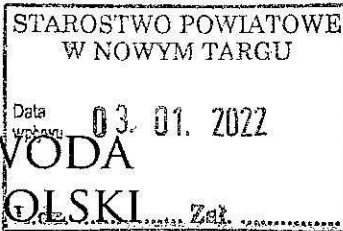




WOJEWODA  
MAŁOPOLSKI



Kraków, 29 grudnia 2021 r.

WS-VI.7534.1.15.2021.MD



## DECYZJA

Na podstawie art. 9a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.) oraz art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), w związku z art. 16 i art. 17 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), po rozpatrzeniu odwołania [redacted] reprezentowanej przez radcę prawnego [redacted], od decyzji Starosty Nowotarskiego z dnia 24 lutego 2021r., znak: GN.VII-7222/dr-gm/213/05,

**uchylam w całości zaskarżoną decyzję i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.**

### UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 24 lutego 2021r., znak: GN.VII-7222/dr-gm/213/05 Starosta Nowotarski orzekł:

- w pkt. 1 o ustaleniu odszkodowania w wysokości: [redacted] zł (słownie: [redacted]) za nieruchomość oznaczoną jako działka nr 6059 o pow. 0,3971 ha i działka nr 6062 o pow. 0,2175 ha, położoną w jednostce ewidencyjnej Rabka-Zdrój, zajęta pod fragment drogi publicznej o kategorii drogi gminnej - ul. Słoneczną,
- w pkt. 2 o przyznaniu ustalonego w punkcie 1 odszkodowania na rzecz [redacted]
- w pkt. 3 o tym, że do zapłaty odszkodowania ustalonego niniejszą decyzją zobowiązuje się Burmistrza Rabki – Zdroju reprezentującego Gminę Rabka-Zdrój w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stanie się ostateczna,

Ustalając wysokość odszkodowania organ I instancji oparł się na operacie szacunkowym z dnia 6 marca 2020r. autorstwa rzeczoznawcy majątkowego [redacted], która oszacowała wartość przedmiotowej nieruchomości na kwotę [redacted] zł

Odwołanie od ww. decyzji złożyła w dniu 17 marca 2021 r. (data wpływu do Starostwa Powiatowego w Nowym Targu) [redacted] reprezentowana przez [redacted] zarzucając jej: *naruszenie art. 78 § 1 kpa poprzez nie uwzględnienie żądań strony odwołującej dotyczących przeprowadzonych dowodów, na okoliczności mające istotne znaczenie dla prawidłowego rozpatrzenia sprawy; rażące naruszenie art. 153 ust 1 w zw. z art 4 pkt. 16 ugn poprzez przyjęcie jako dowodu operatu szacunkowego, który nie spełniał warunku podobieństwa nieruchomości wycenianej z nieruchomościami porównywanymi, a nadto zawarty w operacie opis nieruchomości rzekomo podobnych do nieruchomości wycenianej, jest tak skromny (by nie powiedzieć nieistniejący), że nie można ustalić, czy rzeczywiście, czy też tylko rzekomo te nieruchomości są nieruchomościami podobnymi do nieruchomości wycenianej, a także wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego*



rozpoznania organowi I instancji. Jednocześnie odwołująca powołała się na liczne orzeczenia sądów administracyjnych w tym zakresie.

**Wojewoda Małopolski rozpatrując odwołanie oraz całość materiału dowodowego zebranego w sprawie stwierdził, co następuje:**

Przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego prowadzonego przez Wojewodę Małopolskiego jest kwestia prawidłowości ustalenia i wypłaty odszkodowania na rzecz [REDAKTURA] za nieruchomości oznaczoną jako działka nr 6059 o powierzchni 0,3971 ha i działka nr 6062 o powierzchni 0,2175 ha, położonej w jednostce ewidencyjnej Rabka-Zdrój, przejętą z mocy prawa na własność przez Gminę Rabka-Zdrój z dniem 1 stycznia 1999 r., co potwierdzone zostało w decyzji Wojewody Małopolskiego znak WS-IV. 7533.1.1600.2016.AMS z dnia 24 października 2019 r.,

Niniejsze postępowanie wszczęte zostało na wniosek z dnia 15 listopada 2005 r. złożony przez [REDAKTURA] reprezentującego [REDAKTURA] (który zmarł w dniu 23 maja 2009 r. aktualnie ww. [REDAKTURA] reprezentuje [REDAKTURA]).

