



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 19 lipca 2017 r.

IV.7006.247.2015.ZA

**Naczelnny Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego
w Białymstoku**

**skarżący kasacyjnie:
Rzecznik Praw Obywatelskich**

**organ:
Wojewoda Podlaski**

uczestnicy:

1)

**reprezentowane
przez
r. pr.**

2)

**reprezentowane
przez
r. pr.**

3.

4.

sygn. akt: II SA/Bk 138/17

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając w oparciu o art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm. – dalej jako „p.p.s.a.”), zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie II SA/Bk 138/17.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucam:

- 1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 - a) art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175; zm.: z 1998 r. Nr 147, poz. 962 - dalej jako Protokół nr 1 do Konwencji),
 - b) art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm. – dalej „u.g.n.”)
 - c) § 43 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm. - dalej jako: rozporządzenie w sprawie wyceny) poprzez ustalenie odszkodowania nieodpowiadającego wartości poniesionych szkód na skutek założenia i przeprowadzenia linii elektroenergetycznej przez nieruchomość skarżącą,
- 2) naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) i art. 135 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 77 § 1, 78 § 1 i 2, 80 i 107 § 3, art. 138 § 2 w zw. z art. 140 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm. – dalej jako k.p.a.) poprzez nieuchylenie decyzji administracyjnej naruszającej przepisy postępowania, w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy; tj. opartej o postępowanie niewyjaśniające wszystkich okoliczności sprawy, w którym:
 - nie zebrano wystarczającego materiału dowodowego,
 - pominięto żądanie strony przeprowadzenia dowodu mającego znaczenie dla sprawy,
 - nie dokonano właściwej oceny operatu szacunkowego, w którym nie uwzględniono wszystkich czynników wpływających na obniżenie wartości nieruchomości,
 - uzasadnienie decyzji nie wyjaśnia właściwie okoliczności, na których się oparł organ uznając wiarygodność operatu szacunkowego, a także nie zawiera odniesienia się do zasadności pominięcia przy ustalaniu odszkodowania przesłanek określania jego wysokości,

co uniemożliwia poznanie motywów rozstrzygnięcia oraz uniemożliwia przeprowadzenie jego kontroli instancyjnej,

- utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję Starosty i nieprzekazano sprawę do ponownego rozpoznania przed organem pierwszej instancji pomimo istnienia szeregu istotnych naruszeń przepisów postępowania, co przesądzało o wadliwości tej decyzji i konieczności ponownego rozpoznania sprawy przez organ pierwszej instancji.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

Jednocześnie, stosownie do art. 176 § 2 p.p.s.a. wnoszę o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Uzasadnienie

I. Opis przedmiotu zaskarżenia.

Pismem z dnia 27 marca 2017 r., na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w sprawie ze skargi Pani D O na ostateczną decyzję Wojewody Podlaskiego z dnia 15 grudnia 2016 r., (znak: WG-IV.7534.197.2016.SI) w sprawie ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania za szkody powstałe wskutek założenia i przeprowadzenia przez nieruchomość położoną w obrębie Zi , gmina B , powiat , województwo podlaskie, oznaczoną numerem geodezyjnym działki o pow. 10,2382 ha i 143 o pow. 8,9781 ha dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV Ełk-Granica RP, w tym: z tytułu szkód tymczasowych w produkcji rolniczej, posadowienia 2 słupów elektroenergetycznych na działkach oraz zmniejszenia wartości nieruchomości na skutek realizacji urządzeń infrastruktury technicznej.

Skarżąca zaskarżonej decyzji zarzucała naruszenie szeregu przepisów prawa materialnego i procesowego, w tym :

- art. 130 ust. 1 i 2 u.g.n. poprzez wydanie decyzji błędnie ustalającej wartość odszkodowania i wydanej na podstawie błędnego operatu szacunkowego;
- art. 134 ust. 1 i 2 u.g.n. poprzez nieuwzględnienie w decyzji właściwej wartości rynkowej nieruchomości, jej stanu, położenia i sposobu użytkowania;
- art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a., polegające na braku ustalenia stanu faktycznego dotyczącego wysokości poniesionych szkód i zmniejszenia wartości nieruchomości.

W uzasadnieniu skargi skarżąca podniosła, że w jej ocenie Wojewoda błędnie ustalił wartość odszkodowania, opierając się na operacie szacunkowym, który nie uwzględnia właściwej wartości rynkowej nieruchomości. Wartość rynkową nieruchomości ustalono

w oparciu o nieruchomości niestanowiące nieruchomości podobnych do wycenianych, a ustalona cena za 1 ha została rażąco zaniżona po dokonaniu bezpodstawnej korekty zmniejszającej niemal dwa razy wartość przyjętą do wyliczenia odszkodowania.

Mając na uwadze powyższe, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Starosty z dnia 7 listopada 2016 r. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W swoim stanowisku, przedłożonym po przystąpieniu do postępowania, Rzecznik zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

- art. 7, 77 § 1 i 107 § 3 zw. z art. 140 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy i nierozpatrzenie we właściwy sposób materiału dowodowego, w tym w szczególności operatu szacunkowego, w którym nie uwzględniono wszystkich czynników wpływających na obniżenie wartości nieruchomości, a także nieodniesienie się w uzasadnieniu decyzji do pominięcia przy ustalaniu odszkodowania większości przesłanek określania jego wysokości;
- art. 80 k.p.a. w zw. z art. 140 k.p.a. i w zw. z § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny poprzez błędną ocenę wartości dowodowej sporządzonego operatu szacunkowego pod kątem kompletności, pomimo że nie zawiera on wyliczeń odnoszących się do znacznej części określonych prawem wytycznych co do zasad określania zmniejszenia wartości nieruchomości, o którym mowa w § 43 ust. 3 powyższego rozporządzenia;
- art. 138 § 2 k.p.a. poprzez utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji Starosty Suwalskiego i nieprzekazanie sprawy do ponownego rozpoznania pomimo istnienia szeregu istotnych naruszeń przepisów postępowania przed organem pierwszej instancji, co przesądza o wadliwości tej decyzji i konieczności ponownego rozpoznania sprawy przez organ pierwszej instancji;
- art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 u.g.n. poprzez ustalenie odszkodowania nieodpowiadającego wartości poniesionych szkód na skutek założenia i przeprowadzenia linii elektroenergetycznej przez nieruchomość skarżącą.

