



Gdańsk, dnia 25 października 2024 r.

NSP-VIII.431.1.2023.NS

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

| | |
|--|---|
| Nazwa i adres jednostki kontrolowanej | Starostwo Powiatowe w Bytowie, dalej określane jako „Starostwo”, ul. Ks. dr Bolesława Domańskiego 2, 77-100 Bytów |
| Przedmiot kontroli | 1) wyłączeń i odszkodowań, 2) zwrotów nieruchomości wyłączonych (art. 136-142 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – j.t. Dz. U. z 2024 r., poz. 1145, 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 i 124b ust. 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. 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 „specustawą drogową”), 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 2021 r., poz. 146 ze zm.); |
| Okres objęty kontrolą | Sprawy zakończone w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 1 stycznia 2023 r. z pominięciem spraw, w których Wojewoda Pomorski wydał decyzje w trybie odwoławczym. |
| Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli | Art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie |

| | |
|---|--|
| | (j.t. Dz. U. z 2023 r., poz. 190 ze zm.), art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz art. 112-142 ugn |
| Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli | Data rozpoczęcia: 20 lipca 2023 r., Data zakończenia: 31 października 2023 r. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Obecnie Starostą Bytowskim, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, zwanym dalej „Starostą” jest Pan Leszek Waszkiewicz (od 2015 r.). |
| Skład zespołu kontrolującego | Pani Natalia Szóstak – kierownik zespołu kontrolującego - kierownik Oddziału Orzecznictwa w Wydziale Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, Pani Paulina Górska – inspektor wojewódzki w Oddziale Orzecznictwa, Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku. |
| Informacje wstępne | <p>Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Bytowie sprawy w zakresie gospodarowania nieruchomościami prowadzi Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.</p> <p>W okresie objętym kontrolą Wydziałem Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami do dnia 30 kwietnia 2021 r. kierował Zastępca Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Pan Paweł Jędrzejewski, następnie do dnia 1 marca 2023 r. ww. Wydziałem kierował Geodeta Powiatowy, pełnomocnik Starosty, Pan Karol Koss.</p> <p>Na podstawie zebranych od Starosty, przed przystąpieniem do kontroli, materiałów, uzyskano niezbędne informacje dotyczące poszczególnych prowadzonych spraw w zakresie objętym kontrolą.</p> <p>W kontrolowanym okresie (tj. od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 1 stycznia 2023 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> <ul style="list-style-type: none"> - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania/udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości/ remont/ odszkodowań z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości – 10 / 1 / 3 / 3, - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid – 16. <p>Z uwagi na małą ilość spraw (17) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości/udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości/remont/ odszkodowań z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości - kontrolą objęto, co trzecią sprawę – tj. 5 spraw.</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>Następnie, z uwagi na małą ilość spraw (16) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid, kontrolą objęto co trzecią sprawę – tj. 5 spraw.</p> |
| <p>Ustalenia i stwierdzone nieprawidłowości</p> <p>Ocena działalności Urzędu w zakresie objętym kontrolą została dokonana na podstawie kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia:</p> <p>I. Ograniczony sposób korzystania z nieruchomości i odszkodowanie z tego tytułu:</p> <p>G.6821.3.2021.VIII – działka nr (...) (dowód: akta kontroli strony: 85-93) Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - naruszenie art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2024 r., poz. 572, dalej zwanej „Kpa”) (uchybiecie), poprzez lakoniczne uzasadnienie decyzji Starosty z dnia 26 sierpnia 2021 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). - naruszenie art. 124b ugn (nieprawidłowość) – 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. Inwestor wskazuje, iż prace polegają na wymianie przewodów i budowie przyłącza kablowego. Co więcej, załącznik przedstawiony przez Inwestora i dołączony przez Organ do decyzji, zawiera treści wskazujące, iż prace stanowią przebudowę linii i budowę przyłącza. 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 ustawy.

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. Niezbędne było pozyskanie informacji, czy po wykonaniu prac zmiana ulegnie przebieg, długość oraz parametry techniczne istniejącej linii i czy zostanie wybudowane przyłącze.

Starosta wydał decyzję z pominięciem wyżej opisanych kwestii co również skutkuje naruszeniem art. 7, 77 i 80 (uchybiecie) Kpa, poprzez wydanie decyzji bez zgromadzenia materiału dowodowego i wyjaśnień niezbędnych do wydania decyzji w przedmiotowym zakresie. W dodatku decyzja nie określa obszaru niezbędnego do wykonania inwestycji na przedmiotowej nieruchomości. Organ w rozstrzygnięciu odsyła w tej kwestii do załącznika, co jest działaniem nieprawidłowym, bowiem 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.

G.6821.5.2021.VI – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 94-176)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienie:

- 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 23 grudnia 2021 r. dołączono kopie dokumentów, potwierdzone za zgodność z oryginałem przez nieuprawniony podmiot – mających potwierdzić przeprowadzenie rokowań, pełnomocnictwa do

reprezentowania wnioskodawcy, decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewierzytelna kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Starosta winien był wystąpić do wnioskodawcy o przedstawienie odpisów notarialnych dokumentów lub o przedstawienie oryginalnej dokumentacji organowi w celu potwierdzenia zgodności posiadanej kopii z oryginałem.

Co więcej, po zakończonym postępowaniu wnioskodawca wystąpił z wnioskiem o przesłanie decyzji z klauzulą ostateczności, do wniosku dołączając jedynie kopie pełnomocnictwa. Organ uczynił zadość wnioskowi nie wzywając wnioskodawcy do uzupełnienia oryginału bądź uwierzytelnionej kopii pełnomocnictwa.

