



Kłopot z art. 157 – ocena operatu szacunkowego

Problematyka związana z oceną operatów szacunkowych przez organy administracji i sądy jest przedmiotem wielu kontrowersji. Czy opinię wydaną przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych należy przyjmować bezkrytycznie?

Wwielu sprawach spotkałam się ze stanowiskiem, że organ administracji związany jest opinią rzeczoznawcy majątkowego i nie może wnikać w jej meritum, ponieważ chodzi o tzw. wiadomości specjalne. Nie podzielał tego poglądu, ale o tym za miesiąc.

A teraz rzeczywisty przypadek. W sprawie o ustalenie opłaty adiacenckiej spowodowanej podziałem nieruchomości na prawie 100 działek (o pow. około 300-350 m kw. każda) samorządowe kolegium odwoławcze (SKO) uznało, że będący podstawą decyzji operat szacunkowy został sporządzony w sposób rzetelny, zgodnie z obowiązującymi w tej mierze przepisami prawa, w tym z art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej *uogn*), a podważając jego treść, właściciel gruntu (deweloper) nie przedstawił przeciwdowodu z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Nawiasem mówiąc, tekst o braku „przeciwdowodu” to klasyka gatunku.

Decyzję SKO deweloper zaskarżył i – obok wskazania wielu naruszonych jego zdaniem przepisów oraz przyjęcia a priori (bez udowodnienia) wzrostu wartości nieruchomości po podziale – zastrzegł, że w trybie art. 157 ust. 1 *uogn* zwrócił się do Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych (dalej SRM) o dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia spornego operatu szacunkowego. Negatywną ocenę SRM już na etapie rozpoznawania sprawy przez sąd dewe-

loper złożył do akt sądowoadministracyjnych, wnosząc o dopuszczenie jej jako dowodu w sprawie w trybie art. 106 § 3 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (dalej *pps*). Podniósł, że w wyniku tej oceny, zgodnie z art. 157 ust. 1a *uogn*, operat szacunkowy utracił charakter opinii o wartości nieruchomości.

Niezależnie od powyższego deweloper sformułował wiele własnych zarzutów pod adresem operatu sporządzonego na zlecenie organu I instancji. Zarzucił na przykład, że stosownie do art. 153 *uogn* i § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, rzeczoznawca powinien dokonać analizy cen transakcyjnych nieruchomości podobnych do nieruchomości szacowanej, a więc nieruchomości składających się z pojedynczych działek podobnych pod względem powierzchni. Natomiast do wyceny nieruchomości po podziale rzeczoznawca winien przyjąć do analizy taką grupę transakcji, w których nieruchomości nie tylko mają powierzchnię zbliżoną do szacowanych działek powstałych po podziale, ale jednocześnie są nieruchomościami powstałymi na skutek podziału wielohektarowej powierzchni, z wszelką towarzyszącą temu podziałowi infrastrukturą. Zarzucił, że w sprawie porównywano działki o skrajnie różnej powierzchni, rozproszone na rynku, bez

jakichkolwiek dodatkowych informacji o tych nieruchomościach, co nie spełnia podstawowego kryterium, jakim jest podobieństwo do szacowanej nieruchomości po podziale. Zdaniem spółki w przypadku wyraźnej różnicy w powierzchni działek rzeczoznawca w celu wykazania podobieństwa winien w operacie zawrzeć dodatkowe rozważania co do dopuszczalności przyjęcia ich podobieństwa. Tymczasem do porównania przyjęto działki o zasadniczo różnych powierzchniach równych: 6756 m kw., 9880 m kw., 21 073 m kw. i 472 638 m kw.

