



PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa, dnia 28 maja 2014 r.

BO-4660-15/14

Pan
Andrzej Hopfer
Prezydent Polskiego Stowarzyszenia
Rzecznawców Wyceny Nieruchomości
ul. Czackiego 3/5 blok B, pok. 422
00-043 Warszawa

W związku z pismem z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie rozważenia możliwości wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały dotyczącej ujednoczenia zasad oceny operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych, stanowiących dowody w sprawach administracyjnych, uprzejmie informuję, co następuje:

W powołanym piśmie wskazał Pan, że w orzecznictwie sądów administracyjnych w ostatnich latach ukształtowały się dwie przeciwstawne linie orzecznicze dotyczące oceny operatów szacunkowych. Z jednej strony sądy administracyjne opowiadają się za pełną oceną prawidłowości sporządzania operatów szacunkowych, obejmującą także ocenę czynności rzeczoznawcy majątkowego (wyroki: NSA z dnia 8 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2012/06; WSA w Gdańsku z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 223/12 i WSA w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1746/12), natomiast inne składy orzekające prezentują stanowisko, że ocena operatów nie jest możliwa w takim zakresie, w jakim miałyby dotyczyć wiadomości specjalnych rzeczoznawców majątkowych (wyroki: NSA z dnia 21 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1087/09; NSA z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2430/11; WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/12 i z dnia 15 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 151/13 oraz WSA w Warszawie z dnia 23 września 2013 r., sygn. akt I SAWa 1372/13).

Z treści Pana pisma wynika, że rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych dotycząca oceny operatów szacunkowych wynika z braku określenia granicy pomiędzy zakresem prowadzonego postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.; zwanej dalej „K.p.a.”), a zakresem oceny opinii rzeczoznawcy majątkowego występującego w charakterze biegłego, o którym mowa w art. 84 K.p.a.

Analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie potwierdza jednak istnienia takich rozbieżności.

Przedstawiony problem dotyczy trzech aspektów dokonywanej przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne oceny operatów szacunkowych.

W pierwszej kolejności operaty szacunkowe oceniane są przez organy, a następnie sądy administracyjne, pod kątem spełnienia określonych warunków formalnych (tzn. czy zostały sporządzone i podpisane przez osobę uprawnioną, czy zawierają wymagane przepisami prawa elementy, czy nie zawierają niejasności, pomyłek i braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, aby posiadały wartość dowodową). Naczelny Sąd Administracyjny jednolicie przyjmuje, że operat szacunkowy jest opinią rzeczoznawcy majątkowego wydaną w zakresie posiadanych przez niego wiadomości specjalnych odnośnie do szacowania wartości nieruchomości i jest on dowodem w sprawie administracyjnej, który stosownie do art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a. podlega ocenie tak, jak każdy inny dowód. Ani sąd, ani też organ prowadzący postępowanie, nie mogą wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponują wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Ich obowiązkiem jest jednak dokonanie oceny operatu szacunkowego w szczególności pod względem formalnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 852/07; z dnia 8 lutego, sygn. akt II OSK 2012/06; z dnia 21 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1087/09; z dnia 22 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 373/09; z dnia 12 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 379/10; z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1650/10; z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2430/11; z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 1165/12 i z dnia 7 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 1894/12).

Kolejnym zagadnieniem jest możliwość oceny przez organy i sądy administracyjne operatów szacunkowych w zakresie ich wartości dowodowej. W tej kwestii należy mieć na uwadze, że wyboru właściwego podejścia oraz metody i

techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych (art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.; zwanej dalej „u.g.n.”). W wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 459/05 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w razie wątpliwości co do treści sporządzonego operatu szacunkowego organ administracji publicznej może żądać od rzeczoznawcy jego uzupełnienia, udzielenia wyjaśnień co do jego treści, a w konsekwencji również - jeśli istnieją ku temu uzasadnione powody - odmówić mocy dowodowej sporządzonemu operatowi. Operat szacunkowy powinien bowiem spełniać nie tylko formalne wymogi takiego dokumentu określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109, z późn. zm.), ale musi też opierać się na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości. Żadne argumenty nie przemawiają za tym, aby organy rozpoznające sprawę na podstawie tego dokumentu nie mogły samodzielnie ocenić jego wartości dowodowej i ewentualnie żądać od rzeczoznawcy uzupełnienia tego dokumentu albo wyjaśnień co do jego treści. Zatem ocena wartości dowodowej operatów zarówno przez organy administracji publicznej, jak też i sądy, jest możliwa w sytuacji, gdy prosta analiza ich treści budzi uzasadnione wątpliwości co do ich spójności, logiczności, zupełności, a także wtedy, gdy operaty szacunkowe zawierają nieścisłości, błędy metodologiczne, rachunkowe, czy też pomijają niektóre istotne dla ustalenia wartości szacowanych nieruchomości elementy. W takiej sytuacji oczekiwanie od rzeczoznawcy majątkowego, że w formalnie prawidłowo sporządzonym operacie szacunkowym budzące uzasadnione wątpliwości kwestie zostaną dostatecznie wyjaśnione i w sposób zrozumiały i logiczny umotywowane - nie obniża rangi rzeczoznawcy jako osoby zaufania publicznego.