W związku z obowiązującymi przepisami prawa normującymi kwestię ustalania wysokości odszkodowania za nieruchomości, które z dniem 1 stycznia 1999 r. w trybie art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998, nr 133, poz. 872) stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego, organ prowadzący postępowanie administracyjne zobowiązany jest powołać biegłego tj. rzeczoznawcę majątkowego w przypadku, gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Opinia biegłego powinna zawierać uzasadnienie, które pozwoliłoby dokonać analizy logiczności i poprawności wniosków, bez wkraczania w sferę wiedzy specjalistycznej. Nie może zatem niniejsza opinia sprowadzać się tylko do przedstawienia zdania biegłego, ale musi przekonywać jako logiczna całość. Biegły winien zatem wskazać i szczegółowo uzasadnić przesłanki, które doprowadziły go do przedstawionych konkluzji, a także na jakich oparł swoje ustalenia i określił wartość przedmiotowej nieruchomości. Brak fachowego uzasadnienia wniosków końcowych uniemożliwia ocenę jej mocy dowodowej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż zgodnie z ugruntowanym w tej materii stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego *opinia wydana przez rzeczoznawcę majątkowego o wysokości odszkodowania nie ma charakteru wiążącego; jest opinią, która podlega ocenie właściwego organu administracyjnego* (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2001 r. sygn. akt I S.A. 833/00). Powyższe oznacza, iż organ nie może ograniczyć się do powołania na konkluzję zawartą w opinii rzeczoznawcy, lecz obowiązany jest sprawdzić, na jakich przesłankach biegły tę konkluzję oparł, i skontrolować prawidłowość tego rozumowania (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2007 r. sygn. akt VIII S.A./Wa 74/07).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 września 2009 r. sygn. akt I OSK 1246/08 *Obowiązkiem organu administracji, jest troska o to, aby opinia rzeczoznawcy majątkowego wyjaśniała wszelkie zgłoszone w postępowaniu przez stronę zarzuty i wątpliwości. Organ administracji opinią tą nie jest związany. Dowód ten podlega swobodnej ocenie co do jego wiarygodności i mocy dowodowej, w kontekście również innych złożonych w sprawie dowodów, w tym wypowiedzi i wyjaśnień złożonych w postępowaniu przez strony. Organ nie może co prawda wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Organ winien jednak dokonać oceny tego dowodu pod względem formalnym, czy nie zawiera on braków, niejasności, itd. Na nim spoczywa obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy i podjęcia niezbędnych działań dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości, a to z kolei wynika z obowiązku oceny wiarygodności sporządzonej opinii. (...) Skoro przedmiotem*

oceny operatu jest prawidłowość jego sporządzenia, to ocena ta musi następować według takich samych zasad, jakie obowiązują przy jego sporządzeniu. Ocena prawidłowości operatu obejmować musi takie kwestie jak: przyjęte sposoby określenia wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i techniki wyceny, sposoby określenia wartości nieruchomości dla określonego celu w zależności od ich rodzaju i przeznaczenia. Innymi słowy, ocena prawidłowości dokonanych przez rzeczoznawców wycen stanowi formę ich weryfikacji pod kątem zgodności z przepisami.

Rzeczoznawca majątkowy dokonujący określenia wartości nieruchomości winien mieć również na uwadze dyspozycję § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego zgodnie z którym: (...) Przy stosowaniu podejścia porównawczego konieczna jest znajomość cen transakcyjnych nieruchomości podobnych do nieruchomości będącej przedmiotem wyceny, a także cech tych nieruchomości wpływających na poziom ich cen. W podejściu porównawczym stosuje się metodę porównywania parami, metodę korygowania ceny średniej albo metodę analizy statystycznej rynku. Zgodnie zaś z ust. 3 (...) Przy metodzie porównywania parami porównuje się nieruchomość będącą przedmiotem wyceny, której cechy są znane, kolejno z nieruchomościami podobnymi, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości". Z kolei ust. 4 rozporządzenia stanowi, iż (...) Przy metodzie korygowania ceny średniej do porównań przyjmuje się z rynku właściwego ze względu na położenie wycenianej nieruchomości co najmniej kilkanaście nieruchomości podobnych, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości (...).

