



# Minister Rozwoju i Technologii

---

Znak pisma: DLI-VI.054.2.2024  
Warszawa, 22 maja 2024 r.

**Pan Szymon Hołownia**  
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

**Dotyczy:** interpelacji nr 2684 z 9 maja 2024 r. Pana Posła Jacka Niedźwieckiego (data wpływu do Ministerstwa Rozwoju i Technologii: 10 maja 2024 r.) w sprawie możliwego zniżenia wyceny działek podczas wywłaszczania nieruchomości pod budowę obwodnicy Augustowa

**Szanowny Panie Marszałku,**

w odpowiedzi na interpelację nr 2684 z 9 maja 2024 r. Pana Posła Jacka Niedźwieckiego w sprawie możliwego zniżenia wyceny działek podczas wywłaszczania nieruchomości pod budowę obwodnicy Augustowa, zawierającą zapytanie o ewentualny zamiar wszczęcia procedury sprawdzającej prawidłowość operatów szacunkowych stanowiących podstawę ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości pod budowę obwodnicy Augustowa oraz możliwość wznowienia postępowania w zakresie ponownej wyceny przedmiotowych nieruchomości, wyjaśniam, co następuje.

W latach 2013-2014 Wojewoda Podlaski orzekł o ustaleniu wartości nieruchomości przeznaczonych pod budowę obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej nr 8 (na odcinku od węzła Augustów do węzła Szkocja) i drogi ekspresowej S61 (na odcinku od węzła Szkocja do węzła Lotnisko) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi, a także zobowiązał Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do wypłaty ustalonych odszkodowań w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzje ustalające odszkodowania staną się ostateczne.

Podstawą ustalenia odszkodowań w przedmiotowych sprawach był operaty szacunkowe autorstwa rzeczoznawcy majątkowego Jana Makala.

W następstwie zaskarżenia powyższych decyzji przez właścicieli przejętych nieruchomości, ówczesny Minister Infrastruktury i Rozwoju przeprowadził postępowania odwoławcze, w których dokonał szczegółowej analizy materiału dowodowego, w tym operatów szacunkowych, a także zarzutów skarżących odnośnie zniżenia wartości nieruchomości.

Rozstrzygnięcia Ministra były przedmiotem skarg do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przeprowadził kontrolę zaskarżonych decyzji pod względem zgodności z prawem i nie dopatrył się w tym zakresie uchybień, co skutkowało oddaleniem skarg.

Objęte zapytaniem sprawy były także przedmiotem postępowań prowadzonych w tzw. trybach nadzwyczajnych wynikających z ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zwanej dalej: „Kpa”, tj. postępowań wznowieniowych oraz postępowań w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Powyższe postępowania zostały wszczęte na wniosek dotychczasowych właścicieli nieruchomości.

Jako okoliczność uzasadniającą wznowienie postępowań – na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 Kpa – wnioskodawcy wskazali na otrzymanie oceny prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych, wydanej przez Krakowskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych, zawierającej negatywną ocenę sporządzonych przez Jana Makala operatów szacunkowych dotyczących ww. nieruchomości, będących podstawą ustalenia odszkodowań za wywłaszczenie pod budowę drogi.

Po przeprowadzeniu postępowania w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, ówczesny Minister Infrastruktury i Budownictwa odmówił uchylenia decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a następnie, po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Minister Inwestycji i Rozwoju utrzymał w mocy własne decyzje.

W uzasadnieniu ww. decyzji wskazano, iż bezsporne jest, że ocena operatu została sporządzona już po zakończeniu postępowania administracyjnego i po wydaniu decyzji ostatecznych w przedmiocie ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte pod budowę obwodnicy Augustowa.

W uzasadnieniu przedmiotowych decyzji ówczesny Minister Inwestycji i Rozwoju wskazał również, że postępowanie w sprawie wznowienia postępowania ma na celu naprawienie konkretnych wad postępowania zakończonego ostateczną decyzją, ujętych w formie podstaw wznowienia. Ten nadzwyczajny tryb weryfikacji ostatecznego aktu administracyjnego korzystającego z przymiotu trwałości, nie może być zaś wykorzystywany do ponownej, pełnej merytorycznej kontroli decyzji ostatecznej wydanej w postępowaniu zwykłym, ani też nie może zastępować postępowania odwoławczego. Zarzuty skarżących ukierunkowane były zaś na ponowną merytoryczną ocenę sprawy i kwestionowanie prawidłowości zebranego materiału dowodowego, co jest niedopuszczalne w postępowaniu wznowieniowym. Nie można bowiem w postępowaniu wznowieniowym powoływać się na braki/niedostatki postępowania dowodowego w postępowaniu zwykłym, a w istocie tego domagali się skarżący (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 marca 2017 r., sygn. akt I GSK 1356/16). Niemniej jednak, z ostrożności procesowej, Minister przeprowadził postępowanie wyjaśniające, którego przedmiotem uczynił ocenę wpływu faktów wskazanych w przedstawionej negatywnej opinii Krakowskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych na zakończone postępowania odszkodowawcza i prawidłowość ustalonych odszkodowań.

