

II SA/Gd 85/16 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-06-01
Data wpływu	2016-02-09
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Sędziowie	Jolanta Górską /przewodniczący/ Katarzyna Krzysztofowicz /sprawozdawca/ Tamara Dziełakowska
Symbol z opisem	6073 Opłaty adiacenckie oraz opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w określonym terminie
Hasła tematyczne	Gospodarka gruntami
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Uchyłono zaskarżoną decyzję
Powołane przepisy	Dz.U. 2015 nr 0 poz 1774; art. 98a ust. 1 i 2; Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - tekst jedn.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Jolanta Górską Sędziowie: Sędzia WSA Tamara Dziełakowska Sędzia WSA Katarzyna Krzysztofowicz (spr.) Protokolant Asystent sędziego Krzysztof Pobojewski po rozpoznaniu w dniu 1 czerwca 2016 r. w Gdańsku na rozprawie sprawy ze skargi Prokuratora na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 10 września 2015 r., nr [...] w przedmiocie opłaty adiacenckiej uchyła zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 28 lipca 2015 r., nr [...], wydaną na podstawie art. 98a ust. 1 i 3 oraz art. 148 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) – dalej w skrócie jako "u.g.n.", Wójt Gminy ustalił wobec M. M. opłatę adiacencką w wysokości 7.062,77 zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości położonej w B., stanowiącej działki nr: [...]-[...] obrębu B. powstałe wskutek podziału działki nr [...], zatwierdzonego decyzją Wójta Gminy z dnia 5 lipca 2013 r., nr [...].

W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji stwierdził, że w wyniku podziału nieruchomości jej wartość wzrosła o kwotę 28.251,09 zł, co wynika z operatu szacunkowego z dnia 8 stycznia 2015 r., sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Organ pierwszej instancji wskazał na treść art. 98a ust. 1 u.g.n. oraz na treść uchwały Rady Gminy z dnia 20 kwietnia 2005 r., nr XXVII/189/05 w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłat adiacenckich

(Dz. Urz. Woj. Pom. nr 113, poz. 2268), która określiła wysokość stawki opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału na 25 % wzrostu wartości w przypadku wydzielenia z nieruchomości działek gruntu pod drogi publiczne lub poszerzenie istniejących dróg publicznych, które z mocy prawa przeszły za odszkodowaniem na własność Gminy, oraz na 5 % wzrostu wartości nieruchomości, gdy nie zaszła konieczność wydzielenia działek pod drogi publiczne i gdy nie ma roszczeń ze strony właściciela gruntu o odszkodowanie za przejęte działki gruntu pod drogi publiczne.

Organ pierwszej instancji wyjaśnił, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 23 marca 2015 r. uchyliło uprzednio wydaną decyzję Wójta z dnia 13 lutego 2015 r. ustalającą opłatę adiacencką i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji Kolegium wyraziło wątpliwość co do wartości dowodowej operatu szacunkowego, albowiem do porównań po podziale przyjęto działki o nieadekwatnej powierzchni do nieruchomości wycenianej. Zdaniem Kolegium błąd rzeczoznawcy polegał na

zsumowaniu wartości każdej z poszczególnych działek w celu ustalenia wartości nieruchomości po podziale, a nadto na braku zobrazowania sposobu dokonywanych wyliczeń.

Ponownie rozpatrując sprawę organ pierwszej instancji z zarzutami Kolegium co do operatu szacunkowego zgodził się tylko częściowo, tj. w części dotyczącej zobrazowania sposobu dokonywanych wyliczeń. W związku z tym organ wystąpił do rzeczoznawcy o uzupełnienie operatu. Uzupełnienia tego rzeczoznawca dokonał przesyłając uzupełniony operat. Odmiennie natomiast organ pierwszej instancji ocenił stanowisko kwestionujące przedstawienie w operacie do porównania nieruchomości, które nie były podobne do nieruchomości oznaczonej jako działka nr [...], przywołując w tym zakresie poglądy zawarte w orzecznictwie sądów administracyjnych, w których za prawidłowe uznano obliczenie wartości nieruchomości po podziale poprzez zsumowanie wartości poszczególnych działek.

