliwości co do możliwości pogodzenia przepisów ustawy i rozporządzenia, należy bezwzględnie przyznać pierwszeństwo ustawie. Przepis § 36 ust. 4 rozporządzenia nie może zatem wyłączyć obowiązku zastosowania art. 134 ust. 4 GospNierU. Poza naruszeniem zasady hierarchiczności aktów prawnych, przyjęcie takiej koncepcji godziłoby również w wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę wyłączności ustawy w zakresie możliwości wprowadzania ograniczeń co do korzystania z prawa własności. Jest to tym bardziej istotne w sytuacji, gdy zastosowanie ustawy prowadzi*

do korzystniejszego dla osoby wyłączonej rezultatu niż przewiduje rozporządzenie”.

Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2023 r. (sygn. akt I OSK 2370/19) „Szczegółowe zasady określania wartości nieruchomości przejmowanych pod drogi publiczne zawarte w § 36 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego (t.j. Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.), nie mogą być interpretowane z pominięciem przywołanego wyżej art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami i określonej tam zasady korzyści”.

Ww. wyroki dotyczą co prawda nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555), jednakże w ocenie tutejszej jednostki kontrolującej, mają zastosowanie także do obowiązującego ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii.

Trzeba podkreślić, że ustawa w systemie hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest aktem prawnym wyższego rzędu niż rozporządzenie, w związku z czym, rozporządzenie powinno być z nią zgodne. Rozporządzenia wydawane są na podstawie ustawy po to, aby mogła ona być wykonana. Natomiast między art. 134 ust. 4 ugn a § 49 ust. 3 rozporządzenia zachodzi sprzeczność, w związku z czym, ww. przepisu rozporządzenia nie można uznać za uszczegółowienie zasady korzyści wynikającej z ustawy. Powyższe potwierdza uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2025 r. sygn. akt I OPS 1/24.

W tym miejscu należy podkreślić, że zastosowanie § 49 ust. 3 rozporządzenia, w niniejszej sprawie niezgodne jest nie tylko z wykładnią systemową art. 134 ust. 4 ugn, ale także z jego wykładnią językową i celowościową. Z literalnego brzmienia art. 134 ust. 4 ugn wynika wprost, iż jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia (na gruncie przedmiotowej sprawy drogowe), powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.

W związku z powyższym, skoro w niniejszej sprawie rzeczoznawca majątkowy wykazała istnienie nieruchomości drogowych oraz ustaliła, że ceny nieruchomości o przeznaczeniu drogowym są wyższe niż ceny nieruchomości rolnych, powinna w operacie szacunkowym z dnia 16 sierpnia 2024 r. przyjąć ceny nieruchomości drogowych jako podstawę określenia wartości.

Zatem, stwierdzić należy, że przyjęty przez biegłą sposób wyceny nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach prawa oraz orzecznictwie NSA. Uzupełnienie materiału dowodowego może prowadzić do ustalenia, że decyzja jest wadliwa z uwagi na fakt, że wysokość odszkodowania została ustalona w oparciu o operat szacunkowy, który nie jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

GG-V.683.17.2024 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 150-172)

- naruszenie art. 132 ust. 5 ugn w związku z art. 12 ust. 5 specustawy drogowej (**uchybiecie**), poprzez nieprawidłowe wskazanie w sentencji decyzji Starosty z dnia 29 maja 2024 r. nr GG-V.683.17.2024, że zobowiązany do wypłaty odszkodowania jest „Powiatowy Zarząd Dróg w Starogardzie Gdańskim”.

Zgodnie z art. 132 ust. 5 ugn „Do zapłaty odszkodowania za wyłączone nieruchomości, za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120, do zapłaty ceny nabycia części nieruchomości, o której mowa w art. 113 ust. 3, a także do zapewnienia nieruchomości zamiennej jest zobowiązany, z zastrzeżeniem ust. 6 i 8, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, jeżeli wyłączenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, albo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wyłączenie następuje na rzecz tej jednostki”.

Natomiast zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j. t. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.) „Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu”.

Skoro zatem działka (...), na podstawie decyzji Starosty o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (zrid) z dnia 29 grudnia 2023 r. nr AB.673.6.2023, stała się własnością Powiatu Starogardzkiego to podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania jest Zarząd Powiatu Starogardzkiego, a nie Powiatowy Zarząd Dróg w Starogardzie Gdańskim.

