

# WARTOŚĆ NIERUCHOMOŚCI WEDŁUG AKTUALNEGO ORAZ ALTERNATYWNEGO SPOSOBU UŻYTKOWANIA W ASPEKTCIE ZAPISÓW § 36 ROZPORZĄDZENIA RADY MINISTRÓW W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO



Krzysztof Gabrel  
Rzecznawca Majątkowy Nr 2055

## Wprowadzenie

Język jakim posługuje się prawodawca w aktach prawnych (tzw. język prawny) nie jest, a zapewne nawet nie może być, językiem doskonałym. Z kolei stany faktyczne do jakich mają zastosowanie regulacje prawne bywają bardzo zróżnicowane. Życie po prostu jest zdecydowanie bogatsze od przewidywań i możliwości legislatorów. Następnym takim stanem rzeczy są bardzo różne interpretacje, które niejednokrotnie odpowiadają interesom osób i instytucji będących uczestnikami procedur regulowanych tymi przepisami. Dzieje się tak jednak ze szkodą dla funkcjonowania systemu prawnego jako całości.

Wydaje się, że nie do przecenienia jest rola jaką może odegrać w takiej sytuacji sądownictwo, co w omawianej w niniejszym artykule tematyce oznacza głównie sądownictwo administracyjne. Jednak w przypadku nowych regulacji oznacza to co najmniej kilkunastomiesięczną próżnię w możliwości zapoznania się osób zainteresowanych z ugruntowującą się linią orzeczniczą, a wynika to głównie z poprzedzającej procedurę sądową dwuinstancyjną procedurę administracyjną. Okres ten bywa trudny w stosowaniu nowych rozwiązań. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku wprowadzonych nowych zapisów §36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004r, Nr 207 poz. 2109 z późniejszymi zmianami), obowiązujących od 26 sierpnia 2011 roku.

Z drugiej strony z analizy orzecznictwa sądowo - administracyjnego odnoszącego się do stosowania poprzednio obowiązujących zapisów zawartych w §36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego wynika, że również sądownictwo ma duże trudności z wypracowaniem optymalnych rozwiązań interpretacyjnych w wydawanych orzeczeniach. Można zauważyć nawet pewnego rodzaju bałagan pojęciowy. Za przykład może służyć moim zdaniem niczym nieuzasadnione zamienne stosowanie pojęć „nieruchomość przeznaczona pod budowę drogi” oraz „nieruchomość zajęta pod drogę”, czy też wskazywanie konieczności rozszerzenia zakresu terytorialnego analizowanego rynku nieruchomości - dla potrzeb wypełnienia przesłanek umożliwiających wycenę nieruchomości według poprzednio obowiązujących zasad wynikających z ustępu 2 §36 rozporządzenia - o rynek krajowy (a nawet międzynarodowy !!!). W wyrokach dało się również zauważyć bardzo szczegółową analizę operatów szacunkowych pod kątem oceny podobieństwa nieruchomości porównawczych wykorzystanych przez rzeczoznawców w wycenie, a nawet wskazanie „wyższości” metody korygowania ceny średniej nad metodą porównywania parami (!!!) – patrz wyrok z dnia 21 kwietnia 2009r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy sygn. akt II SA/Bd 80/09. Generalnie pomijany był jednak – moim zdaniem najważniejszy – aspekt tej sprawy, wynikający wprost z art. 134 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospo-

darce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 z późniejszymi zmianami) zwanej dalej *ugn*, czyli tzw. zasadę korzyści. Zaistniała sytuację wraz z próbą skonstruowania merytorycznych rozwiązań tych kwestii zawarłem m.in. w artykule pt. „Sposób ustalania odszkodowań za grunty przejmowane pod budowę dróg” opublikowanym „Nieruchomościach” C.H. BECK, Nr 4 z 2010 roku, czy też w materiałach zamieszczonych w numerze specjalnym Biuletynu Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego, wydanym z okazji „Symposium wyceny nieruchomości dla samorządów” (czerwiec 2011r.), dlatego pozostawiam je w niniejszym tekście bez szczegółowego rozwinięcia.



## Ustawowa zasada ko- rzyści

**W** tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008r. Nr 193 poz. 1994 z późniejszymi zmianami) do ustalenia wysokości i wypłacenia tego odszkodowania mają odpowiednio zastosowanie przepisy o gospodarce nieruchomościami. Przywołane w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003r. przepisy o gospodarce nieruchomościami odnoszące się do ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowań uregulowane są w dziale III, rozdział V *ugn*.