Odszkodowanie w niniejszej sprawie zostało ustalone w oparciu o opinię biegłej tj. [REDAKTOWANA] która w operacie szacunkowym sporządzonym w dniu 6 marca 2020 r. (jego aktualność została potwierdzona w dniu 14 października 2021 r.) oszacowała wartość przedmiotowej nieruchomości na kwotę [REDAKTOWANA] zł. Wartość 1m<sup>2</sup> gruntu została określona na kwotę [REDAKTOWANA] zł

W niniejszej sprawie biegła określiła stan nieruchomości na dzień 29 października 1998 r., tj. na dzień wejścia w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. a poziom cen na dzień 6 marca 2020 r. tj. na datę sporządzenia operatu szacunkowego.

W omawianej sprawie autorka sporządzonej wyceny nieruchomości, dla przedmiotu wyceny położonego w dniu określania jego stanu (29 października 1998 r.), zgodnie z miejscowym planem ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Rabki zatwierdzonym uchwałą nr XIII/115/91 z dnia 27 czerwca 1991 r., w terenach oznaczonych symbolem KL – ulice lokalne (przeznaczenie nieruchomości przeważających wśród gruntów przyległych stanowi zabudowa mieszkaniowa i uzdrowiskowa), określiła wartość nieruchomości, wykorzystując podejście porównawcze, metodę korygowania ceny średniej, przy uwzględnieniu 11 transakcji nieruchomościami gruntowymi zajętymi lub przeznaczonymi pod drogi, położonych na terenie gminy Raba Wyżna (obręby: Raba Wyżna, Skawa oraz Rokiciny Podhalańskie), z uwagi – jak wskazała – na brak transakcji nieruchomościami przeznaczonymi pod drogi na terenie Rabki – Zdrój.

W tym miejscu należy podkreślić, iż w niniejszym przypadku przy określaniu wartości wycenianej nieruchomości nie ma zastosowania § 36 ust.3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, ponieważ przeznaczenie nieruchomości zgodne z celem przejęcia nieruchomości pod drogę publiczną nie spowodowało zwiększenia jej wartości, gdyż było ono tożsame.

W efekcie powyższego rzeczoznawca majątkowy, stosując metodę korygowania ceny średniej, w oparciu o ceny 11 transakcji nieruchomościami drogowymi ze wskazanego powyżej

terenu, po uwzględnieniu atrybutów mających wpływ na wartość nieruchomości, takich jak: lokalizacja (35%), stan zagospodarowania 25 %, możliwości inwestycyjne 20%, znaczenie drogi 10 %, forma zawarcia transakcji 10 %) i skorygowaniu otrzymanej ceny średniej za pomocą stosownych współczynników korygujących odnoszących się do tychże atrybutów, oszacowała wartość prawa własności gruntu przedmiotowej nieruchomości na kwotę [REDACTED] zł/m<sup>2</sup>.

W tym miejscu należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 4 pkt 16 u.g.n. nieruchomość podobna to taka, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość.

Wobec powyższego należy przede wszystkim wskazać, iż wszystkie przyjęte do porównania 11 nieruchomości drogowych nie spełniają kryterium „podobieństwa” przede wszystkim z uwagi na odmienne położenie. Wszystkie one (zlokalizowane w Rabie Wyżnej, Skawie oraz Rokicinach Podhalańskich) położone są bowiem na terenach wiejskich (gmina Raba Wyżna to gmina wiejska). W tym momencie należy przypomnieć, iż wyceniane działki nr 6059 o powierzchni 0,3971 ha i nr 6062 o powierzchni 0,2175 ha, położone w jednostce ewidencyjnej Rabka-Zdrój zlokalizowane są w mieście uzdrowskim Rabka Zdrój, przy ul. Słonecznej w centralnej części miasta, posiadają nawierzchnię asfaltową, zaś ich najbliższe sąsiedztwo stanowią tereny mieszkaniowe i uzdrowskie. Wobec powyższego, skoro na terenie Rabki-Zdrój biegła nie odnotowała transakcji spełniającymi kryterium podobieństwa do nieruchomości wycenianej, to winna ona była rozszerzyć rynek, ale na tereny miejscowości o podobnych walorach tj. o miejskim i uzdrowskim charakterze (czyli np. takie jak Muszyna, Szczawnica, Busko Zdrój, Piwniczna Zdrój, Krynica Zdrój itp.).