W oparciu o powyższe Rzecznik wniósł jednocześnie o uchylenie w całości zaskarżanej decyzji oraz decyzji ją poprzedzającej.

W swoim stanowisku w sprawie Rzecznik wskazał, iż ostateczna decyzja administracyjna Wojewody Podlaskiego z dnia 15 grudnia 2016 r. powieliła w istocie argumentację zawartą w uzasadnieniu decyzji Starosty z dnia 7 listopada 2016 r. W tej zaś decyzji organ pierwszej instancji bardzo lakonicznie odnosi się do uzasadnienia rzeczoznawcy majątkowego odnoszącego się do wyceny bardzo istotnego elementu odszkodowania za szkody wynikające z wydanej decyzji o ograniczeniu sposobu

korzystania z nieruchomości na poprzez zezwolenie na założenie i przeprowadzenie przez wymienione działki dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV Ełk - Granica RP. Przytaczając bowiem treść § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny przywołał jedynie wyrażone w operacie przez rzeczoznawcę stanowisko, iż przy wycenie nieruchomości rolnych pomija się pierwsze dwa elementy wyceny zmniejszenia wartości nieruchomości, a wyceny czwartego z nich nie da się ustalić za pomocą cen transakcyjnych nieruchomości obciążonych urządzeniami przesyłowymi. Nie wyjaśnił przy tym, dlaczego stanowisko rzeczoznawcy majątkowego w tym zakresie uznał za zasadne, co wobec stanowiska odnoszącego się do trzech z czterech wyznaczników określania zmniejszenia wartości nieruchomości na podstawie § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny trudno uznać za wszechstronną ocenę podstawowego środka dowodowego w postępowaniu ustalającym wysokość odszkodowania za ograniczenie korzystania z nieruchomości.

Rzecznik podniósł także, iż decyzja o odszkodowaniu za ograniczenie korzystania z nieruchomości, pomijająca istotne elementy zmniejszenia wartości nieruchomości, nie może być zgodna z dyrektywami ochrony własności wynikającymi z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji. W świetle tych norm ingerencja w prawo własności musi być proporcjonalna i nie może prowadzić do nałożenia nadmiernych obciążeń publicznych na jednostkę, co zakłada przyznanie odszkodowania rekompensującego ingerencję w prawo własności. Norma taka wynika również z treści art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 u.g.n., który nakazuje uwzględniać odszkodowanie odpowiadające wartości poniesionych szkód, powiększone o zmniejszenie się wartości nieruchomości, jeżeli jest ona skutkiem wydania decyzji o ograniczeniu za korzystanie nieruchomości. W ocenie Rzecznika zaskarżona decyzja takiego odszkodowania nie ustaliła, co oznacza jej niezgodność z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 u.g.n.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku oddalił wniesioną skargę i utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Sygnalizując swoje wątpliwości co do tego, czy organy oceniając przedmiotowy operat szacunkowy zrobiły to z należyłą starannością i czy odniosły się w pełni do zarzutów stawianych przez skarżącą temu operatowi, uznał jednak, iż nie jest to naruszenie prawa mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Dostrzegając braki uzasadnienia decyzji Sąd dokonał samodzielnej analizy operatu uznając, iż zarówno pod względem jego formy, jak też metody i techniki szacowania, sporządzony został zgodnie z przepisami prawa. W ocenie Sądu wycena przedmiotowej nieruchomości została wykonana prawidłowo, gdyż ustalając cenę 1 ha wycenianych działek biegła wzięła do porównania działki o przeznaczeniu rolnym, o zbliżonych cechach, których wycena nie odbiegała istotnie od wartości wycenianej nieruchomości. Z kolei odnosząc się do zmniejszenia wartości nieruchomości na skutek ograniczenia sposobu korzystania

z nieruchomości biegła przytoczyła czynniki z § 43 ust. 3 pkt 1 - 4 rozporządzenia w sprawie wyceny. Następnie wyjaśniła, że ze względu na fakt, że przedmiotowe grunty są gruntami rolnymi, zmiana warunków korzystania z nieruchomości i zmiana przydatności użytkowej nieruchomości nie wystąpi i stąd analiza ich jest w operacie pominięta. Sąd analizując operat dostrzegł przy tym, że biegła odstąpiła od wyliczenia zmniejszenia wartości nieruchomości na podstawie czynników opisanych w § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny i przeszła na jej wyliczenie w oparciu o sposób parametryczny, jakkolwiek oceny tego wyliczenia dokonał w sposób fragmentaryczny. W ocenie Sądu wyrażane przez skarżącą zastrzeżenia co do prawidłowości operatu nie nakładały na organ obowiązku wystąpienia o jego weryfikację przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, zwłaszcza gdy nie przedłożyła przeciwdowodu.

Sąd przywołał także pogląd, iż zmniejszenie wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n. nie powinno być utożsamiane z ograniczeniem możliwości inwestycyjnych wynikającym ze wskazań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Odszkodowanie z tego tytułu powinno być dochodzone w innym trybie przed sądem cywilnym, a odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 u.g.n. nie ma charakteru cywilnoprawnego, gdyż wszelkie kwestie związane ze sposobem ustalania wysokości przedmiotowego odszkodowania zostały wyczerpująco unormowane w rozdziale V dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami.