W *ugn* została przyjęta generalna zasada, że podstawą ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości (art. 134 ust. 1 *ugn*). Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami (art. 134 ust. 2 *ugn*). Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wyłączenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości (art. 134 ust. 3 *ugn*). Natomiast jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodnie z celem wyłączenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia (art. 134 ust. 4 *ugn*).

Regulacje ustawowe przywołane powyżej wskazują, że dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania konieczna jest znajomość dwóch rodzajów wartości, tj. wartości nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (np. rolnego, mieszkaniowego, usługowego) jako podstawowej wartości wymienionej w art. 134 ust. 3 *ugn* oraz wartości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wyłączenia (w tym wypadku przeznaczenia „drogowego”). Jeżeli nawet byśmy przyjęli, że w operacie szacunkowym sporządzanym dla tego celu wyceny nie jest konieczne określenie obu wartości, to z takiego opracowania

powinno jednoznacznie wynikać, czy przeznaczenie zgodne z celem wyłączenia („drogowe”) nie skutkuje zwiększeniem wartości nieruchomości względem aktualnego sposobu użytkowania nieruchomości. Tylko wówczas w pełni zostaną wyczerpane przesłanki ustawowe dotyczące ustalenia podstawy wysokości odszkodowania.

Przyjrzyjmy się czynnościom, do których moim zdaniem zobowiązany jest rzeczoznawca majątkowy zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powinien on w swoim opracowaniu sporządzanym dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania określić:

- wartość rynkową nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (np. rolnego, mieszkaniowego, usługowego) jako podstawową wartość wymienioną w art. 134 ust. 3 *ugn* oraz
- wartość rynkową według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wyłączenia (w tym wypadku przeznaczenia „drogowego”).

Tylko określając te dwie wymienione powyżej wartości tj. wartość rynkową nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania oraz wartość rynkową według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wyłączenia będzie można wiarygodnie stwierdzić, czy przeznaczenie zgodne z celem wyłączenia nie skutkuje zwiększeniem wartości nieruchomości. Tylko tym sposobem w pełni zostaną wyczerpane przesłanki ustawowe dotyczące ustalenia podstawy wysokości odszkodowania.

Pod rządami poprzednio obowiązującego §36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. dało się zauważyć, że większość instytucji publicznych (np. Ministerstwo Infrastruktury, Rzecznik Praw Obywatelskich) czy też sądów administracyjnych – prezentując odmienne stanowisko co do samej oceny stosowania ówczesnego §36 rozporządzenia – wyrażało wspólny pogląd, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia „zastąpiła” reguły ustawowe rozporządzeniem. W tym miejscu wydaje się wskazanym przywołanie nielicznych wyroków, w których wyartykułowano konieczność uwzględniania zapisów zawartych w art. 134 *ugn* przy

określaniu wartości nieruchomości dla tego celu wyceny, a nie tylko opieranie się na §36 rozporządzenia. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2010 roku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. OSK 860/09) opisując stan faktyczny i prawny przywołał treść stanowiska Ministra Infrastruktury wyrażoną w jednym z etapów postępowania: „zastosowanie przez rzeczoznawcę majątkowego art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, tj. przyjęcie dla wyceny alternatywnego sposobu użytkowania, nie wymagało określenia w operacie szacunkowym wartości nieruchomości według aktualnego sposobu użytkowania, a następnie dla alternatywnego sposobu użytkowania, poza tym stosowanie w/w przepisu w stosunku do nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne – zdaniem organu - nie mogło mieć miejsca, bowiem §36 rozporządzenia z dnia 21 września 2004r. wyraźnie stanowi, że przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów na te cele - a więc w niniejszej sprawie - nieruchomości rolne przeznaczone pod drogi publiczne. Zatem, jak wywodził Minister, przepis §36 w/w rozporządzenia wyłączał możliwość zastosowania art. 134 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Było to więc ówczesnie niejako tradycyjnie artykułowane stanowisko Ministra Infrastruktury, skutkujące w przypadku jego wykorzystania w praktyce eliminacją zapisów ustawowych. Jednak w przypadku tego postępowania w sposób bardzo logiczny argumentowała jedna ze stron, która zarzuciła „organowi naruszenie art. 134 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami poprzez ustalenie wartości rynkowej nieruchomości - według alternatywnego sposobu użytkowania, wynikającego z jej przeznaczenia pod drogi publiczne, bez wcześniejszego ustalenia wartości nieruchomości - według jej aktualnego sposobu użytkowania”. Zakwestionowała też stanowisko Ministra, że „w stosunku do nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne nie ma zastosowania art. 134 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, bowiem przepis §36 w/w rozporządzenia wyłącza możliwość