Zatem, mając powyższe na uwadze, Starosta powinien być wskazać, jako podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania za prawo własności przedmiotowej nieruchomości, Zarząd Powiatu Starogardzkiego, jako organ wykonawczy Powiatu Starogardzkiego.

Wskazanie w decyzji niewłaściwego płatnika może powodować trudności z wykonaniem decyzji.

- naruszenie art. 107 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak zawarcia w rozstrzygnięciu podstawy ustalenia odszkodowania, tj. decyzji Starosty z dnia 29 grudnia 2023 r. nr AB.673.6.2023 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „rozbudowie publicznej drogi powiatowej nr 2706G klasy L w zakresie budowy drogi pieszo-rowerowej o długości 2,389 km wraz ze zjazdami w Okolu i Kręgu, gm. Starogard Gdański”.

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. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji. Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Winno ono być wyrażone *expressis verbis* w osnowie decyzji.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r. sygn. akt I OSK 2355/21).

Obowiązek organu zamieszczenia w sentencji decyzji, orzeczenia na podstawie którego zostały spełnione przesłanki przyznania odszkodowania, oznacza obowiązek rozstrzygnięcia całości sprawy. 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 zrid dnia 29 grudnia 2023 r. w treści rozstrzygnięcia, skutkuje tym, iż nie jest ono precyzyjne, nie określa bowiem z czego wynika przejęcie prawa własności nieruchomości,

za które przyznane zostało odszkodowanie. Bowiern podkreślić należy, iż to właśnie decyzja zrid stanowi podstawę do prowadzenia postępowania mającego na celu ustalenie odszkodowania z tytułu określonego decyzją wyłączenia. Wyłącznie pełne rozstrzygnięcie, zawierające wszystkie elementy stanowiące rezultat zastosowania danej normy prawnej, wypełnia obowiązek wskazany w art. 107 § 1 pkt 5 Kpa.

GG-V.683.2.2023 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 224-244)

- naruszenie art. 107 Kpa (**uchybie**), poprzez brak zawarcia w rozstrzygnięciu podstawy ustalenia odszkodowania, tj. decyzji Starosty z dnia 28 grudnia 2022 r. nr AB.673.14.2022 (sprostowanej postanowieniem z dnia 2 stycznia 2023 r.) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „*rozbudowie dróg gminnych w ramach zadania: Budowa drogi na os. Polanka w Rokocinie*”.

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. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji. Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Winno ono być wyrażone *expressis verbis* w osnowie decyzji.*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r. sygn. akt I OSK 2355/21).

Obowiązek organu zamieszczenia w sentencji decyzji, orzeczenia na podstawie którego zostały spełnione przesłanki przyznania odszkodowania, oznacza obowiązek rozstrzygnięcia całości sprawy. 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 zrid dnia 28 grudnia 2022 r. w treści rozstrzygnięcia, skutkuje tym, iż nie jest ono precyzyjne, nie określa bowiem z czego wynika przejęcie prawa własności nieruchomości, za które przyznane zostało odszkodowanie. Bowiern podkreślić należy, iż to właśnie decyzja zrid stanowi podstawę do prowadzenia postępowania mającego na celu ustalenie odszkodowania z tytułu określonego decyzją wyłączenia. Wyłącznie pełne rozstrzygnięcie, zawierające wszystkie elementy stanowiące rezultat zastosowania danej normy prawnej, wypełnia obowiązek wskazany w art. 107 § 1 pkt 5 Kpa.

GG-V.683.2.2024 – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 245-311)

- naruszenie art. 107 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak zawarcia w rozstrzygnięciu podstawy ustalenia odszkodowania, tj. decyzji Starosty z dnia 12 grudnia 2023 r. nr AB.673.4.2023 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn. „*rozbudowie ul. Derdowskiego wraz z przebudową ul. Krętej Granicznej i Skarszewskiej wraz z budową zbiornika retencyjnego w Starogardzie Gdańskim w ramach zadania pn. przebudowa ulicy Derdowskiego*”.

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. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji. Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Winno ono być wyrażone *expressis verbis* w osnowie decyzji.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2022 r. sygn. akt I OSK 2355/21).