W konsekwencji organ pierwszej instancji stwierdził, że operatowi szacunkowemu sporządzonemu w dniu 8 stycznia 2015 r., uzupełnionemu w dniu 10 lipca 2015 r., należy przyznać moc dowodową. Z operatu tego wynika, że wzrost wartości nieruchomości wyniósł 28.251,09 zł. Oceniając operat szacunkowy organ stwierdził, że został on sporządzony i podpisany przez uprawnioną osobę, zawiera wymagane przepisami prawa - tj. § 55 i 56 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 207, poz. 2109 ze zm.) - elementy treści. Nie zawiera niejasności, pomyłek, ani braków, które winny być sprostowane lub uzupełnione, aby operat miał wartość dowodową.

Organ pierwszej instancji wyjaśnił, że rzeczoznawca majątkowy zastosował podejście porównawcze, metodę korygowania ceny średniej. Nieruchomości przyjęte do porównania jako nieruchomości podobne wskazał z terenu gminy. W kwestii lokalizacji szczegółowej, nieruchomości wzięte do porównań położone są w pobliżu zabudowy, na terenach wiejskich oraz osiadają podobny stan prawny. Nieruchomości przyjęte do porównań stanowią nieruchomości o przeznaczeniu mieszkaniowym jednorodzinym oraz zagrodowym lub z potencjałem dla tego typu zabudowy.

Zdaniem organu pierwszej instancji, sporządzony operat szacunkowy odpowiada wszelkim wymogom prawnym, jest wiarygodny a wartość nieruchomości w nim przyjęta nie nasuwa żadnych uzasadnionych wątpliwości. Organ zaznaczył przy tym, że nie jest uprawniony do oceny obejmującej zakres metodologiczny i merytoryczny operatu.

Organ pierwszej instancji stwierdził, że w związku z tym, iż przy dokonywaniu podziału działki oznaczonej ewidencyjnie nr [...] została wydzielona działka pod drogę publiczną, opłatę adiacencką wyliczono w wysokości 7.062,77 zł, tj. 25 % wzrostu wartości nieruchomości. Zgodnie zaś z art. 98a ust. 3 u.g.n. przy określaniu wartości nieruchomości jej powierzchnię pomniejszono o powierzchnię działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną.

W odwołaniu od powyższej decyzji M. M. wniósł o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Zarzucił, że rzeczoznawca majątkowy dokonał oszacowania wartości nieruchomości po podziale opierając się na danych dotyczących nieruchomości podobnych do działek skarżącego, a nie do wycenianej nieruchomości, jak wymaga tego przepis prawa.

Decyzją z dnia 10 września 2015 r., nr [...], wydaną na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23) - dalej w skrócie jako "k.p.a.", Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W uzasadnieniu decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało, że zaskarżona decyzja jest wadliwa w stopniu uniemożliwiającym utrzymanie jej w mocy. Kolegium wskazało, że zasadniczy spór w sprawie sprowadza się do sposobu wyceny nieruchomości po jej podziale, albowiem okoliczności dokonania podziału nieruchomości oraz podjęcie przez radę gminy uchwały w zakresie stawki procentowej opłaty adiacenckiej są bezsporne. Kolegium uznało przy tym, że operat szacunkowy w sprawie został sporządzony rzetelnie, z poszanowaniem przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zawiera wszystkie, wynikające z § 56 rozporządzenia, elementy wymagane dla operatu szacunkowego, jest spójny, logiczny, jasny i czytelny. Operat przedstawia przejrzyste i jednoznacznie wnioski z wyceny w sposób, który umożliwia korzystającemu zrozumienie wyrażanych opinii. Natomiast jego uzupełnienie obrazuje sposób dokonanych obliczeń oraz zawiera opis nieruchomości będących przedmiotem wyliczeń. Kolegium nie zgodziło się jednak ze stanowiskiem organu pierwszej instancji w kwestii interpretacji przepisów dotyczących możliwości ustalenia wartości nieruchomości po podziale jako sumy wartości poszczególnych działek powstałych w wyniku podziału. Kolegium zaprezentowało w tej kwestii odmienne stanowisko twierdząc, że nieruchomości nie należy utożsamiać z pojęciem poszczególnych działek ewidencyjnych, jako że ustawa o gospodarce nieruchomościami rozróżnia te dwa pojęcia. Ustawodawca nie daje rzeczoznawcy możliwości szacowania wartości nieruchomości na podstawie sumy wartości nieruchomości podobnych do działek geodezyjnych wchodzących w skład wycenianej nieruchomości. Dokonując wyraźnego rozróżnienia pomiędzy nieruchomością gruntową, a działką gruntu, ustawodawca przedmiotem wyceny uczynił nieruchomości, nakazując w metodzie porównywania operować danymi dotyczącymi nieruchomości podobnych do nieruchomości będącej przedmiotem wyceny. Zasadność przedstawionych powyżej wniosków potwierdza doktryna, gdzie wskazuje się, że wyceny nie powinno robić się dla poszczególnych działek a dla nieruchomości. Podkreśla się przy tym, że nie można wyceniać wartości poszczególnych działek, ponieważ nie istnieją one jako nieruchomości. Zauważa się też, że po podziale nieruchomości ma analogiczną powierzchnię jak przed podziałem, taką samą lokalizację, taki sam dostęp do infrastruktury. Dlatego też błędem jest wskazywanie, w celu wykazania wzrostu wartości nieruchomości po podziale, jako cechy porównawczej powierzchni gruntu. W takiej bowiem sytuacji po podziale wskazuje się na powierzchnię poszczególnych działek i przyjmuje się dla każdej z działek określone cechy, które - co ma zasadnicze znaczenie - nie są jednak cechami nieruchomości.

