

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
80-810 Gdańsk
Okopowa 21 / 27

Gdańsk, 2017-07-25

NSP-VIII/431.1.2016.MS

STAROSTWO POWIATOWE
w Nowym Dworze Gdańskim
WPŁYNEŁO - SEKRETARIAT

2017 -07- 26

Ldz. 7422/2017

Podpis

Starosta Nowodworski, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej

Secretaria + G
STAROSTA
mgr Zbigniew Ptak

26 LIP 2017

INFORMACJA

Pismo

W załączeniu przesyłam pismo.

Załączniki:

- 1. odpowiedź na zastrzeżenia z dnia 26.06.2017.(3387774_2667499).pdf
- 2. odpowiedź na zastrzeżenia z dnia 26.06.2017.(3387774_2667499).pdf.xades

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć

oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2017-07-25T14:29:36.909Z

Podpis elektroniczny

*Podpis elektroniczny
zaweryfikowany
pauze*
26 LIP 2017

Gdańsk, dnia 25 lipca 2017 r.

NSP-VIII.431.1.2016.MS

Starosta Nowodworski
wykonujący zadanie z zakresu
administracji rządowej
e-PUAP

Szanowny Panie Starosto,

na podstawie art. 45 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. nr 185, poz. 1092; dalej: „ustawa o kontroli”) przekazuję swoje stanowisko w sprawie Pana zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego sporządzonego w wyniku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim w dniach 28 listopada 2016 r. – 25 maja 2017 r. w zakresie:

1. zwrotów wywłaszczonych nieruchomości (art. 142 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm., dalej „u.g.n.”),
2. udzielania zezwoleń na zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości ciągów drenażowych i urządzeń służących do przesyłania płynów, gazów i energii elektrycznej itp. (ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości – art. 124 ust. 1 u.g.n.),
3. udzielania zezwoleń na niezwłoczne zajęcie nieruchomości (art. 124 ust. 1a u.g.n.),
4. odszkodowań za nieruchomości w stosunku do których wydano odrębną decyzję odszkodowawczą (art. 129 ust. 5 u.g.n.),
5. odszkodowań za nieruchomości, które z mocy prawa stały się własnością gmin lub powiatów na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (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 2015 r., poz. 2031 ze zm.).

Pismem z dnia 26 czerwca 2017 r. wniósł Pan zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 12 czerwca 2017 r. Zastrzeżenia zostały wniesione w terminie, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli przez osobę uprawnioną, tj. kierownika jednostki kontrolowanej.

Uwzględniając powyższe, zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 2 i art. 45 ust. 2 powołanej ustawy, po dokonaniu analizy przesłanych zastrzeżeń, zawiadamiam, że **oddalam zastrzeżenia w całości** i wyjaśniam co następuje:

Ad. 1 Należy podkreślić, że w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 czerwca 2017 r. wskazano na naruszenie przez Starostę Nowodworskiego, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej (dalej: Starosta) nie tylko art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j. t. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) – dalej Kpa, ale również art. 36 Kpa, który stanowi, że „o *każdym przypadku niezatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu*”.

Podkreślenia wymaga fakt, że z kontrolowanych akt jednoznacznie wynika, iż Starosta nie informował stron jakie są przyczyny niezakończenia sprawy w terminie ustawowym, wynikającym z art. 35 Kpa, pomimo, iż jak wskazuje w piśmie z dnia 26 czerwca 2017 r. „nie kwestionuje (...) faktu, iż niezakończenie sprawy w ustawowym terminie implikuje konieczność zawiadomienia strony o tym fakcie zgodnie z przepisami k.p.a.”.

W świetle powyższego zastrzeżenia Starosty zawarte w pkt 1. pisma z dnia 26 czerwca 2017 r. są niezrozumiałe ponieważ, skoro Starosta nie załatwił sprawy w terminach wynikających z art. 35 Kpa (do czego był zobowiązany w pierwszej kolejności) to miał obowiązek, powołując się na przyczyny, które szeroko opisał w piśmie z dnia 26 czerwca 2017 r. (np. konieczność wykonania operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego) poinformować strony postępowania o przyczynach niedochowania tego terminu.

