**Polskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Wyceny Nieruchomości - Zarząd Główny**

**00-043 Warszawa, ul. Czackiego 3/5, blok B, pokój 422, tel./fax 22 828 64 54**

Warszawa, 14 kwietnia 2014

**Szanowany Pan**  
**Prof. dr hab. Roman Hauser**  
**Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie**  
**ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5**  
**00-011 Warszawa**

**Polskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Wyceny Nieruchomości zwraca się z prośbą do Pana Prezesa o spowodowanie podjęcia uchwały w składzie poszerzonym, dotyczącej ujednolicenia zasad oceny operatów szacunkowych, sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych stanowiących dowód w sprawach administracyjnych.**

**Uzasadnienie**

Na przestrzeni ostatnich lat w orzecznictwie sądowoadministracyjnym można zauważyć dwie przeciwstawne linie dotyczące oceny operatów szacunkowych, a mianowicie: z jednej strony opowiadające się za pełną oceną prawidłowości sporządzania operatów szacunkowych, rozumianą także jako ocena czynności rzeczoznawcy majątkowego, które wymagają wiadomości specjalnych, oraz z drugiej strony, że ocena operatów nie jest możliwa w takim zakresie w jakim miałaby dotyczyć owych wiadomości specjalnych.

Zgodzić się trzeba, że operat szacunkowy powinien podlegać ocenie jak każdy inny dowód w postępowaniu administracyjnym. Przepisy art. 77 i art. 80 k.p.a. nakazują organom administracji oceniać, na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Okolicznością tą w przypadku operatów szacunkowych jest określona w nich wartość nieruchomości. Chodzi jednak o to jak daleko, w granicach wyznaczonych w art. 80 k.p.a., może sięgać zakres kontroli legalności tych operatów.

Zachodzi pytanie, czy zakres tej kontroli może obejmować nie tylko badanie stanu faktycznego, czy też może dotyczyć oceny operatów pod względem metodologii wyceny należącej do sfery wiadomości specjalnych rzeczoznawcy majątkowego. Przez wiadomości specjalne rozumiemy wiedzę z określonej dziedziny (w tym przypadku rzeczoznawstwo majątkowe), która wykracza poza zakres wiedzy ogólnej, co jest powodem powołania odpowiedniego biegłego w sprawie.

W przypadku sporządzania opinii o wartości nieruchomości, wiadomości specjalne wymagane są przy: wykonywaniu analizy i charakterystyki odpowiedniego rodzaju rynku nieruchomości, określaniu stanu nieruchomości, doborze właściwego sposobu wyceny (podejścia, metody i techniki wyceny), ocenie nieruchomości podobnych, doborze cech i ich wpływu na wartość nieruchomości, ustalaniu rodzaju i wielkości współczynników korygujących, itp.

O wyborze sposobu określenia wartości nieruchomości decyduje wyłącznie rzeczoznawca majątkowy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 1372/13) – podstawę prawną stanowi art 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rozbieżna linia orzecznicza sądów administracyjnych, dotycząca oceny operatów szacunkowych, wynika z braku określenia granicy między zakresem przeprowadzanego postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 80 k.p.a. a zakresem oceny treści opinii rzeczoznawcy majątkowego występującego w charakterze biegłego, o którym mowa w art. 84 k.p.a. powołanego w sprawie wymagającej wiadomości specjalnych.

Opinie o wartości nieruchomości sporządzane przez rzeczoznawcę majątkowego (biegłego) w formie operatów szacunkowych oparte są o zasady wynikające z przepisów prawa i obowiązujące standardy zawodowe, w których zawarte są regulacje dotyczące zasad wyceny nieruchomości oraz treści operatu szacunkowego.  
Uważamy, że ocena w zakresie metodyki wyceny nieruchomości dokonywana przez organy lub sądy, wykracza poza zakres oceny przeprowadzonego postępowania dowodowego.

Pełną ocenę merytoryczną operatów szacunkowych, obejmującą także czynności wchodzące w zakres wiadomości specjalnych, ustawodawca powierza (na zasadzie wyłączności) organizacjom zawodowym rzeczoznawców majątkowych (art 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

 W niektórych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest trafny pogląd co do zakresu oceny dowodu jakim jest operat szacunkowy, zgodnie z którym organ prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły, przykładowo wyrok NSA z dnia 28 maja 2013 r. sygn. akt I OSK 2430/11, w którym stwierdzono:

„Podkreślić w tym miejscu należy, że organ rozpoznający sprawę nie posiada wiadomości specjalnych, którymi dysponuje biegły, dlatego też może ocenić operat szacunkowy jako dowód w sprawie mając na uwadze przepisy prawa oraz to, czy treść operatu jest logiczna i kompletna, a także czy sporządzona wycena została należycie uzasadniona. Ma zatem obowiązek dokonania oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym: czy został sporządzony i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy treści, nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową. W przypadku zaś istniejących wątpliwości lub niejasności może żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny. Oznacza to, że prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada rzeczoznawca majątkowy.“

Podobny pogląd został jednoznacznie wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.12.2009 r. sygn. akt I OSK 1087/09. Sąd stwierdził : „Nie ulega wątpliwości, iż art. 80 k.p.a. stanowi dla organów administracji prawną podstawę dokonywania oceny wszystkich dowodów wartości nieruchomości. Operat szacunkowy stanowi jednak sformalizowaną prawnie opinię rzeczoznawcy majątkowego wydaną w zakresie posiadanych przez niego wiadomości specjalnych odnośnie szacowania nieruchomości. Ocena operatu szacunkowego organu administracji nie jest więc możliwa w takim zakresie, w jakim miałaby dotyczyć owych wiadomości specjalnych. Jeżeli bowiem organ administracji prowadzący postępowanie administracyjne mógłby wiążąco weryfikować we własnym zakresie wszystkie ustalenia i oceny zawarte w operacie szacunkowym, to w takim przypadku operat ten traciłby ustawowy walor opinii z zakresu wiadomości specjalnych, wynikający z art. 7 i art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 84 § 1 k.p.a.”

Niemniej jednak w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji publicznej, samorządowe kolegia odwoławcze oraz niektóre wojewódzkie sądy administracyjne, w dalszym ciągu stosowana jest praktyka dokonywania szczegółowej oceny operatów szacunkowych, nie tylko pod względem formalnym czy opinia jest zupełna, logiczna i wiarygodna, lecz również w zakresie w jakim dotyczy ona wiadomości specjalnych.

Przykładem akceptacji sądu wkraczania w sferę wiadomości specjalnych  przez organy administracji publicznej i samorządowe kolegia odwoławcze może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1746/12, w którym, po szczegółowej krytycznej analizie dotyczącej ściśle metodyki wyceny, stwierdzono między innymi:

„W rozpoznawanej sprawie wątpliwości budzi także dobór nieruchomości gruntowych, w oparciu o które ustalone zostało przedmiotowe odszkodowanie. Co prawda wszystkie wybrane przez rzeczoznawcę transakcje dotyczyły nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z obrębów [...] w K. to jednak należy się zgodzić z zarzutem skargi, że większość tych transakcji dotyczyło nieruchomości z obrębu [...], a nie z obrębu nr [...] lub z obrębów sąsiednich. W przypadku krótkiej i ogólnikowej analizy lokalnego rynku nieruchomości zawartej w przedmiotowym operacie, w której nie wskazano czy rynek ten na obszarze całego P. jest względnie jednorodny, czy też zróżnicowany jak podnosi strona skarżąca, powstaje wątpliwość czy dokonany wybór jest prawidłowy. Z analizy wynika tylko, że na całym obszarze [...] ceny spadły, spadła również liczba zawieranych transakcji. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy należy kwestię tę wyjaśnić, tym bardziej, że jak wynika z tab. Nr 1 operatu niższe jednostkowe ceny za 1 m2 gruntu uzyskano z transakcji dotyczących nieruchomości położonych w innych obrębach niż obręb [...]. Wyjątkiem jest transakcja z pozycji nr 1 w tab. nr l, dotycząca nieruchomości z obrębu nr [...]przy ul [...], a także stwierdzenie:

„Należy podkreślić, że podobieństwo przyjętych do porównań nieruchomości nie może budzić wątpliwości, ponieważ strona musi mieć możliwość ustalenia, czy analizowane przez rzeczoznawcę nieruchomości są rzeczywiście podobne, a także i to, dlaczego biegły przyjął takie, a nie inne nieruchomości do porównania.