Kierując się przytoczonym wyżej poglądem Kolegium wskazało, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy rzeczoznawca majątkowy, dokonując wyceny nieruchomości po podziale, dokonał na stronie 10. operatu szacunkowego oszacowania wartości poszczególnych działek nr: [...]-[...], opierając się na danych dotyczących nieruchomości podobnych do tych działek, a nie do wycenianej nieruchomości - jak tego wymaga przepis prawa. Oceniając wartość nieruchomości po podziale wybrano nieruchomości o powierzchni zbliżonej do powierzchni nowopowstałych działek, a zatem mniejszej niż powierzchnia nieruchomości nr [...], co wynika z tabeli - str. 25 i 26 operatu oraz obliczenia ze strony 27. operatu. Przy ustalaniu ceny jednostkowej za nieruchomości przed i po podziale rzeczoznawca przyjął za cechy porównawcze: położenie, dojazd, przeznaczenie i wielkość działki. W ocenie Kolegium dobór nieruchomości do porównania był oparty o przesłankę powierzchni, wpływając w sposób pośredni na pozostałe cechy. Przyjęte przez biegłego nieruchomości nie mogły mieć zatem charakteru nieruchomości porównywalnych. W konsekwencji okoliczność ta wpłynąć musiała na nieprecyzyjne ustalenie wartości wycenianej nieruchomości po podziale, co skutkowało odmówieniem operatowi szacunkowemu mocy dowodowej.

W skardze na powyższą decyzję Prokurator Rejonowy zarzucił jej naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 98a ust. 1 u.g.n. poprzez błędną wykładnię tej normy prawnej, w wyniku której organ odwoławczy przyjął, że wycena nieruchomości gruntowej, w ramach postępowania o ustalenie opłaty adiacenckiej, po jej podziale, powinna być wykonana dla całej

wycenianej nieruchomości, przy czym w metodzie porównywania należy operować danymi dotyczącymi nieruchomości podobnych do nieruchomości będącej przedmiotem wyceny a nie można robić wyceny dla poszczególnych działek i szacować wartości nieruchomości na podstawie sumy wartości tych działek, a w konsekwencji naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie naruszenie art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a. poprzez uznanie wadliwości sporządzonego w sprawie operatu szacunkowego i dokonanych w nim ustaleń, mimo że przedmiotowy operat wskazanych przez Kolegium wad nie zawierał, a także naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. i zasady dwuinstancyjności postępowania poprzez nierozstrzygnięcie sprawy merytorycznie i przekazanie do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Wskazując na powyższe zarzuty, Prokurator wniósł uchylenie zaskarżonej decyzji.

