

Jeszcze o ubiegłorocznej nowelizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami

Kierunek zmian dobry

Czy kolejne doprecyzowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami można uznać za wystarczające dla rozwiania wątpliwości w zakresie stosowania jej przepisów? Niestety, raczej nie...

Magdalena Durzyńska

Jakkolwiek dość istotna nowelizacja przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (obecnie t.j. DzU z 2018 r., poz. 121; dalej *uogn*) dokonana ustawą z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2017 r., poz. 1509) funkcjonuje już od roku, warto ponownie zwrócić uwagę na jej rozwiązania. Główne zmiany dotyczyły kwestii użytkowania wieczystego (stricte procesowych), rzeczoznawców majątkowych i operatorów szacunkowych. Ustawodawca zmienił też zasady dotyczące opłat adiacenckich dotychczas niejednolicie postrzegane w orzecznictwie, a także nadużywane przez adresatów norm prawnych.

• Przedawnienie

O zmianach w zakresie ustalania opłat adiacenckich był już publikowany artykuł w GEODECIE 7/2018, teraz napiszę jednak o tym szerzej w kontekście praktyki sądów administracyjnych. I tak istotnej nowelizacji uległ art. 98a *uogn*. Przede wszystkim zmieniono przepis dotyczący przedawnienia. Chodziło o ujednolicenie terminu określania opłat adiacenckich w art. 98a ust. 1 oraz art. 145 ust. 2 *uogn*. Upřednio art. 98a ust. 1 *uogn* stanowił, że ustalenie opłaty adiacenckiej

może nastąpić w terminie 3 lat. Po nowelizacji przepis ten stanowi, że „wszczęćie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne”.

Celem tej regulacji, w mojej ocenie uzasadnionej, było wyeliminowanie nadużywania przez duże podmioty (zwłaszcza przez deweloperów) długo trwającego trybu odwoławczego, a następnie trybu skargowego do WSA i NSA. Każdorazowo, oprócz kwestii związanych z podważaniem operatorów szacunkowych przez organizacje rzeczoznawców majątkowych, skarżący zarzucali nieaktualność operatu szacunkowego, co skutkowało koniecznością wyeliminowania decyzji nakładającej tę opłatę, a w oczywistym następstwie – z upływem trzech lat od wydania decyzji podziałowej – koniecznością umorzenia postępowania administracyjnego w tym zakresie.

Na ten problem zwrócono uwagę w orzecznictwie. WSA w Łodzi już w wyroku z 24 listopada 2015 r. [sygn. akt II SA/Łd 857/15] uznał, że ów 3-letni termin nie może być stosowany w sprawie, w której sąd administracyjny uchylił decyzję wydane z jego zachowaniem. Wskazał wówczas, że funkcją terminu określonego, czy to w art. 98a *uogn*, czy to w art. 145 ust. 2, jest ograniczenie w czasie niepewności co do możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej.

Opowiadając się za taką wykładnią, ustawodawca uznał, że za zmianą „przemawia potrzeba zapewnienia, by funkcja kontrolna sądu administracyjnego w stosunku do administracji publicznej nie była wykorzystywana do uniemożliwienia realizacji zadań tejże administracji”. Chodziło zatem o to, by wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej wysokość opłaty, jeżeli upłynął już 3-letni termin do jej wydania, nie powodowało automatycznie, że organ tracił kompetencję do wydania nowej decyzji w tym zakresie. Taką samą regulację wprowadzono zresztą do art. 145 w ust. 2 *uogn*.

• Wartość przed i po

Kolejna zmiana w art. 98a *uogn* wprowadziła zasadę, że wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale należy określać według cen na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna (a nie na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty). Zaczepnięto to z regulacji kształtującej ustalenie opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości, gdzie jest mowa o dniu wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale.

Jak się wydaje, jest to dobre rozwiązanie. Praktyka pokazywała bowiem, że rzeczoznawcy i organy administracji opacznie interpretowali dotychczasowe brzmienie przepisów wskazujących na konieczność wycenienia nieruchomości według stanu przed podziałem i według stanu po podziale, a według cen z dnia wydawania decyzji o ustaleniu opłaty. Jako transakcje porównawcze przyjmowali bowiem z jednej strony stan nieruchomości i ceny sprzed podziału, a z drugiej zaś stan nieruchomości po podziale i ich ceny według daty dokonywania wyceny. Dekadę temu, zwłaszcza w trakcie transformacji cen po wejściu Polski do UE, prowadziło to do wynaturzeń.

