

**WOJEWODA POMORSKI**

Gdańsk, dnia 1 marca 2021 r.

NSP-VIII.431.1.1.2020.NS

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Nazwa i adres jednostki kontrolowanej	Starostwo Powiatowe w Lęborku, dalej określane jako „Starostwo”, ul. Czołgistów 5, 84-300 Lębork
Przedmiot kontroli	1) wywłaszczeń i odszkodowań, 2) zwrotów nieruchomości wywłaszczonych (art. 136-142 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – j.t. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm., dalej zwanej „ugn”), 3) zezwoleń na zajęcie i udostępnienie nieruchomości oraz zezwoleń na zakładanie ciągów drenażowych i urządzeń służących do przesyłania m.in. energii elektrycznej oraz odszkodowań z tego tytułu (art. 124 ust. 1 i 124 ust. 1a 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 2020 r., poz. 1363 ze zm.), 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 2020 r., poz. 292);
Okres objęty kontrolą	Sprawy zakończone w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 1 stycznia 2020 r. z pominięciem spraw, w których Wojewoda

POMORSKI URZĄD WOJEWÓDZKI W GDAŃSKU**Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa**

ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk, tel.: 58 30 77 508, fax: 58 30 58 967

www.gdansk.uw.gov.pl, e-mail: nsp@gdansk.uw.gov.pl

	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 2019 r., poz. 1464), 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: 7 września 2020 r., Data zakończenia: 30 października 2020 r.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Obecnie Starostą Lęborskim, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej, zwanym dalej „Starostą” jest Pani Alicja Zajączkowska (od dnia 21 listopada 2018 r.). Poprzednio funkcję tę pełniła Pani Teresa Ossowska-Szara.
Skład zespołu kontrolującego	Pani Natalia Szóstak – kierownik zespołu kontrolującego - inspektor wojewódzki w Oddziale Orzecznictwa, Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, Pani Anna Gendek – inspektor wojewódzki w Oddziale Orzecznictwa, Wydział Nieruchomości i Skarbu Państwa Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.
Informacje wstępne	Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Lęborku sprawy w zakresie gospodarowania nieruchomościami prowadzi Wydział Geodezji. W okresie objętym kontrolą Wydziałem Geodezji kierował Naczelnik, Geodeta Powiatowy Pan Adam Zielke. Na podstawie zebranych od Starosty, przed przystąpieniem do kontroli, materiałów, uzyskano niezbędne informacje dotyczące poszczególnych prowadzonych spraw w zakresie objętym kontrolą. W kontrolowanym okresie (tj. od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 1 stycznia 2020 r.), Starosta – jako kierownik jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą zrealizował następującą ilość spraw z pominięciem spraw, w których Wojewoda Pomorski wydał decyzję w trybie odwoławczym: - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących zwrotów nieruchomości – 0, - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących ograniczonego sposobu korzystania/ udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości – 2 / 0, - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących odszkodowań za nieruchomości w stosunku do których wydano odrębną decyzję odszkodowawczą – 1, - wydanych decyzji administracyjnych (ostatecznych) dotyczących odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid – 24. Z uwagi na małą ilość spraw przedmiotem kontroli były postępowania administracyjne dotyczące ograniczonego sposobu korzystania/udzielenia zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości (2 sprawy) oraz sprawy dotyczące odszkodowań za nieruchomości w stosunku do których wydano odrębną decyzję (1 sprawa). Z kolei z uwagi na dużą ilość spraw (24) dotyczących

	odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji zrid kontrolą objęto co drugą sprawę – tj. nr parzyste (12 spraw) .
--	---

Ustalenia i stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Ograniczony sposób korzystania z nieruchomości:

G.6821.1.2018.SP.MG – działka nr 7/3

(dowód: akta kontroli strony: 30-72)