Uzasadniając skargę Prokurator – prezentując poglądy sądów administracyjnych w kwestii sposobu wyceny wartości nieruchomości po jej podziale - zajął stanowisko, że z istoty podziału nieruchomości wynika, iż stan nieruchomości przed podziałem zasadniczo różni się od stanu, jaki powstaje z momentem ostateczności decyzji zatwierdzającej podział. W wyniku podziału powstają nowe działki, które muszą odpowiadać wymogom wynikającym z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako że mogą stanowić samodzielny przedmiot obrotu cywilnoprawnego jako odrębne nieruchomości. Stąd też dla ustalenia wartości nieruchomości po podziale należy ustalić wartości nowo powstałych działek i ich suma będzie stanowiła wartość nieruchomości po podziale. Wskazane przez organ odwoławczy powody nie mogły więc stanowić podstawy do zdyskwalifikowania sporządzonego w niniejszej sprawie operatu szacunkowego. W tej sytuacji obowiązkiem organu odwoławczego było ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy z jednoczesnym rozpatrzeniem zarzutów odwołania.

W ocenie skarżącego, przyjęta przez biegłego metoda wyceny nieruchomości po dokonaniu podziału odpowiada prawu. Rzeczoznawca oszacował wartość nieruchomości po podziale w ten sposób, że określił wartość poszczególnych działek geodezyjnych, powstałych na skutek podziału, uwzględniając zapisy decyzji podziałowej, a następnie zsumował ich wartości, co dało - w ocenie biegłego - najbardziej prawdopodobną cenę nieruchomości podzielonej, z uwzględnieniem której należało obliczyć wysokość opłaty adiacenckiej. Nie można bowiem – zdaniem skarżącego - tracić z pola widzenia podstawowej zasady określania wartości nieruchomości, zgodnie z którą wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena możliwa do uzyskania na rynku (art. 151 ust. 1 u.g.n.). Wartość nieruchomości po jej podziale najpełniej odzwierciedla suma wartości poszczególnych działek powstałych w wyniku podziału. Oczywiście jest - zdaniem Prokuratora, że zazwyczaj cena 1 mkw. mniejszej nieruchomości jest znacząco wyższa, niż cena 1 mkw. działki dużej, co sprowadza się do tego, że ze sprzedaży kilku nieruchomości, powstałych z nieruchomości dzielonych, właściciel uzyska wyższą cenę, niż gdyby sprzedał nieruchomości niepodzielone, o znacznie większej powierzchni. Odrzucenie tego sposobu określania wartości nieruchomości po podziale uniemożliwiłoby w wielu sytuacjach w ogóle określenie tej wartości, np. przy braku transakcji, których przedmiotem byłyby duże powierzchniowo nieruchomości, podzielone wprawdzie w trybie art. 98 u.g.n. na kilka czy kilkanaście działek, ale objęte jedną transakcją. Skarżący dodał, że po podziale zbywane są z reguły poszczególne działki uzyskane w wyniku podziału, a w konsekwencji są one przekształcane w samodzielne nieruchomości.

Prokurator zwrócił nadto uwagę, że za przedstawionym powyżej stanowiskiem opowiedziało się także Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych. Jest ono zgodne również z poglądem Komisji Arbitrażowej przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Podobną opinię wyraziło Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Departament Gospodarki Nieruchomościami. Skarżący przytoczył też argument przedstawiony przez prof. E. K. – S., że gdyby nawet doszło do sprzedaży całej nieruchomości po podziale, to cena uzyskana w takiej transakcji nie odwzorowuje najbardziej prawdopodobnej ceny, czyli typowej,

najczęściej występującej ceny, możliwej do uzyskania na rynku, a przyjęcie jako podstawy ceny takiej transakcji oznaczałoby włączenie do procesu szacowania elementów nierynkowych (nietypowego zachowania inwestora), co byłoby sprzeczne z ideą wartości rynkowej, zdefiniowanej zgodnie z art. 151 u.g.n.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Również uczestnik postępowania M. M. wniósł o oddalenie skargi.

Rozpoznając niniejszą sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Postępowanie administracyjne w niniejszej sprawie toczy się na podstawie art. 98a u.g.n., który stanowi, że jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonano na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości. Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, przy czym nie uwzględnia się części składowych nieruchomości. Przepisy art. 144 ust. 2, art. 146 ust. 1a, art. 147 i art. 148 ust. 1 - 3 stosuje się odpowiednio (ust. 1). Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić, jeżeli w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne, obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1. Do ustalenia opłaty adiacenckiej przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne (ust. 1a).