Doprecyzowano też (!) zasady określania wartości nieruchomości na potrzeby określenia tej opłaty. Mianowicie do art. 98a dodano ust. 1b wskazujący m.in.

Przy zmianie art. 98a ust. 1 *uogn* chodziło o to, by wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej, jeżeli upłynął już 3-letni termin do jej wydania, nie powodowało automatycznie, że organ tracił kompetencję do wydania nowej decyzji w tym zakresie.

iż „wartość nieruchomości przyjmuje się jako sumę wartości działek możliwych do samodzielnego zagospodarowania wchodzących w skład nieruchomości podlegającej podziałowi”. Ustawodawca dostrzegł tu wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych i podkreślił, że wycena nieruchomości na potrzeby opłaty adiacenckiej powinna odzwierciedlać *ratio legis* tej instytucji. Zaznaczył, że wzrost wartości w tym przypadku wynika z dokonania podziału nieruchomości (w postępowaniu administracyjnym lub sądowym), którego skutkiem jest wydzielenie działek mogących stanowić odrębne nieruchomości. Tym samym jednoznacznie zanegował orzecznictwo, które – powołując się na kodeksową definicję nieruchomości – nie dopuszczało określania wartości nieruchomości po podziale jako sumy wartości poszczególnych działek. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu noweli, trudności w poszukiwaniu na rynku sporadycznych transakcji, w których właściciele nieruchomości zbywają po podziale nieruchomości w całości (wszystkie wydzielone działki gruntu łącznie), co niejednokrotnie sugerowało orzecznictwo, niweczyłyby sens tej regulacji.

• Nieruchomość a działka

Moim zdaniem to akurat jest oczywiście, ale jeśli chodzi o terminy „nieruchomość” i „działka” na tle przepisów *uogn*, problem nadal pozostaje aktualny i tkwi w terminologii użytej w samej ustawie. Orzecznictwo niejednokrotnie powołuje się na definicję nieruchomości zawartą w art. 4 pkt 1 *uogn*. Nieruchomość według tego przepisu to grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Gdy zatem mowa o podziale nieruchomości określonym w art. 92 i następnych *uogn*, nadal co do zasady przyjmuje się, że podziałowi w tym trybie podlega właśnie nieruchomość w cywilistycznym znaczeniu (czy też wieczystoksięgowym), a nie działka ewidencyjna. Działka, co prawda, zwykle składa się na całą nieruchomość w rozumieniu art. 4 pkt 1 *uogn*, ale czasem na nieruchomość składa się kilka działek podlegających następnie wtórnemu podziałowi. Stąd powstał problem nie tylko, jak wyceniać nieruchomość po podziale na potrzeby opłaty adiacenckiej, ale też i co jest przedmiotem podziału.

W praktyce zdarzało się właśnie, że nieruchomość składająca się z 3 działek, z których tylko jedna została wtórnie podzielona decyzją wydawaną w trybie art. 96 *uogn*, była wyceniana w całości przed podziałem jako składająca się

z trzech działek (choć decyzja nominalnie obejmowała właśnie jedną działkę). Natomiast po podziale jako suma tych, które powstały w wyniku podziału, plus pozostałe dwie niepodzielone.

Ten sam problem terminologiczny jest zauważalny przy wycenie podzielonej na regularne działki nieruchomości wieczystoksięgowej, do której doprowadzono gaz czy kanalizację. Sprowadza się on do tego, czy na potrzeby opłaty adiacenckiej ustalonej w trybie art. 145 *uogn* należy wycenić każdą działkę z osobna wraz z infrastrukturą (jako że może być przedmiotem osobnego obrotu), czy też

• Ocena operatu

W wyniku nowelizacji wyrugowano „słynny” art. 157 ust. 1a *uogn* (!). Stanowił on, że 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 *uogn*. Na temat tego przepisu w GEODECIE 9/2015 był osobny artykuł („Kłopot z art. 157 – ocena operatu szacunkowego”). Teraz ustawodawca zrezygnował z ustawowego definiowania skutku negatywnej oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, tj. utraty cha-

Zasadność wyeliminowania art. 157 ust. 1a *uogn* według ustawodawcy podyktowana była wydaniem przez różne organizacje zawodowe w stosunku do tego samego operatu zdecydowanie odmiennych ocen.

przyjąć, iż urządzenia infrastruktury doprowadzono do jednej nieruchomości rozumianej jako własność (art. 4 pkt 1 *uogn*), a składającej się z wielu działek. Przy ubiegłorocznej nowelizacji ustawodawca tego problemu nie rozwiązał, mimo że w orzecznictwie był on akcentowany wielokrotnie.