jego zastosowania”. Należy w tym miejscu podkreślić, że NSA podzielił stanowisko skarżących i uchylił wyrok WSA w Warszawie. W następstwie czego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ponownie rozpatrując sprawę stwierdził w uzasadnieniu do wyroku z dnia 22.07.2010 roku (sygn. I SA/Wa 933/10), że „z art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sposób jednoznaczny wynika: Wartość rynkową nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Wobec tego należy przyjąć, iż ustalając wartość rynkową nieruchomości właściwe jest uwzględnienie przeznaczenia nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, ale jedynie w przypadku, gdyż wzięcie pod uwagę tej okoliczności spowoduje zwiększenie wartości rynkowej nieruchomości. Nie można zatem uznać, iż w stosunku do każdej nieruchomości przeznaczonej pod drogi publiczne prawidłowe jest uwzględnienie cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne. Ponadto §36 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie może wyłączyć, jak przyjął Minister Infrastruktury, obowiązku zastosowania art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy te zawarte są bowiem w akcie wyższego rzędu – ustawie. Uznanie, iż §36 ust. 1 rozporządzenia zawiera normę pozostającą w sprzeczności z art. 134 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyłączającą przepisy ustawy, oznaczałoby, iż rozporządzenie w tej części narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie, będąc aktem wykonawczym do ustawy nie może bowiem pozostawać w sprzeczności przede wszystkim z ustawą, na podstawie której zostało wydane. W tej sytuacji należy przyjąć, iż §36 ust. 1 rozporządzenia znajdzie zastosowanie przy ustaleniu wartości gruntów jedynie wówczas, gdy wartość nieruchomości, przy uwzględnieniu przeznaczenia gruntu pod drogi publiczne, będzie wyższa”.

## Zapisy rozporządzenia a praktyka

**W** dniu 26 sierpnia 2011 roku weszła w życie nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, która zmieniła również regulacje zawarte w §36. Czy nowe zapisy rozwiązały wszystkie problemy w stosowaniu tego przepisu? Moim zdaniem tak się niestety nie stało. W tym miejscu warto przywołać niewłaściwą część regulacji § 36 zawartą w ust. 1-4:

1. *Wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008r. Nr 193, poz. 1194 i Nr 199, poz. 1227 oraz z 2009 r. Nr 72, poz. 620) określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji.*
2. *W przypadku gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej zgodnie z ust. 1, wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podjętym kosztowym.*
3. *W przypadku gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:*
  - 1) *wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni,*
  - 2) *wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni - powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%.*

4. *W przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio.*

Konstrukcja powyżej cytowanych zapisów §36 ust. 1 - 4 rozporządzenia prowadzi do wniosków, że w sytuacji, gdy nieruchomość przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była przeznaczona pod inwestycję drogową (np. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium), to w przypadku gdy możliwe jest określenie jej wartości przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych tylko tak określoną wartość należy przyjąć za podstawę ustalenia wysokości odszkodowania. Z kolei w sytuacji gdy nieruchomość przed wydaniem takiej decyzji nie była przeznaczona pod inwestycję drogową, a przeznaczenie zgodne z celem wywłaszczenia (w tym wypadku „drogowe”), powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w sposób przewidziany w ust. 3 (np. wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni powiększoną nie więcej niż o 50%).

Stan taki ogranicza w obu przypadkach zastosowanie ustawowej zasady korzyści, ponieważ w przypadku pierwszym (tj. gdy nieruchomość przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była przeznaczona pod inwestycję drogową) dojdzie de facto do określenia tylko jednej z wymienionych w art. 134 ugn wartości (tj. wartości według alternatywnego sposobu użytkowania zgodnego z celem wywłaszczenia) i to bez sprawdzenia, czy to przeznaczenie skutkuje zwiększeniem wartości. A co w sytuacji, gdy to przeznaczenie wywłaszczeniowe („drogowe”) skutkuje zmniejszeniem wartości względem aktualnego sposobu użytkowania danej nieruchomości? Czy w takim wypadku również można mówić o zastosowanej zasadzie korzyści. Z ko-

