



## Trudna sztuka wyceny

Wybór metody wyceny nieruchomości należy do rzeczoznawcy, ale nie oznacza to pełnej dowolności, bo są określone przepisy ustawy!

**J**uż przy zleceniu sporządzenia operatu szacunkowego organ gminy winien wskazać rzeczoznawcy określone w ustawie zasady dotyczące przyjmowania transakcji porównawczych. Przy poszczególnych opłatach ustawodawca inaczej bowiem uregulował te zasady. Organ ma też obowiązek ocenić wartość dowodową sporządzonego operatu.

### Przykład I

Wójt ustalił spółce jednorazową opłatę (rentę planistyczną) w kwocie 66 930 zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości o pow. 1,0021 ha spowodowanego zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Postępowanie prowadzono dwukrotnie, pierwotnie opłata wynosiła 82 tys. zł. W odwołaniu spółka wskazała, że zarówno przed, jak i po uchwaleniu nowego planu nieruchomości pełniła te same funkcje i była zabudowana budynkami „przemysłowymi”. A zatem jej zdaniem uchwalenie nowego planu nie miało żadnego wpływu na przeznaczenie i wartość nieruchomości. Spółka zarzuciła też niewiarygodność wyceny. Pierwotnie bowiem ten sam biegły, stosując inną metodę wyceny, określił wartość nieruchomości przed uchwaleniem planu na kwotę o 80 tys. zł niższą niż w aktualnie sporządzonej opinii. Natomiast analogiczna różnica w cenie nieruchomości podobnej według stanu po uchwaleniu planu z 2011 r. wyniosła aż 130 tys. zł.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO/organ) utrzymało w mocy decyzję wójta. Jako podstawę decyzji wskazano art. 36 ust. 4 i art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: *upzp*). Organ wskazał, że w sporządzonym operacie szacunkowym rzeczoznawca majątkowy określił wartość gruntu zarówno przed uchwaleniem MPZP, jak i po

zmianie przeznaczenia tej nieruchomości, a wynik wyceny dowodzi, iż jej wartość w wyniku uchwalenia MPZP wzrosła o 223 100 zł, a 30% tej kwoty to owe 66 930 zł.

Organ podał, że uwzględnił też art. 87 ust. 3a *upzp*. Stanowi on, że jeżeli uchwalenie planu nastąpiło po 31 grudnia 2003 r. w związku z utratą mocy przez MPZP uchwalony przed 1 stycznia 1995 roku, przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie *upzp*, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w MPZP uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. jest większa niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. Organ podał, że w takim przypadku wzrost wartości nieruchomości (z art. 36 ust. 4 *upzp*) stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie uchwalonym przed 1 stycznia 1995 roku. Podał, że według poprzedniego planu z 1994 r. (obowiązującego do 31 grudnia 2003 r.) nieruchomość znajdowała się na obszarze oznaczonym symbolem A4 RU – tereny urządzeń gospodarki rolnej. Natomiast w wyniku uchwalenia MPZP z 2011 r. nieruchomość przeznaczona została pod tereny obiektów usługowo-produkcyjnych (symbol TU/P).

W ocenie SKO w sprawie nie było konieczne ustalenie relacji wartości nieruchomości określonej przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w starym planie i wartości nieruchomości określonej przy uwzględnieniu faktycznego spo-

sobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu, gdyż faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem w 2011 r. MPZP był identyczny jak przeznaczenie tej nieruchomości w MPZP z 1994 roku.

W skardze spółka zarzuciła m.in., że rzeczoznawca sporządził operat wyłącznie na podstawie zmiennej funkcji w planie, która od początku warunkuje wzrost wartości nieruchomości. Dalej zarzuciła, że wbrew obowiązkowi organ nie przeanalizował operatu, który będąc opinią, nie spełniał podstawowych wymogów kompletności, prawidłowości i jasności, co narusza jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej, tj. zasadę pogłębiania zaufania do organów władzy publicznej sformułowaną w art. 8 kpa. Spółka podniosła, że faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem MPZP był zupełnie inny aniżeli przeznaczenie tej nieruchomości określone w planie z 1994 r. i wykazała powyższe kopią wypisu z ewidencji gruntów i budynków określającego dla ww. działki użytek Ba (tereny zabudowy przemysłowej), a dla budynków „P” (przemysłowe). Przedstawiła akt notarialny sprzed 1994 r. i podniosła, że wejście w życie MPZP i przeznaczenie nieruchomości na tereny obiektów usługowo-produkcyjnych nie miało wpływu na jej wartość, gdyż nieruchomość ta od dawna jest zabudowana dwoma budynkami (o pow. 733 m kw. i 118 m kw.) i portiernią o funkcji produkcyjno-usługowej, a więc faktycznie wykorzystywana była i jest na cele przemysłowe, a nie na cele rolnicze. Wywodziła, że zmiana planu nie spowodowała wzrostu wartości nieruchomości, bo nieruchomość od wielu lat jest niemalże całkowicie zabudowana budynkami magazynowymi.