Z przywołanej regulacji wynika, że ustalenie opłaty adiacenckiej dopuszczalne jest (z wyjątkami określonymi w art. 98a ust. 1 i 2 u.g.n.) w przypadku, gdy:

- 1) dokonano ostatecznego (prawomocnego) geodezyjnego podziału nieruchomości gruntowej na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres trwania użytkowania;
- 2) w dniu, w którym orzeczenie o podziale stało się ostateczne (prawomocne), obowiązywała uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej;
- 3) nie upłynął okres trzech lat liczonych od dnia, w którym orzeczenie o podziale stało się ostateczne (prawomocne);
- 4) podział nieruchomości spowodował wzrost jej wartości rynkowej.

Bezsporne w niniejszej sprawie było wystąpienie przesłanek określonych w ww. punktach 1 - 3, odmiennie natomiast były stanowiska co do prawidłowości sposobu wyceny nieruchomości po podziale.

Mieć przy tym należy na uwadze, że ustalenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości

nieruchomości w wyniku dokonanego podziału dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, gdy nie ma żadnych wątpliwości co do faktu wzrostu wartości nieruchomości. Podział nieruchomości musi zostać udowodniony na podstawie opinii biegłego, przedstawionej w formie operatu szacunkowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2007 r., sygn. akt I OSK 729/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>). Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 1a w zw. z art. 98a ust 1 u.g.n., ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości.

Operaty szacunkowe stanowią sformalizowaną prawnie opinię rzeczoznawcy majątkowego wydawaną w zakresie posiadanych przez niego wiadomości specjalnych odnośnie szacowania nieruchomości a zasady i tryb ich sporządzania uregulowany został w rozdziale 1 działu IV ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 r., nr 207, poz. 2109 ze zm.). Operat szacunkowy stanowi opinię sporządzoną w oparciu o wiedzę specjalistyczną rzeczoznawcy majątkowego. Tylko operat szacunkowy spełniający warunki formalne, ale również oparty na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym wychwyceniu cech różniących te nieruchomości od nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących, może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 774/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>). Dlatego też operat szacunkowy jest dowodem, który podlega ocenie organu prowadzącego postępowanie. W orzecznictwie administracyjnym zgodnie przyjmuje się, że operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego ustalający wartość nieruchomości nie ma charakteru wiążącego a jest opinią, która podlega ocenie właściwego organu administracyjnego. Organ decydujący o nałożeniu opłaty adiacenckiej nie jest zatem związany ustaleniami opinii rzeczoznawcy majątkowego. Na organie spoczywa obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy i podjęcia niezbędnych działań dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości wysokości odszkodowania, i obowiązek oceny wiarygodności sporządzonej opinii. Jeżeli przyjęta w operacie szacunkowym wartość nieruchomości nasuwa uzasadnione wątpliwości, to organ zobowiązany jest podjąć w tym zakresie dodatkowe czynności. Jednakże ocena organu w tym zakresie nie może być dowolna, co jest oczywiste na tle zasad postępowania administracyjnego. Organy prowadzące postępowanie administracyjne obowiązane są przestrzegać zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 k.p.a. Oznacza to, że powinny one podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i wyczerpująco ocenić operat szacunkowy, zaś w razie jakichkolwiek wątpliwości co do jego prawidłowości podjąć działania zmierzające do usunięcia tych wątpliwości. Jedynym ograniczeniem w wyborze tych działań, stawianym przez ustawodawcę, jest zakaz zastąpienia innym dowodem dowodu z operatu szacunkowego w zakresie ustalenia wartości nieruchomości. Nie jest jednakże wykluczone żądanie wyjaśnienia przez rzeczoznawcę majątkowego sporządzonej wyceny. Bez wątpienia zaś w sytuacji, gdy organ uznaje, że przedłożony operat rzeczoznawcy majątkowego sporządzony został niezgodnie z przepisami prawa materialnego bądź z przepisami wykonawczymi, ma możliwość zlecenia wykonania kolejnego operatu innemu rzeczoznawcy majątkowemu.