lei w drugim przypadku (tj. gdy nieruchomości przed wydaniem takiej decyzji nie była przeznaczona pod inwestycję drogową) możliwe jest tylko powiększenie wartości określonej według aktualnego sposobu użytkowania o nie więcej niż 50%. Wydaje się, że takie rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Zasadnym jest postawienie tezy, że w przypadku, gdy nieruchomości objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była już wcześniej przeznaczona pod inwestycję drogową (np. zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), to także wówczas nie należy przy określaniu wartości według aktualnego sposobu użytkowania uwzględniać tzw. przeznaczenia drogowego. Decydujący powinien być w tym przypadku aktualny na dzień wydania decyzji sposób użytkowania (np. rolny, mieszkaniowy, usługowy), a nie przeznaczenie „wywłaszczeniowe” nieruchomości. W tym względzie pomocne będzie posłużenie się „Słownikiem języka polskiego” (PWN, Warszawa 1981), gdzie słowo „użytkować” opisywane jest m.in. jako „używać czegoś, korzystać z czegoś w sposób racjonalny, przynoszący jak największy pożytek, eksploatować”. Analizując treść art. 134 *ugn* wydaje się oczywistym, że przy określaniu wartości według aktualnego sposobu użytkowania nie należy uwzględniać „przeznaczenia drogowego” szacowanej nieruchomości, ponieważ to przeznaczenie powinno zostać uwzględnione tylko przy określaniu wartości według alternatywnego sposobu użytkowania, co jednoznacznie zostało wyartykułowane w ust. 4 art. 134 *ugn*. Do czasu pojawienia się różnych interpretacji przepisów dotyczących wycen nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowań w zakresie nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg, nikt nie kwestionował takiego stanowiska przy analizonaniu znaczenia tej regulacji ustawowej, bo przecież nie odnosi się ona tylko do nieruchomości pozyskiwanych pod budowę dróg, a jest to reguła generalna dotycząca określania wartości nieruchomości we wszystkich procedurach odszkodowawczych. Stanowisko takie znalazło swoje odzwierciedlenie między innymi w „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” J. Ja-

worski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2009 (s. 885 i nast.): „**Zasadniczo, wartość nieruchomości powinna być adekwatna do aktualnego sposobu jej użytkowania. To powoduje oczywiście konieczność ustalenia tego sposobu, na podstawie stosownych w tym względzie dokumentów oraz w ramach oględzin nieruchomości. Taki sposób określenia wartości nieruchomości służy bowiem wynagrodzeniu osobie wywłaszczonej utraty możliwości dalszego korzystania z nieruchomości w taki sposób, w jaki osoba ta wykonywała swoje prawo, jako wyraz najbardziej dla niej użytecznego sposobu w danym czasie. To założenie jest jednak stosowane tylko wtedy, gdy wartość nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania nie jest niższa niż wartość tej nieruchomości określona według jej przeznaczenia na cel wywłaszczenia. Jeżeli jednak wartość nieruchomości określona według jej przeznaczenia na cel wywłaszczenia byłaby wyższa od wartości określonej według aktualnego sposobu użytkowania, to w takiej sytuacji ustawodawca przyznał osobom wywłaszczonym prawo korzyści w postaci ustalenia odszkodowania na podstawie przeznaczenia nieruchomości, a więc według tych kryteriów, które zwiększają wartość nieruchomości. Przyznanie przez ustawodawcę prawa korzyści jest o tyle uzasadnione, że gdy nieruchomość posiada większą wartość według przeznaczenia na cel wywłaszczenia, to znaczy, że także nabycie jej w drodze umowy dla zrealizowania celu wywłaszczenia skutkowałoby możliwością uzyskania za nią wyższej ceny. Z tego też powodu osoby wywłaszczone mają prawo uzyskać odszkodowanie właśnie adekwatne do istniejących możliwości zagospodarowania nieruchomości, skoro wartość nieruchomości determinowana jest nie tylko aktualnym sposobem korzystania z niej, ale także całym zakresem możliwości korzystania z niej w ramach obowiązującego prawa. W każdej bowiem chwili nieruchomości ta może być zagospodarowana w każdy dozwolony prawem sposób, i dlatego wartość nieruchomości jest w tym przypadku pochodną jej inwestycyjnej atrakcyjności, ponieważ w takim przypadku stopień intensywności chęci nabycia takiej nieruchomości w obrocie jest zależny od zakresu możliwości jej zagospodarowania na różne cele, a nie tylko w dotychczasowy sposób. Stwier-**