Obowiązek organu zamieszczenia w sentencji decyzji, orzeczenia na podstawie którego zostały spełnione przesłanki przyznania odszkodowania, oznacza obowiązek rozstrzygnięcia całości sprawy. 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 zrid dnia 12 grudnia 2023 r. w treści rozstrzygnięcia, skutkuje tym, iż nie jest ono precyzyjne, nie określa bowiem z czego wynika przejęcie prawa własności nieruchomości, za które przyznane zostało odszkodowanie. Bowiem podkreślić należy, iż to właśnie decyzja zrid stanowi podstawę do prowadzenia postępowania mającego na celu ustalenie odszkodowania z tytułu określonego decyzją wywłaszczenia. 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 Starosty z dnia 31 października 2024 r. nr GG-V.683.2.2024 o ustaleniu odszkodowania za wywłączoną działkę nr (...), na podstawie decyzji zrid, stała się ostateczna w dniu 25 listopada 2024 r.

Jak wynika ze zwrotnych potwierdzeń odbioru, ww. decyzja została odebrana przez strony w dniach od 5 listopada do 8 listopada 2024 r., zatem 14-dniowy termin na wniesienie odwołania upłynął ostatecznie ze stron w dniu 22 listopada 2024 r., co powoduje, że dzień później decyzja stała się ostateczna, tj. z dniem 23 listopada 2024 r. (sobota), a nie jak to wskazał Starosta – 25 listopada 2024 r. (poniedziałek).

Jednakże w realiach niniejszej sprawy, z uwagi na to, iż Starosta nadał klauzulę ostateczności o dwa dni później uznano, że ewentualne skutki finansowe nie byłyby na tyle znaczące, aby uznać, iż takie działanie to nieprawidłowość.

- naruszenie art. 18 ust. 1 g specustawy drogowej w związku z art. 28 Kpa oraz art. 7, 77 i 80 Kpa (**nieprawidłowość**), poprzez ustalenie stron niniejszego postępowania (działkowców), nie poparte żadnymi dokumentami, bowiem to na organie spoczywa obowiązek dokładnego starannego zweryfikowania sprawy oraz wyczerpującego zebrania materiału dowodowego.

Takie postępowanie naraża organ prowadzący postępowanie na naruszenie ogólnej zasady wynikającej z art. 7 Kpa, tj. „*W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli*”. Jednocześnie zgodnie z art. 80 Kpa „*Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całości kształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona*”.

Z kolei 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*”. 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).

Ponadto wyjaśnić należy, w myśl art. 18 ust. 1 specustawy drogowej, że wysokość odszkodowania za przejętą nieruchomość ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Natomiast według art. 12 ust. 4f specustawy drogowej, odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. A zatem, odszkodowanie może skutecznie otrzymać tylko ten, komu przysługiwało określone prawo do nieruchomości w dniu, w którym decyzja zrid stała się ostateczna, co wyjaśnia Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt VIII SA/Wa 1004/15. Powyższe ustalenia potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2015 r. sygn. akt I OSK 2843/13, który

jednoznacznie wskazuje, iż „Odszkodowanie za nieruchomość przejętą pod drogę na mocy ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych przysługuje wyłącznie tym osobom, którym przysługiwało do niej prawo rzeczowe w dniu, kiedy decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stała się ostateczna”.

Zatem, w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie miała kwestia określenia stanu prawnego nieruchomości na dzień ostateczności decyzji zrid, który stanowi podstawę określenia kręgu osób, którym przysługują na ten dzień prawa do nieruchomości. Podkreślić należy, iż krąg stron postępowania należy ustalić na podstawie stanu prawnego nieruchomości określonego w księdze wieczystej, **zbiorze dokumentów lub innych dokumentach potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości.**

Starosta zbadał księgę wieczystą nr (...), prowadzoną dla działki nr (...), zgodnie z jej treścią zawartą w dziale II, właścicielem był Skarb Państwa, reprezentowany przez Starostę, zaś użytkownikiem wieczystym Polski Związek Działkowców.

Tak więc, mając powyższe na uwadze oraz w myśl art. 18 ust. 1 g specustawy drogowej: „W przypadku gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy rodzinnych ogrodów działkowych ustanowionych zgodnie z ustawą z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części, zobowiązany jest:

1) wypłacić działkowcom - odszkodowanie za stanowiące ich własność nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działkach;

2) wypłacić stowarzyszeniu ogrodowemu - odszkodowanie za stanowiące jego własność urządzenia, budynki i budowle rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkujących działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu;

3) zapewnić grunty zastępcze na odtworzenie rodzinnego ogrodu działkowego”.