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 10 czerwca 2015 r. (uzupełnionym pismem z dnia 22 czerwca 2015 r.) dołączono kopie dokumentów, potwierdzone za zgodność z oryginałem przez podmiot nie uprawniony w przepisach prawa administracyjnego do uwierzytelniania kopii dokumentów. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewuierzytelniona 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 ugn (**uchybiecie**) – wskazać należy, iż Starosta w punkcie 3 decyzji wskazał, iż zobowiązuje Energa Operator S.A. w Gdańsku do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po zakończeniu inwestycji, a jeżeli będzie to „niemożliwe lub spowoduje nadmierne trudności lub koszty to inwestor będzie zobowiązany do zapłaty odszkodowania” oraz w pkt. 4 zobowiązał użytkownika wieczystego nieruchomości „do jej udostępnienia w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii linii energetycznej i urządzeń (...)”. Natomiast w pkt. 5 wskazał, że ostateczna decyzja o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Powyższe wynika jednak wprost z art. 124 ust. 4, 6 i 7 u.g.n. zatem zbędne jest rozstrzygnięcie w tym zakresie w drodze decyzji administracyjnej, niemniej jednak, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 81/12, „[...] można rozważać, czy w zaskarżonej decyzji powinny znaleźć się pkt [...], które stanowią powtórzenie treści przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednakże dopuszczalne jest stanowisko, że nie ma zakazu zamieszczania w sentencji rozstrzygnięć, które mają jedynie charakter informacyjny”. Dalej Sąd ten wskazał, iż prezentując pogląd, iż rozstrzygnięcia te są zbędne, aby Sąd mógł z tej przyczyny uchylić decyzję, to musiałby wykazać, „że uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, stosownie do treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a.”. Z uwagi zatem na brak jednolitego orzecznictwa w tej kwestii oraz na fakt, iż jest to jedynie uchybienie, które nie ma wpływu na wynik sprawy, niniejsze naruszenie przepisu art. 124

ugn zostało uznane za **uchybieenie**.

G.6821.1.2015.KG/JK – działka nr 111/6

(dowód: akta kontroli strony: 73-86)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybieenie:

- naruszenie art. 28 Kpa, (**uchybieenie**) zgodnie z którym „*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 niniejszej sprawie Starosta ponownie prowadząc postępowanie administracyjne (na podstawie decyzji Wojewody Pomorskiego nr NSP-VIII.7581.1.48.2016.AC dnia 4 kwietnia 2018 r.) pominął strony postępowania administracyjnego – użytkowników wieczystych nieruchomości objętej wnioskiem o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Poprzez to doszło również do naruszenia art. 10 § 1 Kpa, (**uchybieenie**) tj. niepoinformowanie stron o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań - takie działanie naraża organ prowadzący postępowanie na zarzut niezapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu. 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). 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. 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. Należy dodać, iż organ był w posiadaniu wypisu z rejestru gruntów i budynków, na którym widniały dane współużytkowników wieczystych. Ponadto, prowadząc postępowanie organ zobowiązany jest do sprawdzenia aktualnego stanu nieruchomości w księdze wieczystej prowadzonej dla przedmiotowego gruntu, w celu ustalenia stron postępowania. W przypadku spraw prowadzonych w trybie art. 124 u.g.n. bezsprzeczne jest, że właściciel nieruchomości bądź użytkownik wieczysty jest stroną, bowiem to jego prawa do dysponowania nieruchomością mogą zostać ograniczone.

- naruszenie art. 75 § 1 w zw. z art. 76a § 2 Kpa (**uchybieenie**), 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 10 czerwca 2015 r. (uzupełnionym pismem z dnia 22 czerwca 2015 r.) dołączono kopie dokumentów, potwierdzone za zgodność z oryginałem przez podmiot nie uprawniony w przepisach prawa administracyjnego do uwierzytelniania kopii dokumentów. Podkreślić należy, iż zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych niewuierzytelniona 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.