Po przeanalizowaniu ww. okoliczności Minister Inwestycji i Rozwoju doszedł do przekonania, iż w powyższych sprawach nie zostały spełnione przesłanki do uchylenia decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju w przedmiocie ustalenia odszkodowań za nieruchomości przejęte pod budowę obwodnicy Augustowa.

Jak już wspomniano, przed organem II instancji toczyły się również postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Podlaskiego w przedmiocie ustalenia odszkodowań.

Minister Inwestycji i Rozwoju odmówił stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Podlaskiego, a następnie, w wyniku rozpatrzenia wniosku wywłaszczonych, utrzymał w mocy zaskarżone decyzje.

Ww. postępowania również były przedmiotem kontroli sądowej, które zakończyły się oddaleniem skarg.

Wskazać należy, że sądowa kontrola rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach dotyczących odszkodowań za nieruchomości przejęte pod budowę obwodnicy Augustowa, jednoznacznie wykazała prawidłowość przeprowadzonych postępowań. Tytułem przykładu wskazać można jeden z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2023 r., sygn. akt I OSK 796/21, w którym Sąd przede wszystkim podkreślił, iż decyzja w przedmiocie odszkodowania, objęta wnioskiem o wznowienie postępowania, była już przedmiotem kontroli sądowej. Skarga na nią została oddalona prawomocnym wyrokiem, a Sąd I instancji przeprowadził kontrolę decyzji odszkodowawczej również w zakresie dotyczącym operatu jako materiału dowodowego w sprawie, aprobując stanowisko organów co do jego miarodajności jako podstawy ustalenia odszkodowania. Nadto Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że stanowiska zarówno organu, jak i Sądu I instancji są prawidłowe, a negatywne oceny operatów sporządzone przez Zespół Oceniający po wydaniu decyzji ostatecznej nie stanowią ani nowych dowodów, o jakich mowa w art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, ani nowych okoliczności faktycznych istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanymi organowi, lecz są wynikiem nowej oceny dowodów, w oparciu o które wydano decyzję dotychczasową. Okoliczności wynikające z tych ocen nie mogą być kwalifikowane jako nowe okoliczności faktyczne. Podkreślono również, że kwestia ta była już przedmiotem analiz Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uznawał, że ocena operatu przez organizację zawodową rzeczoznawców, jeśli została dokonana po wydaniu ostatecznej decyzji w sprawie, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 Kpa (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 578/12, z 17 października 2014 r., sygn. akt I OSK 2221/14, 5 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 646/17, oraz 28 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1633/18). Stanowisko to jest także akceptowane w piśmiennictwie (E. Bończak-Kucharczyk [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2023, art. 157, teza 1). Ocena taka nie może stanowić nowego dowodu z tego względu, że nie spełnia warunku, jakim jest istnienie w dniu wydania decyzji ostatecznej. Wnioski przyjęte w takiej ocenie organizacji zawodowej rzeczoznawców nie są również nowymi okolicznościami. To, czy rzeczoznawca w operacie dokonał prawidłowych ustaleń i wyliczeń w oparciu o prawidłowo przyjęte dane, nie jest kwestią ustaleń faktycznych, ale oceny czynności rzeczoznawcy i sporządzonego operatu. Opinia organizacji zawodowej rzeczoznawców jest odmienną od dokonanej przez organ oceną znanych organowi okoliczności.

Niezależnie od braku możliwości uznania sporządzonych w przedmiotowych sprawach opinii Krakowskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych za podstawę uchylecia ostatecznych decyzji odszkodowawczych, w kontekście ich mocy dowodowej w postępowaniu wznowieniowym, należy ponownie podkreślić, że Minister Infrastruktury i Budownictwa wydając decyzje odmawiające uchylecia decyzji Wojewody Podlaskiego o ustaleniu odszkodowania, a także Minister Inwestycji i Rozwoju rozpoznając wnioski o ponowne rozpatrzenie spraw zakończonych własnymi decyzjami, szczegółowo odniósł się, w uzasadnieniu rozstrzygnięć, do merytorycznych zarzutów w stosunku do przedmiotowych operatów szacunkowych, na które wskazywano także w opiniach Krakowskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych. W celu dokładnego wyjaśnienia sprawy, do materiału dowodowego w szczególności włączono dodatkowe wyjaśnienia rzeczoznawcy majątkowego będącego autorem kwestionowanych operatów, analizowano dokumenty planistyczne, a także przeprowadzono rozprawy administracyjne. Wnikliwa analiza zgromadzonych dowodów nie wykazała nieprawidłowości przy dokonywaniu wyceny nieruchomości przejętych w celu budowy obwodnicy Augustowa.