Zarzucił także, że wielkość nieruchomości była jednym z zaledwie dwóch kryteriów, jakimi rzeczoznawca kierował się, dokonując selekcji nieruchomości podobnych do objętej wyceną. Do wyceny po podziale jako grunty o „zbliżonych powierzchniach” wybrano nieruchomości o powierzchni od 799 do 906 m kw., a zatem (jak twierdził deweloper) dwu- lub trzykrotnie większe od działek wycenianych. Według dewelopera celem wyceny było ustalenie, czy i w jaki sposób zmieniała się wartość przedmiotowej nieruchomości na skutek dokonania jej podziału: jednej działki gruntu o dużej, ponadpięciohektarowej powierzchni na wiele działek o mniejszych rozmiarach. W uproszczeniu: zdaniem dewelopera do porównania przed podziałem winny być przyjęte nieruchomości o pow. około 5 ha, a po podziale nieruchomości o pow. około 5 ha składające się z około stu działek

o powierzchni zbliżonej do tych powstałych w wyniku podziału. Podziału dokonano w celu budowy osiedla domów jednorodzinnych bądź w zabudowie bliźniaczej. Deweloper zarzucił też, że gmina niezasadnie określiła w decyzji termin płatności opłaty, tj. zakreśliła 14-dniowy termin na jej wniesienie, podczas gdy art. 98a *uogn* upoważnia organ jedynie do ustalenia opłaty, nie stanowi natomiast ani podstawy do wyznaczenia terminu do jej zapłaty, ani obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę. Według spółki naruszono przez to art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 6 kpa.

Rozpoznając sprawę, WSA oddalił skargę, a wcześniej oddalił wniosek dewelopera o dopuszczenie jako dowodu w sprawie negatywnej oceny operatu szacunkowego sporządzonej przez SRM. Podniósł, że w postępowaniu sądowym sąd może dopuścić na wniosek strony jedynie dowód z dokumentów, natomiast przedłożona ocena SRM jest dowodem, który ma charakter opinii biegłego [przywołał wyroki NSA z 8 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 869/08 i z 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1378/09 – opubl. CBOSA]. Według WSA ocenę taką należało złożyć ewentualnie na etapie postępowania administracyjnego.

WSA wskazał też, że negatywna ocena korporacji rzeczoznawców nie powoduje, że wycena sporządzona na użytek tej sprawy nie mogła stanowić podstawy do ustalenia opłaty, ponieważ utrata przez operat waloru opinii o wartości nieruchomości następuje dopiero z datą wydania opinii, która jest późniejsza niż data wydania zaskarżonej decyzji (art. 157 ust. 1a *uogn*). Potem punkt po punkcie w obszernym uzasadnieniu sąd odniósł się do zarzutów pod adresem operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie organu i ostatecznie ocenił go pozytywnie.

Wyniku złożonej przez dewelopera skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej NSA) uchylił ww. wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazał, że przy rozpoznawaniu sprawy doszło do naruszenia prawa procesowego, a mianowicie art. 106 § 3 i § 5 *ppsa* w zw. z art. 244 § 2 *kpc* w zw. z art. 278 § 1 *kpc* w zw. z art. 133 § 1 *ppsa* w zw. z art. 151 *ppsa* w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c *ppsa* w zw. z art. 3 § 1 *ppsa* oraz art. 133 § 1 *ppsa* w zw. z art. 157 ust. 1a zd. 1 *uogn* w zw. z art. 106 § 3 *ppsa* w zw. z art. 3 § 1 *ppsa* w zw. z art. 151 *ppsa* w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c *ppsa* poprzez błędne przyjęcie, że przedłożony sądowi dokument

w postaci oceny operatu szacunkowego (stanowiącego podstawę wydania zaskarżonej decyzji) sporządzonej przez rzeczoznawców majątkowych stanowi dowód o charakterze opinii biegłego.

NSA przyjął, że ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonywana w trybie art. 157 ust. 1 *uogn* wydawana jest przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych w zakresie **zleconych jej przez ustawę zadań publicznych**. I mimo że do jej sporządzenia wymagane są wiadomości specjalne, to jednak nie może być utożsamiana z opinią biegłego (biegłych), gdyż negatywna ocena powoduje skutek w postaci utraty przez operat szacunkowy charakteru opinii o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 156 ust. 1 *uogn*. Zdaniem NSA „skutek ten wskazuje zaś na działanie o charakterze władczym w zakresie zadań publicznych”, a w konsekwencji „ocenę dokonywaną w trybie art. 157 *uogn* można uznać za nietypowy akt administracyjny. Stanowi ona dowód tego, co zostało w niej urzędowo zaświadczone i jest dokumentem urzędowym”. Jak dalej wskazał NSA, dopuszczenie takiego dowodu w postępowaniu przed WSA znajduje oparcie w art. 106 § 3 *ppsa*. Zgodnie z nim sąd może z urzędu lub na wniosek strony przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje uzasadnionego przedłużenia postępowania w sprawie.