II. Uzasadnienie zarzutu naruszenia prawa materialnego.

Uzasadniając swój zarzut Rzecznik chciałby w pierwszej kolejności odwołać się do doniosłości rozstrzygnięcia o odszkodowaniu za publicznoprawne ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, które jest środkiem zapewnienia odpowiedniej ochrony jednostki przed legalną ingerencją w sferę jej autonomii majątkowej.

W przedstawionym przed Sądem stanowisku Rzecznika podkreślono bardzo istotne znaczenie prawa własności, którego ochrona jest fundamentem polskiego i europejskiego porządku prawnego. Ochrona prawa własności jest podstawową zasadą ustroju Rzeczypospolitej Polskiej (21 ust. 1 Konstytucji), stanowiącą jeden z wyznaczników społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji). Prawo własności jest także podstawowym konstytucyjnym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, którego poszanowanie gwarantowane jest każdemu w różnych aspektach przez art. 64 ust. 1-3 Konstytucji. Istotna ingerencja w to prawo, nawet dokonywana w interesie publicznym, musi odbywać się za słusznym odszkodowaniem. Art. 21 ust. 2 Konstytucji wprowadzając pojęcie słusznego

odszkodowania nawiązuje także do zasady równego ponoszenia ciężarów publicznych, która nakazuje rekompensowanie jednostce wykraczających poza przeciętną miarę obciążeń na rzecz realizacji interesu publicznego.

Na poziomie ustawowym zasada ta jest odzwierciedlona w art. 128 u.g.n., który jednoznacznie wymaga, aby odszkodowanie za wywłaszczenie odpowiadało wartości wywłaszczonej nieruchomości (ust. 1), a w przypadku ograniczenia prawa własności bez jego formalnego odejmowania – odpowiadało wartości poniesionej szkody, w tym także utracie wartości nieruchomości (ust. 4). W określającym sposób szacowania tej utraty wartości § 43 ust. 3 rozporządzenia o wycenie nakazuje się uwzględnić przy tej wycenie:

- 1) zmianę warunków korzystania z nieruchomości;
- 2) zmianę przydatności użytkowej nieruchomości;
- 3) trwałe ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości;
- 4) skutki spowodowane obowiązkiem udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 ustawy.

Ochrona prawa własności jednostki przed nadmierną ingerencją w interesie publicznym wynika także z uregulowań wspólnotowych i prawno międzynarodowych. W świetle art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji pozbawienie własności jest dopuszczalne tylko za słusznym odszkodowaniem za jej utratę, wypłaconym we właściwym terminie. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle Protokołu nr 1 do Konwencji podkreśla się, iż każde pozbawienie własności, a także uregulowanie korzystania z niej, oprócz konieczności realizacji uprawnionego celu musi być proporcjonalne, tj. zachowywać „właściwą równowagę” (fair balance) pomiędzy koniecznością ważenia potrzeb wynikających z ogólnego interesu społeczeństwa a ochroną podstawowych praw jednostki. Brak przyznania właściwego odszkodowania za wywłaszczenie narusza tę właściwą równowagę, co jest równoznaczne z naruszeniem art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. W orzecznictwie Trybunału za naruszenie takie uznaje się w szczególności stosowanie arbitralnych metod ustalania wysokości odszkodowania i szacowania wartości wywłaszczonego mienia, a także zbyt długi okres oczekiwania na jego zapłatę (zob. wyrok ETPC z 25 marca 1999 r. w sprawie Papachelas p. Grecji, skarga nr 31423; wyrok ETPC z 19 lutego 2009 r. w sprawie Kozacıoğlu p. Turcji, skarga nr 2334/03 czy wyrok ETPC z 21 lutego 1997 r. w sprawie Guillemin p. Francji skarga nr 19632/92).

Właściwe ustalenie odszkodowania jest bardzo istotne szczególnie w przypadku realizacji inwestycji infrastrukturalnych o liniowym przebiegu, w których ze swej istoty ograniczona jest możliwość skutecznego kwestionowania przez jednostkę przebiegu

inwestycji na terenie jej nieruchomości. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, iż konieczność odpowiedniego rozwoju infrastruktury technicznej państwa oraz potrzeba racjonalnego i efektywnego wykorzystania unijnych środków finansowych, uzasadnia pewne ograniczenia ochrony interesu indywidualnego (zob. wyrok Trybunału z 6 czerwca 2006 r. o sygn. K 23/05 (OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62) i wyrok TK z 16 października 2012 r. o sygn. K 4/10 (OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że budowa czy przebudowa odcinka sieci elektroenergetycznej realizuje wyjątkowo ważny interes inwestora, ważny interes gospodarczy państwa oraz interes społeczny (zob. seria wyroków NSA z 6 lipca 2016 r. w sprawach I OSK 1648/15; I OSK 1650/15, I OSK 1719/15, I OSK 1988/14, I OSK 2251/15, I OSK 2480/15, I OSK 2432/15, I OSK 2875/15, I OSK 3013/14; wyrok NSA z dnia 25 października 2013 r., I OSK 2967/12, publ. CBOSA). Stosownie bowiem do art. 6 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami celem publicznym w rozumieniu ustawy jest budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Realizacja inwestycji liniowej wiąże się z wykonaniem takiego zamierzenia na znacznym obszarze dla określonej wspólnoty państwowej lub samorządowej. Ma na celu poprawić bezpieczeństwo energetyczne, a także pozostaje niezbędna dla rozwoju ekonomicznego regionu, jest inwestycją o charakterze ogólnospołecznym. Ma się tu zatem do czynienia zarówno z interesem społecznym, jak i gospodarczym, bowiem budowa sieci elektroenergetycznej służy zapewnieniu stałego dopływu energii do licznych gospodarstw i przedsiębiorstw na większym obszarze (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., I OSK 1244/15, publ. CBOSA). Inwestycja omawianego typu ma znaczenie nadrzędne w odniesieniu do słusznego interesu właściciela nieruchomości, któremu ograniczono sposób korzystania z niej, a który to interes sprowadza się do możliwości niezakłóconego korzystania z nieruchomości (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2017 r., I OSK 2418/16, publ. CBOSA).