**dzenie zaistnienia okoliczności określonych w art. 134 ust. 4 GospNierU wymaga określania wartości nieruchomości według dotychczasowego sposobu jej użytkowania oraz według przeznaczenia wynikającego z celu wywłaszczenia nieruchomości”.** W „Komentarzu do ustawy o gospodarce nieruchomościami” G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, Warszawa – Zielona Góra 1998 (tom II s. 137) stwierdzono z kolei, że „Zgodnie z art. 134 ust. 3 ustawy zasadą jest, że określenie wartości nieruchomości następuje według aktualnego stanu jej użytkowania, także wówczas, gdy według planu miejscowego przeznaczono ją na inny cel publiczny – jako cel wywłaszczenia, o ile powoduje to zwiększenie wartości nieruchomości. Jeżeli zaś przeznaczenie nieruchomości wg celu publicznego jako celu wywłaszczenia powoduje zwiększenie wartości nieruchomości, to wówczas wartość rynkową określa się wg sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia”. Analogicznie temat ten został zaprezentowany w „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Warszawa 2008 (s. 489).

Z kolei w uzasadnieniu do projektu nowelizacji rozporządzenia (Projekt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2010 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego wraz z uzasadnieniem - za: [www.mi.gov.pl](http://www.mi.gov.pl)) podano, że „w noweli zaproponowano, aby przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ww. ustawy, rzeczoznawca majątkowy określał jej wartość przyjmując jej stan z dnia wydania decyzji (czyli według aktualnego sposobu użytkowania, tj. sposobu występującego przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej)”. Zdaniem Ministerstwa Infrastruktury „stanowi to wypełnienie zasady określonej w art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która stanowi, że przy ustalaniu wysokości odszkodowania uwzględnia się aktualny sposób użytkowania nieruchomości, chyba że przeznaczenie nieruchomości zgodne z celem przejęcia tej nieruchomości powoduje wzrost jej wartości”.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wbrew przywołanemu powyżej uzasadnieniu, brzmienie ust. 1 prowadzi – w sytuacji, gdy nieruchomość objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była już wcześniej przeznaczona pod inwestycję drogową (np. zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) - do konieczności określenia przez rzeczoznawcę majątkowego tylko wartości uwzględniającej przeznaczenie „drogowe”, a tym samym jej wartość byłaby de facto wartością według alternatywnego, a nie aktualnego sposobu użytkowania w rozumieniu regulacji zawartych w art. 134 ust. 3 i 4 *ugn*, co nie było chyba zamierzeniem Ministerstwa. Pojawiło się co prawda odmienne rozwiązanie zawarte w ust. 3 paragrafu 36 rozporządzenia, ale w sytuacji, gdy określenie wartości byłoby jednak możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych tzw. nieruchomości drogowych, to wówczas mielibyśmy do czynienia z sytuacją o jakiej wspominałem powyżej (tj. zamiast wartości według aktualnego sposobu użytkowania, określona zostałaby wartość według alternatywnego – „drogowego” – sposobu użytkowania). Tylko w przypadku braku możliwości określenia wartości przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych, wartość rynkową można byłoby określić przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych. Ale czy przeznaczenie przeważające wśród gruntów przyległych w każdym przypadku jest zgodne z aktualnym sposobem wykorzystania nieruchomości? Prowadzić to może również do problemów analogicznych jak te z jakimi mieliśmy do czynienia pod rządami poprzednio obowiązującego rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości (tj. braku jednoznaczności co do zdefiniowania linii granicznej wyczerpania w operacie szacunkowym przesłanek umożliwiających rezygnację z określania wartości tzw. transakcjami drogowymi).

