



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 27 marca 2017 r.

IV.7006.247.2015.ZA

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Białymstoku
ul. H. Sienkiewicza 84
15-950 Białystok**

Skarżący:

D. O.

Z.

B.

Uczestnicy:

1) P.S.E S.A.

ul.

K.

2) E.N.O. S.A.

G.

O.

reprezentowany

przez

r. pr. B. W.

G.

O.

3. W. O.

Z.

B.

Organ:

Wojewoda Podlaski

ul. Mickiewicza 3

15-213 Białystok

Sygn. akt: II SA/Bk 138/17

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.), Rzecznik Praw Obywatelskich

zglasza udział

w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawie o sygn. akt II SA/Bk 138/17 toczącym się ze skargi Pani D. O. na 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 nieruchomości położoną w gmina B , powiat , województwo podlaskie, oznaczoną numerem geodezyjnym działki o pow. 10,2382 ha i 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

i wnosi

o uchylenie w całości na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. zaskarżonej decyzji jako naruszającej w sposób istotny szereg niżej przytoczonych przepisów procesowych oraz uchylenie w oparciu o art. 135 p.p.s.a. decyzji ją poprzedzającej w całości i przekazanie sprawy Staroście Suwalskiemu do ponownego rozpatrzenia.

Decyzji tej Rzecznik stawia zarzut naruszenia:

- art. 7, 77 § 1 i 107 § 3 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 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 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 błędną ocenę wartości dowodowej sporządzonego operatu szacunkowego pod kątem kompletności, pomimo że nie zawiera on wyliczeń odnoszących się do trzech z czterech prawem określonych wytycznych co do zasad określania zmniejszenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n.;

- 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 o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, 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.”) poprzez ustalenie odszkodowania nieodpowiadającego wartości poniesionych szkód na skutek założenia i przeprowadzenia linii elektroenergetycznej przez nieruchomość skarżącą.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wniosła skargę Pani D. O. wskazując, iż w wyniku realizacji inwestycji w postaci budowy napowietrznej dwutorowej linii elektroenergetycznej 400kV relacji Ełk – granica RP zostały naruszone jej konstytucyjne prawa podmiotowe, w tym w szczególności prawo własności i prawo do sądu.

Skarżąca w nadsyłanej Rzecznikowi korespondencji podnosiła, iż w toku postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania za szkody powstałe wskutek założenia i przeprowadzenia linii elektroenergetycznej rzeczoznawca majątkowy błędnie określił w operacie szacunkowym wysokość należnego jej odszkodowania. Ustalenia zawarte w operacie nie zostały - w ocenie skarżącej – poddane właściwej ocenie przez prowadzącego postępowanie Starostę, który pominął przedstawione przez skarżącą zastrzeżenia odnoszące się do prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego i wydał w dniu 7 listopada 2016 r. decyzję o odszkodowaniu za szkody powstałe na nieruchomości położonej w obrębie B , gmina B , powiat s , województwo podlaskie, składającej się z działki nr i nr , KW SU1S/00018771/7 i KW SU1S/00034166/1 w związku z założeniem i przeprowadzaniem napowietrznej linii elektroenergetycznej 400kV Ełk – Granica RP, określając wysokość odszkodowania na kwotę 54.408,00 zł.

Od decyzji tej skarżąca pismem z dnia 6 grudnia 2016 r. wniosła odwołanie zarzucając jej naruszenie:

- art. 130 ust. 1 i 2 u.g.n. poprzez wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie w sposób nieodpowiadający poniesionym szkodom i wydanej na podstawie wadliwie sporządzonego 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,

oraz art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a. polegające na braku ustalenia stanu faktycznego dotyczącego wysokości poniesionych szkód i zmniejszenia wartości nieruchomości.

Z tego względu wniosła ona o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W swoim odwołaniu skarżąca - powołując się na podnoszone przez nią istotne wątpliwości co do oszacowania szkody w operacie - złożyła wniosek o wystąpienie przez organ do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych celem dokonania oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego.

Wniosek ten jednak nie został uwzględniony przez organ, który ostateczną decyzją Wojewody Podlaskiego z dnia 15 grudnia 2016 r. (znak: WG-VI.7534.197.2016.SI) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty. Od decyzji tej skarżąca, w przepisany prawem terminie, wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku zarzucając jej naruszenie:

a) przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 130 ust. 1 i 2 u.g.n. poprzez wydanie decyzji ustalającej odszkodowanie na podstawie błędnego operatu szacunkowego;

2) art. 134 ust. 1 i 2 u.g.n., poprzez nieuwzględnienie w decyzji właściwej wartości rynkowej nieruchomości, jej stanu, położenia i sposobu użytkowania;

b) przepisów prawa procesowego, tj.

art. 7, 77 § 1, 107 § 3 k.p.a. polegające na braku ustalenia stanu faktycznego dotyczącego wysokości poniesionych szkód i zmniejszenia wartości nieruchomości.

Rzecznik po analizie nadesłanej dokumentacji i po zapoznaniu się z aktami postępowania uznał za zasadne przystąpienie do przedmiotowego postępowania i przedstawienie stanowiska wnoszącego o uchylenie zaskarżonej decyzji Wojewody Podlaskiego jako wydanej z naruszeniem przepisów prawnych.

Rzecznik w pierwszej kolejności wskazuje na niepełne wyjaśnienie przez Wojewodę Podlaskiego wszystkich okoliczności faktycznych sprawy i oparcie zaskarżonej decyzji

o niepełną ocenę - rozpatrywanej na skutek odwołania skarżącej - decyzji Starosty i zgromadzonego w postępowaniu przed organem pierwszej instancji materiału dowodowego. Organ drugiej instancji powielił bowiem zawarte w uzasadnieniu decyzji pierwszoinstancyjnej ustalenia w przedmiocie wysokości należnego skarżącej odszkodowania, które zostały powzięte na podstawie niepełnej i błędnej oceny oszacowania tego odszkodowania w operacie szacunkowym. Organ drugiej instancji odmówił tym samym wnikliwego rozpatrzenia bardzo istotnych okoliczności sprawy, jakimi były przedstawiane, zarówno w toku postępowania przed organem pierwszej jak i drugiej instancji, zarzuty co do nieuwzględnienia w operacie wszystkich szkód, za które należne jest odszkodowanie. Skarżąca w postępowaniach przed oboma wskazanymi wyżej organami administracji publicznej wносиła również o skorzystanie z możliwości wystąpienia przez organ do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego.

W ocenie Rzecznika należy podzielić zarzut skarżącej, iż organy administracji, wydające w tej sprawie decyzje nie dokonały pełnej i samodzielnej oceny operatu szacunkowego odnoszącego się do szkód wynikających z wydania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, ani też nie uzupełniły w trybie art. 136 k.p.a. postępowania dowodowego poprzez wystąpienie na podstawie art. 157 ust. 1 u.g.n do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o ocenę sporządzenia prawidłowości operatu. W uzasadnieniach wydanych w sprawie decyzji organy przywołały co prawda pogląd, iż operat szacunkowy jest dowodem w sprawie i podlega ocenie, tak jak każdy inny dowód, stosownie do treści art. 77 § 1 k.p.a., jednakże same odmówiły dokonania takiej oceny wspomnianego operatu. Powołały się przy tym na status rzeczoznawcy majątkowego, który zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest zbliżony do statusu osoby zaufania publicznego. Z tego względu organy nie mogą wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponują wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Podniosły przy tym, iż jeżeli w ocenie skarżącej operat ten został sporządzony nieprawidłowo, to mogła ona zawrzeć samodzielnie umowę z organizacją zawodową rzeczoznawców majątkowych w przedmiocie oceny prawidłowości jego sporządzenia.

Argumentacja ta w ocenie Rzecznika jest niezgodna z zasadą praworządności i podstawowymi regułami postępowania administracyjnego. Zasada praworządności wyrażona w art. 6 i 7 k.p.a., mająca walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), nakazuje organom administracji publicznej w toku postępowania podejmowanie z urzędu lub na wniosek stron wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Z normą tą skorelowane są przepisy art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a., zgodnie z którymi organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy i na podstawie jego całokształtu stwierdzić, czy dana okoliczność została udowodniona.

Powyższe obowiązki, w sposób oczywisty, w toku postępowania administracyjnego obciążają organy administracji publicznej, które nie mogą się od nich zwolnić powołując się na wiadomości specjalne, posiadane przez rzeczoznawcę majątkowego, czy status rzeczoznawcy majątkowego w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Art. 156 u.g.n. stanowi, iż operat szacunkowy jest formą sporządzonej na piśmie opinii rzeczoznawcy majątkowego o wartości nieruchomości. W toku postępowania administracyjnego stanowi dowód z opinii biegłego, który podlega takim samym dyrektywom procesowym, jak inne dowody przeprowadzane w postępowaniu administracyjnym, a więc m. in. podlega wszechstronnej ocenie organu na podstawie art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Sama okoliczność sporządzenia operatu przez rzeczoznawcę majątkowego posiadającego wiedzę specjalną nie zwalnia organów z obowiązku całościowego wyjaśnienia sprawy i oceny przeprowadzonych dowodów, gdyż to organ administracji, a nie biegły, posiada kompetencję, ale i obowiązek załatwienia sprawy decyzją. Wynika to wprost z art. 130 ust. 2 u.g.n., który wskazuje, że ustalenie wartości odszkodowania następuje przez organ, a operat szacunkowy jest jedynie opinią rzeczoznawcy majątkowego, określającą wartość nieruchomości.

W doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowane jest stanowisko, iż organ ocenia swobodnie opinię biegłego na podstawie zasad wiedzy, nie jest więc skrzepowany tą opinią. Organ nie może przy tym ograniczyć się w uzasadnieniu decyzji do powołania się na konkluzję zawartą w opinii biegłego, lecz obowiązany jest sprawdzić, na jakich przesłankach biegły oparł swoją konkluzję i skontrolować prawidłowość rozumowania biegłego" (E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze, Warszawa 1970, s. 178 i 179). Dowód z opinii biegłego podlega ocenie organu - tak jak każdy dowód - z zastosowaniem zasady swobodnej oceny dowodów wyrażonej w art. 80 k.p.a.

W wyroku z dnia 20 sierpnia 2013 r. (sygn. akt II OSK 829/12, baza CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rzeczoznawca majątkowy ma pewien wpływ na ustalenie wartości nieruchomości, skoro organ dokonuje tego określenia na podstawie sporządzonego przez niego operatu szacunkowego. Nie oznacza to jednak związania organu ustaleniami opinii rzeczoznawcy majątkowego. Na organie spoczywa obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy i podjęcia niezbędnych działań dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i należytej opłaty, a zatem i obowiązek oceny wiarygodności sporządzonej opinii. Organ ma obowiązek ocenić na podstawie art. 80 k.p.a. wartość dowodową operatu szacunkowego, a więc sprawdzić, czy operat spełnia wszystkie wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Przy czym, co istotne, regulacja zawarta w art. 156 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którą rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego, nie zwalnia organu administracji z oceny operatu szacunkowego, jak

każdego dowodu zgromadzonego w sprawie. Operat szacunkowy stanowi wprawdzie sformalizowaną prawnie opinię rzeczoznawcy majątkowego wydawaną w zakresie posiadanych przez niego wiadomości specjalnych odnośnie szacowania nieruchomości, ale jest on dowodem w sprawie i podlega ocenie, tak jak każdy inny dowód, stosownie do art. 77 § 1 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 1930/11, baza CBOSA).

