II OSK 774/07

Wyrok
z 4 lipca 2008 r.

SENTENCJA
Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Bożena Walentynowicz Sędziowie sędzia NSA Zofia Flasińska (spr.) sędzia NSA Andrzej Gliniecki Protokolant Monika Dworakowska po rozpoznaniu w dniu 4 lipca 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 394/06 w sprawie ze skargi J. B. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia [...] kwietnia 2006 r., nr [...] w przedmiocie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE
Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w sprawie ze skargi J. B., uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia [...] kwietnia 2006 r. nr [...] oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Wójta Gminy S. z dnia [...] sierpnia 2005 r. o nr [...], którą ustalono dla J. B. jednorazową opłatę w kwocie 10 030 złotych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości tj. działek o nr [...] o powierzchni [...] ha, nr [...] o powierzchni [...] ha i nr [...] o powierzchni [...] ha położonych w obrębie B., gmina S. Powyższa opłata została nałożona w wyniku zmiany funkcji powyższych działek w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W decyzji zaznaczono, iż winna być ona uiszczona solidarnie z H. B.
Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Sąd I instancji podniósł, iż skarżący w toku postępowania administracyjnego domagał się uwzględnienia nakładów poniesionych przez niego w celu uzyskania wyższej ceny sprzedaży.
W ocenie Sądu I instancji, uchylenie art. 37 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie oznacza, iż obecnie przy orzekaniu w przedmiocie renty planistycznej poczynione nakłady nie mają żadnego znaczenia. Podstawą ich odliczenia jest ogólna zasada, że renta planistyczna zależy od wzrostu wartości nieruchomości związanego wyłącznie ze zmianą bądź uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd uznał zatem, że kwestia ta powinna być przedmiotem postępowania w sprawie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. W szczególności zaś w sporządzonym przez biegłego operacie winny znaleźć się ustalenia dotyczące dokonanych przez skarżącego nakładów, w tym ocena czy wpłynęły one na wzrost wartości sprzedanych działek czy też określony wzrost spowodowany był jedynie zmianą przeznaczenia gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym Sąd postawił organowi odwoławczemu zarzut naruszenia przepisu prawa materialnego - art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez brak ustaleń co do okoliczności, czy ewentualnie poniesione nakłady na nieruchomość wpłynęły na wzrost wartości przedmiotowej działki. Do naruszenia wyżej wskazanego przepisu doszło, zdaniem Sądu, w wyniku naruszenia przepisów postępowania, a mianowicie art. 7, art. 77 i art. 80 kpa w stopniu, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Organy obu instancji, nie dokonując opisanych wyżej ustaleń nie wyjaśniły dokładnie stanu faktycznego sprawy, w wyniku czego materiał dowodowy nie został zebrany i rozpatrzony w sposób wyczerpujący. Sporządzony w toku postępowania administracyjnego operat szacunkowy, który stał się podstawą do wyliczenia przedmiotowej renty planistycznej został dowolnie oceniony przez organy obu instancji. Operat szacunkowy nie zawierał bowiem ustaleń co do wpływu poniesionych przez skarżącego nakładów na wzrost wartości przedmiotowych nieruchomości, a zatem ocena dowodu z powyższego operatu szacunkowego nie mogła prowadzić do ustalenia, iż wskazana w operacie wysokość kwota wzrostu wartości nieruchomości stanowi okoliczność udowodnioną.
Odnośnie zarzutu skargi, w którym skarżący zakwestionował zasadność zastosowania przy wycenie wartości przedmiotowych nieruchomości rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U., Nr 207, poz. 2109) Sąd podniósł, iż powyższe rozporządzenie obowiązuje od dnia 22 września 2004 r. i w § 50 ust. 1 przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia jednorazowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakazuje określać wartość nieruchomości, uwzględniając jej przeznaczenie przed zmianą planu oraz jej przeznaczenie po jego zmianie, bez uwzględniania jej części składowych. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, a ceny - z dnia zbycia nieruchomości. Przepisy wymienionego rozporządzenia stanowiły podstawę prawną dla sporządzenia przez rzeczoznawcę operatu szacunkowego. Jak bowiem wynika z akt administracyjnych, przedmiotowy operat sporządzony został w dniu [...] kwietnia 2005r. Zatem wykonanie tego operatu w zgodzie z przepisami wymienionego wyżej rozporządzenia, Sąd uznał za prawidłowe i nienaruszające prawa, niezależnie od tego, że postępowanie administracyjne w niniejszej sprawie wszczęte zostało w dniu [...] października 2003 r.