Natomiast co do trzeciego zagadnienia, dotyczącego oceny operatu szacunkowego w zakresie wiadomości specjalnych, które są wyłączną domeną rzeczoznawcy majątkowego, wskazać należy, że sama metodyka szacowania nieruchomości nie może być przedmiotem oceny ani organu administracyjnego, ani też sądu. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że pełna, szczegółowa i merytoryczna ocena operatów szacunkowych zarówno przez organy

administracji publicznej, jak też i przez sądy administracyjne, nie jest możliwa w takim zakresie, w jakim miałyby dotyczyć wiadomości specjalnych. Wskazał to jednoznacznie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 1494/12, stwierdzając, że: *„O wyborze podejścia i metody szacowania nieruchomości w obecnym stanie prawnym decyduje rzeczoznawca. Również tylko rzeczoznawca decyduje o doborze nieruchomości, które przyjmuje do porównania”*. Oznacza to, że w sytuacji, gdy dokonana przez organ ocena operatu szacunkowego budzi wątpliwości co do jego wiarygodności w zakresie wiadomości specjalnych zawartych w operacie szacunkowym, organ ten powinien zlecić przeprowadzenie z urzędu oceny, o której mowa w art. 157 ust. 1 u.g.n. (czyli powinien zlecić ocenę prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych). W tym bowiem właśnie zakresie operat szacunkowy może być podważony jedynie przez ocenę dokonaną w trybie art. 157 ust. 1 u.g.n. (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 15 września 2009 r., sygn. akt I OSK 2085/11; z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2138/11; z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 1612/12). Nie oznacza to, że w zakresie wiadomości specjalnych operat, jako dowód, nie podlega ocenie organu lub sądu. Wskazuje jedynie właściwą drogę weryfikacji prawidłowości operatu szacunkowego w przypadku pojawienia się tego typu wątpliwości.

Przedstawiona analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym także wskazanych przez Pana w piśmie z dnia 14 kwietnia 2014 r. wyroków, prowadzi do wniosku, że w rozpatrywanym zakresie nie istnieje rozbieżność w orzecznictwie tego Sądu. Powołane w piśmie orzeczenia z dnia 8 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 2012/06; z dnia 21 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1087/09 i z dnia 28 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 2430/11 r. w całości wpisują się w zaprezentowaną powyżej utrwaloną praktykę orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Odnosząc się natomiast do powołanych w Pana piśmie wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, stwierdzić należy, że wyroki te wprawdzie w chwili obecnej są już prawomocne, jednakże nie zostały poddane kontroli instancyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego z uwagi na niezłożenie od tych orzeczeń skarg kasacyjnych. Nie mogą one zatem przesądzać o istnieniu rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto nawet pojawienie się jednostkowych orzeczeń, odmiennych od dotychczas przyjmowanej linii orzecniczej sądów administracyjnych, nie stanowi dostatecznej podstawy do

uznania, że w orzecznictwie tych sądów istnieje rozbieżność uzasadniająca wystąpienie z wnioskiem o podjęcie uchwały. O wystąpieniu rzeczywistej potrzeby podjęcia uchwały mającej na celu wyjaśnienie konkretnych przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, można bowiem mówić w sytuacji, w której rozpoznanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych nie doprowadziło do ujednoczenia orzecznictwa w stosowaniu prawa administracyjnego (uchwała NSA z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I OPS 12/09). Taka sytuacja nie wystąpiła w przedstawionej sprawie.

Zwrócić również należy uwagę, że zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.; zwanej dalej „P.p.s.a.”) Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, tzw. uchwały abstrakcyjne. Instytucja uchwał abstrakcyjnych znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku rozbieżności w stosowaniu przepisów prawa, które wystąpiły w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dlatego też we wniosku o podjęcie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego takiej uchwały abstrakcyjnej należy precyzyjnie określić rozbieżności w zakresie wykładni konkretnych przepisów prawa, zaistniałe w orzecznictwie sądów administracyjnych na gruncie konkretnych spraw.

Z treści nadesłanego pisma wynika, że wykładnia przepisów rozdziału 4 K.p.a., w tym art. 77 § 1, art. 80, art. 84 § 1, co do zawartych w nich zasad ogólnych, w szczególności zasady swobodnej oceny dowodów, nie budzi wątpliwości. Proponowane przez Pana wnioskowanie o podjęcie uchwały miałyby natomiast służyć określeniu granicy tej oceny w odniesieniu do szczególnego typu dowodu, jakim jest operat sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego. W tej sytuacji należy zauważyć, że takie ograniczenie swobody oceny dowodów przez organ administracji publicznej nie znajduje żadnego uzasadnienia i stałoby w sprzeczności z kodeksową zasadą takiej oceny dowodów dokonywanej przez organ prowadzący postępowanie administracyjne.

W związku z powyższym informuję, że obecnie brak jest podstaw do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej w trybie art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

z up. Prezesa NSA
Wiceprezes NSA Włodzimierz Rymś