Organ ma obowiązek ocenić na podstawie art. 80 k.p.a. wartość dowodową operatu szacunkowego, a więc sprawdzić czy operat spełnia wszystkie wymogi określone w ww. rozporządzeniu w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, czy opiera się na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych, właściwym wychwyceniu cech różniących nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK

829/12, Lex nr 1408564). Operat szacunkowy podlega bowiem ocenie nie tylko pod względem formalnym, ale również materialnym. Organ rozpoznający sprawę ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zbadać przedstawiony operat pod względem zgodności ze stosownymi przepisami, ale również czy jest logiczny i spójny (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1008/11, Lex nr 1113232). Operat szacunkowy jest opinią biegłego, sporządzoną w oparciu o wiedzę ze specjalistycznego zakresu, co oznacza, że nie podlega ocenie organu co do meritum, gdyż to właśnie biegły dysponuje wiedzą i doświadczeniem pozwalającymi mu oszacować wzrost wartości nieruchomości (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 marca 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1261/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>).

Dokonana w tym trybie przez organ odwoławczy ocena sporządzonego w sprawie operatu szacunkowego nie jest prawidłowa albowiem została oparta na błędnej wykładni art. 98a u.g.n.

Wyjaśnić należy, że art. 98a ust 1 u.g.n. wskazuje, że w celu określenia, czy podział nieruchomości, dokonany w warunkach wskazanych w tym przepisie, spowodował zwiększenie wartości nieruchomości konieczne jest określenie dwóch wartości nieruchomości gruntowej: po pierwsze – wartości nieruchomości przed podziałem i po drugie – wartości nieruchomości po podziale. Obie wartości określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty. Natomiast stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, przy czym nie uwzględnia się części składowych nieruchomości.

Istotnie, jak wskazał organ odwoławczy, w orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd o konieczności dokonywania wyceny w odniesieniu do takiej samej nieruchomości zarówno na potrzeby ustalenia wartości przed podziałem, jak i po jej podziale, gdyż obowiązujące przepisy prawa nie uprawniają do określenia wartości nieruchomości po podziale jako sumy wartości powstałych wskutek podziału działek geodezyjnych. Stwierdza się przy tym, że nieruchomość po podziale ma taką samą powierzchnię jak przed podziałem, taką samą lokalizację, taki sam dostęp do infrastruktury i dlatego niewłaściwe jest wskazywanie powierzchni gruntu w celu wykazania wzrostu wartości nieruchomości po podziale jako cechy porównawczej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2342/12, Lex nr 1480869, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 480/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 758/15 oraz wyroki tego Sądu z dnia 11 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 582/13, z dnia 2 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 559/13 i z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 1110/12 wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>).

Sąd orzekający w niniejszej sprawie poglądu tego jednakże nie podziela. Z istoty podziału nieruchomości wynika bowiem, że stan nieruchomości przed podziałem zasadniczo różni się od stanu, jaki powstaje z momentem ostateczności decyzji zatwierdzającej podział. W wyniku podziału powstają nowe działki, które muszą odpowiadać wymogom wynikającym z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jako że mogą stanowić samodzielny przedmiot obrotu cywilnoprawnego jako odrębne nieruchomości. Stąd też dla ustalenia wartości nieruchomości po podziale należy ustalić wartości nowo powstałych działek, których to suma będzie wartością nieruchomości po podziale.

Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt I OSK 126/14 oraz z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 2948/12, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 500/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 października 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 491/15 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 324/13 i z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 326/13 wszystkie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>).

Należy podkreślić, że możliwość ustalenia opłaty adiacenckiej związana jest ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej jej podziałem, wskutek którego nowa konfiguracja, czy wielkość nowo powstałych działek pozwala na korzystniejsze gospodarczo ich użytkowanie, a co za tym idzie uzyskanie wyższej ceny sprzedaży, aniżeli miałyby to miejsce w przypadku działki niepodzielonej. W art. 4 pkt 1 i 3 u.g.n. zostały zawarte definicje nieruchomości gruntowej i działki gruntu. Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.g.n. nieruchomością gruntową jest grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności, zaś w myśl art. 4 pkt 3 u.g.n. działką gruntu jest niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Z powyższego wynika, że pojęcie "działka gruntu" zawiera się w pojęciu "nieruchomość gruntowa". Tym samym użycie w art. 98a u.g.n. pojęcia "nieruchomość", w odniesieniu do nieruchomości przed podziałem i po podziale, oznacza, że ustalenia wzrostu wartości nieruchomości dokonuje się przez porównanie wartości nieruchomości istniejącej przed podziałem i zsumowanej wartości wszystkich nieruchomości powstałych w wyniku podziału.