Na powyższy wyrok skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego wywiodło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w G. reprezentowane przesz pełnomocnika, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie skargi J. B.
Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:
przepisów art. 37 ust. 1 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
§ 50 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, w związku z art. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu,
poprzez uznanie, że wzrost wartości nieruchomości, przy ustalaniu tzw. renty planistycznej powinien być ustalony z uwzględnieniem nakładów poczynionych przez właściciela nieruchomości oraz, że ocenę wpływu tych nakładów powinien przeprowadzić biegły w wykonanym operacie szacunkowym, względnie organ wydający decyzję.
W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, powołując się na art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, iż właściwa wykładnia prawa nie pozostawia wątpliwości, iż w trakcie postępowania w przedmiocie renty planistycznej, organ administracji ustala wyłącznie wzrost wartości spowodowany zmianą planu.
Treść art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu przesądza, że dla oceny obniżenia lub wzrostu wartości bierze się pod uwagę przeznaczenie terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego i przed jego uchwaleniem lub zmianą. Art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który ma zastosowania na mocy art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu nakazuje, aby wyceny nieruchomości dokonywał rzeczoznawca majątkowy. Wobec powyższego organ prowadzący postępowanie musi zastosować wszelkie normy prawne regulujące zasady wykonywania operatów szacunkowych. Na mocy § 50 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, rzeczoznawca majątkowy określa wartość nieruchomości, uwzględniając jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenie po uchwaleniu planu miejscowego lub po jego zmianie. Nie uwzględnia części składowych tej nieruchomości. Dla rozpatrywanej sprawy ma to takie znaczenie, w opinii Kolegium, że nakłady na ogrodzenie lub urządzenie sadu nie mogły być brane pod uwagę. Stanowiłoby to naruszenie zasad sporządzania operatu i standardów zawodowych rzeczoznawców majątkowych. Ekspertyza, uwzględniająca subiektywne cechy konkretnej nieruchomości, jako wykonana niezgodnie z prawem, nie mogłaby stanowić podstawy wydania decyzji nakładającej opłatę. Zatem zastosowanie się do zalecenia WSA co do przeprowadzenia przez biegłego analizy nakładów i oceny ich wpływu na wzrost wartości jest niewykonalne. Ustaleń co do wysokości i wpływu nakładów na wzrost wartości nieruchomości nie może także prowadzić zamiast biegłego sam organ administracji, wobec wyraźnej treści art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z zw. z art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu.
Nie ma wątpliwości w opinii organu, że podstawą do oceny wzrostu wartości, przy ustalaniu opłaty z tego tytułu, jest porównanie cen transakcyjnych nieruchomości o tym samym przeznaczeniu przed i po zmianie planu, a przez to ustalenie cen średnich w danym regionie. Przedmiotem postępowania nie jest określenie wartości rynkowej konkretnej nieruchomości, ale ocena wzrostu wartości z powodu zmiany jej przeznaczenia w planie. Ta zasadnicza różnica celu wykonania operatu uzasadnia dlaczego pomija się (często zniekształcające analizę i wywołujące nieporozumienia) indywidualne cechy konkretnej nieruchomości. Dzięki ograniczeniu analizy przez ustawodawcę tylko do porównania wartości nieruchomości o takim samym przeznaczeniu, można bez trudu ustalić wartość przed i po zmianie planu. Ustalona różnica jest w sposób oczywisty wzrostem wartości spowodowanej zmianą przeznaczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:
Skarga kasacyjna pozbawiona jest usprawiedliwionych podstaw.
Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm., zwanej dalej P.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, poza przypadkami nieważności postępowania wymienionymi w § 2 tego artykułu, z których żaden w niniejszej sprawie nie zachodzi.
W pierwszej kolejności wskazać należy, iż ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), która weszła w życie w dniu 22 września 2004 r., przepis art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) został uchylony. Nie oznacza to jednak, że poniesione nakłady nie mają żadnego znaczenia przy określaniu wartości działki.