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 uchybieniami

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

G.683.2.1.2017.SP.KW – działka nr 137/3 (1/6 udziału w prawie własności do nieruchomości)

(dowód: akta kontroli strona: 87)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- nieprawidłowo sformułowana sentencja w decyzji odszkodowawczej (**uchybiecie**), bowiem organ I instancji nie wskazał, iż przedmiotowe odszkodowanie należy złożyć do depozytu na okres 10 lat – działanie takie stanowi naruszenie art. 118a ust. 3 specustawy drogowej, zgodnie z którym odszkodowanie winno być złożone do depozytu sądowego na okres 10 lat, czego zabrakło w sentencji ww. decyzji odszkodowawczej.

Same zaś czynności podejmowane przez Starostę w toku postępowania, tj. rozdzielenie postępowania ze względu na zgon jednego ze współwłaścicieli (1/6 część udziału w prawie własności przypadającej zmarłej Pani) i informowanie o sprawie w drodze obwieszczeń było prawidłowe. Również uznanie przez Starostę, iż nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny należy uznać za zasadne. Na gruncie niniejszej sprawy nie ustalono osób, które posiadają do tej nieruchomości jakiegokolwiek prawa, a podjęte przez organ I instancji w toku postępowania działania dowiodły, iż stan prawny przedmiotowej nieruchomości, na dzień wydania decyzji odszkodowawczej, nie został uregulowany. W związku z powyższym właściwym było, zastosowanie w przedmiotowej sprawie w zakresie wypłaty nieustalonym spadkobiercom odszkodowania za przedmiotową nieruchomość art. 133 ugn, który stanowi, że „odszkodowanie wpłaca się do depozytu sądowego, jeżeli (...) odszkodowanie za wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym”, przy czym zgodnie ze stosowanym odpowiednio art. 118a ust. 3 tej ustawy wskazując okres 10 lat.

G.683.2.3.2017.SP.KW – działka nr 137/3 (4/6 udziału w prawie własności do nieruchomości)

(dowód: akta kontroli strona: 88)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

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

G.683.10.2017.SP.KW – działka nr 139/5

(dowód: akta kontroli strona: 89)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

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

- zgromadzenie w aktach sprawy dokumentów, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a stanowią niepoświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie (**uchybiecie**),

tj. decyzja zrid oraz zwrotne potwierdzenie odbioru zawiadomienia o wydaniu decyzji zrid – opieranie się przy wydawaniu decyzji na kserokopii dokumentów, mających wpływ na rozstrzygnięcie naraża organ na zarzut naruszenia art. 7, art. 77 i art. 80 Kpa, poprzez oparcie rozstrzygnięcia na środkach dowodowych nieposiadających wymaganej przez prawo formie, tzn. będących niewiarygodnymi kserokopiami dokumentów. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 518/16 „W orzecznictwie powszechnie uznaje się, że kopie dokumentu są uznawane za dowód wyłącznie wtedy, gdy są wiarygodne. Przy czym należy podkreślić, że status dokumentów mają jedynie ich oryginały i to one stanowią właściwy środek dowodowy (...) Nie ulega przy tym wątpliwości, że niewiarygodna kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Nawet jeśli zaakceptować stanowisko, że kserokopia dokumentu w pewnych okolicznościach zachowuje charakter środka dowodowego, co jednak w oczywisty sposób rzutuje na moc dowodową takiego środka dowodowego, to jednak – w ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie – dotyczy to sytuacji, gdy organ, z przyczyn faktycznych, czy prawnych, nie może pozyskać oryginałów dokumentów lub odpisów poświadczonych za zgodność z oryginałem”.