Zdaniem NSA nie ma znaczenia, że negatywna ocena tego operatu została wydana w dacie późniejszej niż data zaskarżonej decyzji; sąd ten nie uznał też, że przedłożenie tej oceny w postępowaniu sądowym jest spóźnione. NSA podał także, że co prawda z treści art. 157 *uogn* nie wynika, w jakiej formie i na podstawie jakich przesłanek organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych winna dokonać oceny prawidłowości sporządzonego operatu, to jednak „nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której organizacja rzeczoznawców, wykonująca w tym zakresie zadania publiczne, oceny tej dokona w oparciu o bliżej nieokreślone kryteria, a zatem dowolnie”. Powołując się na wyrok NSA z 7 czerwca 2006 r. [sygn. akt I OSK 913/05, ONSAiWSA 2007 r. nr 2, poz. 46], NSA przyjął, że ocena operatu musi następować według takich samych zasad, jakie obowiązują przy jego sporządzeniu. A zasady te określa Rada Ministrów w rozporządzeniu w sprawie *wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* wydanym w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 159 *uogn*. Stąd też ocena prawidłowości sporządzonego operatu obejmować musi takie kwe-

stie, jak: przyjęte sposoby określenia wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i techniki wyceny, sposoby określenia wartości nieruchomości dla konkretnego celu w zależności od ich rodzaju i przeznaczenia. Innymi słowy, ocena prawidłowości dokonanych przez rzeczoznawców wycen (jak wskazał NSA) stanowi formę ich weryfikacji pod kątem zgodności z przepisami [por. wyrok NSA z 6 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 1022/06, CBOSA].

Moim zdaniem

Przepis zawarty w art. 157 ust. 1 *uogn* 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:

1) organizacja zawodowa wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej 2 rzeczoznawców majątkowych;

2) w ocenie nie mogą brać udziału rzeczoznawcy majątkowi, wobec których zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 *kpa* lub inne przesłanki, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności”.

I dalej (art. 157 ust. 1a *uogn*): „Operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny traci charakter opinii o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 156 ust. 1. Z dniem wydania oceny negatywnej organizacja zawodowa publikuje przez okres 12 miesięcy na swojej stronie internetowej informację o tej ocenie”.

W omawianej sprawie chodziło o to, że dopiero po złożeniu skargi do sądu administracyjnego, a jeszcze przed rozprawą, skarżący deweloper złożył do akt negatywną opinię stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych o operacie wyceniającym nieruchomości przed i po działale. Pomijam tu kwestię, jak należało ją wycenić (jakie nieruchomości/działki przyjąć do porównania). Powstał problem legalności decyzji, a raczej możliwości zakwestionowania ostatecznej decyzji (drugoinstancyjnej SKO), skoro „dokument” negujący wartość dowodową operatu powstał dwa miesiące po jej wydaniu.

Drugi problem: czym jest ta ocena rzeczoznawców majątkowych i jaki ma wpływ na wynik postępowania? W jaki sposób winien zachować się organ administracji, gdyby otrzymał tego typu opinię na etapie postępowania administracyjnego?

Jeśli chodzi o ostatnie pytanie, to orzecznictwo jest dość konsekwentne



i wskazuje, że art. 157 ust. 1a *uogn* nie daje organowi administracji publicznej możliwości kontroli prawidłowości oceny dokonanej przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych (zespół oceniający) z uwagi na bezpośredni skutek, jaki ta ocena wywołuje. Ustawodawca zdecydował, że operat szacunkowy, w odniesieniu do którego wydana została negatywna ocena przez organizację zawodową rzeczoznawców, traci charakter opinii o wartości nieruchomości od dnia wydania tej oceny [por. np. wyrok WSA z 18 marca 2014 r., I SA/Wa 1384/13 lub z 17 lipca 2013 r., I SA/Wa 172/13, podobnie I SA/Wa 133/13].