Z drugiej strony przyjęte w rozporządzeniu rozwiązania różnicować mogą sytuację „odszkodowawczą” właścicieli nieruchomości o jednakowym sposobie obecnego użytkowania (rolnym, mieszkaniowym, usługowym itp.), które przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej były już wcześniej przeznaczone „pod drogę”,

względem właścicieli nieruchomości, które przed wydaniem takiej decyzji nie były przeznaczone „pod drogę”. Przedstawię to na teoretycznym przykładzie. Przyjmijmy, że wartość nieruchomości według aktualnego sposobu użytkowania, określona zgodnie z §36 ust. 1 w związku z ust. 4 rozporządzenia (wartość określona na podstawie cen transakcyjnych nieruchomości „drogowych” w związku z tym, że nieruchomość przed wydaniem decyzji przewidziana byłaby „pod drogę” zgodnie z planem miejscowym) wyniosłaby 20zł/m<sup>2</sup>. Należy w tym miejscu postawić pytanie: czy taką wartość można w ogóle nazwać wartością według aktualnego sposobu użytkowania, jeżeli uwzględnione zostanie „przeznaczenie wyłączeniowe”, a nie sposób użytkowania tej nieruchomości? Z kolei w przypadku sąsiedniej nieruchomości rolnej o wartości według aktualnego sposobu użytkowania wynoszącej 10zł/m<sup>2</sup> (określonej zgodnie z §36 ust. 1 projektowanego rozporządzenia na podstawie cen uzyskanych w obrocie gruntami rolnymi – nieruchomość bez obowiązującego planu przed wydaniem decyzji) jej wartość według alternatywnego sposobu użytkowania – określona na podstawie rozwiązań zaproponowanych w §36 ust. 3 pkt.1 rozporządzenia - wyniosłaby tylko 15zł/m<sup>2</sup> (10zł/m<sup>2</sup> powiększone o maksymalnie dopuszczalne 50%).

Wydaje się, że wartości „odszkodowawcze” obu nieruchomości powinny być jednakowe, jeśli poważnie potraktowalibyśmy zasadę wyrażoną w art. 134 ust. 4 *ugn* (tj. jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia). Obie nieruchomości były przecież w dacie wydania decyzji o realizacji inwestycji drogowej wykorzystywane rolniczo i również obie nieruchomości zostały przejęte z mocy prawa pod budowę drogi publicznej na podstawie tej samej decyzji.

Łatwo można sobie wyobrazić również sytuację odmienną. Dwie położone obok siebie nieruchomości zabudowane są na dzień wydania „decyzji lokalizacyjnej” obiektami handlowymi. Jedna z tych nieruchomości została wcześniej objęta planem miejscowym, zgodnie z którym część jej

powierzchni została przeznaczona pod poszerzenie drogi. Z kolei druga nie została nim objęta, natomiast obowiązujące w danej gminie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego podaje ogólną informację, że są to tereny zabudowane do sukcesywnej modernizacji i uzupełnień zabudowy. Obie opisane powyżej nieruchomości zostały w równej mierze „dotknięte” decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jak również obie nieruchomości charakteryzowały się jednakowym na dzień wydania decyzji sposobem użytkowania. W przypadku pierwszej z tych nieruchomości wartość według aktualnego sposobu użytkowania musiałaby uwzględniać zapisy planu, a tym samym (w przypadku występowania transakcji „drogowych”) została określona na powiedzmy 200zł/m<sup>2</sup>. Wartość drugiej z tych nieruchomości, również na podstawie tego samego §36 ust. 1 rozporządzenia, zostałaby określona już nie podstawie tzw. transakcji drogowych, ale na podstawie transakcji nieruchomości, których przeznaczenie umożliwia realizację zabudowy handlowej (przyjmijmy 300zł/m<sup>2</sup>). Wówczas należałoby również bezwzględnie stwierdzić, że przeznaczenie nieruchomości (w obu przypadkach), zgodne z celem wyłączenia, nie powoduje zwiększenia ich wartości, a tym samym ich wartość odszkodowawcza odpowiada wartości według aktualnego sposobu użytkowania. Tylko, że w przypadku tych nieruchomości byłyby to wartości zupełnie różne, chociaż działki przewidziane pod poszerzenie drogi zostałyby wydzielone z nieruchomości o identycznym aktualnym sposobie użytkowania (handel). Pozostaje wciąż aktualne pytanie, czy wartości określone z uwzględnieniem przeznaczenia drogowego, a więc wartości określone na podstawie cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg publicznych,



można nazywać wartościami według aktualnego sposobu użytkowania, jeżeli nieruchomości te na dzień wydania decyzji są użytkowane w zupełnie inny („nie drogowy”) sposób?