G.683.6.2018.SP.AR- działka nr 711/4

(dowód: akta kontroli strona: 90)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- zgromadzenie w aktach sprawy dokumentów, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a stanowią niepoświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie (**uchybiecie**),

tj. pismo od inwestora dotyczące wydania przedmiotowej nieruchomości w ustawowym terminie – opieranie się przy wydawaniu decyzji na kserokopii dokumentu, mającego wpływ na rozstrzygnięcie naraża organ na zarzut naruszenia art. 7, art. 77 i art. 80 Kpa, poprzez oparcie rozstrzygnięcia na środkach dowodowych nieposiadających wymaganej przez prawo formie, tzn. będących niewiarygodnymi kserokopiami dokumentów. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 518/16 „W orzecznictwie powszechnie uznaje się, że kopie dokumentu są uznawane za dowód wyłącznie wtedy, gdy są wiarygodne. Przy czym należy podkreślić, że status dokumentów mają jedynie ich oryginały i to one stanowią właściwy środek dowodowy (...) Nie ulega przy tym wątpliwości, że niewiarygodna kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Nawet jeśli zaakceptować stanowisko, że kserokopia dokumentu w pewnych okolicznościach zachowuje charakter środka dowodowego, co jednak w oczywisty sposób rzutuje na moc dowodową takiego środka dowodowego, to jednak – w ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie – dotyczy to sytuacji, gdy organ, z przyczyn faktycznych, czy prawnych, nie może pozyskać oryginałów dokumentów lub odpisów poświadczonych za zgodność z oryginałem”.

G.683.12.2018.SP.AR – działka nr 644/9

(dowód: akta kontroli strona: 91)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- zgromadzenie w aktach sprawy dokumentów, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a stanowią niepoświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie (**uchybiecie**),

tj. pismo od inwestora dotyczące wydania przedmiotowej nieruchomości w ustawowym terminie – opieranie się przy wydawaniu decyzji na kserokopii dokumentu, mającego wpływ na rozstrzygnięcie naraża organ na zarzut naruszenia art. 7, art. 77 i art. 80 Kpa, poprzez oparcie rozstrzygnięcia na środkach dowodowych nieposiadających wymaganej przez prawo formie, tzn. będących niewiarygodnymi kserokopiami dokumentów. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 518/16 „W orzecznictwie powszechnie uznaje się, że kopie dokumentu są uznawane za dowód wyłącznie wtedy, gdy są wiarygodne. Przy czym należy podkreślić, że status dokumentów mają jedynie ich oryginały

i to one stanowią właściwy środek dowodowy (...) Nie ulega przy tym wątpliwości, że niewiarygodna kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Nawet jeśli zaakceptować stanowisko, że kserokopia dokumentu w pewnych okolicznościach zachowuje charakter środka dowodowego, co jednak w oczywisty sposób rzutuje na moc dowodową takiego środka dowodowego, to jednak – w ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie – dotyczy to sytuacji, gdy organ, z przyczyn faktycznych, czy prawnych, nie może pozyskać oryginałów dokumentów lub odpisów poświadczonych za zgodność z oryginałem”.

G.683.18.2018.SP.AR – działka nr 709/1

(dowód: akta kontroli strona: 92)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- zgromadzenie w aktach sprawy dokumentów, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia, a stanowią niepoświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie (**uchybiecie**), tj. pismo od inwestora dotyczące wydania przedmiotowej nieruchomości w ustawowym terminie – opieranie się przy wydawaniu decyzji na kserokopii dokumentu, mającego wpływ na rozstrzygnięcie naraża organ na zarzut naruszenia art. 7, art. 77 i art. 80 Kpa, poprzez oparcie rozstrzygnięcia na środkach dowodowych nieposiadających wymaganej przez prawo formy, tzn. będących niewiarygodnymi kserokopiami dokumentów. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 518/16 „W orzecznictwie powszechnie uznaje się, że kopie dokumentu są uznawane za dowód wyłącznie wtedy, gdy są uwiarygodnione. Przy czym należy podkreślić, że status dokumentów mają jedynie ich oryginały i to one stanowią właściwy środek dowodowy (...) Nie ulega przy tym wątpliwości, że niewiarygodna kserokopia dokumentu urzędowego nie może korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu. Nawet jeśli zaakceptować stanowisko, że kserokopia dokumentu w pewnych okolicznościach zachowuje charakter środka dowodowego, co jednak w oczywisty sposób rzutuje na moc dowodową takiego środka dowodowego, to jednak – w ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie – dotyczy to sytuacji, gdy organ, z przyczyn faktycznych, czy prawnych, nie może pozyskać oryginałów dokumentów lub odpisów poświadczonych za zgodność z oryginałem”.