### Przykład II

SKO utrzymało w mocy decyzję burmistrza określającą współwłaścicielce rentę planistyczną na 51 954,57 zł jako ułamek od całości należnej opłaty w wysokości 145 076,20 zł wynikającej z uchwalenia

12 września 2006 r. MPZP i zbycia działki w terminie 5 lat od tej daty. Postępowanie toczyło się kilka razy, decyzja opierała się na nowym operacie szacunkowym z maja 2013 r., gdyż wcześniej wskazano na konieczność wzięcia pod uwagę regulacji wynikającej z art. 156 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: *ugn*). Ustalono, że według poprzedniego planu z 1994 r. obowiązującego do końca 2003 r. nieruchomość położona była na terenie o symbolu A2R o przeznaczeniu: „strefa rolno-osadnicza – adaptacja istniejącej zabudowy siedliskowej z możliwością uzupełnień (...)”, a według nowego MPZP z 2006 r. – w obszarze oznaczonym symbolem 4MW: „teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (z usługami w partach budynków)”. W dacie wejścia w życie nowego planu nieruchomość była położona w otoczeniu działek niezabudowanych oraz zabudowy jednorodzinnej i nie była zabudowana. Rzeczoznawca majątkowy przeanalizował ceny oraz trendy zmiany cen w okolicy dla działek przed uchwaleniem planu w 2006 r. i po jego uchwaleniu i wykazał, że wskazana w wycenie różnica między faktycznym sposobem użytkowania gruntu przed uchwaleniem nowego MPZP a przeznaczeniem w tym planie wynika wyłącznie z jego uchwalenia. Przy czym rzeczoznawca porównał transakcje sprzedaży nieruchomości sprzed 2006 r. i transakcje z daty sprzedaży nieruchomości objętej postępowaniem, tj. z lipca 2008 r.

Skarżący decyzję SKO podnieśli, że wyższa cena, która w pewnym czasie w istocie miała miejsce, nie jest wystarczająca do obciążenia ich dodatkową opłatą, co byłoby uzasadnione, gdyby była ona tylko konsekwencją uchwalenia lub zmiany MPZP. Zarzucili, że wzrost cen był wynikiem ogólnopolskiej wyżki koniunktury w przeszłości, obecnie zaś ceny spadły, co ich zdaniem potwierdza tezę, że uchwalenie planu nie miało lub miało niewielki wpływ na wartość nieruchomości.

## Moim zdaniem

**W**arunkiem nałożenia w drodze decyzji opłaty z art. 36 ust. 4 *upzp* jest obiektywny (określony w operacie szacunkowym) wzrost wartości nieruchomości. Oznacza to, że dla ustalenia tej opłaty niezbędne jest wykazanie istnienia związku przyczynowego pomiędzy wzrostem rynkowej wartości nieruchomości a uchwaleniem lub zmianą MPZP. Związek ten winien być bezpośredni, a wzrost wartości nieruchomości nie może wynikać z innych okoliczności.

Innymi słowy: opinia winna określać, jaką cenę można by uzyskać za daną nieru-

chomość, gdyby plan miejscowy nie został uchwalony bądź zmieniony, oraz rynkową cenę nieruchomości według przeznaczenia przypisanego w nowym planie. Porównanie tak ustalonych wartości daje odpowiedź na pytanie, czy w związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości w nowym planie nastąpiła zmiana wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 *upzp*. Istotne jest przy tym, że chodzi o ceny możliwe do uzyskania (w dacie sprzedaży nieruchomości) według zapisów nowego planu i ceny możliwe do uzyskania za tę samą nieruchomość według stanu przed zmianą planu. W sytuacji, gdy nieruchomość (jak w przykładzie I) od wielu lat niemalże w całości zabudowana jest budynkami przemysłowymi, a nowy plan jedynie potwierdza dotychczasowy sposób użytkowania, to nie ma mowy o skutku wywołanym przez zmianę planu.

**G**dy chodzi o operat, to organ ma obowiązek ocenić jego wartość dowodową, a ocena ta winna obejmować zarówno podejście, jak i metodę oraz technikę szacowania przyjętą przez rzeczoznawcę majątkowego. Organ winien zbadać przedłożony operat pod względem zgodności ze stosownymi przepisami, jak również, czy jest on logiczny i zupełny, ponadto czy jest spójny i wskazuje na przeprowadzony proces wyciągania wniosków. Operat nie może zawierać niejasności, pomyłek, braków czy wewnętrznych sprzeczności. W przypadku zaś istniejących wątpliwości organ winien zażądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny, a nawet zlecić wykonanie nowego operatu. Powyższe stanowisko co do zakresu oceny dowodu, jakim jest operat szacunkowy, prezentowane jest w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego od wielu lat [por. wyrok z 6 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 852/07; z 22 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 373/09; z 12 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 379/10; z 7 października 2011 r. sygn. akt I OSK 1650/10].

Przyjmuje się, że skoro operat szacunkowy wpływa bezpośrednio na treść decyzji kształtującej obowiązek finansowy strony postępowania, to winien spełniać wymogi formalne określone w rozporządzeniu z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, jak też opierać się na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym wychwyceniu cech różniących nieruchomości podobne do nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących. Okoliczność, że wybór podejścia oraz

metody i techniki szacowania leży w gestii rzeczoznawcy majątkowego, nie oznacza, że działa on w sposób dowolny, gdyż w tym zakresie rzeczoznawca obowiązany jest uzasadnić swoje stanowisko, a ono podlega kontroli organu.

Innymi słowy, w postępowaniu administracyjnym nie można bezkrytycznie przyjmować żadnego dowodu, nawet jeżeli dowodem tym jest opinia wymagająca wiadomości specjalnych. Całkowicie wadliwe są zatem decyzje, w których organ twierdzi, że operat nie podlega ocenie, bo zawiera on wiadomości specjalne, którymi organ nie dysponuje. Jeszcze „lepsze” są decyzje, w których uzasadnieniu jest napisane, że „operat szacunkowy jest prawidłowy”, choć „organ nie ma prawa go oceniać, a tym bardziej strona nie ma prawa go kwestionować, bo nie dysponuje wiadomościami specjalnymi”. Moim zdaniem kuriozalne jest także wywodzenie, że organ nie ocenia operatu (bo nie może), a strona może zgłaszać zastrzeżenia tylko w postaci „kontroperatu” sporządzonego przez organizację zawodową rzeczoznawców (która według ustawy ma 2 miesiące na wydanie opinii, a decyzja zapada np. 7 dni po doręczeniu stronie odpisu operatu biegłego).

Nawiązując do poprzednich publikacji w *GEODECIE*, nie mogę pominąć uwagi, że z jednej strony orzecznictwo ugruntowało już pogląd mówiący o obowiązku dokonania przez organ oceny prawidłowości operatu szacunkowego. Z drugiej jednak – organ jest całkowicie wyłączony z działania w sytuacji, gdy strona przedstawi opinię organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. To wewnętrzna sprzeczność! Bo albo organ może oceniać operat, albo nie może. Jak nie ma opinii organizacji zawodowej, to ma obowiązek analizować operat, a jak dostaje opinię organizacji, to już nic nie jest w jego gestii... Orzecznictwo winno to jakoś skorygować. Osobną sprawą są zresztą „wiadomości specjalne”, czyli np. przyjmowanie i obliczanie współczynników korygujących, a osobną przepisy. Nie wyobrażam sobie, aby organ nie dokonał oceny operatu pod względem jego zgodności z przepisami ustawy.

**J**ak wynika z art. 154 ust. 1 *ugn*, rzeczoznawca majątkowy ma obowiązek uwzględnić w szczególności **cel wyceny**. A przy poszczególnych opłatach ustawodawca inaczej uregulował zasady przyjmowania transakcji dotyczących nieruchomości podobnych. Już przy zlecaniu sporządzenia stosownego operatu szacunkowego organ winien wskazać rzeczoznawcy określone w ustawie zasady dotyczące przyjmowania do wyce-



ny transakcji porównawczych. Są one inne w przypadku określonym w art. 37 ust. 1 *upzp*, inne w przypadku opłaty uregulowanej w art. 98a *ugn* i jeszcze inne w przypadku opłaty z art. 143 i następnych (146 ust. 3) *ugn*.

Na przykład wzrost wartości nieruchomości na potrzeby opłaty z art. 36 ust. 4 *upzp* ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości. Stanowi go różnica między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie MPZP a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.

Natomiast przy opłacie z art. 98a *ugn* wartość nieruchomości przed i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Ale stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po po-

ty adiacenckie, pod uwagę bierze się stan nieruchomości sprzed dokonania przez gminę zmian infrastrukturalnych i stan po dokonaniu zmian, np. po wybudowaniu kanalizacji czy wodociągu.

W obu tych przypadkach wyceny nieruchomości według tych różnych stanów jej przeznaczenia czy zaopatrzenia w odpowiednią infrastrukturę techniczną dokonuje się poprzez porównanie transakcji mających miejsce w tym samym czasie. Przy czym w przypadku renty planistycznej jest to data transakcji sprzedaży („dzień sprzedaży” – art. 37 ust. 1 zd. 1 *upzp*), a w przypadku opłaty adiacenckiej jest to dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 146 ust. 3 *ugn*). Tylko tak dokonane porównanie może dać jednoznaczną odpowiedź na pytanie, czy różnica w cenie nieruchomości rolnej w stosunku do nieruchomości budowlanej lub usługowej (a dla opłaty adiacenckiej – różnica w cenie nieruchomości zaopatrzonej w stosowne media i ich pozbawionej) ma bezpośredni i jedyny związek z działaniami podjętymi przez

kającego z braku uwzględnienia generowanych przez czas wielu innych czynników wpływających na wartość nieruchomości (takich jak: hossa czy bessy na rynku nieruchomości, wzrost zamożności społeczeństwa, popyt, podaż, stan gospodarki czy migracja ludności albo – co obserwowano po wejściu Polski do Unii Europejskiej – generalny wzrost cen nieruchomości). Nie ma zatem podstaw prawnych, aby na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej czy renty planistycznej dokonywać wycen nieruchomości według cen przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej czy zmianą MPZP oraz według stanu i cen po wybudowaniu tej infrastruktury czy zmianie planu. Na potrzeby renty planistycznej z art. 36 ust. 4 *upzp* zgodnie z prawem powinny być przyjęte do porównania transakcje według cen z daty sprzedaży nieruchomości z uwzględnieniem jej przeznaczenia sprzed zmiany planu i transakcje według cen oraz daty sprzedaży nieruchomości z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości po zmianie planu. Przy opłacie adiacenckiej mamy do czynienia z identycznym mechanizmem wyceny. Mianowicie, **jak stanowi art. 146 ust. 3 *ugn*, wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.**

I na przykład przy rencie, skoro wycena dokonywana jest „na datę sprzedaży”, a nie na datę wydania decyzji ustalającej tę opłatę, art. 156 ust. 3 *ugn* dotyczący aktualności operatu nie ma, rzecz jasna, zastosowania. Bo nie można aktualizować cen sprzed kilku lat. W przykładzie II organ (za rzeczoznawcą) popełnił podstawowy błąd. Do wyceny nieruchomości według stanu sprzed uchwalenia MPZP przyjął ceny mające miejsce przed uchwaleniem MPZP, czyli sprzed 2006 r. Tymczasem jeżeli nieruchomość sprzedano np. w połowie 2008 r., powinien analizować ceny nieruchomości rolnych oraz przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną z połowy 2008 r. Do ustalenia tej prostej zależności i zbadania poprawności operatu nie są wymagane wiadomości specjalne. Wystarczy znać przepisy ustawy. W mojej ocenie jest to absolutne minimum, które organy administracji muszą uwzględniać w tego rodzaju sprawach. Przy tych opłatach wyceniamy oczywiście nieruchomość, a nie działkę. Cdn.

**Magdalena Durzyńska**

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

## Wyceny nieruchomości wg różnych stanów jej przeznaczenia czy zaopatrzenia w infrastrukturę techniczną dokonuje się przez porównanie transakcji mających miejsce w tym samym czasie.

dziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.

Ustalając wysokość renty planistycznej, należy zatem porównać transakcje dotyczące podobnych nieruchomości z daty sprzedaży. Po pierwsze, według przeznaczenia sprzed planu i po drugie, według przeznaczenia po uchwaleniu nowego planu. Tymczasem rzeczoznawcy (a za nimi organy administracji) do porównania przyjmują transakcje dotyczące nieruchomości zarejestrowane przed uchwaleniem MPZP i po jego uchwaleniu. To sprzeczne z ustawą! Takie operaty są błędne, gdyż zawierają analizę transakcji, a w konsekwencji wycenę nieruchomości na datę nieadekwatną do wskazań ustawodawcy. Renta planistyczna (identycznie jak określona w art. 145 *ugn* opłata adiacencka) ma obrazować, przy uwzględnieniu określonej w uchwale rady gminy stawki procentowej, różnicę w wartości nieruchomości pomiędzy jej stanem przed zmianą bądź uchwaleniem nowego MPZP i jej stanem po dokonaniu tej zmiany. Gdy chodzi o opła-

gminę. W pierwszym przypadku będzie to uchwalenie bądź zmiana planu miejscowego, a w drugim – zaopatrzenie nieruchomości w infrastrukturę techniczną.

**T**en bezpośredni związek przyczynowy może być wykazany tylko poprzez porównanie transakcji dokonanych w zbliżonym czasie, a nie na przestrzeni kilku lat (np. 5 lat w przypadku renty planistycznej i 3 lat w przypadku opłaty adiacenckiej). **Przy rencie wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości „na dzień jej sprzedaży” określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie MPZP a jej wartością „na dzień jej sprzedaży” określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.**

Dokonanie wyceny w tym samym czasie nieruchomości różnych pod względem ich przeznaczenia w MPZP czy różnych pod względem infrastruktury technicznej ma na celu uniknięcie błędów w ocenie wyni-

Sygnatura sprawy: IV SA/Wa 93/14