Zdarza się również, że podobne stanowisko wyraża Naczelny Sąd Administracyjny, czego przykładem może być wyrok NSA z dnia 8 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2012/06, w którym stwierdzono, między innymi że:

„Operat szacunkowy winien spełniać wymogi formalne określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109), jak i opierać się na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym wychwyceniu cech różniących nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących...“. Wyrok ten w dalszej części zawiera wręcz szczegółową instrukcję w zakresie metodologii wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Niezależnie od powyższych zagadnień rozbieżność w orzecznictwie sądowo administracyjnym zarysowała się również w sprawach dotyczących ustalania wysokości opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Dla ustalenia opłaty adiacenckiej zachodzi potrzeba określenia wartości nieruchomości przed podziałem i po jej podziale. W wyrokach sądów administracyjnych kwestionowany jest sposób określania wartości nieruchomości po podziale na podstawie sumy wartości wydzielonych działek gruntu. Pogląd taki reprezentowany jest na przykład w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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. W tym ostatnim wyroku Sąd stwierdził między innymi:

„Z istoty opłaty adiacenckiej i celów jakim służy je ustalenie nie sposób wyprowadzić wniosku na temat zasadności przyjmowania do określenia wartości nieruchomości po podziale wartości nieruchomości podobnych do działek ewidencyjnych wchodzących w skład wycenianej nieruchomości. Zwrócić bowiem należy uwagę, że nieruchomością podobną w rozumieniu art. 4 pkt 16 ugn jest nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny (...). Punktem odniesienia zatem, każdorazowo jest nieruchomość stanowiąca przedmiot wyceny, a nie działka, stanowiąca jej część.“

Nie ulega wątpliwości, że organ prowadzący wcześniej postępowanie dokonując oceny operatu szacunkowego w myśl wyrażonego przez Sąd poglądu wkracza w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego.

Ocena przez organ samego sposobu dojścia do wartości nieruchomości po jej podziale nie jest możliwa, gdyż dotyczyłaby oceny wiadomości specjalnych, w dodatku o charakterze warsztatowym.

Odmienny pogląd w omawianej sprawie prezentowany jest w innych wyrokach sądów administracyjnych, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 lipca 2012 r. sygn. akt II SA/Gd 223/12. Sąd stwierdził, że: „Nie jest uzasadniony podniesiony w skardze zarzut naruszenia art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie powierzchni nieruchomości przyjętych do porównania i wyceny. Szacując nieruchomość skarżącego przed podziałem do porównania wytypowano działki wielkopowierzchniowe, a do wyceny działek powstałych wskutek podziału prawidłowo przyjęto działki odpowiadające ich wielkości po podziale.“

W przypadkach gdy, wydawane przez wójtów, burmistrzów albo prezydentów miast decyzje są uchylane przez samorządowe kolegia odwoławcze, brak jest środków odwoławczych ze strony wydających te decyzje organów I instancji. Brak jest wtedy również możliwości weryfikacji negatywnej oceny operatów szacunkowych dokonywanej przez organy odwoławcze w postępowaniu sądowo administracyjnym. Jest to tym bardziej niekorzystne dla rzeczoznawców majątkowych, że często wydawane przez kolegia decyzje przesyłane są wielokrotnie do ponownego rozpatrzenia sprawy przez organy I instancji z powodu wysuwanych do operatów szacunkowych zastrzeżeń wkraczających w merytoryczną zasadność tych operatów.

Jako środowisko rzeczoznawców majątkowych jesteśmy przekonani, że podjęcie uchwały, o której mowa na wstępie,  mającej charakter zasady prawnej, przyczyniłoby się do zaniechania błędnej praktyki stosowanej w ocenie operatów szacunkowych, zarówno w postępowaniu administracyjnym jak też sądowo administracyjnym.

Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia usprawnienia realizacji zadań i uprawnień organów administracji publicznej w takim zakresie jak: aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, naliczania opłat adiacenckich i planistycznych, wypłaty rekompensaty za mienie zabużańskie, odszkodowań za wywłaszczenie nieruchomości, ustalania wynagrodzeń z tytułu służebności gruntowych oraz roszczeń cywilnoprawnych.

Ponadto należy dostrzec, że brak jednoznacznej wykładni w ocenie operatów szacunkowych powoduje niepotrzebne koszty dla zamawiających, w tym organów i sądów z uwagi na konieczność sporządzenia nowego operatu, albo poprawienia dotychczasowego  operatu, jak też po stronie autora operatu szacunkowego.

Uważamy też, że operat szacunkowy uwzględniający zalecenia organu kontroli administracyjnej i sądowej przestaje być opinią autorską rzeczoznawcy majątkowego, traci charakter niezależności, może być powodem naruszenia tajemnicy zawodowej (udostępnienie informacji uzyskanych w procesie wyceny), a rzeczoznawca traci walor osoby zaufania publicznego.

Dla zilustrowania szerokiego wkraczania organu kontroli administracyjnej może posłużyć fragment uzasadnienia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Opolu z dnia 29 listopada 2012 r. nr SKO I/40/2977/2012/li, odnoszący się do merytorycznej zasadności opinii rzeczoznawcy majątkowego.

Z poważaniem,

Andrzej Hopfer

Prezydent Polskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców Wyceny Nieruchomości