Zgodnie z tym właśnie poglądem rzeczoznawca majątkowy sporządził operat szacunkowy w niniejszej sprawie, co Sąd w pełni akceptuje.

Dodać należy, że wartość nieruchomości należy do kategorii ekonomicznych. Zastrzeżenie to jest ważne dla właściwego zrozumienia istoty wzrostu wartości nieruchomości. Jeśli bowiem z art. 98a ust. 1 zdanie 5 u.g.n. wynika, że stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna, to zgodnie z art. 4 pkt 17 u.g.n. stan nieruchomości oznacza również jej stan prawny. **Podział geodezyjny nieruchomości może prowadzić w konsekwencji do jej podziału prawnego** (zbycia poszczególnych geodezyjnie wydzielonych części nieruchomości). **Zatem już sam podział geodezyjny tworzy stan prawny pozwalający na obrót poszczególnymi działkami powstałymi na skutek podziału, co może nie być bez znaczenia dla wartości całej nieruchomości. Oczywiście na skutek samego podziału geodezyjnego poszczególne działki nie tworzą osobnych nieruchomości - nie mogą być więc "samoistnym" celem wyceny, ale poprzez stworzoną możliwość podziału prawnego, podział geodezyjny tworzy stan, który należy uwzględnić przy szacowaniu wartości całej dzielonej nieruchomości. Jeśli bowiem poszczególne działki mogą być przedmiotem samodzielnego obrotu, to wartość nieruchomości po podziale, w sensie ekonomicznym, zależy od sumy wartości poszczególnych działek utworzonych przez podział.** Dla oszacowania wartości całej nieruchomości konieczne jest więc w takiej sytuacji oszacowanie wartości poszczególnych działek składających się na nieruchomość ("wartości składowe"), a z tym wiąże się odpowiedni dobór nieruchomości "porównawczych". Takie stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny także w wyroku z dnia 18 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 744/14 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.gov.pl>) i stanowisko to skład orzekający w tej sprawie w całości podziela.

W operacie szacunkowym sporządzonym w tej sprawie, określając wartość nieruchomości (działek po podziale), rzeczoznawca majątkowy ustalił średnią wartość rynkową 1 mkw. nieruchomości podobnych do działek powstałych po podziale, a następnie wyliczył wartość każdej z nich, po czym zsumował uzyskane wartości, co dało wartość wszystkich działek powstałych na skutek podziału (z pominięciem działki przeznaczonej pod drogę publiczną).

Taki sposób wyceny jest zgodny z treścią

art. 98a ust. 1 u.g.n.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że odmienne stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczące sposobu wyceny nieruchomości po podziale zaprezentowane w decyzji kasacyjnej narusza przepis prawa materialnego, tj. art. 98a ust. 1 u.g.n. poprzez jego błędną wykładnię. Z tych względów nie można także podzielić twierdzeń Kolegium, że operat szacunkowy sporządzony w tej sprawie zgodnie z wykładnią art. 98a ust. 1 u.g.n. zaakceptowaną przez Sąd orzekający w tej sprawie i organ I instancji nie posiada mocy dowodowej, a zatem konieczne jest ponowne rozpatrzenie jej przez organ I instancji. Szczególnie w sytuacji, w której Kolegium uznało, że operat szacunkowy w pozostałym zakresie (wraz z jego uzupełnieniem) został sporządzony prawidłowo.

W niniejszej sprawie brak było zatem podstaw do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., skoro materiał dowodowy został zebrany przez organ I instancji w sposób wyczerpujący i prawidłowy, a decyzję kasacyjną – zgodnie z tym przepisem, organ odwoławczy może wydać jedynie gdy decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że skarga Prokuratora Rejonowego zasługiwała na uwzględnienie, albowiem kontrolowana w niniejszej sprawie decyzja kasacyjna Samorządowego Kolegium Odwoławczego wydana została z opisanym powyżej naruszeniem prawa mającym wpływ na wynik sprawy, i na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718) zaskarżoną decyzję uchylił.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy organ odwoławczy rozstrzygnie sprawę, mając na uwadze treść art. 153 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Ocena prawna wynika wprost z treści niniejszego uzasadnienia.