- naruszenie art. 124 ust. 1 ugn (nieprawidłowość) - Wskazać należy, że w sentencji decyzji wydanej w oparciu o art. 124 ust. 1 ugn organ winien przede wszystkim określić podmiot, któremu udziela się zezwolenia, rodzaj zamierzonej do zrealizowania inwestycji oraz przedmiot, czyli wskazanie nieruchomości. Oprócz wymienionych powyżej elementów, w orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że w związku z koniecznością uwzględnienia uzasadnionego interesu właściciela, osnova decyzji powinna również zawierać zakres ograniczenia, to jest określenie konkretnego obszaru zajęcia wraz z przebiegiem inwestycji przez nieruchomość. Precyzyjne rozstrzygnięcie w tym zakresie ma niebagatelne znaczenie, pamiętać bowiem należy, że decyzja wydana w oparciu o przepis art. 124 ust. 1 ugn stanowi szczególną formę wyłączenia (ograniczenia prawa własności) i wyznacza zakres nałożonego na właściciela nieruchomości obowiązku związanego z budową wskazanej w niej inwestycji. Zobowiązany będzie musiał nie tylko znosić wszelkie niedogodności, utrudnienia i ograniczenia związane z posadowieniem przedmiotowego gazociągu w czasie jego budowy ale także, zgodnie z art. 124 ust. 6 ugn, będzie musiał udostępnić swoją nieruchomość za każdym razem, gdy zrealizowana inwestycja będzie wymagała podjęcia czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii. Wskazać w tym miejscu należy, że w decyzji Starosty z dnia 9 lutego 2022 r. w pkt. 2 określono, m. in., że ograniczenie sposobu korzystania z przedmiotowej nieruchomości obejmuje w szczególności „prawo wstępu sprzętem osobom upoważnionym przez Energa Operator S.A. z siedzibą w Gdańsku, Oddział w Koszalinie na część nieruchomości, w celu dokonywania czynności związanych z budową, eksploatacją, konserwacją, remontem, modernizacją, przebudową i usuwaniem awarii linii elektroenergetycznej (...)”. Organ pragnie podkreślić, iż w art. 124 ust. 6 ugn., wskazano, że „właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1.” W przepisie tym zatem wymieniono wprost, w jakim celu właściciel urządzenia przesyłowego ma prawo wstępu na nieruchomość, na której urządzenie to się znajduje. Zauważyć należy, że „w pojęciu dokonania konserwacji nie mieszczą się innego rodzaju działania jak tylko takie, których celem jest zachowanie funkcjonowania urządzenia infrastrukturalnego w dotychczasowy sposób, zgodny z dotychczasową jego technologią. Przebudowa, rozbudowa i wymiana urządzenia infrastrukturalnego nie stanowią jego konserwacji, dlatego nie można dla dokonania tych czynności zgłaszać skutecznie roszczenia o udostępnienie nieruchomości na podstawie art. 124 ust. 6 GospNierU” („Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.” Dr Jacek Jaworski, Arkadiusz Prusarczyk, Adam Tułodziecki, Marian Wolanin. Wyd. 6, 2020). Przepis ten wskazuje niejako na pierwszeństwo w ochronie prawa własności urządzeń infrastruktury technicznej wobec prawa własności (ograniczonego decyzją), ale jedynie dla dokonania ściśle określonych w art. 124 ust. 6 ugn czynności. Wobec powyższego niedopuszczalne jest, aby w decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości znalazły się elementy wykraczające poza przepisy ustawy ugn.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Wojewody Pomorskiego, udzielone przez Starostę, zezwolenie na założenie i przeprowadzenie na przedmiotowej nieruchomości linii elektroenergetycznej wskazuje zakres inwestycji w sposób wykraczający poza przepisy

ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zbyt szerokie sformułowania w osnowie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości stwarzają ryzyko dokonania ograniczeń ponad potrzebną miarę.

Ponadto, w pkt. 1 omawianej decyzji użyto sformułowania „służebność przesyłu”, co również wykracza poza dyspozycję art. 124 ust. 1 ugn. Jest to pojęcie niedopuszczalne w niniejszym postępowaniu administracyjnym, bowiem jego źródło ma miejsce w prawie cywilnym i instytucja ta wyznacza większy zakres uprawnień dla przedsiębiorstwa przesyłowego niż ograniczenie wynikające z przedmiotowego przepisu.

- naruszenie art. 32 Kpa w związku z art. 33 § 3 Kpa (uchybiecie) – zgodnie z przywołanym przepisem strona może działać przez pełnomocnika. Jak wynika z akt sprawy, strona postępowania, Pani (...) występowała w niniejszej sprawie we własnym imieniu oraz jako pełnomocnik pozostałych stron postępowania. Jednakże nie wynika to z rozdzielnika decyzji, co prowadzi do naruszenia art. 107 Kpa (uchybiecie). Podkreślić należy, że decyzja administracyjna jest sformalizowanym aktem, którego obligatoryjne elementy zawierają przepisy Kpa (art. 107 § 1). Jednym z nich jest oznaczenie stron postępowania. Starosta winien w rozdzielniku wymienić wszystkie strony postępowania wskazując, przez kogo są reprezentowane. „Rozstrzygnięcia administracyjne ingerują w sferę praw i obowiązku podmiotu. Dlatego ustalenie kręgu adresatów takiej ingerencji nie może pozostawać w sferze domysłów lub niejednoznacznych interpretacji. Wadliwość w tej mierze obciąża organ, który powinien należycie określić podmiot, do którego decyzja jest skierowana.” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Po 891/13).

G.6821.2.1.2022.VIII – działka nr 4/2

(dowód: akta kontroli strony: 177-240, 299)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybiecie:

- 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 23 lutego 2022 r. dołączono kopie dokumentów, mających potwierdzić przeprowadzenie rokowań oraz decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewierzytelna kopia dokumentu nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Starosta winien był wystąpić do wnioskodawcy o przedstawienie odpisów notarialnych dokumentów lub o przedstawienie oryginalnej dokumentacji organowi w celu potwierdzenia zgodności posiadanej kopii z oryginałem.