Wróćmy do omawianego przypadku. Sąd, któremu sprawa jest przekazywana przez NSA, jest związany jego oceną prawną (art. 190 *ppsa*). Uwzględniając zatem, że opinia stowarzyszenia jest „dokumentem urzędowym”, WSA w trybie art. 106 § 3 *ppsa* musiała dopuścić jako dowód w sprawie. Tu powstaje kolejny problem, czy taką opinię można w jakikolwiek sposób ocenić i weryfikować, skoro skutek w postaci utraty mocy wiążącej operatu powstaje z mocy ustawy już z datą wydania tej opinii? Jakkolwiek orzecznictwo nie mówi o tym wprost, to zasada dotycząca braku kontroli merytorycznej opinii organizacji zawodowej ma zastosowanie także w sądach administracyjnych. A moim zdaniem sąd nie może bezkrytycznie przyjąć tego dokumentu. Stosownie do art. 106 § 5 *ppsa* w zw. z art. 233 § 1 kpc podlega on ocenie jak każdy inny dowód przeprowadzony w toku postępowania. Pogląd ten (zastrzegam) jest jednak odosobniony.

Każdorazowo ocena wiarygodności dowodu zależy od środka dowodowego, a sąd, oceniając jego wiarygodność, decyduje o tym, czy określony środek dowodowy, ze względu na jego indywidualne cechy i obiektywne okoliczności, zasługuje na wiarę, czy też nie [por. J. Klich-Rump, Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia sądowego w procesie cywilnym, s. 132 i następne]. Jak wskazałam, cechą charakterystyczną opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych jest przewidziany przepisami rangi ustawowej skutek, jaki ona wywołuje (w sytuacji, gdy jest negatywna – art. 157 ust. 1a *uogn*). Częściej można spotkać poglądy wskazujące na niezależność rzeczoznawców i brak możliwości weryfikacji przez organy administracji nie tylko opinii organizacji zawodowej, ale też samego pojedynczego operatu.

Nie podzielam tego poglądu i nie mogę zrozumieć, dlaczego jedna grupa zawodowa w osobach rzeczoznawców majątko-

wych miałaby być wyłączona z jakiegokolwiek kontroli wyników jej działalności. Notariusze są poddawani kontroli sądowej, adwokaci odpowiadają nie tylko przed sądem – majątkowo, ale także dyscyplinarnie, pracę lekarzy weryfikuje nie tylko samorząd zawodowy, ale też sądy itd. Tymczasem rzeczoznawcy mają ustanowiony przepis, który w odniesieniu do geodetów mógłby brzmieć np. tak: „*prawność prac geodezyjnych i kartograficznych może kontrolować tylko dwóch członków SGP lub PTG*”, a w przypadku chirurgów: „*oceny prawidłowości zabiegów chirurgicznych dokonuje dwóch innych chirurgów z lokalnego stowarzyszenia chirurgów*”. Nie chodzi przy tym o specjalistów z danej grupy zawodowej, bo to oni zawsze biorą udział w wydaniu opinii dla sądów, ale o to, że opinia ta w toku procesu może być weryfikowana przez innych specjalistów z tej samej dziedziny, a np. w przypadku lekarzy przez zbiorową opinię Instytutu Akademii Medycznej itp. Każda taka opinia może być następnie weryfikowana przed sądem. Jest to kwestia siły argumentów i innych dowodów.