Jednocześnie Starosta w decyzji z dnia 31 października 2024 r. nr GG-V.683.2.2024 ustalił i przyznał odszkodowanie również na rzecz działkowców, którzy utracili części składowe występujące na poszczególnych ogródkach działkowych, znajdujących się na działce nr (...), co jest zgodne z powyższymi przepisami prawa. Jednakże w aktach sprawy brak dokumentów, wskazujących potencjalnych działkowców. Powyższe nie wynika ani z uzasadnienia ww. decyzji, ani z operatu szacunkowego. Brak informacji, na jakiej podstawie uznano Pana (...), Panią (...), Panią (...), Pana (...), Panią (...) oraz Pana (...) i Panią (...), za uprawnionych do otrzymania przedmiotowego odszkodowania.

W aktach niniejszej sprawy znajduje się jedynie pismo Prezydenta Miasta Starogard Gdański z dnia 25 kwietnia 2024 r. nr WTI.7013.1.2024 skierowane do Polskiego Związku Działkowców, zaś w rozdzielniku wskazano jedynie, że przedmiotowy egzemplarz trafi także do: „(...) dz (...), (...), (...) dz. (...)”. Brak wskazania pozostałych działkowców.

W związku z powyższym, Wojewoda Pomorski wezwał, pismem z dnia 4 marca 2026 r. Starostę, o wskazanie, na jakiej podstawie ustalono użytkowników poszczególnych ogródków działkowych, którym przyznano w decyzji z dnia 31 października 2024 r. nr GG-V.683.2.2024 odszkodowanie za stanowiące ich własność nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce nr (...), bowiem w

aktach sprawy brak takiej informacji.

W odpowiedzi, jednostka kontrolowana w piśmie z dnia 5 marca 2026 r. wyjaśniła, że „strony postępowania działkowcy zostali ustaleni w dniu 31.01.2024 r., podczas oględzin ogródków działkowych znajdujących się na przejętej działce. Zebranie działkowców zorganizował ówczesny Prezes Rodziny Ogródków Działkowych (...), **który wskazał członków, mających w dzierżawie tereny przejętej działki. Dane osobowe działkowców, potwierdzono z dowodem tożsamości**”.

W ocenie jednostki kontrolującej takie działanie jest niedopuszczalne, bowiem w aktach sprawy powinien być wykaz na podstawie którego Prezes Rodziny Ogródków Działkowych wskazywał poszczególnych działkowców lub np. protokół sporządzony z ww. spotkania podczas oględzin. Zatem, Starosta powinien być w trakcie trwającego postępowania odszkodowawczego, wystąpić oficjalnie o taki dokument. Przedstawione okoliczności wskazują także na naruszenie art. 77 § 1 Kpa (**uchybiecie**), poprzez brak wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i wydanie decyzji pomimo braku ww. dokumentu.

Uzupełnienie materiału dowodowego może prowadzić do ustalenia, że decyzja jest wadliwa z uwagi na pominięcie strony lub przyznanie odszkodowania na nieuprawnioną osobę.

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 Starogardzie Gdańskim osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań był Pan Cezary Wachnik – Geodeta Powiatowy.

Ocena kontrolowanej działalności	Działalność Starostwa w zakresie przeprowadzonej kontroli ocenia się <u>pozytywnie z nieprawidłowościami</u>
---	---

Zalecenia/wnioski

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, zalecam Staroście Starogardzkiemu – Pani Wiolecie Strzemkowskiej-Konkolewskiej:

1. Bieżącą kontrolę pracowników w zakresie gromadzenia w postępowaniu administracyjnym akt sprawy, tj. oryginałów lub uwierzytelnionych kserokopii dokumentów;
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; ustalenia prawidłowego płatnika do wypłaty odszkodowania; 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 oraz weryfikacja czy adresat decyzji żyje; wzywania wnioskodawców o doprecyzowanie złożonych przez nich wniosków i składania

wyjaśnień w szczególności w przypadku wątpliwości, czy spełnione zostały przesłanki do wydania decyzji wynikające z przepisów prawa w oparciu o aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych;

3. Przeprowadzenie analizy prawnej w zakresie możliwości wszczęcia odpowiednich postępowań (np. o stwierdzenie nieważności decyzji), w szczególności w sprawie gdzie skierowano decyzję do osoby nieżyjącej lub wydano decyzję odszkodowawczą, w oparciu o błędnie sporządzoną wycenę (przepisy ugn, kpa i rozporządzenia).

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej proszę Panią Starostę Wioletę Strzemkowską-Konkolewską 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/