Rzecznik, nie kwestionując zasadności samych założeń uzasadniających nadanie szczególnego priorytetu inwestycjom infrastrukturalnym o charakterze publicznym, chciałby jednak zwrócić uwagę na konieczność takiej wykładni przepisów o odszkodowaniu za ingerencję w prawo własności w celu publicznym, która prowadziłaby do odpowiedniego wyważenia proporcji pomiędzy interesem powszechnym i indywidualnym. Na obowiązek zapewnienia słusznego odszkodowania w kontekście właściwego wyważenia interesów publicznych zwracano uwagę w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznając, iż jego brak może być uznany za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez wywłaszczenie (tak m.in.: wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60; wyrok z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK ZU nr

7/A/2004, poz. 66). Podkreślano w nim także, iż „brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego i ograniczenie odszkodowania wyłącznie do poniesionych strat, z wyłączeniem uszczerbku wynikającego z zasadniczego obniżenia wartości, a będącego następstwem wprowadzonych ustawowo ograniczeń w zakresie dysponowania prawami majątkowymi, stanowi poprzez jej nadmierność niewątpliwie naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności i innych praw majątkowych należących do podmiotów niepublicznych.” (zob. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). Trybunał dostrzegając, iż własność jest instytucją społeczną (tj. funkcjonującą w określonej przestrzeni społecznej) i jako taka może być ograniczona ze względu na ważne potrzeby zbiorowości, zastrzega jednocześnie, iż pozbawienie właściciela możliwości korzystania z przedmiotu własności musi być odpowiednio rekompensowane przez Państwo, przy czym możliwość skorzystania z rekompensaty musi być realna i nie nadmiernie utrudniona.

Zasada proporcjonalności i właściwej równowagi wymaga więc, aby ustalenie odszkodowania odbywało się w ramach takiego porządku proceduralnego, który gwarantuje przyznanie właścicielowi odszkodowania odpowiedniego do stopnia ingerencji i nie stawia mu nadmiernych barier uniemożliwiających skuteczne kwestionowanie oszacowania, które takiego warunku nie spełnia.

Powyższe przepisy nakazują przyjąć taką wykładnię przepisów o odszkodowaniu za ograniczenie korzystania z nieruchomości pod linie infrastrukturalne, aby w pełni zrekompensować poniesioną szkodę z tego tytułu w odszkodowaniu ustalonym w postępowaniu administracyjnym. Za taką wykładnię przemawia w ocenie Rzecznika zarówno art. 128 ust. 4 u.g.n. jak i § 43 ust. 3 rozporządzenia o wycenie. Art. 128 ust. 4 u.g.n. zd. 3 jednoznacznie mówi o powiększeniu odszkodowania o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu, co poprzez użycie kwantyfikatora „odpowiadającą” wyklucza ograniczanie odszkodowania do kwot nieodzwierciedlających zmniejszenia wartości nieruchomości. Z § 43 ust. 3 rozporządzenia o wycenie wynika wprost, iż to zmniejszenie wartości nieruchomości nie ogranicza się jedynie do skutków „trwałego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości”, ale obejmuje również „zmianę warunków korzystania z nieruchomości” i „zmianę przydatności użytkowej nieruchomości”. W operacie szacunkowym rzeczoznawca powinien odnieść się do znaczenia tych wytycznych i przedstawić, iż w przypadku konkretnej nieruchomości wycenianej w operacie nie mogły mieć one zastosowania. Sama możliwość przysługiwania właścicielowi nieruchomości roszczenia z art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.- dalej jako u.p.z.p.) nie powinna stanowić pretekstu do zawężającej wykładni art. 128 ust. 4 u.g.n., który jednoznacznie nakazuje ustalić odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości wynikające ze zdarzeń, o których mowa w art. 124 ust. 4 u.g.n.

Z tego względu organ administracji ustalający wysokość odszkodowania na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. powinien w każdym przypadku dokładnie rozważyć wszystkie elementy mogące wpływać na obniżenie wartości nieruchomości spowodowane ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. Zaniechanie dokonania ustaleń na podstawie nieprzeprowadzenia właściwej oceny dowodu w postaci operatu szacunkowego, który pomija wycenę „zmiany warunków korzystania z nieruchomości” i „zmiany przydatności użytkowej nieruchomości” wskazanych jako wytyczne ustalenia odszkodowania przez § 43 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia o wycenie, stanowi więc nie tylko naruszenie tego przepisu rozporządzenia, ale również art. 128 ust. 4 u.g.n.

Wobec nieuwzględnienia pełnego oszacowania obniżenia wartości nieruchomości w zaskarżonej decyzji należy uznać, iż uzasadnione jest postawienie jej zarzutu naruszenia obu tych przepisów, jak również art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji poprzez ustalenie odszkodowania, które nie zapewnia odszkodowania odpowiadającego stopniu ingerencji w prawo własności.