G.683.5.2018.SP.AR – działka nr 712/2

(dowód: akta kontroli strona: 94)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- naruszenie art. 6 Kpa oraz art. 80 Kpa, w związku z art. 18 ust 1 specustawy (**uchybiecie**) tj. nieprawidłowe określenie w procesie wyceny z dnia 13 grudnia 2018 r., wartości przedmiotu wyceny na dzień 2 listopada 2018 r. Wartość przedmiotu wyceny powinna być określona na dzień 13 grudnia 2018 r., tj. na dzień sporządzenia wyceny.

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

- naruszenie art. 7 Kpa, art. 77 §1 Kpa i art. 80 Kpa, w związku z art. 175 ugn (**uchybiecie**) tj. dopuszczenie jako dowód w sprawie wyceny z dnia 13 grudnia 2018 r., zawierającej brak charakterystyki nieruchomości podobnych przyjętych do porównań.

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

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

W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2015 r. (sygn. akt II SA/Go 112/15) „Uznać zatem należy, iż operat szacunkowy winien zawierać dane niezbędne dla oceny jego rzetelności i jednocześnie podawać okoliczności konieczne dla oceny adekwatności operatu do okoliczności danej sprawy (vide: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2008 r. II OSK 2017/06, baza orzeczeń nsa.gov.pl). Stąd w orzecznictwie zgodnie się podkreśla, iż o ile obowiązek wskazania numerów nieruchomości nie został literalnie wymieniony, to jednak opis wszystkich nieruchomości, w tym odrzuconych jak i stanowiących podstawę wyceny, winien być obszerny i na tyle precyzyjny, aby umożliwiał zidentyfikowanie tych nieruchomości w stopniu umożliwiającym stwierdzenie ich podobieństwa lub braku, ponieważ zarówno strony, jak i organ, a także sąd muszą mieć możliwość ustalenia, czy analizowane przez rzeczoznawcę nieruchomości są rzeczywiście podobne. W innym wypadku weryfikacja dokonanej wyceny staje się niemożliwa. O ile sporządzenie operatu szacunkowego wymaga wiadomości specjalnych i stosownych kwalifikacji, to jednak musi być dokonane w sposób, który umożliwi jego weryfikację, czy to przez organ, czy też przez sąd administracyjny (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2010 r., II SA/Kr 1225/12 LEX nr 753467; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2013 r., II SA/Łd 221/13, LEX nr 1310640; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 lipca 2012 r., II SA/Gd 212/12, LEX nr 1212515; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r., II SA/Gd 895/12, LEX nr 122845). Aby bowiem możliwa była ocena czy wybrane przez rzeczoznawcę nieruchomości zostały zasadnie wytypowane jako podobne, konieczne jest ich opisanie w sposób wyczerpujący. W innym przypadku kontrola ich doboru w kontekście podobieństwa do nieruchomości szacowanej w operacie pozostaje niemożliwa.”.

Ponadto, według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2019 r. (sygn. akt II OSK 959/18) „W kwestiach porównawczych nieruchomości wystarczy ich należyty opis, czyli powierzchnia, przeznaczenie, stan prawny oraz inne cechy. Nie są jednak potrzebne dane identyfikacyjne, których ujawnienie wkraczałoby już w sferę zastrzeżoną tajemnicą zawodową rzeczoznawcy, o której mowa w art. 175 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.”.