W tym kontekście oparcie się przez biegłą w całości na transakcjach nieruchomościami położonych na terenie miejscowości o charakterze wiejskim, w dodatku nieposiadających porównywalnych walorów uzdrowskich nie może zostać uznane za dopuszczalne, tym bardziej że wyraźne różnice w tym zakresie w ogóle nie zostały przez biegłą skorygowane (żadna z przyjętych cech tego nie uwzględnia).

W tej kwestii rację ma [REDACTED] w [REDACTED], która w odwołaniu trafnie podniosła, iż *wszystkie nieruchomości położone są we wsiach Rokiciny Podhalańskie, Skawa, Raba Wyżna. I już sam ten fakt powoduje, że nieruchomości te nie są podobne do nieruchomości wycenianej, która jest położona w centrum znanego miasta uzdrowskiego.(...) W takich warunkach na organie ciąży obowiązek zweryfikowania prawidłowości operatu, co wyraźnie potwierdza wyrok z dnia 7 stycznia 2020r. II SA/Gd 749/19 (LeX nr 2772701) w którym Sąd Wojewódzki w Gdańsku wskazał, „że 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 oraz nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących, może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Organy administracji publicznej w ramach art. 80 kpa, obowiązane są dokonać oceny tego operatu pod względem formalnym oraz pod względem jego przydatności jako dowodu w sprawie. W ramach tej oceny, na organie spoczywa obowiązek dokonania oceny podobieństwa nieruchomości przyjętych w operacie do nieruchomości podlegającej wycenie i ocena ta nie wiąże się z ingerencją w tzw. wiedzę specjalną.”*

Jakkolwiek w piśmie z dnia 18 sierpnia 2020 r. (karta akt nr 109) biegła ustosunkowała się do zarzutów (wskazując, iż odnośnie doboru transakcji do porównań, informuje, że w przypadku sporządzenia opinii o wartości nieruchomości, przy wykonywaniu analizy i charakterystyki odpowiedniego rodzaju rynku nieruchomości, określeniu stanu nieruchomości, doborze właściwego sposobu wyceny (podejścia metody i techniki wyceny), ocenie nieruchomości podobnych, doborze cech i ich wpływu na wartość nieruchomości,

ustaleniu rodzaju i wielkości współczynników korygujących, itp. wykorzystywane są wiadomości specjalne. Przez wiadomości specjalne rozumiana jest wiedza z określonej dziedziny (w tym przypadku rzeczoznawstwo majątkowe), które wykracza poza zakres wiedzy ogólnej. Sposób wyceny oraz dobór transakcji do oszacowania wartości zostały przeprowadzone po szczegółowej analizie rynku. W związku z brakiem transakcji na terenie Rabki -Zdrój, badany rynek został poszerzony o miejscowości sąsiednie nieruchomości przyjęte do porównań, w mojej ocenie spełniają warunki nieruchomości podobnych i mogą stanowić podstawę wyceny dla działek 6059 i 6062. Wobec powyższych ustaleń stoję na stanowisku, że oszacowana wartość nieruchomości odzwierciedla aktualny stan rynku. Wartość nieruchomości mieści się w przedziale cen transakcyjnych uzyskiwanych za nieruchomości podobnych w obrocie rynkowym. Z tego względu otrzymany wynik można uznać za bliski cenie nieruchomości możliwej do osiągnięcia w obrocie