III. Uzasadnienie zarzutów naruszania prawa procesowego.

W ocenie Rzecznika zaskarżony wyrok Sądu narusza w istotnym stopniu przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, gdyż pomimo dostrzeżonej przez Sąd istotnej wadliwości wydanych w sprawie decyzji administracyjnych nie orzekł jednak o ich uchyleniu i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

Rzecznik wskazuje przy tym, iż niezależnie od pominięcia przy ustalaniu odszkodowania wytycznych z § 43 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia o wycenie, organy nie odniosły się do przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego metodologii obliczenia wysokości odszkodowania w oparciu o pozostałe wytyczne z § 43 ust. 3 przedmiotowego rozporządzenia. Sąd analizując wyliczenia zawarte w operacie doszedł jednak do wniosku, iż pomimo niejasnego stanowiska rzeczoznawcy wyrażonego w części opisowej operatu została w tych wyliczeniach uwzględniona wytyczna zawarta w § 43 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wyceny, tj. skutki spowodowane obowiązkiem udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. Ani organy administracji ani sąd nie odniosły się jednak do tego, w jaki sposób - po przejściu na parametryczny sposób wyceny – rzeczoznawca uwzględnił w nim wytyczne z § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny. Już zaś sama pobieżna analiza zastosowanych wzorów budzi poważne wątpliwości co do ich zgodności z przytoczonymi we wcześniejszej części operatu opisami dyrektyw dokonywania wyceny. Rzeczoznawca w jednym miejscu bowiem

wskazuje, iż zakazy wynikające z prawnej lokalizacji urządzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie są uwzględniane w przeprowadzanej przez niego wycenie obniżenia wartości nieruchomości (str. 16-17), a przy obliczaniu wyceny sposobem parametrycznym stosuje wzory wykorzystywane (zgodnie z jego wyjaśnieniami), gdy lokalizacja urządzenia wpływa na zmniejszenie wartości całej nieruchomości lub jej funkcjonalnej części. We wzorach tych stosowany jest współczynnik obniżenia wartości nieruchomości na skutek lokalizacji urządzenia w dokumentacji planistycznej, który wnioskując z opisu (str. 36) wyznaczany jest na podstawie regulacji planistycznych odnoszących się do przedmiotowej nieruchomości. Niezależnie od niejasnych sformułowań opisu sugerujących uwzględnianie go w ramach roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest on jednak, przy arbitralnie przyjętej wielkości, zastosowany do wyliczenia zmniejszenia wartości nieruchomości. Rzeczoznawca w ramach przyjętego wzoru uwzględnia także czynnik nazwany „ustaleniem średnioważonego współczynnika zmniejszenia wartości nieruchomości spowodowanego posadowieniem linii elektroenergetycznej na nieruchomości oraz ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”, w którym różnicuje ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w pasie eksploatacyjnym i pozostałej części pasa technologicznego oraz uwzględnia szkodę wynikającą z § 43 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wyceny. Opis sposobu wyliczenia wartości tego czynnika jest bardzo niejasny, nie uzasadnia przyjęcia konkretnych wartości zróżnicowania ograniczenia korzystania z nieruchomości w pasie eksploatacyjnym. Wskazywane w nim ogólnikowo ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości ze względu na przekroczenie poziomów pola elektromagnetycznego wydają się przy tym wzbudzać wątpliwości co do zasadności skoro jednocześnie operat pomijaniu przy szacowaniu obniżenia wartości nieruchomości rolnych wytycznej z § 43 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wyceny, jaką jest zmiana warunków korzystania z nieruchomości. Jakkolwiek taki sposób wyliczenia wydaje się korzystniejszy dla skarżącego, to jednak taka wewnętrzna sprzeczność w operacie z całą pewnością poddaje w wątpliwość jego wiarygodność.

W kontekście tych niejasności sporządzonego operatu szacunkowego istotne wątpliwości budzi ocena Sądu, iż organy administracji publicznej wydające decyzje w sprawie dopełniły obowiązków wynikających z art. 7, 75 i 77 § 1, 80 i 107 § 3 k.p.a. W ocenie Rzecznika organy pomimo deklaratywnego powoływania się w decyzji na dokonanie samodzielnej oceny waloru dowodowego operatu szacunkowego w oparciu o art. 75 i 80 k.p.a. takiej oceny jednak nie dokonały. Uzasadnienia obu decyzji skupiają się na opisanu wynikających z przepisów prawnych wytycznych odnoszących się do ustalenia odszkodowania oraz przytoczeniu poszczególnych fragmentów operatu, w tym także tych wskazujących na nieuwzględnienie w operacie znacznej części wynikających z przepisów wytycznych. Nie zawierają jednak argumentacji uzasadniającej powody ich pominięcia ani nie weryfikują w kontekście zgodności z przytoczonymi przepisami wyliczeń zawartych

w operacie szacunkowym. Ma to w ocenie organów znajdować uzasadnienie w statusie i specjalistycznej wiedzy rzeczoznawcy majątkowego, co zgodnie z przywoływanymi w uzasadnieniu decyzji poglądami orzecznictwa sądów administracyjnych przesądza o niemożności kontroli merytorycznej zasadności opinii rzeczoznawcy majątkowego. W konsekwencji zarzuty skarżącej wskazujące na wadliwość sporządzonego operatu mogą - w ocenie organów - zostać zweryfikowane jedynie w trybie pozaprosesowej umowy z organizacją zawodową rzeczoznawców majątkowych, zawieranej w oparciu o art. 157 ust. 1 u.g.n.

Ten brak rzetelnej oceny operatu dowodowego przez organy wydające decyzje w sprawie został dostrzeżony przez Sąd, który wyraził swoje wątpliwości co do należytej staranności tej oceny i odniesienia się w pełni do stawianych przez skarżącą zarzutów. W szczególności te zastrzeżenia sąd odniósł do uzasadnienia decyzji organu II instancji, które także w jego ocenie sprowadza się do przywołania zastosowanych przepisów i omówienia zasad odnoszących się do wyliczania odszkodowania oraz podtrzymania ustaleń organu I instancji. Zdaniem Sądu nie świadczy to jednak o wadliwości postępowania dowodowego w sprawie, ale jedynie o naruszeniu art. 107 § 3 k.p.a. określającego elementy uzasadnienia decyzji administracyjnej, co w świetle art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. nie uzasadnia uwzględnienia skargi, gdyż naruszenie to nie ma istotnego wpływu na wynik sprawy.