W odniesieniu do zarzutu wyceny przejętych nieruchomości według cen gruntów rolnych, wyrażonego także w opiniach Krakowskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych w Krakowie dotyczącego nieprawidłowego zastosowania przez biegłego § 36 ust. 4 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 ze zm.), należy podkreślić, że biegły w procesie wyceny dokonał analizy rynku, przy czym analiza rynku objęła transakcje z ostatnich dwóch lat. Rzeczoznawca przyjął rynek gminy i powiatu jako „rynek lokalny” oraz „regionalny” jako rynek województwa. Dalsza część analizy rynku zawierała charakterystykę rynku nieruchomości przeznaczonych pod drogi, która wykazała brak ich podobieństwa do nieruchomości wycenianych, oraz analizę rynku nieruchomości gruntowych na obszarze budowy obwodnicy Augustowa.

Wymaga podkreślenia, że prawidłowość powyższej analizy była przedmiotem oceny Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który m.in. wyroku z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Wa 1580/14, oddalającym skargę na decyzję Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 marca 2014 r., znak: DOI-7-7711-367-RK/14, stwierdził, że powyższa analiza spełnia wymogi wynikające tak z ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i rozporządzenia i nie sposób wskazać, że uznanie tej analizy za prawidłową stanowiło naruszenie prawa. Ponadto, w kontekście przeznaczenia nieruchomości Sąd wyjaśnił, że § 36 ust. 4 rozporządzenia nie mógł mieć zastosowania. Dotyczy on bowiem wyłącznie nieruchomości, które na dzień wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (zrid) już były przeznaczone pod inwestycję drogową. W analizowanej sprawie w dniu wydania omawianej decyzji w obowiązującym planie miejscowym przedmiotowa działka położona była na terenie oznaczonym jako tereny rolnicze. Skoro zatem w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przeznaczenie nieruchomości nie było drogowe, biegły przy dokonywaniu wyceny nieruchomości nie mógł zastosować § 36 ust. 4 rozporządzenia, natomiast prawidłowo należało wycenę oprzeć o przepis § 36 ust. 3 tego aktu. Analiza cen nieruchomości drogowych była natomiast przeprowadzona jedynie po to, aby wskazać, że na rynku regionalnym ceny nieruchomości nabywanych pod drogi (nieruchomości drogowych) są wyższe niż nieruchomości wykorzystywanych dotychczasowego na cele rolne. Wynik tej analizy posłużył do podwyższenia odszkodowania o wielkość maksymalną przewidzianą w ust. 3 § 36 rozporządzenia.

Powołane stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jak i dodatkowa analiza przeprowadzona przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, nie pozwoliły na zakwestionowanie wyceny nieruchomości sporządzonej w przedmiotowych sprawach, jak również na uznanie wadliwości decyzji odszkodowawczych. Jak stwierdził Minister, a następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, przedmiotowe nieruchomości nie były przeznaczone pod drogi, lecz był to grunt rolny. Analiza cen nieruchomości drogowych pozwoliła ustalić jedynie, że wartości te są większe od nieruchomości rolnych, co skutkowało powiększeniem odszkodowania o 50%. Natomiast brak na rynku lokalnym i regionalnym transakcji nieruchomościami zobligował biegłego do przyjęcia do porównań nieruchomości o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych do przedmiotowej działki, tj. - jak już wyżej wskazano - gruntów o przeznaczeniu rolnym.

Z powyższego wynika, że prawidłowość przeprowadzenia postępowań odszkodowawczych za nieruchomości objęte zapytaniem, były przedmiotem kontroli zarówno

w administracyjnym toku instancji, jak i w nadzwyczajnych trybach weryfikacji decyzji administracyjnych, a także przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.

W omawianej sprawie nie występują jakiegokolwiek okoliczności, które byłyby istotne dla zapadłych rozstrzygnięć, a nie zostały wyjaśnione w toku ww. postępowań. Do zgłaszanych okoliczności i zarzutów dotyczących sporządzonych operatów szacunkowych organ wyczerpująco odniósł się uzasadnieniach wydanych decyzji, zarówno w toku postępowań odwoławczych, jak i postępowań prowadzonych w trybach nadzwyczajnych.

Organ II instancji, jak również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie znaleźli powodów do zakwestionowania prawidłowości wydanych decyzji odszkodowawczych, zatem obecnie brak jest podstaw prawnych do przeprowadzenia ponownej kontroli w tym zakresie.

Przedstawiając powyższe informacje, wyrażam nadzieję, że przyczynią się one do wyjaśnienia zgłaszanych wątpliwości.

**Z upoważnienia, z wyrazami szacunku**

Waldemar Sługocki

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /