

Jan Kuryj

Wydział Geoinżynierii, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: jkuryj@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7282-5998

Anna Klimach

Wydział Geoinżynierii, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: anna.klimach@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7930-3888

Ryszard Żróbek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska

e-mail: rzrobek@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0003-4241-4239

PRAWNE I MERYTORYCZNE ASPEKTY WYCENY NIERUCHOMOŚCI NA POTRZEBY USTALANIA OPŁATY PLANISTYCZNEJ

LEGAL AND SUBSTANTIVE ASPECTS OF REAL ESTATE APPRAISAL TO SET THE ZONING FEE

Abstract

The Act of March 27, 2003, on spatial zoning plan and development, regulates establishing zoning plan fees. Thus, the executive bodies of the municipalities have legally created instruments to collect the fee if the conditions outlined in the Act are met. Amendments to this provision resulted in inaccuracies in establishing the fee. The zoning

plan fee is established based on the increase in the value of the real property, taking into account two legal statuses. The real estate appraiser confirms the change in the value of the real property in the appraisal report, which constitutes evidence in the proceedings for determining the amount of the zoning fee.

In practice, the determination of the zoning plan fee causes many misunderstandings and problems. The main reason for them is the difference in the value of the real property. It becomes the basis for the municipality's claims against the property owner. Owners (perpetual usufructuaries), in most cases, take action to reduce the calculated difference in value. Most often, they question the correctness of the real estate appraisal and the way it was documented in the appraisal report.

The article presents selected charges directed at real estate appraisers concerning the correctness of property valuation for this purpose, with a commentary supported by legal regulations and court rulings (judgments of the Supreme Administrative Court and the Supreme Administrative Court). In the paper, some findings of the Local Government Appeal Colleges are also indicated.

KEYWORDS

zoning plan fee, real estate valuation, real estate management, spatial planning

SŁOWA KLUCZOWE

opłata planistyczna, wycena nieruchomości, gospodarka nieruchomościami, planowanie przestrzenne

1. OPLATA PLANISTYCZNA I ZASADY JEJ USTALANIA

Planowanie przestrzenne stanowi podstawę strategii gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Samorządy, gospodarując zasobami nieruchomości, wykorzystują swoją moc sprawczą w planowaniu przestrzennym. Mogą też wpływać i kreować lokalne rynki nieruchomości. Podejmowane działania w zakresie planowania przestrzennego pociągają za sobą skutki ekonomiczne w postaci wzrostu lub obniżania wartości nieruchomości. Te zasady zostały uregulowane w art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹.

W przypadku, gdy wartość uległa obniżeniu po wprowadzeniu nowego planu miejscowego lub zmianie istniejącego, właściciel, sprzedając nieruchomość,

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 741, z późn. zm.; dalej: u.p.z.p.

może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, jeżeli wcześniej nie wystąpił on o odszkodowanie z tytułu poniesionej rzeczywistej szkody. W sytuacji, gdy nastąpi wzrost wartości nieruchomości, właściciel, sprzedając ją w okresie do 5 lat po wprowadzeniu nowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmianie istniejącego, zobowiązany jest wnieść na rzecz gminy jednorazową opłatę planistyczną. Opłata planistyczna jest w tym przypadku dochodem gminy i pobierana jest przez organ wykonawczy gminy w postępowaniu administracyjnym. Postrzegana jest jako danina publiczna płaconą przez właścicieli (użytkowników wieczystych) jako częściowa rekompensata wydatków związanych z uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowi też zachętę dla gmin do uchwalania tych planów².

Opłata nie jest określana kwotowo, lecz procentowo do wzrostu wartości nieruchomości. Maksymalnie może stanowić 30% przyrostu tej wartości. Jak wskazuje R. Strzelczyk³, w doktrynie, jak również w orzecznictwie wyrażono pogląd, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają na ustalenie wysokości opłaty planistycznej na poziomie wyższym niż 30% wzrostu wartości nieruchomości ani na poziomie 0%, podobnie stwierdził w wyroku Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu⁴. Na mocy przepisów prawnych, jak podkreśla M. Hełdak⁵, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty planistycznej może być przeprowadzone, jeżeli jednocześnie zaistnieją poniższe przesłanki:

- zacznie obowiązywać uchwalony nowy plan miejscowy lub zmieniony plan istniejący;
- nastąpi wzrost wartości nieruchomości (udokumentowany w operacie szacunkowym);
- nieruchomość będzie zbyta przez właściciela (użytkownika wieczystego) w ciągu 5 lat od dnia, w którym plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące.

Z powyższego wynika powstanie roszczenia gminy do pobrania opłaty od właścicieli (użytkowników wieczystych), jeżeli w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie uchwały wprowadzającej nowy plan zagospodarowania przestrzennego lub zmianę istniejącego sprzedadzą nieruchomość objętą wprowadzonym planem miejscowym. Kwestię tę reguluje szczegółowo art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Za wskazanym artykułem wysokość opłaty planistycznej ustalana jest obligatoryjnie przez radę gminy w uchwale wprowadzającej nowy plan zagospodarowania przestrzennego lub zmieniającej dotychczasowy plan miejscowy. Naliczenie opłaty

² R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2016.

³ *Ibidem*.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 września 2002 r., II SA/Wr 1193/02, www.orzeczenia-nsa.pl.

⁵ M. Hełdak, *Opłaty z tytułu działań powodujących wzrost wartości nieruchomości*, (w:) Cicharska M. (red.), *Współczesne trendy na rynku nieruchomości*, Warszawa 2011.

dokonyuje się w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. W związku z powyższym pojawia się wątpliwość co do przeprowadzanego postępowania, ponieważ opłata planistyczna stanowi dochód gminy (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.), powinny więc mieć zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej. Kwestię tę rozstrzygnął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie⁶ w wyroku z dnia 3 września 2004 r., który jednoznacznie wskazał, że przepisy te nie mają zastosowania przy ustalaniu opłaty planistycznej.

Ustalenie opłaty następuje niezwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego zbycia nieruchomości położonej na obszarze objętym nowo uchwalonym lub zmienionym planem miejscowym. Zgodnie z art. 37 ust. 5 u.p.z.p. notariusz zobowiązany jest w terminie 7 dni, od dnia sporządzenia aktu notarialnego, przesłać wypis do organu wykonawczego gminy.

Warto zaznaczyć, że roszczenie gminy o pobranie opłaty planistycznej powstanie także w przypadku zbycia tylko części nieruchomości objętej zmianą planu miejscowego, jeżeli jej wartość wzrosła w następstwie zmiany tego planu. Kwestię tę wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 17 maja 1999 r.⁷ oraz w wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r.⁸. Zgodnie z sentencją tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zbycie nawet pojedynczej, później wydzielonej działki uzasadnia naliczenie opłaty planistycznej. Roszczenie pobrania opłaty planistycznej powstaje więc również w przypadku sprzedaży wydzielonej w wyniku podziału części nieruchomości, objętej zmianą planu miejscowego. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Nie sposób przyjąć, aby racjonalny ustawodawca doprowadził do sytuacji, w której za pomocą prostych wybiegów w postaci podziału nieruchomości, chociażby iluzorycznego z punktu widzenia przeznaczenia terenu, można by było uniknąć opłaty planistycznej”.

W tym samym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie zawarte w wyroku z dnia 9 marca 2011 r.⁹, wskazujące, że roszczenie z tytułu rozliczenia nakładów ma charakter cywilnoprawny i jako takie nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

W sposób jednoznaczny w uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera uregulowań dotyczących wzajemnych rozliczeń poniesionych

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r., OSK 520/04, www.orzeczenia-nsa.pl.

⁷ Uchwała Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 1999 r., OPK 17/98, www.orzeczenia-nsa.pl.

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2012 r., OSK 1394/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Sz43/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

przez stronę kosztów i nie ma wpływu na ustalenie opłaty planistycznej. Uzasadnienie to dotyczy poniesionych przez właściciela (użytkownika wieczystego) kosztów sporządzenia studium, kosztów sporządzenia zmiany planu miejscowego, kosztów podziałów geodezyjnych i kosztów związanych z utratą gruntu na wydzielenie dróg wewnętrznych.

2. ZASADY OKREŚLANIA PRZYROSTU WARTOŚCI NA POTRZEBY USTALENIA OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wysokość odszkodowania oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu po uchwaleniu nowego lub zmianie istniejącego planu miejscowego a jego wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Przytoczony ust. 1 art. 37 utracił moc z dniem 30 maja 2019 r. na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r.¹⁰. Według Trybunału Konstytucyjnego zapis ten pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że problem konstytucyjny dotyczy sposobu ustalania wartości nieruchomości zanim uległa ona zmianie na skutek działalności planistycznej gminy. Przekłada się to bezpośrednio na wysokość należnego odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości. Ustalenie wartości nieruchomości, zgodnie z jej przeznaczeniem w nowym lub zmienionym planie, nie nastręcza zwykle trudności. Również w sytuacji zmiany obowiązującego planu lub zastąpienia starego planu nowym, obliczenie różnicy w wartości nieruchomości nie tworzy problemów. Pojawiają się one natomiast w przypadku zaistnienia tzw. luki planistycznej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżony przepis prowadzi do bezzasadnego, na tle konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych, zróżnicowania ochrony praw majątkowych należących do jednej kategorii, dlatego stanowi naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP¹¹. W powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w sprawie ustalania odszkodowania w przypadku obniżenia wartości nieruchomości. Należy zaznaczyć, że podane

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r., SK 22/16, Dz.U. z 2019 r., poz. 1009.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

uzasadnienie odnosi się do obniżenia wartości, niemniej jednak podobne problemy występują również w przypadku określania wartości nieruchomości na potrzeby naliczania opłaty planistycznej¹².

W oparciu o sentencję tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego wprowadzona nowelizacja do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprowadza się do tego, że obowiązek poniesienia opłaty planistycznej nie powstanie w przypadku, gdy wartość nieruchomości określona zgodnie z jego przeznaczeniem w planie miejscowym uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. była wyższa bądź nie uległa zmianie na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po 31 grudnia 2003 r. Wynika z tego, że wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie przed 1 stycznia 1995 r. musi być większa niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. Z taką sytuacją spotkamy się tam, gdzie miejscowe plany uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. wygasły z dniem 31 grudnia 2003 r. zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.z.p.

Roszczenie gminy o pobranie opłaty planistycznej powstanie tylko wówczas, gdy nastąpi udokumentowany wzrost wartości nieruchomości spowodowany wprowadzeniem nowego lub zmianą istniejącego planu miejscowego.

Wyceniając nieruchomość na potrzeby ustalenia opłaty planistycznej zgodnie z art. 2 pkt 18 u.p.z.p., podstawą jest wartość rynkowa nieruchomości określana dla dwóch stanów prawnych przed i po uchwaleniu nowego planu miejscowego lub jego zmiany. Rzeczoznawcy majątkowi, określając tę wartość, przyjmują datę wyceny na podstawie art. 37 ust. 1¹³. Zgodnie z powyższym artykułem wysokość opłaty planistycznej ustala się na dzień jej sprzedaży. W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawodawca wskazał jedynie datę ustalenia opłaty, a nie datę, na którą ma być dokonana wycena nieruchomości. W dalszej części wskazanego powyżej przepisu ustawodawca wskazuje, że wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a wartością określoną według przeznaczenia terenu przed zmianą tego planu. Jak można wnioskować, zmiana wartości nastąpiła w momencie wejścia w życie uchwały wprowadzającej nowy plan zagospodarowania przestrzennego lub zmieniającej plan istniejący, a nie w dacie sprzedaży. Efektem wzrostu tej wartości jest uzyskanie wyższej ceny transakcyjnej w dacie sprzedaży nieruchomości. Stanowisko

¹² J. Kuryj, R. Żróbek, *Wybrane problemy określania wartości na potrzeby ustalania opłat od nieruchomości*, „Wycena” 2015, nr 1(110).

¹³ M. Heldak, *Opłaty z tytułu działań powodujących wzrost wartości nieruchomości*, (w:) Cicharska M. (red.), *Współczesne trendy...*; R. Cymerman, *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*, Olsztyn 2008; E. Laskowska, *Zmiana przeznaczenia gruntu a jego wartość*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 5(20).

to jest wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2013 r.¹⁴.

Z przepisów ustawy z dnia 21 września 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵ i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego¹⁶ jednoznacznie wynika, że wycena nieruchomości jest procesem składającym się z trzech głównych etapów:

- gromadzenia informacji o dokonywanych transakcjach;
- przeprowadzania analizy zgromadzonego materiału informacyjnego;
- sporządzania operatu szacunkowego.

Ogólne zasady wyceny wskazują, że warunkiem koniecznym do prawidłowego oszacowania wartości nieruchomości jest przeprowadzenie analizy rynku nieruchomości na podstawie zebranych danych rynkowych, obejmujących ceny transakcyjne i cechy rynkowe nieruchomości, a także warunki zawarcia transakcji. Wymaga to uzyskania realnego dostępu do odpowiednich źródeł informacji i rejestrów zawierających dane o cenach nieruchomości z analizowanego rynku lokalnego bądź regionalnego, czy krajowego (zasięg rynku uzależniony jest od specyfiki nieruchomości).

Zgodnie z art. 7 u.g.n. jedyną uprawnioną grupą zawodową do szacowania wartości nieruchomości są rzeczoznawcy majątkowi. Zgodnie z art. 156 ust. 1 u.g.n. w postępowaniu o ustalenie opłaty planistycznej są oni biegłymi, którzy ten przyrost wartości stwierdzają i dokumentują w operacie szacunkowym.

Samorządy gminne są jednym z większych zleceńodawców wycen nieruchomości, natomiast nie zawsze wypełniają obowiązek oceny rzetelności i wiarygodności sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego wyceny, którą otrzymują w postaci opinii¹⁷.

Operat szacunkowy w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.¹⁸ stanowi opinię biegłego i jest dowodem w postępowaniu o ustalenie opłaty planistycznej. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2013 r.¹⁹, wskazując, że operat szacunkowy stanowi dowód, jaką wartość miała nieruchomość przed uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego i jaką wartość ma szacowana nieruchomość po uchwaleniu lub zmianie tego planu, a różnica tych wartości jest podstawą określenia jednorazowej opłaty. W związku z powyższym operat

¹⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OKS 829/12, www.orzeczenia-nsa.pl.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990, z późn. zm.; dalej: u.g.n.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 555; dalej: rozporządzenie z dnia 21 września 2004 r.

¹⁷ R. Pardak, *Ustalenie opłaty planistycznej – procedura, przesłanki oraz propozycja zmian*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2(361).

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, z późn. zm.).

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2013 r., II OKS 1686/11, www.orzeczenia-nsa.pl.

szacunkowy powinien podlegać ocenie przez organ wykonawczy gminy, na którym spoczywa obowiązek wyjaśnienia sprawy oraz podjęcia niezbędnych działań dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i należnej opłaty, a zatem i obowiązek oceny wiarygodności sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego opinii. Tenże sąd w wyroku z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OKS 829/12²⁰, stwierdził, że 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 z dnia 21 września 2004 r. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r., II SA/Gl 478/18²¹. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3065/14²², podkreślono, że operaty szacunkowe niewątpliwie muszą być oceniane przez organy, a następnie przez sąd administracyjny pod względem spełnienia określonych warunków formalnych. Organ na podstawie tego dokumentu może samodzielnie ocenić jego wartość dowodową, może żądać od rzeczoznawcy uzupełnienia tego dokumentu albo wyjaśnień co do jego treści. Ocena wartości dowodowej operatów jest możliwa przez organ administracji i sąd administracyjny w sytuacji, gdy prosta analiza ich treści budzi wątpliwości co do spójności, logiczności, zupełności, ścisłości, gdy dotyczy pominięcia istotnych dla ustalenia wartości nieruchomości elementów. Naczelny Sąd Administracyjny w tymże wyroku podkreśla, iż żaden sąd ani organ prowadzący postępowanie nie mogą wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponują wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Innym zagadnieniem jest możliwość oceny przez organy i sądy administracyjne operatów szacunkowych w zakresie ich wartości dowodowej.

Jak wynika z przytoczonego orzecznictwa, przed wydaniem decyzji w sprawie ustalenia opłaty planistycznej niezbędne jest zweryfikowanie operatu szacunkowego stanowiącego dowód w postępowaniu zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym²³. Operat szacunkowy powinien zawierać dane niezbędne do oceny jego rzetelności i jednocześnie podawać okoliczności istotne do oceny jego adekwatności w danej sprawie. Wszystkie nieruchomości brane pod uwagę przy dokonywaniu wyceny powinny być opatrzone opisem na tyle szczegółowym i obszernym, by umożliwić weryfikację prawidłowości doboru tych nieruchomości oraz przeprowadzonych obliczeń²⁴.

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OSK 829/12, LEX nr 1408564.

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 r., II SA/Gl 478/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3065/14, www.orzeczenia-nsa.pl.

²³ R. Pardak, *Ustalenie opłaty planistycznej...*, *passim*.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2012 r., II SA/Kr1472/12, www.orzeczenia-nsa.pl.

Niezależnie od obowiązku weryfikacji operatu szacunkowego przez organ, strony postępowania często kwestionują jego treść, argumentując, że nie nastąpił wzrost wartości, a operat jest wadliwie sporządzony. Podważenie treści z operatu szacunkowego generalnie jest możliwe przez sformułowanie racjonalnych, uzasadnionych wiedzą merytoryczną argumentów bądź przez przedłożenie innej opinii sporządzonej przez osobę mającą stosowne kwalifikacje, czy też skierowanie operatu szacunkowego do oceny przez komisję arbitrażową.

3. WYBRANE ZARZUTY DO WYCEN NIERUCHOMOŚCI NA POTRZEBY USTALANIA OPŁAT PLANISTYCZNYCH

Opłata planistyczna jest postrzegana przez właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości jako forma daniny wnoszonej na rzecz gminy. Aby wpłynąć na jej uniknięcie bądź zmniejszenie, często podejmują oni próby podważenia dowodów, tj. treści operatu szacunkowego. Formułowane są argumenty nie zawsze poparte wiedzą merytoryczną, niekiedy przedkładają inne kontroperaty szacunkowe, opinie innych biegłych, których zadaniem jest wyszukiwanie błędów w operacie szacunkowym stanowiącym dowód w postępowaniu²⁵. Samo stwierdzenie właściciela (użytkownika wieczystego), że w jego ocenie wykonane szacunki są wadliwe i przez to kwestionuje on oszacowaną wartość, czy też poprawność sporządzenia operatu szacunkowego, a czasem zastosowaną procedurę wyceny nieruchomości, nie są podstawą do prowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego, np. sporządzania dodatkowych ekspertyz, pod warunkiem wcześniejszego zweryfikowania przez organ wykonawczy operatu szacunkowego zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 r., II SA/Gl 478/18, w razie potrzeby organ może także żądać od rzeczoznawcy uzupełnienia operatu albo złożenia wyjaśnień co do jego treści.

Zarzuty formułowane przez właścicieli (użytkowników wieczystych) mogą mieć różny charakter: od mało istotnych do merytorycznych, nie zawsze mających umocowanie prawne z powodu niejednoznaczności przepisów, jak np.:

- w wycenie należy uwzględniać części składowe nieruchomości (zabudowę);
- przyjęty stan faktyczny nieruchomości przed wprowadzeniem nowego planu miejscowego jest niezgodny z zapisami podanymi w operacie szacunkowym;

²⁵ R. Pardak, *Ustalenie opłaty planistycznej...*, passim; J. Kuryj, R. Żróbek, *Wybrane problemy...*, passim.

– nieruchomości przyjęte do wyceny nie są podobne do nieruchomości szacowanej, ponieważ różnią się wielkością, czasem transakcji, lokalizacją, wartościami przyjętych atrybutów;

– wycena powinna obejmować tylko sprzedaną część działki, a nie całą nieruchomość;

– wartość nie wzrosła, ponieważ sprzedana po zmianie planu działka jest powierzchniowo zbyt mała, aby zrealizować przeznaczenie wskazane w nowym planie miejscowym itp.

Wymienione powyżej przykłady zgłaszanych zarzutów często wynikają z posiłkowania się przez strony objęte obowiązkiem wniesienia opłaty planistycznej opiniami innych biegłych, w tym: innych rzeczoznawców majątkowych, prawników, doradców, komisji opiniujących, które funkcjonują przy różnych jednostkach, stowarzyszeniach czy federacjach, i w swoich statutach mają zapis (nie zawsze zgodny z prawem) pozwalający na ocenę operatów szacunkowych w trybie art. 157 u.g.n.

Najczęstsze zarzuty kwestionujące oszacowaną wartość, poprawność sporządzenia operatu szacunkowego, czy zastosowaną procedurę wyceny nieruchomości zgłaszane przez właścicieli (użytkowników wieczystych) wyszczególniono poniżej:

– nieruchomość będąca przedmiotem wyceny nie nadaje się do zagospodarowania zgodnie z nowym planem miejscowym z uwagi na warunki geometryczne i ukształtowanie, co nie zostało uwzględnione podczas wyceny;

– nieruchomość przed zmianą planu miejscowego była wielofunkcyjna, plan przewidywał różne funkcje, a rzeczoznawca przyjął do opisu nieruchomości i wyceny tylko jedną funkcję, zwykle przeważającą powierzchniowo;

– brak bilansu funkcjonalno-powierzchniowego, który ma stanowić podstawę poprawnego opracowania operatu i wyceny nieruchomości;

– nie zostały uwzględnione nakłady poniesione przez właściciela na opracowanie dokumentacji związanej z opracowaniem nowego planu miejscowego, podziałem nieruchomości i innymi działaniami, które miały wpływ na zwiększenie wartości;

– obszar objęty zmianą planu miejscowego nie w pełni pokrywa się z powierzchnią nieruchomości będącej przedmiotem zbycia, część powierzchni wchodząca w skład nieruchomości nie była objęta zmianą planu miejscowego i nie zostało to uwzględnione podczas wyceny nieruchomości przed i po zmianie planu miejscowego;

– brak analiz stanowiących podstawę do obliczenia powierzchni objętej zmianą planu miejscowego, będącej podstawą do naliczenia opłaty planistycznej;

– błędnie przyjęta data wyceny nieruchomości – wycena powinna być dokonana na datę zbycia nieruchomości (niezgodność z art. 37 u.p.z.p.);

- źle ustalono zakres wyceny dla wycenianej nieruchomości zabudowanej – wycena powinna obejmować zarówno grunt, jak i jego części składowe;
- operat wykonany niezgodnie z zasadami zawartymi w „standardach zawodowych” i notami interpretacyjnymi;
- operat szacunkowy jest nierzetelny i nieaktualny, oszacowana wartość jest zawyżona;
- brak w operacie szacunkowym istotnych dat, źródeł informacji o przeprowadzonych podziałach nieruchomości po zmianie planu miejscowego (np. data podziału nieruchomości, data sprzedaży);
- nieodpowiednie zdefiniowanie zasięgu terytorialnego i rodzaju rynku nieruchomości na potrzeby przeprowadzenia analizy i wyceny przedmiotowej nieruchomości (np. rynek regionalny, krajowy);
- źle dokonano doboru nieruchomości porównawczych niezgodnie z art. 153 ust. 1 u.g.n.;
- ceny transakcyjne nie są z dnia zbycia nieruchomości lub zostały źle przeliczone na datę wyceny;
- ceny nieruchomości przyjęte do analizy rynku i do wyceny nie są cenami netto;
- do zestawienia nieruchomości z monitoringu rynku i przeprowadzenia analiz przyjęto nieruchomości, które były przedmiotem sprzedaży w trybie przetargów publicznych;
- nieruchomości wykorzystane do analizy rynku i do wyceny nie spełniają definicji podobieństwa zgodnie z art. 4 pkt 16 u.g.n.;
- brak kryteriów i sposobu wyboru cech rynkowych przyjętych do wyceny, a także sposobu ich pomiaru i opisu;
- błędne określenie czynników (cech rynkowych) mających wpływ na wycenę nieruchomości;
- nie uwzględniono w wycenie ograniczonych praw rzeczowych i ich wpływu na pomniejszenie wartości nieruchomości.

Należy również dodać do powyższej listy inne mniej istotne zarzuty i uchybienia, jak np.: pomyłki edytorskie, błędy pisarskie, błędy wynikające z zaokrągleń dokonanych obliczeń, pomyłki rachunkowe wynikające z przygotowania edytorskiego operatu szacunkowego.

Te uchybienia stanowią główny zarzut wiążący się z niestarannością podejścia rzeczoznawcy majątkowego do wykonania wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego.

4. ANALIZA WYBRANYCH ZARZUTÓW DO OPERATÓW SZACUNKOWYCH Z UWZGLĘDNIENIEM ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

4.1. OCENA POPRAWNOŚCI WYKONANIA OPERATU SZACUNKOWEGO I WYCENY NIERUCHOMOŚCI

Oczywiste jest, że operat szacunkowy sporządza rzeczoznawca majątkowy. Wynika to z przepisów art. 7 i 156 u.g.n. Natomiast odmienną kwestią jest dokonywanie oceny operatów szacunkowych. Czynność ta została uregulowana art. 157 ust. 1 u.g.n., który stanowi, że oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny, mając na względzie następujące zasady: organizacja zawodowa wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej 2 rzeczoznawców majątkowych; w ocenie nie mogą brać udziału rzeczoznawcy majątkowi, wobec których zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 k.p.a. lub inne przesłanki, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Z powyższego wynika, że aby dokonywać ocen operatów szacunkowych, należy spełnić tylko dwa warunki: musi to być organizacja zawodowa i dysponować minimum dwoma rzeczoznawcami wchodzącymi w skład komisji opiniującej. Oceniający rzeczoznawcy w składzie komisji powinni wykazać się rozsądkiem, logicznym myśleniem i umiejętnością czytania przepisów²⁶. Istotne jest przede wszystkim, aby członkiem zespołu była osoba roztropna i mająca pojęcie o wycenie. Szczególnie wówczas, gdy od treści operatu szacunkowego uzależnione są opłaty publiczne (np. planistyczne, adiacenckie), wówczas każdy popełniony błąd, każda wada w operacie przenosi się na kwoty pieniężne. Między innymi z tego względu rzeczoznawcy majątkowi sporządzający wyceny nieruchomości zostali zobligowani do ubezpieczania się na okoliczność wyrządzenia szkód w toku działalności zawodowej. Dwie osoby (rzeczoznawcy majątkowi) mają istotny wpływ na końcowy wynik oceny. Niestety brak jest formalnych zasad doboru tych osób, takich jak np. staż w wycenie nieruchomości czy wysoka pozycja zawodowa.

Kończącą opinię podpisuje też przewodniczący organizacji zawodowej. Brak jest możliwości formalnego odwołania się do tej opinii, jak to jest np. w Komisji Odpowiedzialności Zawodowej.

Należy podkreślić, że szkody materialne może także wyrządzić wadliwa ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego. Z niewiadomych powodów zdefiniowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami organizacje zawodowe nie mają obowiązku ubezpieczania się na okoliczność wykonywanych ocen. Istotnym problemem jest również to, że osoby oceniające nie podlegają

²⁶ W. Nurek, *Renta planistyczna w praktyce*, „Nieruchomości” 2006, nr 8(96).

odpowiedzialności zawodowej w trybie art. 178 u.g.n. w przypadku wykonywania tych czynności.

Sprawa wydaje się o tyle problematyczna, że ocena operatu może być powierzona osobom, które nie mają stosownej wiedzy, rozważa i wnikliwości, a w niektórych przypadkach aktualnej wiedzy prawnej w zakresie celu wykonywanej oceny. Wydana opinia może być nierzetelna, nieobiektywna, krzywdząca rzeczoznawcę majątkowego i niesłusznie podważająca jego przygotowanie zawodowe. W takim przypadku rzeczoznawca majątkowy nie ma możliwości odwołania się od wydanej opinii do innego organu. Może natomiast domagać się osądzenia i oceny kompetencji członków komisji oceniającej przez publicznie instytucje, tj. samorządowe kolegia odwoławcze oraz sądy powszechne poprzez zaskarżenie wydanej opinii.

Według dominującego orzecznictwa sądowa kontrola legalności decyzji administracyjnych nie obejmuje weryfikacji wiadomości specjalnych przedstawionych przez rzeczoznawcę w operacie szacunkowym. Operaty szacunkowe niewątpliwie są oceniane przez organy, a następnie przez sąd administracyjny pod względem spełnienia określonych warunków formalnych. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2018 r., II SA/Gl 478/18, wskazano, że organ na podstawie tego dokumentu może też samodzielnie ocenić jego wartość dowodową, może także w razie potrzeby żądać od rzeczoznawcy uzupełnienia tego dokumentu albo wyjaśnień co do jego treści. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3065/14, w którym w uzasadnieniu można przeczytać: „Ani sąd, ani też organ prowadzący postępowanie nie mogą wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponują wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły, jednak innym zagadnieniem jest możliwość oceny przez organy i sądy administracyjne operatów szacunkowych w zakresie ich wartości dowodowej”. W powyższym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, iż sama metodyka szacowania nieruchomości nie może być przedmiotem oceny ani organu administracji, ani też sądu. Jednak operat szacunkowy powinien spełniać nie tylko formalne wymogi takiego dokumentu, określone w rozporządzeniu z dnia 21 września 2004 r., ale musi także opierać się na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości. Należy więc uznać, że organ na podstawie tego dokumentu może samodzielnie ocenić jego wartość dowodową, może także w razie potrzeby żądać od rzeczoznawcy uzupełnienia tego dokumentu albo wyjaśnień co do jego treści. We wcześniejszych uzasadnieniach wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2009 r., I OSK 1250/08²⁷, oraz z dnia 8 maja 2009 r., I OSK 695/08²⁸, podkreślano, że

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2009 r., I OSK 1250/08, www.orzeczenia-nsa.pl.

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2009 r., I OSK 695/08, www.orzeczenia-nsa.pl.

organy prowadzące postępowania nie mogą wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponują wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Powinny jednak dokonać oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym, tj. zbadać, czy został on sporządzony przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy, nie zawiera niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową.

4.2. DATA WYCENY NIERUCHOMOŚCI NA POTRZEBY USTALENIA OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opłatę planistyczną wymierza się z uwagi na korzyść majątkową uzyskaną przez zbywcę nieruchomości wskutek zmiany zapisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wzrost wartości nieruchomości stanowiący podstawę do naliczenia tej opłaty powinien być bezpośrednim następstwem uchwalenia planu miejscowego, a nie zmian w wartości nieruchomości spowodowanych aktualną sytuacją w dacie sprzedaży – tak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OKS 829/12. Sentencja ta powinna być kluczowa w procesie przyjmowania daty, na którą określono wartość nieruchomości.

Dotyczy to w szczególności aspektów spowodowanych: zmianą cen nieruchomości z tytułu przekształceń nieruchomości (podziałów), czy uzbrojenia terenu w urządzenia infrastruktury technicznej, segmentacją rynku, poziomem wielu czynników ekonomicznych (popyt, podaż, inflacja, oprocentowanie kredytów itd.), zmianami w sąsiedztwie wycenianej nieruchomości, innymi lokalizacjami na rynku lokalnym i względnym nasyceniem na konkretne funkcje, strukturą funkcji użytkowych wewnątrz planu oraz zmianą zasięgu stref ochronnych i innych ograniczeń.

Wzrost wartości nieruchomości stanowi różnica między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jego wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu. Należy dodać, że wartość nieruchomości określona w art. 36 oraz art. 37, a także w art. 87 ust. 3a u.p.z.p. jest wartością niemianowaną, ponieważ nie ma przymiotnika rodzajowego. Ten wzrost wartości jest więc jednoznacznie związany ze zmianą planu. Taki stan rzeczy potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 sierpnia 2013 r., II OSK 829/12.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje uwzględnienia cen rynkowych przy określaniu wartości nieruchomości. Określa jedynie opłatę przy zbyciu nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego. Wyznacznikiem jest tu art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Ustawodawca określa w nim zarówno wysokość odszkodowania, jak i opłaty planistycznej, wskazując jednocześnie, że opłaty te są ustalane na dzień sprzedaży nieruchomości. Przez analogię można interpretować, że wartość nieruchomości przed i po zmianie planu powinna być określona na ten czas. Jednakże ta regulacja utraciła moc prawną z dniem 30 maja 2019 r., na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który zaznaczył, że problem konstytucyjny dotyczy sposobu ustalania wartości nieruchomości, zanim uległa ona zmianie na skutek działalności planistycznej gminy²⁹.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OKS 829/12, data zbycia nieruchomości ma znaczenie dla organu, który ustanawia opłatę planistyczną i zleca wycenę nieruchomości; podobne stanowisko reprezentuje Z. Małecki³⁰. Data zmiany planu miejscowego jest podstawą do określenia stanu nieruchomości w operacie szacunkowym.

W dniu 26 sierpnia 2011 r. utracił moc § 50 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r., po tej zmianie wyłączną podstawą do określania wartości nieruchomości w procesie ustalania opłat planistycznych, obok wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stanowi ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ma też zastosowanie przywołany wcześniej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OKS 829/12, oraz orzeczenia samorządowych kolegiów odwoławczych. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego spowodował, że dotychczasowe przepisy § 50 stają się sprzeczne z zasadami zawartymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Istotne staje się więc zagadnienie datowania stanu nieruchomości i poziomu przyjmowanych cen przy tego typu wycenach. Wymaga to wprowadzenia do ustawy jednoznacznego zapisu w tej kwestii.

4.3. ZAKRES WYCENY W PRZYPADKU SPRZEDAŻY CZĘŚCI NIERUCHOMOŚCI PO ZMIANIE PLANU MIEJSCOWEGO

Do analizy takiego przypadku zasadna jest sentencja wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2012 r., OSK 1394/11: „Zbycie nawet pojedynczej, później wydzielonej działki, uzasadnia naliczenie opłaty planistycznej. Przedmiotem zbycia nie musi więc być cała nieruchomość, objęta zmianą planu miejscowego. Nie ma znaczenia, że na datę zmiany planu nie istniały jeszcze działki objęte postępowaniem”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie

²⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r., SK 22/16.

³⁰ Z. Małecki, *Zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego obowiązujące od 26 sierpnia 2011 r.*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego, Dodatek Specjalny” 2011, nr 1.

przeznaczenia terenu następuje w planie miejscowym. W wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r., OSK 1394/11, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „terem tym może być teren całej gminy, części gminy, poszczególne miejscowości, czy nawet (...) konkretna nieruchomość”. Podzielenie działki gruntu, dla której uchwalono zmianę planu miejscowego na nowe działki gruntu, nie oznacza, że działki powstałe w wyniku podziału obejmują inny teren nieobjęty zmianą planu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „za oczywiste bezzasadne należy uznać stanowisko (...), zgodnie z którym tylko w razie sprzedaży całej nieruchomości istniejącej w dniu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwe było ustalenie opłaty planistycznej”.

Jak z powyższego wynika, zakres wyceny obejmuje stan nieruchomości, jaki istniał przed uchwaleniem planu miejscowego bądź jego zmiany oraz stan po wejściu w życie uchwały wprowadzającej nowy plan miejscowy. Oznacza to, że przedmiotem wyceny dla tych stanów prawnych jest powierzchnia nieruchomości w stanie przed dokonaniem podziału. Przyrost wartości określany jest dla całej nieruchomości bez uwzględnienia stanu, jaki zaistniał po przeprowadzeniu podziału.

Warto również w tym miejscu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2017 r., II OSK 1973/15³¹, w którym sąd wskazał, że przedmiotem oceny wzrostu wartości nieruchomości musi być cała nieruchomość będąca przedmiotem transakcji (umowy sprzedaży), która stała się podstawą do naliczenia opłaty planistycznej. W rozpatrywanej sprawie operat dotyczył wyceny jedynie jej części położonej na terenie usług. Operat pomijał wycenę pozostałej części nieruchomości z przeznaczeniem pod tereny komunikacji publicznej. Sąd wskazał, że odmienne określenie przeznaczenia części nieruchomości może skutkować nie tylko zmianą wartości całej nieruchomości, ale także zmianą podejścia, metody i techniki, za pomocą których rzeczoznawca wyprowadza ostateczne wnioski.

4.4. UWZGLĘDNIANIE PRZY WYCENIE NAKŁADÓW PONIESIONYCH PRZEZ WŁAŚCICIELA (UŻYTKOWNIKA WIECZYSTEGO)

Stanowisko w tej kwestii zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Sz 43/11³², w którego uzasadnieniu zostało podkreślone, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące zasad ustalania opłat planistycznych nie zawierają regulacji

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2017 r., II OSK 1973/15, www.orzeczenia-nsa.pl.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 marca 2011 r., II SA/Sz 43/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

umożliwiającej organom orzekającym w sprawie odliczania nakładów wymienionych w skardze, tj.: nakładów na sporządzenie projektu studium i projektu zmiany planu miejscowego, kosztów podziałów geodezyjnych, czy wydzielenia dróg wewnętrznych, które poniósł właściciel. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym koszty sporządzenia studium i planu miejscowego obciążają budżet gminy. W przypadku kosztów poniesionych przez właściciela nieruchomości, której dotyczyła zmiana planu, ustawa ta nie zawiera uregulowań dotyczących wzajemnych rozliczeń w takiej sytuacji. Poniesienie przez właściciela kosztów sporządzenia tych dokumentów nie ma wpływu na ustalenie opłaty planistycznej.

4.5. CENA TRANSAKCYJNA JAKO PODSTAWA OKREŚLANIA WARTOŚCI RYNKOWEJ

Czy wartość rynkowa powinna zawierać w sobie VAT, czy powinna być wolna od tego podatku? Wiele argumentów przemawia za jednym i drugim stanowiskiem. Oznacza to, że sprawa nie jest jednoznaczna, dyskusja na ten temat trwa już od kilku lat i nie widać jej końca. Obecnie istnieją dwa poglądy w sprawie przyjmowania cen transakcyjnych jako podstawy wycen nieruchomości.

Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych nie przyjęła swojego stanowiska w sprawie sposobu uwzględniania cen transakcyjnych jako podstawy określania wartości rynkowej nieruchomości³³. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 grudnia 2010 r., I SA/Wa 1655/10³⁴, stwierdził, że podstawą wyceny przy określeniu wartości rynkowej nieruchomości są ceny transakcyjne netto, czyli ceny niezawierające podatku VAT. W przypadku transakcji nieruchomości, w której w cenie został ujęty podatek VAT, cenę taką należy odpowiednio skorygować w celu wyłączenia kwoty tego podatku. Dopiero tak skorygowana cena będzie właściwą podstawą określania wartości rynkowej nieruchomości, o której mowa w art. 151 u.g.n. W uzasadnieniu sąd wskazuje, że wartość jest kategorią ekonomiczną, definiowaną jako najbardziej prawdopodobna cena, która powinna być określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy spełnieniu określonych warunków transakcji. Poziom cen jest wynikiem oddziaływania popytu i podaży, w tym ujęciu cena odwzorowuje siłę rynku i umiejętności negocjacyjne stron transakcji, tak rozumiana cena powinna więc stanowić podstawę do określenia wartości rynkowej. W uzasadnieniu stwierdzono, że podatek VAT nie jest wynikiem gry rynkowej, lecz stanowi efekt polityki podatkowej. W teorii wyceny jest traktowany jako

³³ Z. Bojar, H. Jędrzejewski, T. Telega, *Wartość nieruchomości a podatek VAT*, 2014, <https://pfstrm.pl/aktualnosci/item/210-wartosc-nieruchomosci-a-podatek-vat> (dostęp: 21.09.2021 r.).

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2010 r., I SA/Wa 1655/10.

element warunków sprzedaży, a nie cecha nieruchomości. Podpierając prawnie swoje uzasadnienie, sąd odnosi się do podejścia dochodowego, interpretując § 11 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r., przenosząc jego zapis na podejście porównawcze. Należy podkreślić, że w tym rozporządzeniu wskazuje się:

- na sposób obliczenia dochodu z nieruchomości na potrzeby zastosowania metod z podejścia dochodowego;

- że zapis ten odnosi się tylko do § 9 i 10, które określają zasady stosowania technik: kapitalizacji prostej i dyskontowania strumieni dochodu.

Przy takiej interpretacji można zadać pytanie, czy jeżeli ten zapis miałby być przeniesiony do stosowania w podejściu porównawczym, to czy intencją Rady Ministrów nie byłoby odesłanie w wymienionym paragrafie do metod z podejścia porównawczego. W przepisach regulujących zasady stosowania metod z podejścia porównawczego § 4 wskazana jest cena transakcyjna jako podstawa do wyceny nieruchomości.

Odmienne poglądy prezentują zwolennicy szacowania wartości na podstawie cen brutto, którzy definiując cenę, wychodzą z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług³⁵, gdzie cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Artykuł 3 ust. 2 tej ustawy stanowi, że w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym.

Sprawa wydaje się jasna pod względem prawnym. Jeżeli ceny stanowią podstawę określania wartości nieruchomości, to zgodnie z powyższą definicją powinno się ją szacować na podstawie cen, które obejmują także podatek od towarów i usług (VAT), a więc cen brutto. W powyższym znaczeniu pytanie, ile wynosi wartość, jest pytaniem o wartość brutto.

Jak wskazuje P. Drelich³⁶, oszacowanie wartości nieruchomości w kwocie netto sprawdza się w obrocie gospodarczym. Rynek poprzez obrót korzysta z wyceny wartości. Tam gdzie następuje obrót gospodarczy, gdzie następuje rynkowa sprzedaż nieruchomości, nie ma żadnego znaczenia, czy wycena jest w kwocie netto czy brutto. Bowiem rynek weryfikuje oszacowaną wartość.

Zupełnie przeciwnie jest tam, gdzie wycena nie służy obrotowi rynkowemu, lecz dokonywana jest dla celów urzędowych i każda złotówka różnicy wartości jest obciążeniem dla kogoś niepodlegającym dyskusji czy korekcie. Dotyczy to danin podatkowych, naliczania opłat adiacenckich, opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustalania odszkodowań, czy też jest dokonywana dla innych celów urzędowych. Zasada sprawdza się również w rachunkowości, gdzie przy

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 178.

³⁶ P. Drelich, *Kilka słów o brutto*, 2012, <https://www.ptm.pl/aktualnosci/warsztat-wyceny/kilka-slow-o-brutto> (dostęp: 21.09.2021 r.).

wprowadzeniu do ksiąg rachunkowych nie występuje samoistna regulacja oszacowanej wartości.

Jak stwierdza P. Drelich, dla każdego z wymienionych powyżej celów, tam gdzie wycena nie poprzedza wolnej sprzedaży, dla celów urzędowych powinna być wyznaczana wartość rynkowa w sposób uważny, dostosowując ją do danego celu. Na dzień dzisiejszy nie ma uniwersalnej zasady, kiedy wartość powinna być szacowana jako wartość netto, choć można zasygnalizować następujące sytuacje:

- aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego;
- wyceny na potrzeby ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁷ – chodź i w tym przypadku są wyjątki;
- ustalanie wysokości opłat planistycznych i adiacenckich.

Natomiast przy wycenach na potrzeby ustalenia wysokości odszkodowania czy opłat planistycznych podstawą określenia wartości powinny być ceny brutto³⁸. Zdaniem wielu rzeczoznawców majątkowych, m.in. T. Kotrański, P. Drelich³⁹, Z. Niemczewskiego⁴⁰, kwestia, czy należy określać wartość nieruchomości na podstawie cen netto czy brutto, jest w aktualnym stanie prawnopodatkowym nierozwiązywalna na gruncie samego rozpatrywania przepisów prawa. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że obie strony dyskusji mają swoje racje i nic z tego dla rzeczoznawców majątkowych i samego zagadnienia nie wynika.

W rozwiązaniu tego dylematu należy wziąć pod uwagę także wyrok sądu z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2746/12⁴¹, w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, iż celem racjonalnego ustawodawcy, który umożliwia rzeczoznawcy majątkowemu dokonanie wyboru podejścia i metody obliczenia wartości nieruchomości i który przy podejściu dochodowym wyklucza wliczanie podatku przy obliczaniu dochodu, nie jest różnicowanie podejścia porównawczego i dochodowego w zakresie dotyczącym wliczania podatku. Określona przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym wartość rynkowa przedmiotu wyceny powinna być traktowana jako wartość nieobejmująca podatków i innych opłat. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości rzeczoznawca majątkowy jako podstawę wyceny stosuje ceny transakcyjne niezawierające podatku od towarów i usług, czyli ceny netto. Zatem wartość rynkowa w operacie szacunkowym jest pozbawiona tego podatku, o czym w tym operacie rzeczoznawca powinien zamieścić stosowną wzmiankę.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 217, z późn. zm.

³⁸ P. Drelich, *Kilka słów o brutto...*, *passim*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Z. Niemczewski, *Netto czy brutto, a może inaczej?*, 2013, <http://poboczawyceny.blogspot.com/2013/05/netto-czy-brutto-moze-inaczej.html> (dostęp: 21.09.2021 r.).

⁴¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2746/12, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok>.

Obecnie informacje o transakcjach i cenach transakcyjnych nieruchomości są pozyskiwane także z Rejestrów Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN) prowadzonych przez starostwa powiatowe, rzadziej z aktów notarialnych. Rejestry te stanowią podsystem Katastru Nieruchomości (Ewidencji Gruntów i Budynków) i są prowadzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r.⁴². Pozyskując informacje o cenach transakcyjnych z tych rejestrów, jeżeli w uwagach jest wskazane, że ceny te są cenami brutto, to do wyceny rzeczoznawca pomniejsza je o wartość podatku VAT. W przypadku braku takiej adnotacji domniemywa się, że ceny wykazane w rejestrze są cenami netto. Dane z RCiWN mają moc danych urzędowych, w związku z tym za jakość i prawdziwość danych rzeczoznawca majątkowy nie powinien ponosić odpowiedzialności. W praktyce jest jednak inaczej. Cała wina za niewłaściwy dobór cen spada na rzeczoznawcę majątkowego.

4.6. ZAKRES WYCENY W PRZYPADKU SZACOWANIA NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWEJ ZABUDOWANEJ NA POTRZEBY USTALENIA OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Dokonując określenia wartości nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty planistycznej, ważne jest określenie zakresu wyceny, zwłaszcza jeżeli wycena dotyczy nieruchomości gruntowej zabudowanej.

Uchylenie przez Trybunał Konstytucyjny § 50 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r., wobec którego orzeczono niekonstytucyjność oraz zbieżność do przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, spowodowało problem podejścia do wyceny nieruchomości zabudowanych przy ustalaniu opłaty planistycznej. Problematyka tkwi w zakresie przyjęcia do wyceny części składowych nieruchomości gruntowej. Rzeczoznawca majątkowy zadaje sobie pytanie: czy wyceną objąć tylko grunt, czy grunt wraz z częściami składowymi (nieruchomość gruntową zabudowaną). Literalnie podchodząc do zapisu ustawowego, opłata planistyczna jest ustalana na podstawie wzrostu wartości nieruchomości, czyli wyceną powinna być objęta nieruchomość wraz z częściami składowymi (art. 46 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴³). Podobne zapisy wprowadzono w ustawie o gospodarce nieruchomościami w zakresie ustalania wysokości opłat adiacenckich. W tym przypadku zarówno z ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i przepisów wykonawczych wynika, że intencją prawodawcy było określanie tylko wartości gruntów przed i po zmianie stanu nieruchomości skutkującego naliczeniem tych opłat.

⁴² Dz.U. z 2021 r., poz. 1390.

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740, z późn. zm.

Podobne rozstrzygnięcia były zawarte w uchylonym § 50 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r.⁴⁴.

Aby ten problem rozwiązać, zasadne wydaje się przytoczenie interpretacji i wyjaśnień poczynionych przez Departament Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Departament Gospodarki Nieruchomościami w piśmie z dnia 5 lutego 2013 r. (BP-1bk-0731-4/13, L.dz.: 323/13) wyjaśnia, że przy określeniu wartości na potrzeby naliczenia opłat planistycznych mogą być zastosowane zapisy ustawy i rozporządzenia dotyczące opłat adiacenckich z art. 98a u.g.n. oraz § 40 ust. 1 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. Uzasadniając swoją linię wykładniczą, Departament Gospodarki Nieruchomościami podkreślił: „Norma instrukcyjna w powyższym przepisie nie uzasadnia jednak stwierdzenia, że w przypadku innych sytuacji określania wzrostu wartości nieruchomości rzeczoznawca majątkowy jest zobligowany do uwzględniania wszelkich czynników wpływających na wartość nieruchomości (...). Paragraf 50 ustawodawca uchylił, ponieważ jego treść była zbliżona do przepisu ustawy, wobec którego orzeczono niekonstytucyjność. Nie oznacza to jednak, że intencją ustawodawcy była zmiana sposobu określania wartości nieruchomości na potrzeby opłat planistycznych, która mogłaby skutkować zmianą wysokości tych opłat, wynikającą z uwzględnienia w wycenach także części składowych gruntu”.

W dalszej części uzasadnienia wskazuje się: „Ustalenia planu dotyczą przeznaczenia terenów, linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, zasady kształtowania zabudowy, a także zagospodarowania terenu. Ustalenia planu w stosunku do części składowych nieruchomości również są kształtowane poprzez pryzmat możliwości zagospodarowania terenu, czyli gruntu. Opłata planistyczna jest zatem ściśle związana z nieruchomością gruntową. Kodeksowa definicja nieruchomości stanowi, iż co do zasady nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty). Jeżeli na mocy przepisów szczególnych budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, to również są nieruchomościami. Należy jednak podkreślić, że oddziaływanie planistyczne odnosi się do sposobu zagospodarowania terenów, czyli gruntów. Zobligowani do ponoszenia ciężaru opłaty planistycznej są właściciele nieruchomości i użytkownicy wieczystości. Nieruchomość budynkowa jako związana z użytkowaniem wieczystym gruntu (prawo własności budynków) nie jest odrębnie obciążona opłatą planistyczną. Konieczność poniesienia ciężaru opłaty wynika z użytkowania wieczystego gruntu, a nie z prawa własności do budynku przysługującego użytkownikowi wieczystemu. Ustawodawca nie wskazał przy tym konieczności ponoszenia tej opłaty przez dysponujących spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu, pomimo że obrót spółdzielczymi prawami do lokalu stanowi znaczny procent

⁴⁴ J. Kurj, R. Żróbek, *Wybrane problemy...*, *passim*.

rynku nieruchomości. Mając na uwadze opisane przesłanki stojące u podstaw wprowadzenia instytucji opłaty planistycznej, wydaje się, iż określenie wartości części składowych nieruchomości podczas szacowania nieruchomości pozostanie działaniem niemającym wpływu na wynik postępowania głównego, tj. ustalenia wysokości opłaty planistycznej. Dla złożonego procesu wyceny znaczenie z pewnością będzie miał właściwy dobór nieruchomości podobnych. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wzrost wartości dotyczy całej nieruchomości. Na taki stan rzeczy ma więc wpływ wartość »terenu«, którego przeznaczenie określił plan miejscowy, a nie wartość poszczególnych jej części składowych, np. naniesień czy ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości⁴⁵.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w tej sprawie jest podzielone. Na podstawie analizy wyroków można stwierdzić, że w przypadku wyceny na potrzeby ustalania opłaty planistycznej wycena powinna obejmować grunt bez części składowych; tak w wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie z dnia 29 czerwca 2018 r., II SA/Kr 487/18⁴⁶: „Zmiana wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do zmiany wartości tylko i wyłącznie składnika gruntowego nieruchomości, dlatego też prawidłowo nie dokonano wyceny części składowych nieruchomości”. Inne stanowisko reprezentują Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 14 maja 2013 r., II SA/Bd 249/13⁴⁷, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r., IV SA/Wa 1668/17⁴⁸. W uzasadnieniu sądy powołały się w tym przypadku na uchylony z dniem 26 sierpnia 2011 r. przepis § 50 ust. 1 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r., który stanowił o nieuwzględnianiu w procesie wyceny na potrzeby opłat planistycznych części składowych nieruchomości. Sądy te stwierdziły, iż w obecnym stanie prawnym brak jest przepisu ograniczającego zakres wyceny wyłącznie do samego gruntu. W związku z tym przedmiotem wyceny jest zatem nieruchomość.

4.7. OKREŚLENIE WARTOŚCI W PRZYPADKU, GDY PRZEZNACZENIE CZĘŚCI DZIAŁKI NIE ULEGŁO ZMIANIE W NOWYM PLANIE

Rzeczoznawca majątkowy, dokonując wyceny, jest zobowiązany przeprowadzić oględziny nieruchomości będącej przedmiotem wyceny oraz analizę planów miejscowych i faktycznego stanu (zarówno przed i po zmianie planu, jak

⁴⁵ J. Siudziński, *Opłaty planistyczne w obecnym stanie prawnym*, „Nieruchomość” 2013, nr 4.

⁴⁶ LEX nr 2523674.

⁴⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 maja 2013 r., II SA/Bd 249/13, www.orzeczenia-nsa.pl.

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2017 r., IV SA/Wa 1668/17, www.orzeczenia-nsa.pl.

i podczas tzw. luki dla planów, które straciły moc prawną) oraz określić zakres powierzchniowy zmiany w działce gruntowej spowodowany przez nowy plan, szczególnie jeżeli zmiana obejmuje część powierzchni działki. Powierzchnia ta nie powinna być przedmiotem wyceny zarówno przed, jak i po zmianie planu zagospodarowania przestrzennego.

Proces określania wartości nieruchomości dotyczy obiektu przestrzennego (nieruchomości gruntowej), dla którego jest oznaczony jednoznaczny zasięg wykonywania prawa własności. Ten zasięg wykonywania prawa określają:

- księgi wieczyste i wpisane tam w dziale I KW składniki nieruchomości, tj. działki gruntu, stanowiące część lub całość nieruchomości (art. 4 pkt 1 u.g.n.);
- kataster nieruchomości (ewidencja gruntów i budynków), w którym wykazane są powierzchnie poszczególnych działek ewidencyjnych wchodzących w skład danej jednostki rejestrowej gruntowej;
- operaty geodezyjne z przeprowadzonych czynności geodezyjno-prawnych, przyjęte do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, które wskazują powierzchnie nowo wydzielonych części z nieruchomości, np. w wyniku podziału, scalenia i podziału czy rozgraniczenia.

W tym przypadku, gdy wzmiankowana część powierzchni działki nie była wydzielona geodezyjnie, rzeczoznawca majątkowy powinien zażądać (od zleceńodawcy) udokumentowanego geodezyjnego wyznaczenie powierzchni nieobjętej zmianą nowym planem. Sam nie może wyznaczyć tej powierzchni, gdyż nie ma do tego uprawnień.

4.8. PODOBIENSTWO NIERUCHOMOŚCI

W art. 4 pkt 16 u.g.n. jest zamieszczona definicja nieruchomości podobnej. Nieruchomości podobne to nieruchomości, które są porównywalne z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na wartość. W przypadku występowania różnic w cechach, ceny sprzedaży tych nieruchomości są korygowane poprawkami ze względu na te różnice. Po skorygowaniu cen transakcyjnych ze względu na datę transakcji i różnice w cechach między nieruchomościami sprzedanymi a szacowaną nieruchomością, poprawki te wpływają na obniżenie ceny. Rozporządzenie z dnia 21 września 2004 r. umożliwia wprowadzanie poprawek ze względu na różnice w podobieństwie obiektów. Obiekty przyjęte do porównania nie są zwykle „analogiczne” lub identyczne, a tylko podobne. Trudna jest do jednoznacznego ustalenia „dopuszczalna” skala tego podobieństwa.

Termin „podobny” oznacza „mający pewne cechy wspólne z czymś, z kimś”. Oznacza to, że cechy wspólne nie mają być „analogiczne”. Mają to być te same cechy, ale nie muszą być one identyczne co do przyjmowanych wartości w przyjętych skalach pomiarowych.