W tym miejscu należy podkreślić, że Ministerstwo Infrastruktury zauważyło już problemy pojawiające się w praktyce stosowania nowych rozwiązań §36 rozporządzenia. Przykładowo w piśmie z dnia 17 listopada 2011 roku skierowanym do Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczników Majątkowych (znak: BN5d-L-872/2011/42) wskazano między innymi, że „*przystępując do sporządzenia operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania w związku z wywłaszczeniem, podstawowym zadaniem rzeczoznawcy majątkowego jest zbadanie, czy przeznaczenie nieruchomości wycenianej zgodnie z celem wywłaszczenia powoduje zwiększenie jej wartości. Od wyniku tego badania zależeć bowiem będzie zastosowanie odpowiedniego sposobu wyceny, wynikającego z przepisów ustawy skonkretyzowanych w §36 ust. 1 lub 4 rozporządzenia, pozwalającego określić wartość nieruchomości z uwzględnieniem ww. zwiększenia (zasada korzyści). Informacja na temat procesu dochodzenia do wyboru sposobu wyceny, tj. przeprowadzonego badania, powinna znaleźć odzwierciedlenie w treści operatu szacunkowego*”. Ministerstwo Infrastruktury stoi więc na stanowisku, że w każdym przypadku (tj. zarówno w sytuacji gdy nieruchomość przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była przeznaczona pod inwestycję drogową, jak i w sytuacji gdy nieruchomość przed wydaniem takiej decyzji nie była przeznaczona pod inwestycję

drogową) dla potrzeb określenia wartości według alternatywnego sposobu użytkowania zgodnego z celem wywłaszczenia, gdy przeznaczenie to skutkuje zwiększeniem wartości, należy zastosować rozwiązania zawarte w §36 ust. 4 rozporządzenia, tj. określić wartość przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Wydaje się, że jest to podejście słuszne. Ale czy wynika ono wprost z przyjętych w znowelizowanym rozporządzeniu rozwiązań?

Wskazana powyżej interpretacja może rozwiązać problemy nieruchomości przejmowanych pod budowę dróg publicznych na terenach niezurbanizowanych, gdzie przeznaczenie „drogowe” najczęściej powoduje zwiększenie wartości. Jednak nadal problematyczne jest pomijanie tzw. aktualnego sposobu użytkowania w przypadku nieruchomości zlokalizowanych na terenach zurbanizowanych, gdzie przeznaczenie „drogowe” skutkuje zazwyczaj zmniejszeniem wartości, a nieruchomość została przed wydaniem decyzji (np. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) „przeznaczona” pod inwestycję drogową. W jaki logiczny sposób można wytłumaczyć właścicielowi nieruchomości zabudowanej stacją paliw, z której została wydzielona część pod poszerzenie drogi, że należne mu odszkodowanie określone zgodnie z ustawową zasadą korzyści, będzie odpowiadało wartości „nieruchomości drogowej”, lub w przypadku braku możliwości określenia tej wartości na podstawie cen uzyskiwanych za nieruchomości drogowe, na podstawie cen nieruchomości o przeznaczeniu np. rolnym (bo takie może być przeznaczenie przeważające wśród gruntów przyległych do części nieruchomości wydzielonej pod drogę) i powiększone

o nie więcej niż 50%. Przecież w takim przypadku (stosując wprost regulacje § 36 ust. 4 rozporządzenia) w ogóle nie dochodzi do uwzględnienia tzw. aktualnego sposobu użytkowania, które w tym wypadku można określić bez najmniejszych problemów jako usługi obsługi komunikacji – stacja paliw. Wydaje się zasadnym, że w tym wypadku dla potrzeb uwzględnienia zasady korzyści powinno się porównywać wartość tzw. nieruchomości drogowych z wartością nieruchomości o przeznaczeniu umożliwiającym realizację stacji paliw. Tylko wówczas będziemy mogli mówić o realizacji zasady korzyści zawartej w art. 134 ust. 3 i 4 *ugn* poprzez stosowne uwzględnienie wartości nieruchomości określonej według aktualnego sposobu jej użytkowania lub jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.

