

POJĘCIE NIERUCHOMOŚCI PODOBNEJ W PROCESIE WERYFIKACJI TREŚCI OPERATU SZACUNKOWEGO NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH



Grzegorz Bartkowiak

prawnik

wspólnik Kancelarii Prawnej RG&GB
Consulting Doradztwo Prawne Robert
Grzeszkowiak Grzegorz Bartkowiak sp.j.

Poniższy artykuł został napisany z perspektywy prawnika – zawodowego pełnomocnika – zajmującego się w pracy reprezentacją osób fizycznych oraz przedsiębiorców. Celem niniejszego opracowania jest umiejscowienie pojęcia *nieruchomość podobna* w systemie prawa i jego praktyczne oddziaływanie w procesie weryfikacji środka dowodowego jakim jest operat szacunkowy, na przykładzie wybranych procedur administracyjnych.

I. Wprowadzenie

Przyczynkiem do powstania poniższego artykułu jest istotny wzrost udziału operatów szacunkowych w wielu procedurach administracyjnych, ale nie tylko. Kiedy w ostatnich latach Polska (zresztą jak i prawie cała Europa, a nawet Stany Zjednoczone) przeżywała niesamowity wzrost transakcji na rynku nieruchomości, tym samym uruchomiła się potężna machina administracyjna, której celem było zagwarantowanie udziału Skarbu Państwa (lub jednostek samorządu terytorialnego) w towarzyszącym temu zjawisku, wzroście cen nieruchomości. Dzisiejszy kryzys na rynku nieruchomości jeszcze nie przełożył się na spowolnienie działań administracji, ponieważ wciąż toczą się jeszcze sprawy dotyczące zaszczości (co jest, niestety, normą w naszych realiach).

Jedną z wyników boomu nieruchomościowego był niezwykle wzrost aktywności planistycznej samorządu terytorialnego, który zaowocował nowymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz niezliczoną ilością decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy. Konsekwencją tego stanu rzeczy był dalszy rozwój infrastruktury towarzyszącej budownictwu, a mianowicie drogi oraz media techniczne. Masowo dzielono i łączono działki stanowiące większe lub mniejsze nieruchomości. Konsekwencją tego stanu rzeczy był oczywiście wzrost aktywności administracji publicznej i uruchomienie procedur towarzyszą-

cych, czyli renty planistycznej, opłat adiacenckich, wywłaszczeń, itd.

Przy wzroście wartości nieruchomości państwo polskie nie zapomniało też o użytkownikach wieczystych – wzrosła natychmiast liczba postępowań dotyczących aktualizacji opłaty rocznej za prawo użytkowania wieczystego.

Wzrost wartości nieruchomości oraz liczby transakcji nie uszedł też uwagi szeroko rozumianemu fiskusowi. Organy podatkowe oraz kontroli skarbowej masowo ruszyły do sprawdzania wielu transakcji w postępowaniach skarbowych i kontrolach podatkowych.

W następstwie boomu doszło też do uporządkowania wielu, dotąd niejasnych, stanów prawnych nieruchomości i rewindykacji majątków. To, z kolei spowodowało wzrost roszczeń odszkodowawczych.

Wszystkie te wyżej wskazane procedury łączy jeden wspólny mianownik – ustalanie wartości nieruchomości, a skoro o tym mowa, to konsekwencją musi być pojawienie się operatu szacunkowego jako obiektywnego środka dowodowego określającego tą wartość. Tym samym rozpoczął się proces kształtowania się praktyki stosowania prawa w zakresie tych procedur. Wśród wielu elementów praktycznego wykorzystania prawa skupimy się na pojęciu *nieruchomości podobnej*, która pojawia się w przeważającej większości operatów szacunkowych wykorzystywanych w procedurach administracyjnych i, co najważniejsze, potrafi sprawić

nie lada problemy interpretacyjne, które w konsekwencji mogą doprowadzić do prawnego unicestwienia dowodu jakim jest operat szacunkowy. W tym miejscu należy umiejscowić badane przez nas pojęcie w systemie prawa polskiego.

II. Pojęcie nieruchomości podobna i jej umiejscowienie w systemie prawa

Rzeczpospolita Polska jest krajem prawa stanowionego. Oznacza to, że obowiązuje nas jedynie to co zostało zapisane w przepisanej formie. Kwestię tą jednoznacznie reguluje Konstytucja RP, która w art. 87 definiuje system i hierarchię aktów prawa. Choć wydaje się to oczywiste, to często zapomina się, że Ustawa Zasadnicza ustanawia wewnętrzną gradację źródeł prawa. Wynikową tego jest podporządkowanie jednych źródeł prawa innym (np. rozporządzenia zawsze są podporządkowane ustawie).

Prawo samo w sobie stanowi pewien system, a skoro mówimy o systemie to znaczy, że stanowi ono zespół norm regulujących określone stosunki pomiędzy podmiotami i przedmiotami tego prawa. Innymi słowy prawo stanowi niejako system naczyń połączonych i nie wolno nigdy traktować je wybiórczo lub selektywnie. Podejście to jest bardzo istotne z punktu widzenia problemu, którym będziemy zajmować się w dalszej części niniejszego opracowania.