- naruszenie art. 124 ust. 1 ugn (nieprawidłowość) - Wskazać należy, że w sentencji decyzji wydanej w oparciu o art. 124 ust. 1 ugn organ winien przede wszystkim określić podmiot, któremu udziela się zezwolenia, rodzaj zamierzonej do zrealizowania inwestycji oraz przedmiot, czyli wskazanie nieruchomości. Oprócz wymienionych powyżej elementów, w orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że w związku z koniecznością uwzględnienia uzasadnionego interesu właściciela, osnowa decyzji powinna również zawierać zakres ograniczenia, to jest określenie konkretnego obszaru zajęcia wraz z przebiegiem inwestycji przez nieruchomość. Precyzyjne rozstrzygnięcie w tym zakresie ma niebagatelne znaczenie, pamiętać bowiem należy, że decyzja wydana w oparciu o przepis art. 124 ust. 1 ugn stanowi szczególną formę wyłączenia (ograniczenia prawa własności) i wyznacza zakres

nałożonego na właściciela nieruchomości obowiązku związanego z budową wskazanej w niej inwestycji. Zobowiązany będzie musiał nie tylko znosić wszelkie niedogodności, utrudnienia i ograniczenia związane z posadowieniem przedmiotowego gazociągu w czasie jego budowy ale także, zgodnie z art. 124 ust. 6 ugn, będzie musiał udostępnić swoją nieruchomość za każdym razem, gdy zrealizowana inwestycja będzie wymagała podjęcia czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii. Wskazać w tym miejscu należy, że w decyzji Starosty z dnia 13 kwietnia 2022 r. w pkt. 3 określono, m. in., że ograniczenie sposobu korzystania z przedmiotowej nieruchomości obejmuje w szczególności „prawo wstępu sprzętem osobom upoważnionym przez Energa Operator S.A. z siedzibą w Gdańsku, Oddział w Koszalinie na część nieruchomości, w celu dokonywania czynności związanych z budową, eksploatacją, konserwacją, remontem, modernizacją, przebudową i usuwaniem awarii (...)”. Organ pragnie podkreślić, iż w art. 124 ust. 6 ugn, wskazano, że „właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1.” W przepisie tym zatem wymieniono wprost, w jakim celu właściciel urządzenia przesyłowego ma prawo wstępu na nieruchomość, na której urządzenie to się znajduje. Zauważyć należy, że „w pojęciu dokonania konserwacji nie mieszczą się innego rodzaju działania jak tylko takie, których celem jest zachowanie funkcjonowania urządzenia infrastrukturalnego w dotychczasowy sposób, zgodny z dotychczasową jego technologią. Przebudowa, rozbudowa i wymiana urządzenia infrastrukturalnego nie stanowią jego konserwacji, dlatego nie można dla dokonania tych czynności zgłaszać skutecznie roszczenia o udostępnienie nieruchomości na podstawie art. 124 ust. 6 GospNierU” („Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.” Dr Jacek Jaworski, Arkadiusz Prusarczyk, Adam Tułodziecki, Marian Wołanin. Wyd. 6, 2020). Przepis ten wskazuje niejako na pierwszeństwo w ochronie prawa własności urządzeń infrastruktury technicznej wobec prawa własności (ograniczonego decyzją), ale jedynie dla dokonania ściśle określonych w art. 124 ust. 6 ugn czynności. Wobec powyższego niedopuszczalne jest, aby w decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości znalazły się elementy wykraczające poza przepisy ustawy ugn.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Wojewody Pomorskiego, udzielone przez Starostę, zezwolenie na założenie i przeprowadzenie na przedmiotowej nieruchomości linii elektroenergetycznej wskazuje zakres inwestycji w sposób wykraczający poza przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zbyt szerokie sformułowania w osnowie decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości stwarzają ryzyko dokonania ograniczeń ponad potrzebną miarę. Ponadto, w pkt. 2 omawianej decyzji użyto sformułowania „służebność przesyłu”, co również wykracza poza dyspozycję art. 124 ust. 1 ugn. Jest to pojęcie niedopuszczalne w niniejszym postępowaniu administracyjnym, bowiem jego źródło ma miejsce w prawie cywilnym i instytucja ta wyznacza większy zakres uprawnień dla przedsiębiorstwa przesyłowego niż ograniczenie wynikające z przedmiotowego przepisu.

- naruszenie art. 124 ust. 3 ugn (uchybiecie) - zgodnie z przywołanym przepisem „Udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac, o których mowa w ust. 1. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Do wniosku należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań.” Do wniosku z dnia 23 lutego 2022 r. dołączono pełnomocnictwa do działania w imieniu (...), uprawniające do przeprowadzenia rokowań dla Pani (...) i dla Pana (...). Jednakże dołączone pełnomocnictwo dla Pana (...) nie obowiązywało na dzień 13 stycznia 2021 r., tj. dzień skierowania pisma „zaproszenie do rokowań” do właściciela nieruchomości. Organ winien wezwać Wnioskodawcę do przedstawienia pełnomocnictwa na ten właśnie dzień, bowiem niedopuszczalne jest uznanie za dowód z przeprowadzonych rokowań pisma, którego nadawcą jest osobą nieposiadającą umocowania do działania w imieniu inwestora. Z uwagi jednak, iż dotyczy to

tylko jednego pisma, a pozostałe kierowane do właściciela pisma były przez osoby posiadające pełnomocnictwo w dacie wysłania dokumentu, uznano to za uchybienie.

G.6821.7.2022.VI – dz. nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 241-274, 321-330)

- naruszenie art. 124 ust. 3 ugn (uchybienie) poprzez brak dołączenia do wniosku kompletu dokumentów związanych z rokowaniami. Zgodnie z przywołanym przepisem „Udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac, o których mowa w ust. 1. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Do wniosku należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań.” Do wniosku z dnia 16 sierpnia 2022 r. dołączono wyłącznie dokumenty stanowiące załączniki do pism, tj. oświadczenie woli na demontaż urządzeń oraz porozumienia w sprawie ustanowienia służebności przesyłu. Jednakże organ kontrolujący pozyskał je, po uprzednim wezwaniu Starosty, do ich przedstawienia. Starosta wraz z pismem z dnia 23 lutego 2024 r. przekazał pisma z dnia: 8 grudnia 2021 r., 2 czerwca 2022 r., 29 czerwca 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.

G.6821.4.2022.VII – działka nr (...)