W procesie wyceny nieruchomości wprowadza się poprawki, które eliminują różnice między nieruchomością wycenianą a nieruchomościami przyjętymi do porównania. Jest to zgodne z rozporządzeniem z dnia 21 września 2004 r. i zapisami art. 153 ust. 1 u.g.n. W żadnym z wyżej wymienionych przepisów nie ma mowy o przyjmowaniu do porównań „nieruchomości o analogicznym przeznaczeniu”. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego termin „analogiczny” oznacza podobieństwo pod pewnym względem⁴⁹.

W operacie szacunkowym przy stosowaniu metod z podejścia porównawczego (cechy i ich gradacje) stosuje się procedury poprawiania obserwacji (korygowania ich wielkości) ze względu na ich podobieństwo. Jest to zgodne z obowiązującymi przepisami i procedurą. Czynność ta musi być udokumentowana i szczegółowo przedstawiona w operacie szacunkowym. Należy także podkreślić, że w zależności od specyfiki (przeznaczenia) wycenianej nieruchomości często brak jest nieruchomości „analogicznych” zarówno na rynku lokalnym, jak i ponadlokalnym. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 21 września 2004 r. w celu znalezienia nieruchomości podobnych rzeczoznawca może wówczas rozszerzać zakres rynku nieruchomości, wychodząc poza rynek ponadlokalny. Paragraf 26 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia stanowi, że w przypadku braku cen transakcyjnych za nieruchomości podobne na rynku lokalnym, ze względu na ich szczególne cechy i rodzaj, rzeczoznawca może przyjmować ceny transakcyjne za nieruchomości podobne z rynku regionalnego, a nawet krajowego, czy z rynków zagranicznych. W tym samym paragrafie w ust. 3 wskazuje się, że rodzaj rynku, jego obszar i okres badania określa rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności przedmiot, zakres, cel i sposób wyceny, dostępność danych oraz podobieństwo rynków.

Warto tu przytoczyć uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2018 r., I OSK 182/17⁵⁰: „W rozpoznawanej sprawie zachodzi taka sytuacja, co zasadnie podniesiono w skardze kasacyjnej, że do porównania nie przyjęto nieruchomości podobnych. Tymczasem ani organy, ani Sąd I instancji nie zauważyły, że został naruszony art. 4 ust. 16 u.g.n., albowiem do wyceny wzięto nieruchomości, w odniesieniu do których nie można stwierdzić, że są nieruchomościami podobnymi w rozumieniu art. 4 ust. 16 u.g.n. Zgodnie z definicją nieruchomości podobnej zawartą w powołanym wyżej artykule za nieruchomość taką 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. Szczególną uwagę należy zwrócić na »inne cechy wpływające na jej wartość«, o których mowa w powołanym przepisie. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem »inne cechy wpływające na wartość nieruchomości

⁴⁹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/analogiczny.html>.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2018 r., I OSK 182/17, www.orzeczenia-nsa.pl.

ści». Z całą pewnością chodzi tu więc o elementy na tyle istotne i znaczące, że przekładają się one na wartość wycenianej nieruchomości”.

5. PODSUMOWANIE

W celu zminimalizowania możliwości zgłaszania przez strony zainteresowane wyceną zarzutów i podważania wiarygodności operatu szacunkowego, rzeczoznawcy majątkowi starannie powinni dokumentować i uzasadniać poszczególne etapy przeprowadzanej procedury wyceny w sporządzanych operatach szacunkowych.

Wycena i opracowane operaty szacunkowe, dla celów związanych z ustalaniem opłat jako daniny publicznoprawnej, powinny być wykonane ze szczególną starannością. Każde przyjęte założenie powinno być szczegółowo uzasadnione w treści operatu, szczególnie kryteria doboru i opisu cech rynkowych przyjmowanych do wyceny, a także opis cech nieruchomości przyjętych do analizy rynku. Ponadto uzasadnienia wymaga również przyjęcie rynku ponadlokalnego (regionalnego) lub innego niż lokalny rynek nieruchomości. Zwracają na to uwagę sądy administracyjne, podkreślając, iż ocena wartości dowodowej operatów jest możliwa przez organ administracji i sąd administracyjny w sytuacji, gdy prosta analiza ich treści budzi wątpliwości co do spójności, logiczności, zupełności, ścisłości, gdy dotyczy pominięcia istotnych dla ustalenia wartości nieruchomości elementów⁵¹.

Jak wskazano powyżej, w próbach kwestionowania określonej przez rzeczoznawcę majątkowego wartości, zarzuty, jakie są zgłaszane przez podmioty będące stroną postępowania administracyjnego, w którym opłata ustalana jest na podstawie wartości nieruchomości, można zestandaryzować, uwzględniając częstotliwość ich przywoływania, na co zwrócono uwagę w niniejszym opracowaniu. Przedstawiono także próby podważenia wiarygodności określonej wartości nieruchomości oraz metodyki wyceny na potrzeby ustalania opłaty planistycznej najczęściej sygnalizowane w analizowanych dokumentach i wyrokach sądowych. Jak wynika z orzecznictwa w tym przedmiocie, sama metodyka szacowania nieruchomości nie może być przedmiotem oceny ani organu administracji, ani też sądu. Jednak operat szacunkowy powinien spełniać nie tylko formalne wymogi takiego dokumentu, określone w rozporządzeniu z dnia 21 września 2004 r., lecz także musi opierać się na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości. Dlatego należy uznać, że organ na podstawie tego dokumentu może samodzielnie ocenić jego wartość dowodową, może także w razie potrzeby żądać od rzeczoznawcy uzupełnienia tego dokumentu albo wyjaśnień co do jego

⁵¹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3065/14.

treści⁵². Rzeczoznawca majątkowy, aby po części uniknąć problemów związanych z wyjaśnianiem wskazanych zarzutów do operatu, musi dołożyć wszelkich starań, aby oszacowana wartość nieruchomości wpisywała się w realia rynku dla danego typu obiektów (nieruchomości).

Należy podkreślić raz jeszcze, że zgodnie z przepisami prawnymi i przedstawionym orzecnictwem operat szacunkowy jest opinią o wartości nieruchomości przedstawioną w formie pisemnej i dowodem w postępowaniu administracyjnym.

Nie ma pojęcia wartości „prawdziwej” w przypadku wyceny nieruchomości. Jest za to pojęcie wartości rynkowej jako wartości prawdopodobnej do spodziewanej ceny. Cena z kolei jest miernikiem wartości w sensie ekonomicznym. Istnieje istotna zależność między wartością a ceną nieruchomości. Właściwe uchwycenie tej zależności zwiększa zaufanie do przeprowadzanych wycen związanych z opłatą planistyczną.

REFERENCES

- Bojar Z., Jędrzejewski H., Telega T., *Wartość nieruchomości a podatek VAT*, 2014, <https://pfsrm.pl/aktualnosci/item/210-wartosc-nieruchomosci-a-podatek-vat> (dostęp: 21.09.2021 r.)
- Cymerman R., *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*, Olsztyn 2008
- Drelich P., *Kilka słów o brutto*, 2012, <https://www.ptm.pl/aktualnosci/warsztat-wyceny/kilka-slow-o-brutto> (dostęp: 21.09.2021 r.)
- Hełdak M., *Oplaty z tytułu działań powodujących wzrost wartości nieruchomości*, (w:) M. Cicharska (red.), *Współczesne trendy na rynku nieruchomości*, Warszawa 2011
- Kuryj J., Żróbek R., *Wybrane problemy określania wartości na potrzeby ustalania opłat od nieruchomości*, „Wycena” 2015, nr 1(110)
- Laskowska E., *Zmiana przeznaczenia gruntu a jego wartość*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 5(20)
- Małecki Z., *Zmiany rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego obowiązujące od 26 sierpnia 2011 r.*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego. Dodatek Specjalny” 2011, nr 1
- Niemczewski Z., *Netto czy brutto, a może inaczej?*, <http://poboczawyceny.blogspot.com/2013/05/netto-czy-brutto-moze-inaczej.html> (dostęp: 21.09.2021 r.)
- Nurek W., *Renta planistyczna w praktyce*, „Nieruchomości” 2006, nr 8(96)
- Pardak R., *Ustalenie opłaty planistycznej – procedura, przesłanki oraz propozycje zmian w obowiązującym prawie*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2(361)
- Siudziński J., *Oplaty planistyczne w obecnym stanie prawnym*, „Nieruchomość” 2013, nr 4

⁵² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3065/14.