Rzecznik wskazuje przy tym, iż w przypadku istniejących, uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, których rozstrzygnięcie w ocenie organu wymaga wiadomości specjalnych, organ powinien wystąpić o kontrolę prawidłowości sporządzania operatu do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych w trybie art. 157 u.g.n. Organ nie może przerzucać swoich obowiązków na strony postępowania, gdyż ciężar wyjaśnienia wszelkich wątpliwości dotyczących stanu faktycznego sprawy, przeprowadzenia całościowego postępowania dowodowego oraz wnikliwej oceny przedstawionych dowodów w sposób oczywisty obciąża organ prowadzący postępowanie. Przedstawiana niekiedy w orzecznictwie sądów administracyjnych teza, iż w wypadku kwestionowania operatu uznanego przez organ za wiarygodny, na stronę przechodzi ciężar dowodzenia wadliwości operatu, w tym również poprzez uzyskanie oceny organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2015 r., II SA/Sz 815/15, baza CBOSA) nie znajduje wystarczającej podstawy prawnej ani w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego ani przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Bardzo istotne w tym wypadku jest także to, iż przerzucanie ciężaru kontroli prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego na stronę postępowania administracyjnego prowadzi do przeprowadzania tej kontroli poza postępowaniem administracyjnym. W takim wypadku bowiem, gdy organ odmówi przeprowadzenia dowodu z oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, strona w celu zweryfikowania prawidłowości sporządzenia operatu jest zmuszona do zawierania z tą organizacją pozaprocessowej odpłatnej umowy cywilnej. Koszt sporządzenia takiej umowy będzie więc obciążeniem strony, co stoi w oczywistej sprzeczności z podstawową zasadą określającą zasady ponoszenia kosztów postępowania administracyjnego. Z art. 262 § 1 k.p.a. wynika bowiem jednoznacznie, iż kosztami postępowania można obciążyć stronę wyłącznie wtedy, gdyby koszty te wynikły z winy strony bądź zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W orzecznictwie wskazuje się nawet, iż zasadność obciążenia strony kosztami postępowania powstaje wtedy, gdy „organ spełnił jej żądanie w sprawie przeprowadzenia dowodu, nie posiadając jednocześnie jakichkolwiek wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy i stwierdzając, że przeprowadzenie takiego dowodu jest całkowicie zbędne” (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 września 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 714/13, baza CBOSA).

Rzecznik wskazuje przy tym, iż koszty oceny operatu szacunkowego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych są wysokie (sięgają często wysokości kilku czy kilkunastu tysięcy złotych), a strona - wobec przeprowadzania ich poza postępowaniem administracyjnym – będzie musiała je samodzielnie wydatkować. Wysokość tych kosztów może powodować, iż strona kwestionująca operat szacunkowy nie będzie w stanie ich ponieść, bądź ze względu na perspektywę ich poniesienia odstąpi od kwestionowania kluczowego dla określania wysokości odszkodowania dowodu, jakim jest operat szacunkowy. Ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego przeprowadzana w ramach postępowania administracyjnego, co jest uzasadnione chociażby ogólnymi regułami postępowania administracyjnego, prowadziłyby do obciążenia tymi kosztami organu administracji, a w przypadku uznania, iż całokształt materiału dowodowego nie uzasadnia wystąpienia przez organ z urzędu o ocenę operatu przez organizację rzeczoznawców majątkowych, umożliwiłoby stronie chociażby ubieganie się o zwolnienie z obowiązku ponoszenia kosztów na podstawie art. 267 k.p.a., w przypadku gdyby nie była w stanie ich ponieść.

Odmowa uwzględnienia wniosku skarżącej o wystąpienie do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych w celu oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego wydaje się szczególnie niezasadna w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji. Operat, na którym opierają się rozstrzygnięcia organów administracji publicznej obu instancji, pomija bowiem znaczną część wytycznych co do zasad szacowania określonych w rozporządzeniu o wycenie. Zgodnie bowiem z § 43 ust. 3 rozporządzenia o wycenie przy określaniu zmniejszenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 ustawy, uwzględnia się:

- 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.