Na poparcie swojego stanowiska o możliwości (a wręcz konieczności) oceny opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych przez sąd podnoszę, że organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych – czyli (jak stanowi art. 4 pkt 15 *uogn*) stowarzyszeń i związków stowarzyszeń zrzeszających osoby zawodowo wykonujące czynności rzeczoznawcy majątkowego – jest w kraju ponad sto, a praktyka dowodzi, że do poszczególnych spraw strony jako dowody dołączają jednocześnie zarówno opinie pozytywne, jak i negatywne o jednym i tym samym operacie szacunkowym. Nie do przyjęcia byłoby zatem stanowisko wskazujące na to, że opinia tego rodzaju – wbrew wszelkim zasadom procesowym (wyrażonym w kpc, kpk czy np. *ppsa*) – nie podlegałyby ocenie i weryfikacji przez sąd orzekający w sprawie. Moim zdaniem brak możliwości dokonania w toku prowadzonego postępowania oceny ww. opinii przez sąd w prostej linii prowadziłyby do wniosku, że reguła zawarta w art. 157 *uogn* w zakresie, w jakim z pominięciem systemu norm prawa procesowego przekazuje stowarzyszeniom rzeczoznawców majątkowych ocenę dopuszczoną przez organ administracji bądź sąd w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu (tu w postaci operatu szacunkowego), pozostaje w sprzeczności z art. 175 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Nie sposób zatem przyjąć, że w zakresie, w jakim sądy orzekają w sprawach, gdzie jednym z dowodów jest operat szacunkowy (np. w sprawach dotyczących działu spadku, podziału spółki, likwidacji przedsiębiorstwa, podziału majątku wspólnego, odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości czy opłat adiacencjalnych, a także np. w sprawie karnej o doprowadzenie do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w postaci nieruchomości), w razie złożenia przez stronę albo nawet sporządzonej na zlecenie sądu negatywnej opinii tego rodzaju organizacji zawodowej sądy orzekające byłyby pozbawione możliwości oceny we własnym zakresie zarówno operatu szacunkowego wykonanego w toku postępowania na zlecenie sądu (bądź jak tu, na zlecenie organu administracji), jak i owej sporządzonej (co istotne) na zlecenie i koszt jednej ze stron – opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych.

Trzeba przy tym podkreślić, że art. 157 *uogn*, a w szczególności jego ust. 1a, i rola, jaką ustawodawca tymi przepisami przypisał stowarzyszeniom jednej grupy zawodowej, co oczywiście, nie mogą być utożsamiane z przewidzianą w art. 17 Konstytucji RP działalnością samorządu zawodowego „*sprawującego pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*”. Pomijając w tym miejscu kwestię definicji zawodu zaufania publicznego i przynależności do niego rzeczoznawcy majątkowego, trzeba podkreślić, że samorządy zawodowe można tworzyć w drodze ustawy, a samorząd zawodowy rzeczoznawców majątkowych jak dotąd nie powstał. Każda „organizacja zawodowa” tej grupy zawodowej działa indywidualnie i na własny rachunek, na podstawie przepisów dotyczących stowarzyszeń. Nie są one zatem strukturalnie i hierarchicznie powiązane w sposób charakterystyczny dla samorządów zawodowych. Stąd przypadki zarówno pozytywnych, jak i negatywnych opinii kilku „organizacji zawodowych” w stosunku do jednego i tego samego operatu szacunkowego.

Te ostatnie wcale nie są odosobnione. Można to było obserwować na przykładach wycen dotyczących odszkodowań za obwodnicę Augustowa. Strony przedstawiały opinie wskazujące na to, że operat jest wadliwy, a organ administracji (w osobie ministra) przedstawiał opinię wiodącego stowarzyszenia rzeczoznawców, że operat będący podstawą decy-



Join the leading executives
in the world of infrastructure.

THE **YEAR IN INFRASTRUCTURE 2015** CONFERENCE
November 3 – 5, 2015 | Hilton London Metropole | London, UK

It's the must-attend event for the world's leading infrastructure executives. See award-winning projects and meet the people who made them possible. Network with industry thought leaders and Bentley executives. See what is coming with the CONNECT Edition and learn how to advance project delivery and asset performance!