rynkowym.), to jednak w opinii Wojewody Małopolskiego, w kontekście bardzo dużych dysproporcji cenowych nieruchomości położonych na terenach wiejskich i miejskich nie mogą być one zaaprobowane. Powyższego nie zmienia fakt, iż biegła skorygowała wartość cechy „lokalizacja”, gdyż nie odnosi się ona w ogóle do kwestii położenia w takiej czy innej miejscowości, lecz do innych parametrów. Jeśli zatem biegła uznała, że wyceniana działka posiada „bardzo dobre” parametry w aspekcie jej otoczenia, stanu zagospodarowania, możliwości inwestycyjnych, to jak najbardziej była uprawniona do uwzględnienia powyższego w wycenie, ale nie mogło to zrekompensować przyjęcia odmiennego obszaru rynku (czyli nieruchomości położonych w miejscowościach wiejskich), z którego nieruchomości porównawcze zostały przyjęte. Na potwierdzenie powyższego przytoczyć należy stanowisko prezentowane w tym zakresie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 marca 2015 r. sygn. akt I OSK 1512/13: *nie zostało wyjaśnione dlaczego nie wzięto pod uwagę transakcji nieruchomościami przejętymi na cele drogowe z rynku lokalnego, ale takich transakcji, które dotyczą gruntów położonych na terenach miejskich odpowiadających miastu (...) a nie na terenach wiejskich. Zgodnie z treścią art. 4 pkt 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami pod pojęciem nieruchomości podobnej należy rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość. Z formalnego punktu widzenia (§ 36 rozporządzenia) do porównania wzięto nieruchomości z rynku lokalnego, jednakże jest znacząca różnica pomiędzy wartością gruntów miejskich i wiejskich, co jednak uszło uwadze Sądu pierwszej instancji. Opisane wyżej uchybienia nasuwają wątpliwości co do prawidłowości wyceny nieruchomości i ustalenia słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2011 r. sygn. akt VIII SA/Wa 670/11 wskazano, iż w świetle powyższego porównania cen nieruchomości wiejskich i miejskich, w ocenie Sądu, niezasadny jest argument skarżących, że nieruchomości położone na terenie miasta mogą być nieruchomościami porównywalnymi ze względu na położenie z nieruchomościami zlokalizowanymi na terenie wiejskim. Ceny nieruchomości położonych na terenie miasta (...) są 2-3 razy wyższe, niż na terenie wiejskim, pomimo iż wszystkie wybrane przez biegłą do porównania nieruchomości leżą w obszarze szeroko rozumianego powiatu radomskiego. Na uwagę zasługuje wreszcie wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2008 r. sygn. akt I SA/Wa 961/08, w którym podkreślono, iż wyceniona nieruchomość, stanowiąca działkę (...) położona jest we wsi (...). Porównanie wartości transakcji takiej nieruchomości z cenami nieruchomości położonych na terenie miasta, nie można uznać za zgodne z powołanymi wyżej przepisami prawa w zakresie szacunku nieruchomości. Nie można bowiem uznać, że nieruchomości położone na terenie miasta są nieruchomościami podobnymi ze względu na położenie z nieruchomością zlokalizowaną na terenie wiejskim jaką jest nieruchomość*