Powoływanie się przez Starostę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/Wr 130/13, jest niezrozumiałe z uwagi na fakt, że ze stanu faktycznego opisanego w przedmiotowym wyroku wynika, iż organ prowadzący postępowanie informował strony o przyczynach niedochowania terminu załatwienia sprawy, czyli realizował obowiązek, którego nie wykonał Starosta w kontrolowanych sprawach.

Mając na uwadze powyższe organ kontrolujący oddala zastrzeżenia Starosty w tym zakresie, podtrzymując stanowisko, że miało miejsce uchybienie polegające na nierealizowaniu przez Starostę obowiązku wynikającego z art. 35 i 36 Kpa.

Ad. 2 Odnosząc się do kwestii doręczania korespondencji do małżonków wspólnie wyjaśnić należy, iż w sytuacji, gdy stronami postępowania są małżonkowie, organ winien kierować korespondencję w sprawie do każdego z małżonków osobno. W rozumieniu przepisów Kpa, co do zasady stronami są poszczególni małżonkowie jako osoby fizyczne, a nie małżeństwo jako instytucja mająca swoje unormowanie w przepisach ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (j. t. Dz. U. z 2017, poz. 682) (wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 1234/06; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 711/13 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 1137/13). Należy również podkreślić, że jednoznaczne stanowisko w tej kwestii zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 724/16 stwierdzając, że „doręczanie pism oraz decyzji łącznie współmałżonkom uznać należy za nieprawidłowe”.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu kontrolującego pisma powinny być kierowane do każdego z małżonków z osobna, tj. do każdej strony powinny być adresowane odrębnie. Adresując przesyłkę organ musi wymienić jedną osobę jako indywidualnie określonego adresata, wobec którego - jako podmiotu – dokonywana jest czynność doręczenia. Za uznaniem tego poglądu przemawia również argument bezpieczeństwa pisma w obrocie prawnym. Nadrzędnym celem etapu doręczania korespondencji w przedmiotowych sprawach jest skuteczne przekazanie przesyłki każdej ze stron. Każdemu z małżonków, jako stronie postępowania, należy zagwarantować ochronę jego interesu i udział w sprawie.

Ponadto, co należy wyraźnie podkreślić, organ kontrolujący uznał w sprawie nr GK.683.43.2011.ZM, że doręczenie decyzji wspólnie do małżonków wpłynęło na walor jej ostateczności - i to w sposób zasadniczy, skutkiem czego błędnie określono termin wypłaty odszkodowania (nieprawidłowość). Odrębnie natomiast błąd ten został potraktowany w sprawie nr GK.683.20.2013.ZM, gdzie z uwagi na fakt, iż nie wpłynęło to na datę ostateczności decyzji organ kontrolujący uznał to za uchybienie.

Należy również wskazać, że wbrew twierdzeniom Starosty wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego nie są przepisem prawa – nie zostały bowiem wymienione w art. 87 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast przepisem prawa powszechnie obowiązującego jest niewątpliwie art. 40 Kpa oraz następne (dotyczące doręczeń), które wskazują m. in., że „*pisma doręcza się stronie*” (art. 40 § 1 Kpa). Nie można zgodzić się ze Starostą, że małżonkowie są „jednym organizmem” – są odrębnymi osobami, a każdy z nich posiada prawo czynnego udziału w postępowaniu. Ponadto powołane przez jednostkę kontrolowaną wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 964/06 i z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 764/11 nie rozstrzygają o kwestii wpływu błędnego doręczenia na ostateczność wydanej decyzji (co organ kontrolujący wykazał w sprawie nr GK.683.43.2011.ZM) – mowa jest w nich jedynie o ewentualnej możliwości kwestionowania czynnego udziału stron w postępowaniu w przypadku doręczania pism małżonkom wspólnie, co jak wskazał organ kontrolujący w sprawie nr GK.683.20.2013.ZM, może doprowadzić do konieczności zbadania decyzji w jednym z trybów nadzwyczajnych (w przypadku zakwestionowania przez jednego z małżonków faktu doręczenia mu korespondencji).