G.683.11.2018.SP.AR – działka nr 642/3

(dowód: akta kontroli strona: 95)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- naruszenie art. 6 Kpa oraz art. 80 Kpa, w związku z art. 18 ust 1 specustawy (**uchybiecie**) tj. nieprawidłowe określenie w procesie wyceny z dnia 4 lutego 2019 r., wartości przedmiotu wyceny na dzień 2 listopada 2018 r. Wartość przedmiotu wyceny powinna być określona na dzień 4 lutego 2019 r., tj. na dzień sporządzenia wyceny.

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

- naruszenie art. 7 Kpa, art. 77 §1 Kpa i art. 80 Kpa, w związku z art. 175 ugn (**uchybiecie**) tj. dopuszczenie jako dowód w sprawie wyceny z dnia 4 lutego 2019 r., zawierającej brak charakterystyki nieruchomości podobnych przyjętych do porównań.

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

W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2015 r. (sygn. akt II SA/Go 112/15) „Uznać zatem należy, iż operat szacunkowy winien zawierać dane niezbędne dla oceny jego rzetelności i jednocześnie podawać okoliczności konieczne dla oceny adekwatności operatu do okoliczności danej sprawy (vide: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2008 r. II OSK 2017/06, baza orzeczeń nsa.gov.pl). Stąd w orzecznictwie zgodnie się podkreśla, iż o ile obowiązek wskazania numerów nieruchomości nie został literalnie wymieniony, to jednak opis wszystkich nieruchomości, w tym odrzuconych jak i stanowiących podstawę wyceny, winien być obszerny i na tyle precyzyjny, aby umożliwiał zidentyfikowanie tych nieruchomości w stopniu umożliwiającym stwierdzenie ich podobieństwa lub braku, ponieważ zarówno strony, jak i organ, a także sąd muszą mieć możliwość ustalenia, czy analizowane przez rzeczoznawcę nieruchomości są rzeczywiście podobne. W innym wypadku weryfikacja dokonanej wyceny staje się niemożliwa. O ile sporządzenie operatu szacunkowego wymaga wiadomości specjalnych i stosownych kwalifikacji, to jednak musi być dokonane w sposób, który umożliwi jego weryfikację, czy to przez organ, czy też przez sąd administracyjny (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2010 r., II SA/Kr 1225/12 LEX nr 753467; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2013 r., II SA/Łd 221/13, LEX nr 1310640; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 lipca 2012 r., II SA/Gd 212/12, LEX nr 1212515; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r., II SA/Gd 895/12, LEX nr 122845). Aby bowiem możliwa była ocena czy wybrane przez rzeczoznawcę nieruchomości zostały zasadnie wytypowane jako podobne, konieczne jest ich opisanie w sposób wyczerpujący. W innym przypadku kontrola ich doboru w kontekście podobieństwa do nieruchomości szacowanej w operacie pozostaje niemożliwa.”.

Ponadto, według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2019 r. (sygn. akt II OSK 959/18) „W kwestiach porównawczych nieruchomości wystarczy ich należyty opis, czyli powierzchnia, przeznaczenie, stan prawny oraz inne cechy. Nie są jednak potrzebne dane identyfikacyjne, których ujawnienie wkraczałoby już w sferę zastrzeżoną tajemnicą zawodową rzeczoznawcy, o której mowa w art. 175 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.”.

G.683.16.2018.SP.AR – działka nr 1142/1

(dowód: akta kontroli strona: 96)

Kontrola akt przedmiotowej sprawy wykazała następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- naruszenie art. 6 Kpa oraz art. 80 Kpa, w związku z art. 18 ust 1 specustawy (**uchybiecie**) tj. nieprawidłowe określenie w procesie wyceny z dnia 4 lutego 2019 r., wartości przedmiotu wyceny na dzień 2 listopada 2018 r. Wartość przedmiotu wyceny powinna być określona na dzień 4 lutego 2019 r., tj. na dzień sporządzenia wyceny.

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

- naruszenie art. 7 Kpa, art. 77 §1 Kpa i art. 80 Kpa, w związku z art. 175 ugn (**uchybiecie**) tj. dopuszczenie jako dowód w sprawie wyceny z dnia 4 lutego 2019 r., zawierającej brak charakterystyki nieruchomości podobnych przyjętych do porównań.