wyceniona dla celów odszkodowania w niniejszej sprawie. Poza tym jest powszechnie znaną okoliczność, że nieruchomości położone na terenie miasta mają wartość wyższą niż nieruchomości położone na terenie wiejskim. Tej nieprawidłowości w operacie nie dostrzegły organy obu instancji i uznały go za zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, przyjmując go za podstawę ustalenia wysokości odszkodowania w zaskarżonej decyzji. Stanowi to naruszenie przepisów art. 153 ust. 1 i art. 4 pkt 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 36 ust. 1 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r.

Nie można zatem zgodzić się z argumentacją rzeczoznawcy, która nie eliminuje zastrzeżeń dotyczących miarodajności wyników opinii dla przedmiotu postępowania. W szczególności jak słusznie zauważyła odwołująca biegła nie podała nowych argumentów przemawiających za właściwym doбором nieruchomości przyjętych jako materiał porównawczy, a brak stosownego uzasadnienia swoich wyborów w kwestii doboru materiału porównawczego usprawiedliwiła posiadaną wiedzą specjalną.

Jak natomiast stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 157/21 - *Przyjąć trzeba, że skoro kwestia podobieństwa nieruchomości jest wprost uregulowana przepisami prawa, które określają na czym to podobieństwo polega, to nie można uznać, że ocena tego podobieństwa wchodzi w zupełności zakres wiedzy specjalnej. Odróżnić zatem należy dokonanie przez rzeczoznawcę (z właściwego rynku nieruchomości: lokalnego, regionalnego czy krajowego) samego wyboru konkretnych kilkunastu transakcji od oceny czy wybrane nieruchomości rzeczywiście są nieruchomościami spełniającymi kryteria podobieństwa określone w art. 4 pkt 16 u.g.n. Dlatego też nie jest uprawnione twierdzenie że osoba niebędąca rzeczoznawcą majątkowym i niedysponująca wiadomościami specjalnymi nie jest w stanie ocenić, czy nieruchomości przyjęte do porównań są podobne do nieruchomości szacowanej. Celem umożliwienia dokonania takiej oceny operat powinien zawierać szczegółowy opis nieruchomości podobnych przyjętych do porównań. Tak strona, jak i organy oraz sąd administracyjny muszą mieć bowiem możliwość skonfrontowania, czy analizowane przez rzeczoznawcę nieruchomości są rzeczywiście do siebie podobne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 346/16, LEX nr 2 481 470). Wynika to również pośrednio ze standardu zawodowego opracowanego przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych Krajowy Standard Wyceny Specjalistyczny. Wycena Nieruchomości Rolnych. Co prawda, zgodnie z art. 175 ust. 6 u.g.n. warunkiem obowiązywania standardu zawodowego jest jego ogłoszenie przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ale potwierdza on powyższą konkluzję, że w operacie szacunkowym powinien znaleźć się opis nieruchomości podobnych. Standard zawodowy przy opisie i ocenie stanu nieruchomości zaleca uwzględnianie w szczególności następujących cech: a) lokalizacji, położenia i sąsiedztwa; b) wartości użytkowej (bonitacji) i różnorodności użytków gruntowych; c) powierzchni, kształtu nieruchomości i ukształtowania terenu; d) warunków dojazdu oraz wyposażenia w budowlę i urządzenia służące do produkcji rolnej; e) występowania utrudnień w uprawie (np. kamienistość, sieci infrastruktury, i inne); f) kultury rolnej (KSWS 4.1.7). Rzeczoznawca majątkowy ma również obowiązek ujawnić w operacie szacunkowym wszystkie istotne fakty, o których posiada wiedzę, związane z przedmiotem wyceny (KSWS 4.3.) (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Kr 158/21).*

Działanie biegłej ocenić należy zatem jako błędne i sprzeczne z przepisami prawa. Przystępując do szacowania wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte na cele publiczne, rzeczoznawca majątkowy każdorazowo winien bowiem uzasadnić i uargumentować dlaczego dokonał takiego, czy innego wyboru nieruchomości podobnych. Samo utworzenie zbioru jest niewystarczające, trzeba ten wybór poprzez jego szczegółowy opis uzasadnić. Nie kwestionując posiadanych

uprawnień biegłego należy stwierdzić, że wyjaśnienia biegłej dotyczące metodologii wyboru nieruchomości porównawczych winny zostać podane w sposób wyczerpujący i zrozumiały zarówno dla organu rozpoznającego sprawę jak też dla stron postępowania. Nie ulega zatem wątpliwości, co słusznie wielokrotnie wskazywała odwołująca że wyjaśnienia biegłej stanowiące odpowiedź na zastrzeżenia odwołującej nie rozwiały jej wątpliwości zarysowanych w pismach z dnia 3 lipca 2020r. oraz z dnia 15 lutego 2021r.

W ocenie organu odwoławczego należy zatem wskazać, iż sposób sporządzenia operatu szacunkowego w niniejszej sprawie należy uznać za błędny.

Uwzględniając bowiem treść przytoczonych powyżej regulacji, w pierwszej kolejności biegła winna przyjąć do porównania transakcje nieruchomościami drogowymi z rynku lokalnego, a w razie ich braku powinna ten rynek rozszerzyć i doboru nieruchomości dokonać w oparciu o treść art. 4 pkt 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym pod pojęciem nieruchomości podobnej należy rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość, czego biegła jak wykazano wyżej nie uczyniła.

Powyższa wada oznacza, iż operat stanowiący podstawę decyzji organu I instancji oparty został na błędnych założeniach, a tym samym, że jest nieprzydatny dla potrzeb niniejszego postępowania. Tym samym bez znaczenia jest treść zgromadzonych w aktach dodatkowych wyjaśnień tej biegłej stanowiących odpowiedź na sformułowane przez strony zarzuty odnoszące się do tej wyceny, gdyż mają one w tym kontekście charakter drugoplanowy.

Jednocześnie jednak na marginesie należy zauważyć, iż co do zasady nie jest trafny zarzut odwołującej, iż opis nieruchomości porównawczych jest niewystarczający, umożliwiał on bowiem weryfikację podobieństwa tychże nieruchomości (a w przedmiotowym przypadku brak tego podobieństwa) w związku z poglądem prezentowanym w aktualnym orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Ww. opis zawiera bowiem datę zawarcia umowy, numer działki ewidencyjnej, jej powierzchnię oraz cenę jednostkową, obręb ewidencyjny, numer aktu notarialnego).

Mając powyższe na uwadze, należało uchylić w całości zaskarżoną decyzję Starosty Nowotarskiego z dnia 24 lutego 2021r., znak: GN.VII-7222/dr-gm/213/05, a sprawę przekazać do ponownego rozpatrzenia, celem pozyskania nowego, prawidłowego operatu szacunkowego uwzględniającego ww. uwagi. Zgodnie bowiem z aktualnym brzmieniem art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (zmiany dotyczące treści art. 138 i art. 136 tej regulacji wprowadzone od dnia 1 czerwca 2017 r. ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego nie dotyczą bowiem postępowań wszczętych przez tą datą) *organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.* Należy stwierdzić, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 7, art. 77 i art. 80 kpa (brak prawidłowej i wyczerpującej oceny sporządzonego operatu szacunkowego, a w efekcie oparcie rozstrzygnięcia na wadliwym operacie szacunkowym), co w świetle przytoczonych argumentów, w zasadniczy sposób wpłynęło na treść wydanego rozstrzygnięcia przez organ I instancji. W wyroku z dnia 3 lutego 2014 r. sygn. akt II S.A./Kr 1607/13 (dostępny w CBOSA) odnosząc się właśnie do stanowiącej przedmiot tego wyroku kwestii możliwości pozyskania przez organ odwoławczy na etapie postępowania odwoławczego nowego operatu szacunkowego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, iż *zakres postępowania dowodowego, jaki może mieć miejsce w toku postępowania odwoławczego,*

powołany przepis art. 136 K.p.a. a określa jako "uzupełniający" w stosunku do całości ustaleń faktycznych dokonanych w sprawie. Nie może więc to oznaczać prowadzenia pewnych, istotnych czynności w tym postępowaniu niejako od początku. Uzupelnianie oznacza "dodanie" pewnych działań do działań już przeprowadzonych. Jedyne rzeczywiście uzupełniające w stosunku do całości postępowania dowodowe środki dowodowe mogą być przeprowadzone w ramach zastosowania art. 136 k.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2010 r.; sygn. akt II OSK 101/09; Lex nr dok.: 597094). Zdaniem sądu, w realiach kontrolowanej sprawy, dopuszczenie na etapie postępowania odwoławczego nowego dowodu, istotnie modyfikującego stan faktyczny sprawy, świadczy o naruszeniu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 K.p.a.). Zwrócić bowiem należy uwagę na fakt, że całość istotnego dla rozstrzygnięcia tej sprawy materiału dowodowego, zgromadzona została przed organem II instancji. Strony postępowania, pozbawione więc zostały uprawnienia do dwukrotnego, merytorycznego rozpoznania sprawy, skoro podstawa ustaleń faktycznych organu, skonkretyzowana została dopiero na etapie drugoinstancyjnym. Z kolei w wyroku z dnia 29 lipca 2014 r. sygn. akt II SA/Kr 632/14 (dostępny w CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, iż wysokość odszkodowania za nieruchomości przejętą na podstawie tzw. specustawy drogowej określa się na podstawie operatu szacunkowego. Nie jest możliwe ustalenie wysokości odszkodowania w inny sposób, a zatem prawidłowość decyzji jest warunkowana prawidłowością sporządzonego w sprawie operatu. Ponieważ jest to zasadniczy i niezbędny dowód w sprawie o odszkodowanie, sposób jego sporządzenia i wynik wyceny zawsze ma wpływ na treść rozstrzygnięcia o wysokości odszkodowania przyznanego poprzedniemu właścicielowi. Z tego względu należy uznać, że stwierdzona w postępowaniu odwoławczym konieczność sporządzenia nowego operatu szacunkowego w sprawie o odszkodowanie uzasadnia wydanie decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Na takim też stanowisku stanął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 grudnia 2012 r., sygn. I OSK 1408/11 (LEX nr 1366423) stwierdzając, że ponowne przeprowadzenie dowodu z operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego oznacza w istocie przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w znacznej części i uzasadnia wydanie przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej. Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 maja 2013 r., sygn. II SA/Gl 1398/12 (LEX nr 1347390), który wyjaśnił, że w trybie art. 136 k.p.a. może być uzupełniona opinia biegłego, ale ponowne sporządzenie operatu szacunkowego oznacza w istocie przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w znacznej części i oznacza konieczność wydania przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a. Również WSA w Warszawie przyjął, że "sporządzenie na nowo operatu szacunkowego oraz przeprowadzenie na jego podstawie dowodu co do wartości nieruchomości obejmuje zasadniczy zakres postępowania w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania. Uzasadnia to zastosowanie przez organ odwoławczy przepisu art. 138 § 2 k.p.a., bowiem operat szacunkowy wpływa bezpośrednio na treść decyzji kształtującej prawa i obowiązki stron postępowania, które muszą mieć możliwość pełnego i wyczerpującego ustosunkowania się do takiego dowodu. Brak jest w takim przypadku podstaw do zastosowania przez organ odwoławczy art. 136 k.p.a." (wyrok z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. I SA/Wa 133/13, LEX nr 1316635). Reasumując należało podzielić ocenę Wojewody, iż w niniejszej sprawie zaistniały podstawy do uchylecia zaskarżonej do niego decyzji organu I instancji oraz przekazania sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania ze wskazaniem na konieczność sporządzenia nowego operatu szacunkowego. Podobne stanowisko zajął także w wyroku z dnia 9 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 226/10, publ. (LEX nr 745181) Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazał, iż sporządzenie na nowo operatu szacunkowego oraz przeprowadzenie na jego podstawie dowodu co do wartości nieruchomości obejmuje zasadniczy zakres postępowania w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania. Uzasadnia to zastosowanie przez organ odwoławczy