(dowód: akta kontroli strony: 275-298, 331-352)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienie:

- naruszenie art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 Kpa (uchybienie) – poprzez bezkrytyczne zaakceptowanie przez Starostę operatów szacunkowych z dnia 22 czerwca 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. 107 Kpa (uchybienie), poprzez lakoniczne uzasadnienie decyzji Starosty z dnia 30 sierpnia 2022 r. dotyczące sporządzonego dla przedmiotowej sprawy operatu szacunkowego.

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).

- naruszenie art. 32 Kpa w związku z art. 33 § 3 Kpa (uchybiecie) – zgodnie z przywołanym przepisem strona może działać przez pełnomocnika. Jak wynika z akt sprawy, (...) działała przez pełnomocnika – radcę prawnego (...). Jednakże złożone do akt sprawy pełnomocnictwo obejmowało reprezentację spółki w sprawach o ustanowienie służebności przesyłu na podstawie art. 305² ustawy z dnia 23 kwietnia 2024 r. Kodeks Cywilny (j. t. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 – dalej „Kc”), a nie dotyczyło reprezentacji w zakresie ustalenia odszkodowania w trybie administracyjnym, bądź ogólnej reprezentacji przez organami administracji publicznej. Zatem, Starosta winien był wezwać Wnioskodawcę do przedstawienia odpowiedniego pełnomocnictwa dla skutecznego wywarcia skutków przewidzianych w ww. przepisach Kpa.

- naruszenie § 43 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555 – dalej zwane „Rozporządzenie”) (nieprawidłowość) - zgodnie z wymienionym przepisem, „Przy określeniu zmniejszenia wartości nieruchomości o którym mowa w art. 128 ust. 4 ugn uwzględnia się: zmianę warunków korzystania z nieruchomości, zmianę przydatności użytkowej nieruchomości, trwałe ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości, skutki spowodowane obowiązkiem udostępniania nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 ugn.”

Zauważyć należy, że wycena przedmiotowej nieruchomości została przeprowadzona w oparciu o przepisy ww. Rozporządzenia. W tym miejscu wskazać należy, że w art. 159 ugn ustawodawca odsyła do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1832), które weszło w życie z dniem 9 września 2023 r. Jednakże zgodnie z § 85 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia „Do operatów szacunkowych sporządzonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, które w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia są nadal wykorzystywane do celu, dla którego zostały sporządzone, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Zatem, dla oceny operatu szacunkowego sporządzonego na potrzeby niniejszego postępowania, podstawowe znaczenie mają regulacje zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz Rozporządzeniu z dnia 21 września 2004 r.

Zmniejszenie wartości nieruchomości jest możliwe poprzez zsumowanie częściowych wartości szkód, według § 43 ust. 3 pkt 1, 2, 3, i 4 Rozporządzenia lub sposobem parametrycznym.

Biegły nie wskazał jakie czynniki uwzględnił dokonując wyceny szkody. Istotne jest wskazanie, czy nastąpiła zmiana warunków korzystania z nieruchomości, zmiana przydatności użytkowej nieruchomości, trwałe ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości oraz skutki spowodowane obowiązkiem udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń. Co istotne, dokonując tej oceny biegły powinien uwzględnić fakt, iż na dzień wydania decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, na działkach istniała

linia elektroenergetyczna. Fakt istnienia linii potwierdza również treść decyzji z dnia 12 czerwca 2018 r. nr G.6821.5.2017.VII, zgodnej z ustaleniami decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dokumenty te potwierdzają, iż ograniczenie polegało na demontażu istniejącej linii i posadowieniu nowej infrastruktury elektroenergetycznej.

Zgodnie bowiem z § 43 ust. 1 pkt. 1 Rozporządzenia przy określaniu wartości poniesionych szkód na nieruchomości, o których mowa w art. 128 ust. 4 ustawy, uwzględnia się w szczególności stan zagospodarowania nieruchomości na dzień wydania decyzji odpowiednio o wyłączeniu, ograniczeniu sposobu korzystania albo zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości oraz stan zagospodarowania nieruchomości na dzień zakończenia działań uzasadniających wydanie tej decyzji.

Brak uwzględnienia powyższych okoliczności, może prowadzić do błędnego oszacowania wartości szkody zaistniałej w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości.

- naruszenie art. 128 ust. 4 ugn (nieprawidłowość), poprzez wyliczenie szkody wynikającej z udostępnienia nieruchomości na obszarze dojazdu do miejsca prowadzenia prac nie wynikającym z decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości (operat szacunkowy dla działki nr 9/13) - uzupełnienie materiału dowodowego może prowadzić do ustalenia, że decyzja jest wadliwa z uwagi na konieczność podwyższenia ustalonego odszkodowania.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2022 r. sygn. akt I OSK 511/19 „Odszkodowanie powinno w tym przypadku rekompensować jedynie te szkody, które pozostają w związku przyczynowym ze zdarzeniem je wywołującym. Zatem, odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości obejmuje jedynie szkody na obszarze objętym czasowym zajęciem, który został określony w decyzji, natomiast kwestia szkód powstałych podczas realizacji inwestycji poza obszarem wskazanym w wymienionej decyzji nie może być przedmiotem postępowania odszkodowawczego, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n.”.

Mając na uwadze powyższe, zauważyć należy, że powierzchnia ograniczenia została wskazana w decyzji Starosty o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości z dnia 12 czerwca 2018 r. nr G.6821.5.2017.VII i wynosi 773 m² (dla dz. nr 9/13), 94 m² (dla dz. nr 9/2), 30 m² (dla dz. nr 165/6). Jest to powierzchnia nieruchomości, która jest niezbędna do utrzymania urządzeń energetycznych, a zarazem wystarczająca dla przedsiębiorcy przesyłowego do właściwego korzystania z urządzenia przesyłowego w przyszłości, zgodnie z jego przeznaczeniem. W postępowaniu administracyjnym w przedmiotowym zakresie możliwe jest ustalenie zmniejszenia wartości nieruchomości wyłącznie dla tej powierzchni, która podlega ograniczeniu wynikającym z decyzji, a nie dla całej nieruchomości. W przytoczonym wyroku wskazano możliwości jakie ma Właściciel nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie odszkodowania z tej decyzji wynikającego.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2022 r. sygn. akt I OSK 511/19 „Odszkodowanie powinno w tym przypadku rekompensować jedynie te szkody, które pozostają w związku przyczynowym ze zdarzeniem je wywołującym. Zatem, odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości obejmuje jedynie szkody na obszarze objętym czasowym zajęciem, który został określony w decyzji, natomiast kwestia szkód powstałych podczas realizacji inwestycji poza obszarem wskazanym w wymienionej decyzji nie może być przedmiotem postępowania odszkodowawczego, o którym mowa w art. 128 ust. 4 ugn”.

W trakcie postępowania, Starosta winien był wystąpić do rzeczoznawcy majątkowego o dodatkowe wyjaśnienia, czy szkoda wyliczona dla obszaru „dojazdu do miejsca prowadzenia prac” pokrywa się z obszarem wyznaczonym decyzją z dnia 12 czerwca 2018 r. Brak wyjaśnień w tym zakresie mógł doprowadzić do błędnego wyliczenia szkody.

- naruszenie art. 154 ust. 2 ugn (uchybiecie) – poprzez brak wskazania w operatach szacunkowych podstawy przyjęcia przeznaczenia planistycznego wycenianych nieruchomości.

W myśl powyższego, zwrócić uwagę należy na art. 154 ugn (którego brzmienie uległo zmianie z dniem 24 września 2023 r.), który wskazuje, że przeznaczenie planistyczne wycenianej nieruchomości ustala się na podstawie zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dopiero w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości lub ustalenia planu ogólnego gminy.

Niemniej jednak, w dniu sporządzenia przedmiotowego operatu szacunkowego, tj. w dniu 22 czerwca 2022 r. ww. przepis stanowił, że przeznaczenie planistyczne wycenianej nieruchomości ustala się na podstawie zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dopiero w przypadku braku studium lub decyzji uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości.

Jednym z podstawowych ustaleń, jakich powinien dokonać rzeczoznawca majątkowy oraz organ prowadzący postępowanie jest wykazanie, jakie przeznaczenie planistyczne miała wyceniana nieruchomość w dniu wydania decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości. Rzeczoznawca wskazał jedynie, że dla nieruchomości wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Organ kontrolujący pismem z dnia 26 stycznia 2024 r. wystąpił do Starosty o pozyskanie zaświadczenia od organu planistycznego wskazującego, jakie było przeznaczenie planistyczne przedmiotowej nieruchomości, na dzień 12 czerwca 2018 r., tj. dzień wydania decyzji Starosty Bytowskiego, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, nr G.6821.5.2017.VII o ograniczeniu sposobu korzystania z części nieruchomości oraz o wystąpieniu do rzeczoznawcy majątkowego, na jakiej podstawie przyjął przeznaczenie przedmiotowych nieruchomości jako „nieruchomości rolne niezabudowane”. W odpowiedzi, pismem z dnia 23 lutego 2024 r. Starosta przesłał pismo Burmistrza Bytowa z dnia 21 lutego 2024 r. z informacją, iż na dzień 12 czerwca 2018 r. przedmiotowe działki objęte były studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bytów uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Bytowie nr XXIV/190/2012 z dnia 31 października 2012 r. i położone w strefach rolnych. Wskazano również, iż przez działki przebiegała linia 110 kV. W przesłanym piśmie z dnia 21 lutego 2024 r. rzeczoznawca majątkowy wskazał na ww. dokument jako stanowiący podstawę ustaleń przeznaczenia nieruchomości.

Podkreślić należy, iż Starosta na etapie prowadzenia postępowania odszkodowawczego mógł wystąpić o dodatkowe wyjaśnienia do biegłego, w celu weryfikacji operatów szacunkowych, czego nie uczynił, bowiem bezkrytycznie oparł swoją niniejszą decyzję odszkodowawczą na operatach szacunkowych z dnia 22 czerwca 2022 r. Powyższe budzi wątpliwości, co do rzetelnego i wyczerpującego prowadzenia postępowań odszkodowawczych.

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 uchybiecie.

- niedochowanie terminu załatwienia sprawy, wynikającego z art. 35 Kpa, lub wyznaczonego na podstawie art. 36 ww. ustawy (uchybiecie) – przekraczanie terminu załatwienia sprawy naraża organ prowadzący postępowanie na zarzut bezczynności.

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

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

G.683.1.2.2021.VII – dz. nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 50-55)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- naruszenie art. 114 Kpa w związku z art. 117 § 1 Kpa, zgodnie z którym „Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej na piśmie, na podstawie zgodnych oświadczeń stron” (uchybiecie) – takie działanie naraża organ na zarzut niewykonywania przez niego obowiązków ustawowych.

Z powołanego przepisu wynika zatem, że pracownik przeprowadzający ugodę oraz sporządzający protokół z zawarcia ugody, ma obowiązek złożyć pełnomocnictwo do akt konkretnego postępowania. W kontrolowanym postępowaniu takiego pełnomocnictwa zabrakło, jednakże organ kontrolujący pozyskał je, po uprzednim wezwaniu Starosty, do jego przedstawienia. Starosta wraz z pismem z dnia 23 lutego 2024 r. przekazał pełnomocnictwo dla Pani (...), zaś wraz z pismem z dnia 26 lutego 2024 r. przekazał pełnomocnictwo dla Pana (...).

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakujących dokumentów, doszło do naruszenia

ww. przepisów, bowiem dokumenty te powinno być w aktach sprawy w dniu przeprowadzenia ugody administracyjnej, zatem ich brak został uznany w toku kontroli za uchybiecie.

- naruszenie art. 12 ust 4f specustawy drogowej w związku z art. 244 § 1 Kc oraz art. 28 i 10 Kpa (nieprawidłowość) – poprzez ustalenie i przyznanie odszkodowania za przedmiotową nieruchomości, w formie ugody jedynie dla właściciela, pomijając (...) – takie działanie naraża organ prowadzący postępowanie na zarzut błędnego określania strony postępowania i niezapewnienia wszystkim stronom czynnego w nim udziału.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż zgodnie z działem III księgi wieczystej nr (...) ujawnione zostało ograniczone prawo rzeczowe w postaci służebności przesyłu na rzecz (...).