Reasumując, nie można zgodzić się ze Starostą, że obowiązujące przepisy (poparte stanowiskiem sądów administracyjnych) nie nakładają na organy administracji publicznej obowiązku kierowania pism odrębnie do każdego z małżonków. To, że w niektórych sprawach żaden z małżonków nie kwestionuje faktu doręczenia pism i decyzji nie oznacza, że takie działanie jest prawidłowe – wręcz przeciwnie – narusza ono obowiązujące przepisy i powoduje, iż wydane rozstrzygnięcie jest dotknięte wadą, która może doprowadzić do usunięcia go z obrotu prawnego w jednym z trybów nadzwyczajnych. Z uwagi na powyższe również te zastrzeżenia podlegają oddaleniu.

Ad. 3 Odnosząc się do zastrzeżeń Starosty dotyczących reprezentacji Zarządu Powiatu w postępowaniach odszkodowawczych, wskazać należy, że niezrozumiałym jest zarzut braku aktualności rozważań organu kontrolującego w tym zakresie z uwagi na fakt, że jak wskazano w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 czerwca 2017 r. pełnomocnikiem może być jedynie osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych, a zatem Zarząd Dróg Powiatowych, będący jednostką budżetową powiatu nie może reprezentować Zarządu Powiatu. Należy również podkreślić, odnosząc się do „analogii”, na którą powołuje się Starosta w piśmie z dnia 26 czerwca 2017 r., że zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.):

„Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5, 5a i 8, są dla dróg:

- 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta)”.

Z powyższego wynika, że ustawa nadała uprawnienia zarządcy dróg krajowych Generalnemu Dyrektorowi (a nie Generalnej Dyrekcji) Dróg Krajowych i Autostrad, natomiast uprawnienia zarządcy dróg powiatowych przysługują zarządowi powiatu.

W związku z powyższym również te zastrzeżenia podlegają oddaleniu.

Ad. 4 Odnosząc się do kwestii błędnego uznania Pani R [] K [] i Pani E [] L [] za strony postępowania nr GK.683.1.2013.ZM wyjaśnić należy, że w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 czerwca 2017 r. Wojewoda Pomorski jasno wskazał organowi kontrolowanemu, że niemożliwym jest działanie w postępowaniu

wnioskowym – jakim jest niewątpliwie postępowanie odszkodowawcze prowadzone na podstawie art. 98 u.g.n. – bez stosownego wniosku stron w tym zakresie. Bez znaczenia dla kontrolowanej sprawy pozostaje, że „nie wpłynęła żadna informacja o braku woli otrzymania odszkodowania” – skoro żadna z ww. osób nie złożyła wymaganego przez ustawę wniosku, ani nie zostały z żadną z nich przeprowadzone rokowania (których obowiązek przeprowadzenia również wynika z przepisów prawa). Błędu tego Starosta nie może naprawić – wbrew swoim twierdzeniom zawartym w piśmie z dnia 26 czerwca 2017 r. poprzez „zapytanie o przystąpienie do przedmiotowej sprawy” z uwagi na fakt – na co wskazano w wystąpieniu pokontrolnym, że zgoda strony na prowadzenie postępowania, które może być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, powinna zostać udzielona w dowolnym momencie postępowania, **ale przed wydaniem decyzji w sprawie** (por. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. P. Przybysz, Warszawa 2014) – vide strona 9 wystąpienia pokontrolnego.

Reasumując, stwierdzić należy, że Starosta naruszył przepisy prawa prowadząc z urzędu postępowanie, które mógł prowadzić tylko na wniosek i nie występując - w jego toku – o zgodę na jego prowadzenie. Takie działanie doprowadziło do ustalenia odszkodowania na rzecz osób, które nie wypełniły ustawowej przesłanki uprzedniego przystąpienia do rokowań, a w przypadku ich fiaska, obowiązku złożenia wniosku o odszkodowanie, co może być zakwalifikowane jedynie jako nieprawidłowość, z uwagi na skutki finansowe (ustalenie odszkodowania na rzecz osób nie spełniających przesłanek ustawowych), co powoduje, że zastrzeżenia Starosty podlegają oddaleniu.