• Ważność operatu

Jeśli chodzi o obowiązywanie operatu szacunkowego, to jak wynika z art. 156 ust. 3 *uogn*, może on być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany warunków prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 *uogn*. Po tym terminie operat może być nadal wykorzystywany po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Następuje to, jak wskazano w nowelizacji, przez umieszczenie stosownej klauzuli w operacie szacunkowym przez tegoż rzeczoznawcę. Oczywiście na potrzeby wyceny dokonywanej po podziale w celu ustalenia opłaty adiacenckiej ten przepis w ogóle nie będzie miał zastosowania (!), bo skoro wycena ma być dokonywana z datą wsteczną, tzn. na dzień ostateczności decyzji zatwierdzającej podział, to aktualizowanie operatu będzie całkowicie bezprzedmiotowe. Innymi słowy, w świetle znówelizowanego art. 98a *uogn* aktualna cena nieruchomości nie ma żadnego znaczenia, aktualizacja operatu nie ma zatem racji bytu.

rakteru opinii o wartości nieruchomości. Zasadność wyeliminowania art. 157 ust. 1a według ustawodawcy podyktowana była wydawaniem przez różne organizacje zawodowe w stosunku do tego samego operatu zdecydowanie odmiennych ocen. Teraz, według ustawodawcy powołującego się na zasadę swobody oceny dowodów, „ostateczną decyzję” o możliwości wykorzystania operatu szacunkowego w danej sprawie ma podejmować organ prowadzący postępowanie.

• Polisa i doskonalenie

Obok obowiązku posiadania ubezpieczenia OC przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie szacowania nieruchomości (i dołączania OC do każdego operatu) pod groźbą administracyjnej kary finansowej, zdecydowano też o przywróceniu odpowiedzialności zawodowej za niewypełnianie obowiązku stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców. Po nowelizacji rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych oraz dokumentowania wypełniania tego obowiązku i przechowywania dokumentacji to potwierdzającej przez okres 5 lat. (art. 175 ust. 2 *uogn* i 178 ust. 1).

• Postępowanie dyscyplinarne

W art. 194 *uogn* doprecyzowano ponadto, że postępowanie dyscyplinarne w stosunku do biegłych rzeczoznawców powołanych, wyznaczonych lub usta-

nowionych przez sąd, prokuratora lub komornika może być wszczęte wyłączenie na skutek skargi złożonej przez sąd lub prokuratora. Ustawodawca przyjął zatem, że czynności rzeczoznawcy w postępowaniu prowadzonym na zlecenie sądu podlegają wyłącznie ocenie tegoż sądu (jak wynika z uzasadnienia projektu).

Niestety, zasady tej nie wprowadzono w stosunku do postępowań administracyjnych, a więc do biegłych ustanawianych przez organy administracji. Dalej zatem będzie możliwe kwestiono-

ratu bez uprawnień zawodowych bądź w czasie ich zawieszenia grozi kara pieniężna do 50 tys. zł (art. 198 *uogn*).

Wyłączenie możliwości wszczęcia na wniosek osoby trzeciej postępowania dyscyplinarnego wobec rzeczoznawcy ustanowionego w trakcie postępowania sądowego czy prokuratorskiego koresponduje z treścią art. 157 ust. 3 *uogn*. Stanowi on, że w sytuacji, gdy operat szacunkowy został sporządzony przez osoby powołane lub ustanowione przez sąd, o ocenę operatu przez organizację zawodową może wnioskować tylko sąd. Ale ta

innym akcie prawnym, że oceny operatu – czyli dzieła wykonanego przez osobę posiadającą nadane przez państwo uprawnienia zawodowe w tej dziedzinie – dokonuje „organizacja zawodowa”, choć ta konkretnie grupa zawodowa nie posiada nawet samorządu zawodowego!