W operacie szacunkowym rzeczoznawca majątkowy wskazał, iż dwa pierwsze elementy wskazane w przytoczonym powyżej przepisie rozporządzenia są pomijane przy szacowaniu zmniejszenia wartości nieruchomości rolnych i konsekwentnie pominął je przy szacowaniu wartości szkód na potrzeby przedmiotowego postępowania. Biegły pominął także czwarty element polegający na obowiązku udostępniania w przyszłości nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii linii elektroenergetycznej, która obciąża nieruchomość, stwierdzając, iż skutki udostępnienia są

niemożliwe do ustalenia na podstawie cen transakcyjnych nieruchomości obciążonych urządzeniami przesyłowymi. Nie uzasadnił przy tym w operacie, jakie to okoliczności wpływają na odmowę stosowania dwóch pierwszych, wyraźnie wskazanych w rozporządzeniu wytycznych, które powinny być wzięte pod uwagę przy określaniu zmniejszenia wartości nieruchomości. Nie wydaje się także możliwe do zaakceptowania stanowisko rzeczoznawcy stwierdzające niemożność oszacowania obowiązku udostępniania w przyszłości nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwania awarii linii elektroenergetycznej, gdyż jest to absolutnie podstawowy element każdej służebności przesyłu, niezależnie od administracyjnego czy cywilnego charakteru jej powstania i który jako taki musi zostać oszacowany w procesie ustalania odszkodowania bądź wynagrodzenia za jej ustanowienie.

Starosta Suwalski, wydający decyzję o odszkodowaniu w pierwszej instancji, dostrzegając pominięcie wskazanych w rozporządzeniu wytycznych, nie odniósł się jednak w żaden sposób do tego pominięcia, nie ocenił więc w tym zakresie dowodu, jakim jest operat szacunkowy.

Wyjaśnienia przyczyn tego pominięcia nie dokonał także Wojewoda Podlaski działający jako organ II instancji, który ograniczył się w uzasadnieniu decyzji do stwierdzenia, iż organ I instancji dokonał wnikliwej analizy znajdującego się w aktach sprawy operatu szacunkowego, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym, a wszelkie czynniki wpływające na wartość nieruchomości zostały szczegółowo przeanalizowane i uzasadniają stanowisko, że ustalona kwota odszkodowania za szkody powstałe wskutek założenia i przeprowadzenia przez nieruchomość oznaczoną nr geod. 134 i 143 linii elektroenergetycznej 400 kV jest prawidłowa.

Z powyższych względów - w ocenie Rzecznika - nie można zgodzić się z decyzją Wojewody Podlaskiego, iż decyzja organu pierwszej instancji zawierała wnikliwą i pełną ocenę operatu szacunkowego, skoro nie wyjaśnia ona powodów pominięcia bądź odmowy zastosowania trzech z czterech wyznaczników określania zmniejszenia wartości nieruchomości. Z tej przyczyny, w ocenie Rzecznika, właściwym jest postawienie zaskarżonej decyzji zarzutu naruszenia art. 7, 77 § 1 i 107 § 3 k.p.a. w 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. Oczywiście błędna ocena wartości dowodowej sporządzonego operatu szacunkowego pod kątem jego kompletności, pomimo że nie zawiera on wyliczeń odnoszących się do trzech z czterech prawem przewidzianych wytycznych co do zasad określania zmniejszenia wartości nieruchomości, o którym mowa

w art. 128 ust. 4 u.g.n. pozwala także na postawienie zarzutu naruszenia art. 80 k.p.a. w zw. z art. 140 k.p.a. i w zw. z § 43 ust. 3 rozporządzenia o wycenie. Tak istotne naruszenie zasad postępowania dowodowego wpływa w sposób oczywisty na decyzję organu administracji pierwszej instancji, co uzasadniało jej uchylenie przez organ drugiej instancji w celu pełnego i poprawnego przeprowadzenia postępowania dowodowego. Utrzymanie w mocy przez Wojewodę Podlaskiego zakwestionowanej w drodze odwołania decyzji stanowi więc naruszenie art. 138 § 2 k.p.a., gdyż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

W ocenie Rzecznika odmowa uwzględnienia przy szacowaniu wartości nieruchomości utraty jej wartości związanej z trwałym istnieniem na niej infrastruktury przesyłowej, odzwierciedlonym także w regulacjach planistycznych, wymagała analizy i odpowiedniego odniesienia się do niej przez organy administracji w decyzjach wydanych w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym zakończonym zaskarżoną decyzją.