To learn more and to register, visit: www.bentley.com/yiiconference

#YII2015



zji został sporządzony zgodnie ze sztuką i w zgodzie z przepisami. I co w takiej sytuacji? Czy można przyjąć, że żadna taka opinia nie podlega ocenie sądu? Uważam, że nie. Zresztą NSA wyraził pogląd, że taka ocena organizacji zawodowej nie może być dowolna, lecz musi odnosić się do obowiązujących standardów, technik szacowania, a nade wszystko do obowiązujących przepisów. Choćby pod tym kątem należy weryfikować opinie tych stowarzyszeń.

Przywołany przepis zawarty w art. 157 *uogn* jest fatalny. Miał prowadzić do niezależności rzeczoznawców i chronić ich autorytet, a w istocie doprowadził jedynie do sporów między nimi samymi i dziesiątek postępowań dyscyplinarnych. Proszę sobie wyobrazić taki stan faktyczny: doświadczony rzeczoznawca wygrywa przetarg w gminie na oszacowanie kilkudziesięciu nieruchomości w danej dzielnicy w związku z doprowadzeniem do nich kanalizacji albo np. w związku z wywłaszczeniem gruntów pod autostradę czy obwodnicę. Nieruchomości w okolicy są podobne, mają tożsame przeznaczenie w planie albo tożsame wykorzystywanie (choćby na pola uprawne), powstaje w sumie kilkadziesiąt tych wycen, metodologicznie są podobne.

Tymczasem jeden z właścicieli nieruchomości składa do akt opinię dwóch rzeczoznawców ze stowarzyszenia z drugiego końca kraju (w relacji np. Poznań – Przemysław) wskazującą na to, że operat tego rzeczoznawcy z Poznania jest wadliwy, ale bez wskazania konkretnego przepisu, który rzeczoznawca rzekomo naruszył. Zwracam uwagę, że zasady szacowania są dość szczegółowo opisane w *uogn* i w rozporządzeniu wykonawczym. Zarzuty do operatu winny być zasadnicze i podparte normatywnie. Tymczasem zarzut stowarzyszenia to błędnie określony przedmiot wyceny, np. „wyceniający określił przedmiot wyceny: działka nr 100 (zabudowana) na terenie przeznaczonym w planie pod zabudowę jednorodzinną”, a „prawidłowe określenie przedmiotu wyceny: działka nr 100 (zabudowana) z pozwoleniem na budowę osiedla domów jednorodzinnych (parametry osiedla z pozwolenia na budowę)”.
W przywoływanej sprawie chodziło akurat o to, że właściciel dla wielohektarowej działki uzyskał przed podziałem pozwolenie na budowę dużego osiedla (daty tego pozwolenia ani jakiegokolwiek dokumentu do akt nie złożono) i stąd wywodzono, że wartość 5 ha z pozwoleniem na budowę osiedla jest wyższa niż wartość 5 ha przeznaczonych w planie pod

budownictwo jednorodzinne, ale bez pozwolenia na budowę. Wadliwość operatu miała polegać na tym, że rzeczoznawca zaniżył wartość nieruchomości według stanu przed podziałem (bo nie uwzględnił pozwolenia), a przez to zawyżył wartość wzrostu wartości po podziale. Stowarzyszenie nie wspomniało jednak o tym, że idąc tym tokiem myślenia, rzeczoznawca winien wycenić 100 powstałych po podziale działek jako działki atrakcyjne (bo małe) pod względem popytu na rynku i dodatkowo uwzględnić w ich cenie pozwolenie na budowę i konkretny projekt budowlany, w który deweloper ponoć zainwestował określone środki. To oczywiście spowodowałoby wzrost wartości działek powstałych po podziale, ale tego w opinii już nie ma. Rzeczoznawca nie uwzględnił pozwolenia na budowę ani przed podziałem, ani po podziale. W aktach podziałowych ani adiacenckich nie było zresztą żadnego dokumentu dotyczącego pozwolenia na budowę.