Pozostaje zatem kwestią otwartą, jak uchylenie art. 157 ust. 1a *uogn* wpłynie na sprawność postępowań administracyjnych. Teraz ocena operatu, niezależnie od organizacji zawodowej, została oddana podmiotowi prowadzącemu postępowanie (jak wynika z uzasadnienia projektu), a także, jak się wydaje, ocenie organu prowadzącego postępowanie poddano ocenę sporządzoną przez organizację zawodową. Niewątpliwie, gdy chodzi o negatywne opinie operatów szacunkowych, to po nowelizacji przepisów o przedawnieniu przy opłatach adiacenckich w dłuższej perspektywie nie będzie miało to znaczenia, bo czas nie będzie działał na niekorzyść państwa. Innymi słowy, kwestionowanie w różnych trybach operatów szacunkowych nie będzie prowadziło do umorzenia postępowania administracyjnego, a jedynie do jego wydłużenia.

Natomiast przy wycenach na potrzeby odszkodowań problem pozostanie ten sam. Nieustannie będziemy się procesowo borykać z równoległymi i wzajemnie sprzecznymi ocenami operatów dokonywanych przez organy administracji i sądy administracyjne w ramach swobodnej oceny dowodów i ocenami dokonywanymi przez „organizacje zawodowe” na zlecenie stron postępowania. Czas to zresztą sam pokaże...

Magdalena Durzyńska

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

Ustawodawca pozostawił zasadę, niespotykaną w żadnym innym akcie prawnym, że oceny operatu – czyli dzieła wykonanego przez osobę posiadającą nadane przez państwo uprawnienia zawodowe rzeczoznawcy majątkowego – dokonuje „organizacja zawodowa”, choć ta konkretnie grupa zawodowa nie posiada nawet samorządu zawodowego!

wanie operatów szacunkowych sporządzanych na potrzeby odszkodowań czy przywoływanych tu wielokrotnie opłat adiacenckich poprzez wdrażanie trybu dyscyplinarnego wobec rzeczoznawcy. Poza tym, jakkolwiek uchylono art. 157 ust. 1a *uogn*, to jednak nadal pozostaje w obrocie generalna zasada wynikająca z art. 157 ust. 1. Mianowicie, że oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. Nawiasem mówiąc, za sporządzanie ope-

zasada nie ma zastosowania w postępowaniach administracyjnych, a z kolei sądy administracyjne nie prowadzą postępowania dowodowego (poza dowodem z dokumentu).

• A jednak organizacja zawodowa

Ustawodawca wyeliminował zatem automatyczny ustawowy skutek negatywnej opinii o operacie (wystawionej przez organizację zawodową rzeczoznawców), ale nadal pozostawił zasadę, naprawdę niespotykaną w żadnym

Własność zamiast użytkowania wieczystego gruntów

Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (DzU poz. 1716) zakłada, że 1 stycznia 2019 r. rozpocznie się likwidacja użytkowania wieczystego. Na początek z mocy ustawy zostanie przekształcone we własność użytkowanie wieczyste gruntów pod budynkami mieszkalnymi, na przykład blokami i domami jednorodzinnymi. Ograniczona zostanie możliwość ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe. Równocześnie rząd deklaruje przygotowywanie rozwiązań, które umożliwią docelową likwidację użytkowania wieczys-

togo, ale te prace wymagają gruntownych zmian w systemie prawa cywilnego oraz przeprowadzenia uzgodnień z Komisją Europejską.

Przekształcenie będzie odpłatne. Osoby, które staną się z mocy prawa właścicielami gruntów będą zobowiązane do uiszczenia należności za nabycie prawa własności w formie corocznej opłaty przez 20 lat. Wysokość rocznej opłaty za przekształcenie będzie odpowiadała wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste obowiązującej w dniu przekształcenia. Wysokość opłat za przekształcenie zostanie ustalona według stanu na 1 stycznia 2019 r.

Samorządy będą mogły waloryzować te opłaty tylko przy zastosowaniu wskaźników ogłaszanych przez GUS.

Możliwe będzie wniesienie opłaty jednorazowo. Ustawa określa wysokość bonifikaty (10-60%), jakiej właściwy organ może udzielić w przypadku wniesienia takiej opłaty za przekształcenie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa. W przypadku gruntów będących własnością jednostek samorządu terytorialnego o udzieleniu bonifikaty i jej wysokości zdecydować właściwa rada albo sejmik. Opłatę należną za 2019 r. trzeba będzie wnieść do końca lutego 2020 r.

Opracowanie redakcji