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).

Kolejno, zwrócić należy uwagę na art. 12 ust. 4f specustawy drogowej, w którym ustawodawca określił osoby uprawnione do uzyskania odszkodowania, wskazując iż są to właściciele, użytkownicy wieczystości oraz podmioty, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości bądź ich części.

Zgodnie z art. 244 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kc ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka.

Powyższe potwierdza jednolite orzecznictwa sądowe „pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego. W związku z tym [Sąd] uznał zatem, że krąg podmiotów, posiadających interes prawny w sprawie o ustalenie odszkodowania z tytułu wywołania przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej skutków rzeczowych w postaci: przejścia nieruchomości na własność podmiotu publicznego (art. 12 ust 4 specustawy), wygaśnięcia obciążającego ją prawa użytkowania wieczystego (art. 12 ust 4d i ust 4e specustawy) lub ograniczonych praw rzeczowych (art. 12 ust 4c specustawy), wyznacza w sposób kompletny art. 12 ust 4f specustawy. Wskazuje on zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania ww. odszkodowania” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 4435/18).

W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 442/15 „Zgodnie z treścią art. 12 ust. 4f ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości, o których mowa w ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że prawo do odszkodowania jest ściśle związane z prawem do nieruchomości i stanowi rekompensatę za utracone prawo do przejętej nieruchomości. Zatem podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania a zarazem stroną postępowania odszkodowawczego jest osoba dysponująca prawem wymienionym w treści powołanego przepisu”. Z kolei zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 234/14 „Prawo do odszkodowania jest ściśle związane z prawem do nieruchomości i stanowi rekompensatę za utracone prawo do przejętej nieruchomości. Zatem podmiotem uprawnionym do uzyskania odszkodowania a zarazem stroną postępowania odszkodowawczego jest osoba dysponująca prawem wymienionym w art. 12 ust. 4f ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych”.

Zatem, w myśl art. 18 ust. 1 specustawy drogowej 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.

Zgodnie natomiast z art. 12 ust. 4f specustawy drogowej odszkodowanie za nieruchomość, 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 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej 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. Niezrozumiałym jest działanie Starosty, który posiadał dostęp do elektronicznej księgi wieczystej głównej nr (...), zaś przeprowadził ugodę jedynie z właścicielką przedmiotowej nieruchomości, nie badając, czy zapisy w dziale III księgi wieczystej nr (...) miały wpływ na wartość wywłaszczonej nieruchomości.

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 groźącą 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 wyraźnie 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 spółki (...), o toczącej się sprawie w zakresie ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości na której ustanowiona została służebność przesyłu, która powinna zostać

zbadana przez rzeczoznawcę majątkowego. Wyznaczony biegły wskazuje, czy ograniczone prawo rzeczowe wpływa na wartość przedmiotu wyceny. Niemniej jednak, w niniejszej sprawie doszło do ugody, zatem organ I instancji nie zlecił biegłemu wykonania wyceny przedmiotowej nieruchomości. Jednakże nie zwalnia to organu z obowiązku zbadania każdej kwestii, dotyczącej wywłaszczonej nieruchomości, w tym wypadku zbadania, czy zapisy działu III księgi wieczystej nr (...), wpływają na wartość wywłaszczonej nieruchomości.

G.683.1.5.2021.VII – dz. nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 56-61)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- naruszenie art. 132 ust. 5 ugn w związku z art. 12 ust. 5 specustawy drogowej (uchybiecie) – poprzez wskazanie w sentencji decyzji Starosty z dnia 4 listopada 2021 r. nr G.683.1.5.2021.VII, że zobowiązanym do wypłaty odszkodowania jest „Gmina Bytów”.

Zgodnie z art. 132 ust. 5 ugn „Do zapłaty odszkodowania za wywłaszczone 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 wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, albo organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki”.

Jeśli wywłaszczenie nastąpiło na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, to decyzja wskazuje gminę, starostwo lub województwo a w ich imieniu mogą działać właściwe jednostki administracyjne.

Zgodnie z decyzją Starosty z dnia 26 kwietnia 2021 r. nr 2/2021, sygn. akt AB-6740.1.17.2020 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, pn. „Budowie dróg gminnych na Osiedlu Kompozytorów, Osiedlu Bajkowym w Bytowie”, przedmiotowa nieruchomość przeszła na własność Gminy Bytów. Z kolei w decyzji z dnia 4 listopada 2021 r. nr G.683.1.5.2021.VII Starosta [nieprawidłowo] określił, iż „do wypłaty odszkodowania określonego w punkcie 1 zobowiązana jest Gmina Bytów”.

Zatem, mając powyższe na uwadze, Starosta powinien być jako podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania za prawo własności przedmiotowej nieruchomości wskazać Burmistrza Bytowa, jako organ wykonawczy Gminy Bytów.

Reasumując, w niniejszym postępowaniu podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania za ww. działki był Burmistrz Bytowa, który jest organem wykonawczym gminy, a nie jak to wskazał organ I instancji „Gmina Bytów”.

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

- naruszenie art. 107 Kpa (uchybiecie) – poprzez lakoniczne uzasadnienie decyzji Starosty z dnia

4 listopada 2021 r. nr G.683.1.5.2021.VII, dotyczące analizy stanu prawnego przedmiotowej nieruchomości oraz opisu operatu szacunkowego z dnia 24 września 2021 r.

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).

- naruszenie art. 18 ust. 1e specustawy drogowej (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 26 kwietnia 2021 r. nie został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, zatem termin na wydanie działek nr (...) biegnie od dnia ostateczności ww. decyzji, tj. od dnia 5 czerwca 2021 r. W związku z powyższym, termin na wydanie przedmiotowej nieruchomości minął z dniem 5 lipca 2021 r.