Z uzasadnienia Sądu wynika, że podstawą takiego uznania jest dokonana przez Sąd samodzielna analiza operatu szacunkowego. W oparciu o tą analizę Sąd uzasadnia prawidłowość wyceny sporządzonej przez rzeczoznawcę wskazując na brak wpływu wywieranego przez linie energetyczne na zmianę warunków korzystania z nieruchomości rolnych czy zmianę ich przydatności użytkowej (§ 43 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wyceny). Sąd wykazuje także, iż wyliczenia zawarte w operacie uwzględniają skutki spowodowane obowiązkiem udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. (§ 43 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wyceny). Z tego względu Sąd uznał, iż organy administracji były uprawnione do oparcia swojego rozstrzygnięcia na kwestionowanym przez skarżącą operacie szacunkowym i nie były zobowiązane do wystąpienia o jego weryfikację przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, o co wносиła skarżąca. Sąd podzielił w tym zakresie stanowisko organów o braku możliwości weryfikacji w postępowaniu administracyjnym operatu w zakresie, w jakim miałyby ona dotyczyć wiadomości specjalnych. Nie ogranicza to jednak, w ocenie Sądu, możliwości samodzielnego zlecenia weryfikacji operatu przez stronę.

Rzecznik nie podziela stanowiska Sądu co do prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, na którym oparta została zaskarżona decyzja. Wskazane wyżej niekonsekwencje i niejasności nie pozwalają na pełną i właściwą ocenę dowodu w postaci operatu szacunkowego, który jest przecież podstawowym środkiem dowodowym przeprowadzanym w postępowaniu o odszkodowanie za ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Nieścisłości i sprzeczności operatu w istocie powodują, że Sad w wyroku zmuszony był nie tyle dokonać jego oceny, ile jego wykładni tłumacząc – w zastępstwie rzeczoznawcy – jakie były jego intencje i motywy przyjętych wyliczeń.

W stanowisku Rzecznika przedstawionym w postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji uzasadniono szczegółowo, iż organ administracji jest zobowiązany z mocy art. 7, 77 § 1, 80 k.p.a. zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, oceniając także jego przydatność do wykazywania okoliczności mających znaczenie dla rozpoznania sprawy.

Bardzo trafnie wypowiedział się na ten temat Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 października 2016 r. (I OSK 3148/14, publ. CBOSA) podnosząc, iż „to do organu administracji publicznej, orzekającego w przedmiocie odszkodowania, należy ocena czy stronie przysługuje odszkodowanie. Operat szacunkowy stanowi opinię sporządzoną w oparciu o wiedzę specjalistyczną rzeczoznawcy majątkowego. Organ natomiast ma obowiązek w ramach prowadzonego postępowania ustalić stan faktyczny całej sprawy objętej tym postępowaniem i dokonać prawidłowej subsumpcji pod właściwe przepisy prawa. Operat stanowi - jako dowód - pomoc dla organu przy ustalaniu wysokości odszkodowania i wpływa bezpośrednio na treść decyzji ustalającej wysokość odszkodowania dla strony wyłączonej, a zatem winien spełniać wymogi formalne określone w ww. rozporządzeniu. Tylko operat szacunkowy spełniający warunki formalne, ale również oparty na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym wychwyceniu cech różniących te nieruchomości od nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących, może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy. (...) Należy przy tym podkreślić, że rzeczoznawca, dokonując wyceny określonej nieruchomości, powinien nie tylko bardzo starannie dobierać transakcje służące jako materiał porównawczy, lecz również sporządzić operat szacunkowy w taki sposób, żeby operat - będąc kluczowym dowodem w sprawie, był zrozumiały i służył celom, dla których został sporządzony (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 961/11; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 46/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Wa 1682/10 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 869/08 -

wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>)."

Ocena operatu nie może więc ograniczać się jedynie do tego, czy rzeczoznawca majątkowy przywołuje w operacie właściwe podstawy prawne, na podstawie których dokonuje szacowania nieruchomości, ale także musi ocenić, czy te normy zostały właściwie uwzględnione w metodologii wyceny nieruchomości w operacie szacunkowym. Rzeczoznawca majątkowy winien zawrzeć w opinii uzasadnienie wskazujące na właściwy dobór nieruchomości przeznaczonych do celów porównawczych (m.in. położenie, wielkość, kształt, stan zagospodarowania, w tym uzbrojenie działek, dojazd do nich, oraz zabudowę) i ustalenie istotnych cech różniących nieruchomości, jak też uzasadnienie wskazujące na właściwe ustalenie współczynników korygujących (wyrok NSA z 8 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2012/06, publ. CBOSA). Stwierdzenie, że organ administracji nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego należy rozumieć w ten sposób, że organ administracji nie może - zamiast rzeczoznawcy majątkowego i wbrew jego opinii - przyjąć, że wartość nieruchomości jest inna niż przyjął to rzeczoznawca majątkowy. Organ administracji może natomiast - jest wręcz do tego obowiązany jako jedyny podmiot uprawniony do oceny dowodu, jakim jest operat szacunkowy - domagać się wyjaśnień od rzeczoznawcy majątkowego w razie, gdy operat czy to zdaniem organu administracji, czy strony postępowania zawiera błędy lub stwierdzenia nieodpowiadające rzeczywistości (vide wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 1611/12, z 8 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 364/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 października 2016 r., II SA/Gd 166/16, wszyst. publ. CBOSA). Konwalidacja tych wad postępowania dowodowego nie może nastąpić na etapie postępowania sądownoadministracyjnego, gdyż zupełnie inny jest charakter orzekania w tym postępowaniu i znacznie ograniczone jest postępowanie dowodowe.