Pozostaje jeszcze kwestia stosunku między rzeczoznawcą, który wygrał przetarg, a organizacją zawodową rzeczoznawców. Można przyjąć, że w wyniku opinii stowarzyszenia według art. 157 *uogn* rzeczoznawca sporządził błędnie kilkadziesiąt operatów (bo dotyczyły niemalże identycznych nieruchomości). Ten operat (i przypuszczalnie pozostałe) utracił moc wyceny, nie przedstawia wartości dowodowej dla gminy, która np. domaga się zwrotu wypłaconych biegłemu pieniędzy. Ten zaś twierdzi, że jego opinia jest prawidłowa, a zarzuty stowarzyszenia nie mają pokrycia w przepisach, które dość jasno określają zasady wyceny. Rzeczoznawca usiłuje się bronić. Składa odwołanie do organu prowadzącego postępowanie. Bezskutecznie, bo nie jest stroną postępowania, w którym brał udział jako biegły. Wieści szybko się rozchodzą i rzeczoznawca wie, że nie otrzyma już żadnego zlecenia nie tylko w tej, ale także w kilku sąsiednich gminach. Chce złożyć skargę na opinię stowarzyszenia, ale nie ma do kogo, bo to niezależny podmiot. Nie ma się też do kogo odwołać, nawet do nadzorującego rzeczoznawców ministra, bo żadne przepisy tego nie przewidują. Nie ma żadnego trybu odwołania od opinii rzeczoznawców z Przemysła. I teraz pytanie: Czy jeśli pozwałby stowarzyszenie (bo to ono jest stroną, a nie dwaj rzeczoznawcy) o naruszenie dóbr osobistych (zszarganie opinii zawodowej – tylko to przychodzi mi na myśl), to czy sąd powszechny, rozpoznając sprawę, powołałby biegłego do

oceny jego operatu i osobnej oceny opinii stowarzyszenia; czy od razu dopuściłby dowód z opinii innego stowarzyszenia; czy też uznając, że skutek art. 157 ust. 1a *uogn* jest tak dalekosiężny, oddaliłby powództwo wprost bez jakiegokolwiek opinii?

Czy te przykłady są wydumane? Nie wydaje mi się. Odsyłam Państwa do lektury orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2014 r. w sprawie SK 26/13. Tam rzeczoznawca skarżył opisywany przepis jako niekonstytucyjny, ale Trybunał uznał, że nie ma on interesu prawnego w sprawie... Zresztą zanim sprawa trafiła do TK, rzeczoznawca zaskarżył ocenę swojego operatu (dokonaną przez określone stowarzyszenie) do WSA, ale ten, a następnie NSA, uznały, że opiniowanie operatów nie jest zadaniem publicznym, lecz należy do zadań własnych organizacji. Sądy te wskazały, że wykonując ocenę prawidłowości operatu, organizacja zawodowa nie jest związana przepisami kpa (z wyjątkiem instytucji wyłączenia uregulowanej w art. 24 kpa), a zatem ocena ta nie jest aktem administracyjnym, będącym władczym działaniem organu administracji (postanowienie NSA z 17 października 2012 r. sygn. akt II GSK 1499/12). TK dodał do tego, że biegły rzeczoznawca nie jest stroną postępowania weryfikacyjnego, o którym mowa w art. 157 *uogn*, nie jest też adresatem rozstrzygnięć wydanych w jego toku. Według TK „przedmiotem ochrony w takim postępowaniu nie są prawa rzeczoznawcy, ale sytuacja prawna podmiotów, która ulega aktualizacji w oparciu o sporządzony przez niego operat szacunkowy”.

Moim zdaniem prawa rzeczoznawcy są oczywiście naruszone, ale ich dochodzenie winno mieć miejsce w procesie cywilnym (na co wskazywał Sejm w postępowaniu przed TK). Zwracam też uwagę na różnorodność orzecznictwa w zakresie tego, czym jest opisywana ocena operatu. Pomijając powyższe, czy można przyjąć, że stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych wykonują zadania publiczne w ten sposób, że z pominięciem całego systemu norm prawa procesowego, a nade wszystko Konstytucji, zastępują sądy powszechne bądź sądy administracyjne w ocenie dowodów będących podstawą ich orzeczeń? To dla mnie niepojęte.

Magdalena Durzyńska

sędzia Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie (I Wydz.),
doktor nauk prawnych, pracowała
w Departamencie Katastru GUGiK

Sygnatura sprawy: I OSK 246/13