Organy administracji bezkrytycznie przyjęły uznanie przez rzeczoznawcę majątkowego, iż zmniejszenie wartości nieruchomości nie powinno być utożsamiane z ograniczeniem możliwości inwestycyjnych w świetle przywołanego przez niego orzecznictwa sądów administracyjnych. Ograniczenie możliwości sposobu zagospodarowania nieruchomości jest podstawowym elementem wpływającym na jej wartość, a treść art. 128 ust. 4 u.g.n. jednoznacznie wskazuje, iż jeżeli to ograniczenie skutkuje zmniejszeniem się wartości nieruchomości, to odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. Przedstawiane przez rzeczoznawcę orzecznictwo sądów administracyjnych na tle wyznaczonego w planach zagospodarowania przestrzennego przebiegu inwestycji infrastrukturalnych nie może być automatycznie przekładane na sytuację, gdy to w wyniku już zaawansowanego procesu inwestycyjnego dokonywana jest zmiana miejscowego planu i to na dodatek w drodze zarządzenia zastępczego wojewody wobec braku zgody rady gminy na taką zmianę przedmiotowego planu. Nie można przy tym abstrahować od regulacji konstytucyjnych (art. 21 ust. 2 Konstytucji) i ustawowych (art. 128 ust. 1 i 4 u.g.n.), które wprowadzają określony standard odszkodowania za wywłaszczenie. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie jest możliwe jedynie za słusznym odszkodowaniem, co odzwierciedla art. 128 ust. 1 u.g.n. wskazując, iż wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem odpowiadającym wartości tych praw, a zgodnie z art. 128 ust. 4 u.g.n. odszkodowanie za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124-126 powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód, powiększonych o kwotę odpowiadającą zmniejszeniu się wartości nieruchomości. Z powyższych norm wynika, iż kwota odpowiadająca wartości wywłaszczonych nieruchomości, czy tak jak w przypadku ograniczenia korzystania z nieruchomości - kwota odszkodowania za wynikłe z tego ograniczenia szkody, powinna być

przyznana w ramach odszkodowania za wywłaszczenie bądź ograniczenie korzystania z nieruchomości.

Zbliżony wywód na tle roszczenia o wykup nieruchomości z art. 124 ust. 5 u.g.n. wyrażono w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2014 r., (VI ACa 1218/13, LEX nr 1483875), w którym sąd ten odwołując się do art. 21 Konstytucji RP wywiódł, iż w warunkach demokratycznego państwa prawnego ujmowanie słusznego odszkodowania w kategoriach prawnych sprowadza się do zasady ekwiwalentności, tzn. możliwości odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo. Samo zaś ustalanie wysokości i sposobu ustalania odszkodowania za przejęcie powinno zostać oparte o zastosowanie przepisów rozdziału 5 u.g.n "Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości".

Rzecznik wskazuje przy tym, iż teza o zupełności uregulowania wysokości i zasad ustalania odszkodowania za wywłaszczenie w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz odrębności tego odszkodowania za wywłaszczenie od odszkodowań o charakterze cywilnoprawnym jest ugruntowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podnosi się w nim, iż „odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 u.g.n. nie ma charakteru cywilnoprawnego. Wszelkie kwestie związane ze sposobem ustalania wysokości przedmiotowego odszkodowania zostały wyczerpująco unormowane w rozdziale V dział III u.g.n. Regulacja tam zawarta nie przewiduje żadnego odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. i nie daje podstaw do stosowania w drodze analogii rozwiązań cywilnoprawnych do instytucji prawa administracyjnego” – zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2009 r. (I OSK 460/08, baza CBOSA); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 maja 2016 r. (II SA/Sz 45/16, baza CBOSA).

Dokonując wykładni art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 ust. 4 u.g.n. nie można abstrahować od systemowych dyrektyw, które dla postępowania o ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie czy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości poprzez budowę urządzeń infrastruktury przesyłowej wynikają z przepisów konstytucyjnych i prawa europejskiego.