Właściwe, jasne i precyzyjne uzasadnienie przez rzeczoznawcę majątkowego wartości nieruchomości w operacie szacunkowym ma także bardzo istotne znaczenie dla stron postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania. Należy bowiem dostrzegać, iż w wielu przypadkach kwota należnego odszkodowania nie jest możliwa do ustalenia poprzez proste porównanie jej z cenami rynkowymi sprzedaży bądź dzierżawy nieruchomości. Jest to regułą w przypadku odszkodowań za ograniczenie korzystania z nieruchomości, za które oszacowanie odszkodowania nie jest w zasadzie możliwe bez specjalistycznej wiedzy rzeczoznawcy majątkowego. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego ani ustawy o gospodarce nieruchomościami nie nakładają na stronę obowiązku zlecenia sporządzenia operatu szacunkowego, który może posłużyć im do wyliczenia na własne potrzeby wartości należnego odszkodowania. Z tego względu przeważnie dopiero operat szacunkowy sporządzony w ramach postępowania

administracyjnego daje stronie możliwość oceny słuszności swoich roszczeń w kontekście powołanych przez rzeczoznawcę przepisów i opisaną metodologią szacowania nieruchomości. W przedmiotowej sprawie tak nie było, gdyż - jak wyżej zostało to wykazane - nie pozwalał on na właściwą ocenę uwzględnienia w nim zmniejszenia wartości nieruchomości, zgodnie z dyrektywami z art. 128 ust. 4 u.g.n. i § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny.

W ocenie Rzecznika nie można w takiej sytuacji zgodzić się z poglądem sądu, iż skoro art. 157 u.g.n. nie ogranicza strony postępowania w możliwości zwrócenia się do organizacji zawodowej rzeczoznawców z wnioskiem o dokonanie oceny kwestionowanego operatu, to na niej, a nie na organie, ciąży obowiązek zweryfikowania jego prawidłowości. Rzecznik ma świadomość, iż stanowisko takie jest przyjmowane w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych, jednakże w jego ocenie nie może być ono mechanicznie recypowane.

Rzecznik chciałby w tym zakresie przywołać odmienną linię orzeczniczą sądów administracyjnych, która akcentuje brak możliwości wymagania od strony postępowania poparcia zarzutów zgłoszonych wobec operatu szacunkowego dodatkowymi kwalifikowanymi dowodami (np. oceną organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych), bez uprzedniego wyczerpania przez ten organ możliwości oceny wartości dowodowej operatu szacunkowego we własnym zakresie na podstawie art. 77 i 80 k.p.a. (tak NSA: w wyroku z 5 października 2009 r., sygn. akt I OSK 1444/08, wyroku z 23 października 2014 r. sygn. akt I OSK 534/13, a w szczególności w wyroku z 26 lutego 2014 r., I OSK 1568/13, wszystkie publ. CBOSA). W ocenie Rzecznika słuszna jest przedstawiona w tym ostatnim wyroku argumentacja, iż „o ocenę prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego może wystąpić do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych także organ orzekający, jeżeli poweźmie wątpliwości, których nie zdoła wyjaśnić we własnym zakresie nawet z udziałem autora operatu szacunkowego. Jeżeli natomiast strona zgłasza wniosek do organu o takie wystąpienie do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych - jak miało to miejsce w niniejszej sprawie - to organ może odmówić takiego wystąpienia, jeżeli wykaże - w myśl art. 7 k.p.a. - że wyjaśnienie zgłoszonych zarzutów nie wymaga takiego wystąpienia” (tak także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 października 2014 r., I SA/Wa 294/14 czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 grudnia 2014 r., IV SA/Wa 1956/14, wszystkie publ. CBOSA).

W ocenie Rzecznika taka wykładnia uzasadniona jest konstytucyjną ochroną prawa własności oraz istotą postępowania administracyjnego, ukształtowanego według zasad inkwizycyjności i oficjalności. Należy także dostrzegać, iż kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje możliwości ustanowienia dla strony w tym postępowania

pełnomocnika prawnego z urzędu. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie pozwala także na uznanie, iż strona jest zobowiązana ponosić negatywne konsekwencje zastępowania organu administracji w przejawianiu inicjatywy dowodowej, skoro ani kodeks postępowania administracyjnego ani ustawa o gospodarce nieruchomościami *expressis verbis* takiego obowiązku nie wprowadzają. Strona, która nie jest reprezentowana przez fachowego pełnomocnika, może nie mieć świadomości, iż organ oczekuje od niej nie tylko przedstawienia zarzutów odnoszących się do dostrzeżonych wad operatu, ale przede wszystkim wykazania jego wadliwości innym operatem szacunkowym bądź opinią organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. W postępowaniu administracyjnym nie można bowiem, zdaniem Rzecznika, przyjmować jako zasady cywilnoprawnych uregulowań dotyczących rozkładu ciężaru dowodu, które właściwe są dla postępowań opartych na zasadzie kontradyktoryjności. W postępowaniu administracyjnym opartym na obowiązku organu wszechstronnego zebrania materiału dowodowego (art. 77 § 1 k.p.a.) organ jest zobowiązany do uwzględnienia żądania strony co do przeprowadzenia dowodu na okoliczność mającą znaczenie dla sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.). Odstępstwo od tej zasady może nastąpić jedynie wtedy, gdy dowód został zgłoszony przez stronę na okoliczność nie mającą znaczenia dla sprawy bądź zgłoszony został przez stronę na okoliczność już dostatecznie wyjaśnioną innymi dowodami, jeżeli strona zgłosiła go po zakończeniu stadium postępowania dowodowego (art. 78 § 2 k.p.a.).