przepisu art. 138 § 2 kpa, bowiem operat szacunkowy wpływa bezpośrednio na treść decyzji kształtującej prawa i obowiązki stron postępowania, które muszą mieć możliwość pełnego i wyczerpującego ustosunkowania się do takiego dowodu i dlatego należy zagwarantować im prawo do oceny tego operatu przez organy obu instancji.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

**Decyzja niniejsza jest ostateczna.**

**Pouczenie:**

**Na niniejszą decyzję przysługuje stronom prawo złożenia sprzeciwu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego, ul. Basztowa 22, 31-156 Kraków, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.**

Sprzeciw powinien czynić zadość wymogom przewidzianym w art. 64b § 1 i 2 w związku z art. 57 § 1 i art. 46 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), tzn. **winien zawierać:**

- **oznaczenie sądu do którego jest skierowany,**
- **imię i nazwisko lub nazwę skarżącego, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (wraz z przedłożeniem dokumentu pełnomocnictwa lub jego uwierzytelnionego odpisu),**
- **oznaczenie miejsca zamieszkania, a w razie jego braku - adresu do doręczeń, lub siedziby i adresów stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,**
- **numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną, oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go, nie mając takiego obowiązku, lub numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku – numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej pismo, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania,**
- **oznaczenie przedmiotu sprawy,**
- **wskazanie sygnatury i daty wydania zaskarżonej decyzji,**
- **oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję,**
- **żądanie uchylecia zaskarżonej decyzji,**
- **określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego,**
- **podpis strony wnoszącej sprzeciw albo jej przedstawiciela lub pełnomocnika,**
- **oraz wyszczególnienie załączników sprzeciwu.**

Nie pobrano opłaty skarbowej na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. h ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1000).

Oznaczenie uczestników postępowania w niniejszym rozstrzygnięciu następuje zgodnie z wymogami art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 6 ust. 1 pkt c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Dane osobowe wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu podlegają ochronie prawnej i mogą być wykorzystywane jedynie w celu realizacji praw lub obowiązków wynikających z niniejszego rozstrzygnięcia oraz przepisów prawa.

Z up. Wojewody Małopolskiego

*Paweł Ciszewski*  
Starszy Inspektor Wojewódzki  
w Wydziale Skarbu Państwa i Nieruchomości  
/opatrzone kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	5558325.20441335.25829600
Nazwa dokumentu	Parafia DECYZJA.pdf
Tytuł dokumentu	Parafia DECYZJA
Sygnatura dokumentu	WS-VI.7534.1.15.2021
Data dokumentu	2021-12-29 18:00:46
Skrót dokumentu	1F0DF76C5E984D1ECEA1A09A2E5B542769A AC8B5
Wersja dokumentu	1.12
Data podpisu	2021-12-29
Podpisane przez	Paweł Ciszewski Starszy Inspektor Wojewódzki
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
	EZD 3.104.37.37.41918
Data wydruku:	2021-12-30 08:38:30
Autor wydruku:	Dębska-Walczak Małgorzata

Inspektor Wojewódzki

*Małgorzata Dębska-Walczak*  
Małgorzata Dębska-Walczak