Ograniczenie sposobu korzystania wprowadzone decyzją Starosty Suwalskiego z dnia 17 listopada 2014 r. w bardzo istotny sposób ingeruje w treść prawa własności, jakie przysługuje skarżącej do objętych decyzją nieruchomości. Decyzja ta trwale uniemożliwia inny sposób wykorzystania nieruchomości objętych pasem eksploatacyjnym wybudowanych linii przesyłowych, co ponadto bardzo znacznie utrudnia realną możliwość zbycia nieruchomości czy jej przydatność jako przedmiot zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych. Ograniczenie to ze względu na swoją trwałość i głębokość ingerencji może być uznawane za tzw. faktyczne wywłaszczenie, co uzasadnia konieczność odniesienia się do oceny przyznanego odszkodowania w kontekście konstytucyjnego standardu wywłaszczenia. Określenie warunków

wywłaszczenia w art. 21 ust. 2 Konstytucji jest podyktowane bardzo istotnym znaczeniem prawa własności, którego ochrona jest fundamentem polskiego i europejskiego porządku prawnego. Stanowi o tym już art. 21 ust. 1 Konstytucji ustanawiając ochronę prawa własności jako jedną z podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Własność prywatna w art. 20 Konstytucji określana jest także jako jeden z wyznaczników społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Korelatem tych zasad ustrojowych jest ochrona prawa własności jako podstawowego konstytucyjnego prawa podmiotowego o charakterze majątkowym, gwarantowanego w różnych aspektach przez art. 64 Konstytucji. Ustawa zasadnicza zapewnia każdemu poszanowanie jego podmiotowego prawa do własności (art. 64 ust. 1), a także proklamuje równą dla wszystkich ochronę prawa własności (art. 64 ust. 2). Konstytucja zastrzega także, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę „obowiązek kształtowania prawa własności i poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę. Z przepisu tego wynikają obowiązki ustawodawcy: pozytywny, tj. ustanowienia procedur ochrony tych praw, oraz negatywny, tj. powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub ją ograniczać” (wyrok TK z dnia 25 października 2016 r., SK 71/13, OTK-A 2016/81).

Ochrona prawa własności jest bardzo silnie podkreślana także w uregulowaniach wspólnotowych i prawnomiędzynarodowych. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.

Prawo własności jest chronione także na mocy 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 Konwencja). Na tle tego artykułu w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 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 wazenia potrzeb wynikających z ogólnego interesu społeczeństwa a ochroną podstawowych praw jednostki. Należy także zauważyć, iż jakkolwiek art. 1 Protokołu Nr 1 nie statuuje wprost obowiązku odszkodowania za wywłaszczenie (i wypracowaną właśnie w orzecznictwie ETPC instytucję faktycznego wywłaszczenia), to w orzecznictwie

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z całą stanowczością podkreśla się, iż brak przyznania właściwego odszkodowania za wywłaszczenie narusza tę właściwą równowagę, co jest równoznaczne z naruszeniem art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. 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)

W polskich przepisach ustawowych 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).

Kluczowym dla urzeczywistnienia tej zasady jest więc sposób ustalenia wartości przedmiotu wywłaszczenia bądź wyrządzonej szkody przez ograniczenie prawa własności. W świetle przytoczonych wyżej podstawowych norm krajowego i europejskiego porządku prawnego ustalenie to musi odbywać się w ramach takiego porządku proceduralnego, który gwarantuje zainteresowanym właścicielom możliwość skutecznego zakwestionowania takiego oszacowania wartości szkody, które odpowiada wartości ingerencji w prawo własności.

W ocenie Rzecznika zaskarżona decyzja takiego odszkodowania nie ustaliła, a procedura przyjęta przez organ uniemożliwiła skarżącej obronę swoich praw w postępowaniu administracyjnym. Z tej przyczyny należy uznać, iż zaskarżona decyzja, utrzymując w mocy decyzję organu pierwszej instancji, która ustala odszkodowanie w sposób nieodpowiadający wysokości szkód wynikłych z posadowienia na nieruchomości skarżącej infrastruktury przesyłowej, poprzez pominięcie obniżenia wartości nieruchomości, narusza 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.

Z powyższych przyczyn Rzecznik wnosi jak w petitum swojego pisma.

Załączniki:

4 odpisy skargi