Ad. 5 Odnosząc się do zastrzeżeń Starosty w zakresie terminu na wydanie nieruchomości zaznaczyć należy, że tłumaczenie, iż „organowi znany jest fakt (m. in. w wyniku wizji w terenie), iż w ciągu 30 dni od daty ostateczności Burmistrz Miasta Krynica Morska nie rozpoczął inwestycji”, nie znajduje odzwierciedlenia w aktach postępowania (choćby w formie notatki służbowej), a ponadto – sam fakt nie rozpoczęcia inwestycji nie przesądza o tym, iż nieruchomość nie została wydana.

Protokołem z dnia 9 grudnia 2011 r. doszło do przejęcia nieruchomości - w tym dniu inwestor nią dysponował. Data faktycznego rozpoczęcia na przekazanym terenie robót budowlanych jest dla niniejszej sprawy bez znaczenia – to że Burmistrz Miasta Krynica Morska nie rozpoczął inwestycji w ciągu 30 dni od daty ostateczności decyzji zrid nie zmienia faktu, że teren w dniu 9 grudnia 2011 r. przejął, a zatem nim dysponował.

Na potwierdzenie powyższego stanowiska przywołać należy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 768/11, w którym inwestor **przekazał „wykonawcy plac budowy”** jeszcze zanim właściciel nieruchomości otrzymał zawiadomienie o wydaniu decyzji zrid. W tych okolicznościach Sąd uznał, że „gdy bez czynionych przez byłego właściciela nieruchomości przeszkód, dochodzi do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez zarządcę drogi, zanim dotychczasowy właściciel zostanie zawiadomiony o wydaniu decyzji rodzącej obowiązek wydania nieruchomości” przesłanki z art. 18 ust. 1e specustawy drogowej należy uznać za spełnione.

Z uwagi na powyższe również te zastrzeżenia Starosty podlegają oddaleniu.

Odnosząc się z kolei do stwierdzenia Starosty dotyczącego błędnie określonej daty ostateczności decyzji w sprawie nr GK.683.43.2011.ZM, że „trudno organowi przyjąć, iż z całą pewnością rodzi to konsekwencje finansowe. Okres na wypłatę wynosi 14 dni, a data

faktycznego wypłacenia organowi nie jest znana” wskazać należy, że oceniając skutki błędnego określenia daty ostateczności decyzji odszkodowawczej jako nieprawidłowość organ kontrolujący wziął pod uwagę fakt, iż mogło ono – potencjalnie – takie skutki finansowe wywołać. 11-dniowa różnica w obliczeniu daty ostateczności decyzji jest zdarzeniem niedopuszczalnym niezależnie od tego, kiedy ostatecznie odszkodowanie zostało wypłacone. To Starosta ma obowiązek określić datę ostateczności wydanego rozstrzygnięcia, a płatnik musi mieć pewność (działając w zaufaniu do organu), że data ta jest prawidłowa. Tłumaczenie Starosty nie może zostać przyjęte przez organ kontrolujący z uwagi na fakt, że jedną z naczelnych zasadach wyrażonych w art. 8 Kpa jest zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej – która w ww. postępowaniu została rażąco naruszona.

Reasumując powyższe rozważania stwierdzić należy, że argumentacja zawarta w piśmie Starosty z dnia 26 czerwca 2017 r. nie może zostać przez organ kontrolujący uwzględniona z przyczyn wskazanych powyżej, a zatem zastrzeżenia organu kontrolowanego podlegają w całości oddaleniu.

Z poważaniem,
z up. Wojewody Pomorskiego

Zastępca Dyrektora
Wydziału Nieruchomości
i Skarbu Państwa

Dorota Dambek-Duda

aa.