## Podsumowanie

**P**aragraf 36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego w wersji obowiązującej przed 26 sierpnia 2011 roku dostarczał szeregu wątpliwości interpretacyjnych, w tym co do zakresu jego stosowania. Przed nami jeszcze rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, będącego następstwem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 stycznia 2010 roku (sygn. RPO-563719-IV/07/MM/BB). Wydawało się, że ze względu na cały szereg wątpliwości i zastrzeżeń co do tych zapisów, nowelizacja rozporządzenia jest bardzo potrzebna. Od ponad roku mamy nowe regulacje dotyczące określania wartości nieruchomości dla potrzeb ustalania wysokości odszkodowań za nieruchomości przejmowane pod budowę dróg publicznych. Czy nowelizacja sprostała oczekiwaniom? Wydaje się, że cały szereg wątpliwości pozostał. Być może dotyczą one innych obszarów regulowanych tą normą. Pojawiają się nowe interpretacje dotyczące tego przepisu, które miałyby zapewnić jego pełną zgodność z regulacjami ustawy o gospodarce nieruchomościami, co do praktycznego stosowania zasady korzyści



wynikającej z porównania wartości według aktualnego i alternatywnego sposobu użytkowania. Należy stwierdzić, że taka zgodność rozporządzenia z ustawą nie powinna być w ogóle przedmiotem interpretacji, ponieważ powinna wprost z niego wynikać. Pewne wskazówki co do zasad tworzenia prawa – zapewne warte w tym miejscu przywołania - zostały zamieszczone w „Informacji o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011” (za: [www.sn.pl](http://www.sn.pl)), gdzie we wnioskach stwierdzono między innymi, że „eliminowanie niskiej jakości prawa powinno nastąpić przede wszystkim przez jego rozważną i precyzyjną nowelizację, dokonywaną z poszanowaniem podstawowych reguł techniki prawodawczej, wprowadzanie w niezbędnym zakresie jednoznacznej nomenklatury pojęciowej oraz ograniczenie nadmiernej szczegółowości stanowią-

nego prawa. Ważna jest również dbałość o spójność zmienianych norm z przepisami dotychczasowymi”. Czy tak było z nowelizacją rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego? Być może jest jeszcze za wcześnie na jednoznaczną odpowiedź na tak sformułowane pytanie. Wydaje się jednak, że możemy mieć w tym wypadku do czynienia z nadmierną szczegółowością zapisów, które nie dają się później „dopasować” do różnorodności stanów faktycznych występujących w praktyce. Wątpliwości mieć również można do części użytych w nowelizacji sformułowań, czego przykładem może być bliżej niezdefiniowane pojęcie „nieruchomość drogową”. Czy rozwiązanie wszystkich wątpliwości przyniesie orzecznictwo sądowo – administracyjne? Również

można być sceptycznym, jeżeli weźmie się pod uwagę, że aspekt tzw. zasady korzyści (poza nielicznymi wyjątkami przywołanymi powyżej) był właściwie pomijany w kilkuletniej praktyce orzecniczej związanej ze stosowaniem art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz §36 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Należy żywić nadzieję, że negatywnych konsekwencji braku jednoznaczności regulacji prawnych nie poniosą wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi określający wartości dla tego celu wyceny, a wydaje się, że tak właśnie było w związku ze stosowaniem poprzedniej wersji tego przepisu i jego różnych interpretacji.

## Bibliografia

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2008r. Nr 193 poz. 1994 z późn.zm).
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004r., Nr 207 poz. 2109 z późniejszymi zmianami).
4. Projekt rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2010 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (za: [www.mi.gov.pl](http://www.mi.gov.pl)).
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2010 roku (sygn. OSK 860/09).
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 kwietnia 2009r. (sygn. II SA/Bd 80/09).
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2010r. (sygn. I SA/Wa 933/10).
8. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 stycznia 2010 roku skierowany do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. RPO-563719-IV/07/MM/BB).
9. „Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami” G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, Warszawa – Zielona Góra 1998.
10. Pismo Ministerstwa Infrastruktury z dnia 17 listopada 2011 roku skierowane do Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych (znak: BN5d-L-872/2011/42).
11. „Słownik języka polskiego”, PWN, Warszawa 1981.
12. „Sposób ustalania odszkodowań za grunty przejmowane pod budowę dróg”, K. Gabrel, „Nieruchomości” C.H. BECK, Nr 4 z 2010 roku.
13. „Ustalanie wysokości odszkodowań przy realizacji specustawy drogowej - zagadnienia problemowe”, K. Gabrel, Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego Nr 2/2011.
14. „Uwagi do projektowanych zmian §36 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego”, K. Gabrel, Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego Nr 2/2011.
15. „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2009.
16. „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Warszawa 2008.
17. „Informacji o działalności Sądu Najwyższego w roku 2011” (za: [www.sn.pl](http://www.sn.pl)).