Należy bowiem przytoczyć treść art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz, prezydent miasta pobiera jednorazowa opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, której wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość tzw. renty planistycznej ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości. Wzrost wartości nieruchomości stanowią

różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu (art. 37 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Do ustalenia wartości nieruchomości dla powyższych celów oraz rzeczoznawców dokonujących wycen, stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Art. 159 powołanej ustawy odsyła natomiast do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109). Wskazany w skardze kasacyjnej § 50 powołanego rozporządzenia, stanowi, iż przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia renty planistycznej, określa się wartość nieruchomości, uwzględniając jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenie po uchwaleniu planu miejscowego lub jego zmiany. Nie uwzględnia się części składowych nieruchomości.
Powyższe wywody jednoznacznie wskazują, że skoro podstawą do ustalenia opłaty planistycznej jest wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to jest rzeczą oczywistą, że opłata ta nie może obejmować wzrostu wartości wywołanej innymi okolicznościami nie mającymi związku ze zmianą bądź uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania np. nakładami właściciela.
W tym zakresie rozstrzygnięcie Sądu I instancji należy uznać za prawidłowe.
Nadto podnieść należy, iż rozporządzenie z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, określa m. in. sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego (§1). Operat szacunkowy zawiera informacje niezbędne przy dokonywaniu wyceny nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, w tym wskazanie podstaw prawnych i uwarunkowań dokonanych czynności, rozwiązań merytorycznych, przedstawienia toku obliczeń oraz wyniku końcowego. Operat, wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej, uwzględnia indywidualnej cechy konkretnej nieruchomości. Wskazuje się bowiem jako stan przedmiotu oszacowania takie elementy jak lokalizacja, otoczenie, stan i sposób użytkowania i zagospodarowania terenu. W niniejszej sprawie znajdujący się w aktach operat także zawiera takie informacje. Autor pisze m. in., że jest to teren równy, o kształcie regularnym, ładnie położony, istnieje możliwość podłączenia wody, kanalizacji i energii elektrycznej, nieruchomość jest ogrodzona, porośnięta trawą. Ustalenie tych okoliczności jest niezbędne dla określenia wartości nieruchomości, a następnie dokonanie oceny czy ewentualny wzrost jej wartości nastąpił w wyniku np. nakładów właściciela czy tez właśnie w wyniku zmiany bądź uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
Dalej wskazać należy, iż w myśl art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że ocena ta dotyczy wyłącznie oceny prawidłowości sporządzania operatu szacunkowego. Rezultatem postępowania na podstawie powołanego przepisu, nie może być więc dokonanie określania wartości przedmiotu wyceny. Nie dochodzi zatem do określania wartości nieruchomości przez te organizacje.
Stosownie do treści art. 77 i 80 kpa organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy z uwzględnieniem zasady swobodnej oceny. Powyższe zasady odnoszą się także do oceny operatu szacunkowego w sprawie o ustalenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Organ ma obowiązek ustalić stan faktyczny w oparciu o zebrane dowody w tym również i operat rzeczoznawcy majątkowego, który obejmuje szereg elementów stanu faktycznego. Operat ten jest dowodem na podstawie którego organ dokonuje ustaleń faktycznych i wydaje władcze rozstrzygnięcie. Należy bowiem pamiętać, że to organ administracji publicznej, a nie rzeczoznawca majątkowy decyduje o załatwieniu sprawy. Operat szacunkowy jest dowodem, który powinien pomóc organowi w rozstrzygnięciu kwestii faktycznej i jako taki podlega ocenie jak każdy dowód. Co więcej organ nie może ograniczyć się w uzasadnieniu decyzji do powołania się na konkluzję zawartą w operacie, lecz obowiązany jest sprawdzić, na jakich przesłankach została ona oparta oraz skontrolować prawidłowość rozumowania rzeczoznawcy w danej sprawie.
Innymi słowy - operat szacunkowy stanowi dowód w sprawie, który podlega ocenie przez organ wydający rozstrzygnięcie w danej sprawie. Bez znaczenia przy tym pozostaje okoliczność, iż została dokonana ocena prawidłowości jego sporządzenia w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, albowiem jak wskazano wyżej, ocena ta ogranicza się wyłącznie do oceny "technicznej" prawidłowości jego sporządzenia.
Wobec powyższego należało uznać, iż zaskarżony wyrok nie narusza prawa. Trafnie bowiem podnosi Sąd I instancji, że operat szacunkowy nie zawiera żadnych ustaleń co do wpływu nakładów poniesionych przez skarżącego na wzrost wartości przedmiotowych nieruchomości, zwłaszcza w kontekście elementów zawartych w operacie a nie związanych z uchwaleniem planu.
W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę kasacyjną jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw, oddalił.