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

W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2015 r. (sygn. akt II SA/Go 112/15) „Uznać zatem należy, iż operat szacunkowy winien

zawierać dane niezbędne dla oceny jego rzetelności i jednocześnie podawać okoliczności konieczne dla oceny adekwatności operatu do okoliczności danej sprawy (vide: wyrok NSA z dnia 8 lutego 2008 r. II OSK 2017/06, baza orzeczeń nsa.gov.pl). Stąd w orzecznictwie zgodnie się podkreśla, iż o ile obowiązek wskazania numerów nieruchomości nie został literalnie wymieniony, to jednak opis wszystkich nieruchomości, w tym odrzuconych jak i stanowiących podstawę wyceny, winien być obszerny i na tyle precyzyjny, aby umożliwiał zidentyfikowanie tych nieruchomości w stopniu umożliwiającym stwierdzenie ich podobieństwa lub braku, ponieważ zarówno strony, jak i organ, a także sąd muszą mieć możliwość ustalenia, czy analizowane przez rzeczoznawcę nieruchomości są rzeczywiście podobne. W innym wypadku weryfikacja dokonanej wyceny staje się niemożliwa. O ile sporządzenie operatu szacunkowego wymaga wiadomości specjalnych i stosownych kwalifikacji, to jednak musi być dokonane w sposób, który umożliwi jego weryfikację, czy to przez organ, czy też przez sąd administracyjny (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2010 r., II SA/Kr 1225/12 LEX nr 753467; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2013 r., II SA/Łd 221/13, LEX nr 1310640; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 lipca 2012 r., II SA/Gd 212/12, LEX nr 1212515; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r., II SA/Gd 895/12, LEX nr 122845). Aby bowiem możliwa była ocena czy wybrane przez rzeczoznawcę nieruchomości zostały zasadnie wytypowane jako podobne, konieczne jest ich opisanie w sposób wyczerpujący. W innym przypadku kontrola ich doboru w kontekście podobieństwa do nieruchomości szacowanej w operacie pozostaje niemożliwa.”.

Ponadto, według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2019 r. (sygn. akt II OSK 959/18) „W kwestiach porównawczych nieruchomości wystarczy ich należyty opis, czyli powierzchnia, przeznaczenie, stan prawny oraz inne cechy. Nie są jednak potrzebne dane identyfikacyjne, których ujawnienie wkraczałoby już w sferę zastrzeżoną tajemnicą zawodową rzeczoznawcy, o której mowa w art. 175 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.”.

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 uchybieniami

Ustalono, że w Starostwie Powiatowym w Lęborku osobą odpowiedzialną za prowadzenie ww. postępowań był Pan Adam Zielke – Naczelnik i Geodeta Powiatowy Wydziału Geodezji.

Ocena kontrolowanej działalności

Działalność Starostwa w zakresie przeprowadzonej kontroli ocenia się pozytywnie z uchybieniami.

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 Lęborskiemu – Pani Alicji Zajączkowskiej:

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; ustalania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości; ustalenia wszystkich stron w postępowaniu administracyjnym, które posiadają interes prawny; informowania stron postępowania o zgromadzeniu materiału dowodowego w sprawie oraz o możliwości wypowiedzenia się przez strony przed wydaniem decyzji administracyjnych,
3. Przeprowadzenie analizy prawnej w zakresie możliwości wszczęcia odpowiednich postępowań (np. o stwierdzenie nieważności decyzji, wznowienie postępowania), w szczególności w sprawach gdzie wydano decyzję odszkodowawczą w oparciu o błędnie sporządzony operat szacunkowy (przepisy ugn i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości).

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej proszę Panią Alicję Zajączkowską 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.

Z poważaniem

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich

DOKUMENT ZOSTAŁ PODPISANY KWALIFIKOWANYM PODPISEM ELEKTRONICZNYM