W szczególności nie można uznawać za obowiązek strony kwestionującej prawidłowość sporządzenia operatu szacunkowego przedłożenie pozaprocesowej oceny tego operatu przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych. Przeciwno temu przemawia, co szerzej zaprezentowano w stanowisku Rzecznika przedstawionym w trakcie postępowania przed sądem I instancji, nie tylko znaczny koszt takiej opinii, ale również, wynikająca z jej pozaprocesowego charakteru niemożność wystąpienia o zaliczkowe pokrycie jej przez organ w ramach kosztów postępowania i ostatecznego rozliczenia jej w ramach tych kosztów. Brak środków finansowych niezbędnych do podważenia prawidłowości wydanych decyzji nie może prowadzić do pozbawienia strony możliwości obrony jej słusznego interesu majątkowego, objętego ochroną przez art. 64 ust. 1-3 Konstytucji.

Ponadto biorąc pod uwagę interes strony postępowania bardziej zasadnym niż kosztowna opinia organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych może być dopuszczenie przez organ, w ramach postępowania administracyjnego, kolejnego operatu szacunkowego przygotowanego na zlecenie organu bądź strony, który ustali wysokość odszkodowania w sposób nie budzący istotnych wątpliwości. Bardzo ważne w tym kontekście wydaje się być jasne informowanie stron przez organ postępowania administracyjnego o swojej ocenie zgromadzonego materiału dowodowego i przysługujących stronom środkach dowodowych.

Z tego względu, przyjęta przez Wojewodę Podlaskiego wykładnia, uznająca, iż w sytuacji istnienia poważnych wątpliwości co do prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego to na stronie postępowania - niezależnie od możliwości wydatkowania przez nią środków na weryfikację prawidłowości operatu - leży ciężar dowodu wykazania wadliwości operatu, narusza art. 7, 77 § 1, 78 § 1 i 2 k.p.a.

W wyniku tej wykładni organ w istocie zaniechał dokonania, w kontekście całokształtu możliwego do zgromadzenia materiału dowodowego, oceny przydatności dowodu w postaci operatu szacunkowego dla ustalenia właściwej wysokości należnego stronie skarżącej odszkodowania, czym naruszył art. 80 k.p.a.

Ocena operatu szacunkowego nie znalazła także swojego właściwego odzwierciedlenia w treści uzasadnienia decyzji organu drugiej instancji, który ograniczył się do przytoczenia sformułowań zawartych w operacie i uzasadnieniu organu pierwszej instancji. Nie wyjaśnił przy tym, czym kierował się akceptując lakoniczną ocenę organu pierwszej instancji odnoszącą się do braku uwzględnienia w operacie szacunkowym części wytycznych z § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny i nie odniósł się przy tym do oceny spójności metodologii wyliczenia przez rzeczoznawcę odszkodowania metodą parametryczną. W tym zakresie należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu, iż organ naruszył przez to art. 107 § 3 k.p.a, gdyż w uzasadnieniu faktycznym decyzji nie opisał wystarczająco dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których odrzucił zgłaszany przez stronę wniosek dowodowy.

Rzecznik nie podziela jednak stanowiska Sądu, iż wyżej przytoczone uchybienia mogą być zakwalifikowane jedynie jako naruszenie zasad właściwego sporządzania uzasadnienia decyzji, nie stanowiące istotnego naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, mającego wpływ na wynik sprawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się bowiem, iż „obowiązek sporządzenia uzasadnienia decyzji odpowiadającego wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a. stanowi realizację w postępowaniu administracyjnym zasady przekonywania. Prawidłowo sporządzone uzasadnienie daje również możliwość pełnej i merytorycznej weryfikacji decyzji w postępowaniu sądowym, w toku którego nie jest możliwe uzupełnienie przeprowadzonego postępowania administracyjnego o stosowną argumentację prawną, i wyręczenie w ten sposób organów administracji w dokonaniu oceny w kwestii spełnienia przesłanek ustawowych, uzasadniających wydanie konkretnej decyzji” – zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 października 2016 r., (II OSK 110/15, publ. CBOSA).

W ocenie Rzecznika niesporządzenie właściwego uzasadnienia decyzji jest konsekwencją naruszenia w poprzedzającym wydanie decyzji postępowaniu podstawowych reguł postępowania administracyjnego, w szczególności poprzez niezebraenie pełnego

materiału dowodowego, pominięcie żądania strony weryfikacji podstawowego dowodu dla rozstrzygnięcia sprawy, co spowodowało oparcie rozstrzygnięcia na dowodzie, nieodnoszącym się w sposób klarowny do istotnych elementów wpływających na obniżenie wartości nieruchomości. Wady postępowania dowodowego przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji były na tyle istotne, iż koniecznym ze względu na zasadę dwuinstancyjności postępowania było uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

W ocenie Rzecznika, powyżej opisane zarzuty jednoznacznie wskazują na naruszenie przez zaskarżoną decyzję przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. na ustalenie wysokości należnego skarżącym odszkodowania. Uzasadniało to uchylenie przez Sąd tej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. Ze względu na zarzuty dotyczące braku właściwej oceny kluczowego dla postępowania środka dowodowego, jakim jest operat szacunkowy, niezbędne dla właściwego i pełnego rozpoznania sprawy z poszanowaniem zasady dwuinstancyjności jest uchylenie również przez sąd, w oparciu o art. 135 p.p.s.a., wydanej w sprawie decyzji organu pierwszej instancji.

Z powyższych względów wnoszę jak w petitum skargi kasacyjnej.