Starosta nie zbadał, czy doszło do przejęcia przedmiotowej nieruchomości w powyższym terminie, bowiem w aktach sprawy znajduje się jedynie pismo inwestora z dnia 6 października 2021 r., z którego wynika, że „do dnia dzisiejszego nie doszło do faktycznej czynności wydania nieruchomości”. Brak 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. 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 26 stycznia 2024 r. zwrócono 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. W odpowiedzi na powyższe, Starosta przekazał pismo inwestora z dnia z dnia 22 lutego 2024 r. nr WI.7013.18.46.2022.RP, w którym Burmistrz Bytowa poinformował, że „na działce nr (...) obr. (...) prace budowlane rozpoczęły się w dniu 2.02.2023 r. Na działkach (...) obr. (...) do dnia dzisiejszego nie rozpoczęto prowadzenia robót 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.

G.683.3.2.2021.VII – dz. nr 249/3

(dowód: akta kontroli strona: 62-67)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- naruszenie art. 114 Kpa w związku z art. 117 § 1 Kpa, zgodnie z którym „Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej na piśmie, na podstawie zgodnych oświadczeń stron” (uchybienie) – takie działanie naraża organ na zarzut niewykonywania przez niego obowiązków ustawowych.

Z powołanego przepisu wynika zatem, że pracownik przeprowadzający ugodę oraz sporządzający protokół z zawarcia ugody, ma obowiązek złożyć pełnomocnictwo do akt konkretnego postępowania. W kontrolowanym postępowaniu takiego pełnomocnictwa zabrakło, jednakże organ kontrolujący pozyskał je, po uprzednim wezwaniu Starosty, do jego przedstawienia. Starosta wraz z pismem z dnia 23 lutego 2024 r. przekazał pełnomocnictwo dla Pani (...), zaś wraz z pismem z dnia 26 lutego 2024 r. przekazał pełnomocnictwo dla Pana (...).

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakujących dokumentów, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokumenty te powinny być w aktach sprawy w dniu przeprowadzenia ugody, zatem ich brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

- naruszenie art. 44 § 1 Kpa oraz art. 129 § 2 Kpa (uchybienie) – poprzez błędne przyjęcie, że postanowienie z dnia 2 czerwca 2021 r. nr G.683.3.2.2021.VII o zatwierdzeniu ugody stało się ostateczne w dniu 15 czerwca 2021 r.

Jak wynika ze zwrotnych potwierdzeń odbioru, postanowienie z dnia 2 czerwca 2021 r. zostało odebrane przez strony w dniach 7 i 8 czerwca 2021 r., zatem 7-dniowy termin na wniesienie zażalenia upłynął ostatecznie ze stron w dniu 15 czerwca 2021 r., co powoduje, że dzień później postanowienie stało się ostateczne.

Jednakże w realiach niniejszej sprawy, z uwagi na to, iż Starosta nadał klauzulę

ostateczności o jeden dzień wcześniej uznano, że ewentualne skutki finansowe nie byłyby na tyle znaczące, aby uznać, iż takie działanie to nieprawidłowość.

G.683.7.3.2021.VII – dz. nr 2, 3/1, 4/1, 5/1

(dowód: akta kontroli strona: 68-73)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- naruszenie art. 114 Kpa w związku z art. 117 § 1 Kpa, zgodnie z którym „Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej na piśmie, na podstawie zgodnych oświadczeń stron” (uchybienie) – takie działanie naraża organ na zarzut niewykonywania przez niego obowiązków ustawowych.

Z powołanego przepisu wynika zatem, że pracownik przeprowadzający ugodę oraz sporządzający protokół z zawarcia ugody, ma obowiązek złożyć pełnomocnictwo do akt konkretnego postępowania. W kontrolowanym postępowaniu takiego pełnomocnictwa zabrakło, jednakże organ kontrolujący pozyskał je, po uprzednim wezwaniu Starosty, do jego przedstawienia. Starosta wraz z pismem z dnia 23 lutego 2024 r. przekazał pełnomocnictwo dla Pani (...), zaś wraz z pismem z dnia 26 lutego 2024 r. przekazał pełnomocnictwo dla Pana (...).

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakujących dokumentów, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokumenty te powinno być w aktach sprawy w dniu przeprowadzenia ugody, zatem ich brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

G.683.1.2.2022.VIII – dz. nr (...)

(dowód: akta kontroli strona: 74-83)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- naruszenie art. 114 Kpa w związku z art. 117 § 1 Kpa, zgodnie z którym „Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej na piśmie, na podstawie zgodnych oświadczeń stron” (uchybienie) – takie działanie naraża organ na zarzut niewykonywania przez niego obowiązków ustawowych. Z powołanego przepisu wynika zatem, że pracownik przeprowadzający ugodę oraz sporządzający protokół z zawarcia ugody, ma obowiązek złożyć pełnomocnictwo do akt konkretnego postępowania. W kontrolowanym postępowaniu takiego pełnomocnictwa zabrakło, jednakże organ kontrolujący pozyskał je, po uprzednim wezwaniu Starosty, do jego przedstawienia. Starosta wraz z pismem z dnia 23 lutego 2024 r. przekazał pełnomocnictwo dla Pani (...), zaś wraz z pismem z dnia 26 lutego 2024 r. przekazał pełnomocnictwo dla Pana (...).

Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakujących dokumentów, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokumenty te powinno być w aktach sprawy w dniu przeprowadzenia ugody, zatem ich brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

- naruszenie art. 32 Kpa w związku z art. 33 § 3 Kpa (uchybienie) – poprzez przyjęcie, że Pan (...) stawiał się na ugodzie w imieniu własnym oraz jako pełnomocnik żony Pani (...), bez okazania pełnomocnictwa udzielonego przez Panią (...).

Zgodnie z przywołanym przepisem strona może działać przez pełnomocnika. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub poświadczony za zgodność z oryginałem odpis pełnomocnictwa. W niniejszej sprawie brak w aktach sprawy (pomimo wskazania przez Starostę w ugodzie, że takie pełnomocnictwo załączono do tejże ugody) pełnomocnictwa udzielonego Panu (...) do reprezentowania Pani (...), podczas ugody administracyjnej.

Niemniej jednak, Starosta wydał postanowienie z dnia 14 listopada 2022 r. nr G.683.1.2.2022.VII o zatwierdzeniu ugody, zawartej pomiędzy Panem (...) a Burmistrzem

Bytowa, kierując je odrębnie do Pana (...) oraz Pani (...). Pani (...) odebrała ww. postanowienie osobiście w dniu 16 listopada 2022 r. Zatem uznać należy, że zapoznała się z przedmiotowym rozstrzygnięciem. Na powyższe postanowienie nie wpłynęło zażalenie, w związku z powyższym, stało się wykonalne w dniu ostateczności, tj. w dniu 24 listopada 2022 r. Jednakże, wraz z pismem z dnia 2 października 2024 r. nr G.1710.1.2024.XVII Starosta przekazał do tutejszego organu „upoważnienie” z dnia 14 listopada 2022 r. Pani (...) dla Pana (...). Niemniej jednak, pomimo uzupełnienia przez organ brakującego dokumentu, doszło do naruszenia ww. przepisów, bowiem dokument ten powinien być w aktach sprawy w dniu przeprowadzenia ugody, zatem jego brak został uznany w toku kontroli za uchybienie.

- naruszenie art. 12 ust 4f specustawy drogowej w związku z art. 244 § 1 Kc oraz art. 28 i 10 Kpa (nieprawidłowość) – poprzez niezawiadomienie wszystkich stron niniejszej sprawy o toczącym się postępowaniu administracyjnym. Starosta ustalił i przyznał odszkodowanie za przedmiotową nieruchomość, w formie ugody, dla współwłaścicieli, pomijając Panią (...) i Pana (...), Pana (...) i Panią (...) – takie działanie naraża organ prowadzący postępowanie na zarzut błędnego określania strony postępowania i niezapewnienia wszystkim stronom czynnego w nim udziału.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż zgodnie z działem III księgi wieczystej nr (...) ujawnione zostało: prawo osobiste dożywocie na rzecz Pani (...), prawo osobiste dożywocie na rzecz Pana (...) i Pani (...), prawo osobiste dożywocie na rzecz Państwa (...).

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 23 marca 1999 r., sygn. akt I SA 1189/98).

W tym miejscu zwrócić uwagę należy na art. 908 § 2 Kc, zgodnie z którym, „Jeżeli w umowie o dożywocie nabywca nieruchomości zobowiązał się obciążyć ją na rzecz zbywcy użytkowaniem, którego wykonywanie jest ograniczone do części nieruchomości, służebnością mieszkania lub inną służebnością osobistą albo spełniać powtarzające się świadczenia w pieniądzu lub w rzeczach oznaczonych co do gatunku, użytkowaniem, służebność osobista oraz uprawnienie do powtarzających się świadczeń należą do treści prawa dożywocia”.

Kolejno, zgodnie z art. 12 ust. 4f specustawy drogowej, w którym ustawodawca określił osoby uprawnione do uzyskania odszkodowania, wskazując iż są to właściciele, użytkownicy wieczystości oraz podmioty, którym przysługiwały ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości bądź ich części.

Z kolei w myśl art. 244 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kc ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka.

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. Dopiero po zbadaniu zapisów w dziale III przedmiotowej księgi wieczystej, z których wynika, że „PO PRZENIESIENIU Z KSIĘGI GRUNTOWEJ "SIELCZNO TOM TOM I KARTA 13" - TU Z URZĘDU WPISANO 6 PAŹDZIERNIKA 1972 ROKU. Z URZĘDU NA PODSTAWIE § 26 I 31 ROZP. M.S. DZ. U. NR 29 POZ. 128 ZE ZMIAN. WPISANO JAKO OBCIĄŻENIE ŁĄCZNE Z KW. 246 (DZ. KW. 107/01) DNIA 15.01.2001 R.”, będzie można jednoznacznie stwierdzić, czy osoby ujawnione w dziale III księgi wieczystej nr (...) powinny uczestniczyć w niniejszym postępowaniu.

Reasumując, Starosta przed przeprowadzeniem ugody administracyjnej z ww. właścicielami przedmiotowej nieruchomości, powinien był zbadać wpisy ujawnione w dziale III księgi wieczystej nr (...), pozyskując księgę gruntową Sielczno tom I Karta 13”.

Mając na uwadze powyższe rozważania, stwierdzić należy, że w toku całego postępowania Starosta nie przeprowadził pełnej i rzetelnej analizy stanu prawnego przedmiotowej nieruchomości.

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

Ustalono, że w Starostwie Powiatowym w Bytowie osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań był Pan Karol Koss – Geodeta Powiatowy Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

| | |
|----------------------------------|---|
| Ocena kontrolowanej działalności | Działalność Starostwa w zakresie przeprowadzonej kontroli ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami |
|----------------------------------|---|

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 Bytowskiemu – Panu Leszkowi Waszkiewicz:

1. Bieżącą kontrolę pracowników w zakresie gromadzenia w postępowaniu administracyjnym akt sprawy, tj. m.in. oryginałów lub uwierzytelnionych kserokopii dokumentów, aktualnych i prawidłowych pełnomocnictw,
2. Nadzór nad pracownikami prowadzącymi postępowania pod kątem zasadności i zgodności z obowiązującymi przepisami prawa działań przez nich podejmowanych, w szczególności w zakresie: formułowania poprawnych sentencji w decyzjach; ustalania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości; ustalenia wszystkich stron w postępowaniu administracyjnym, które posiadają interes prawny; ustalenia prawidłowego płatnika do wypłaty odszkodowania,
3. Przeprowadzenie analizy prawnej w zakresie możliwości wszczęcia odpowiednich postępowań (np. o stwierdzenie nieważności decyzji, wznowienie postępowania), w szczególności w sprawach dot. przepisów art. 124 ust 1, 124b i 124a ugn oraz w sprawach gdzie wydano decyzję odszkodowawczą, w oparciu o błędnie sporządzonym operacie szacunkowym (przepisy ugn i Rozporządzenia).

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej proszę Pana Leszka Waszkiewicz 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.

Wicewojewoda Emil Rojek

DOKUMENT ZOSTAŁ PODPISANY KWALIFIKOWANYM PODPISEM ELEKTRONICZNYM