Prawo jest dziedziną nauki, która podobnie jak inne nadaje pojęciom swoiste znaczenia. W odróżnieniu jednak od innych nauk, ta, poprzez państwo i jego instrumenty, może wpływać na nasze codzienne życie. Polskie prawo zbudowane jest z norm prawnych, które uzewnętrzniają się w procesie jego praktycznego stosowania – proces ten nazywamy wykładnią (interpretacją). Istnieje piękna, stara, łacińska paremia prawnicza, która głosi *clara non sunt interpretanda* (jasnych przepisów się nie interpretuje), ale wydaje się, że straciła na znaczeniu w ostatnich latach. Oznacza to, że w procesie stosowania prawa konieczna jest znajomość aparatu pojęciowego autora (ustawodawcy) oraz reguły interpretacyjne tegoż prawa.

W pierwszej kolejności należy określić ów aparat pojęciowy jakim posługuje się ustawodawca. Badany przez nas obszar charakteryzuje się dualizmem regulacji prawnej. Z jednej strony mamy stosunki pomiędzy podmiotami prawa prywatnego (osobami fizycznymi oraz przedsiębiorcami), z drugiej zaś stosunki pomiędzy tymi podmiotami a szeroko rozumianą administracją. W obydwu tych sferach istnieją ściśle reguły interpretacyjne, które stanowią swoje lustrzane odbicia. Wszyscy znamy pierwszą z tych reguł: co nie jest prawem zabronione jest dozwolone. Odnosi się ona jednak do stosunków prywatnych i relacji obywatel (szeroko rozumiany) – państwo. Jeżeli jednak mówimy o realizacji uprawnień państwa w stosunku do obywateli, czy innych podmiotów podporządkowanych to reguła ta brzmi: na co prawo wyraźnie nie zezwala jest zabronione. Powyższe dowodzi, że prawo posiada swoją siatkę pojęć i reguł, których nie wolno dowolnie modyfikować.

Częstą praktyką ustawodawcy jest definiowanie określonych pojęć czy związków frazeologicznych w tzw. definicjach ustawowych. Pozwala to na zachowanie jednolitości znaczeniowej pojęć, w obrębie danej gałęzi prawa. Zanim jednak dojdziemy do pojęcia *nieruchomość podobna*, to koniecznym będzie przebiecie się przez system tak, aby dalszy wywód nie budził żadnych logicznych wątpliwości.

Najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej jest jej Konstytucja, poniżej usytuowane są ustawy, a najniżej rozporządzenia (jeżeli chodzi o akty prawa powszechnie obowiązującego). Wszystkie ustawy mają taką samą moc, jednakże system uczynił je ogólnymi, inne zaś szczególnymi. Takimi ustawami ogólnymi są np. kodeksy, ordynacje – a w

naszym przypadku ustawa o gospodarce nieruchomościami. To właśnie ustawa o gospodarce nieruchomościami ustala aparat pojęciowy w interesującej nas problematyce. Należy zatem zważyć co następuje.

Definicje legalne w ustawie o gospodarce nieruchomościami zostały uregulowane w art. 4 UGN, ale nie wszystkie. Początkiem naszych rozważań był wspólny mianownik określania wartości nieruchomości czyli jej wyceny. Pojęcie wyceny nieruchomości ma swoją definicję legalną w art. 4 pkt 6 UGN, który stanowi, że przez wycenę nieruchomości należy rozumieć postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości. Korelatem tej definicji jest dział IV UGN zatytułowany „Wycena nieruchomości”, oraz rozdział 1 zatytułowany „Określanie wartości nieruchomości”. Zagląając w te przepisy z wolna zaczynamy zbliżać się do pojęcia będącego przedmiotem naszych rozważań. W wyniku wyceny nieruchomości określa się najczęściej wartość rynkową nieruchomości (art. 150 ust. 1 pkt 1 UGN). Określanie wartości nieruchomości zostało ustawowo zastrzeżone dla rzeczoznawców majątkowych, o czym jednoznacznie rozstrzyga art. 7 UGN. Wobec powyższego, rzeczoznawcy majątkowi zostali poddani reżimowi środowiska prawnego ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych aktów około ustawowych. Powyższe implikuje więc, że poza warsztatem ściśle fachowym z zakresu wyceny nieruchomości potrzebna staje się gruntowna wiedza z zakresu stosowania prawa w praktyce. Przyjrzyjmy się zatem warsztatowi prawnemu rzeczoznawcy majątkowego.

Jak zostało podniesione wcześniej, wycena nieruchomości jest postępowaniem, którego wynikiem jest określenie wartości nieruchomości (art. 4 pkt 6 UGN). Dla naszych potrzeb, przyjmijmy tylko rozważania w zakresie ustalania wartości rynkowej nieruchomości tj. art. 150 ust. 1 pkt 1 UGN. Wartością rynkową nieruchomości jest, i tu znów definicja legalna, najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych, dla których spełniono następujące warunki: strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy; upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy (art. 151 ust. 1 UGN). Ustawodawca wartość nieruchomości zdefiniował w sposób co najmniej

nieostry odwołując się do kategorii najbardziej prawdopodobnej ceny, a więc odwołując się do realiów rynkowych.

W kolejnych artykułach określono podejścia stosowane w wycenie nieruchomości (art. 152 ust. 2 UGN). Dla naszych rozważań najważniejszym będzie podejście porównawcze określone w art. 153 ust. 1 UGN, w którym pojawia się właśnie pojęcie *nieruchomości podobnej*. Wskazany wyżej przepis definiuje podejście porównawcze w następujący sposób: *Podejście porównawcze polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Ceny te koryguje się ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli są znane ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej* (podkreślenia – GB). Ustawodawca posłużył się więc kolejnym pojęciem, któremu nadał znaczenie ustawowe, możemy zatem przejść do jego omówienia.

Definicje legalne determinują znaczenie danych wyrazów lub związków frazeologicznych w systemie prawa. Oznacza to, że zostają wymazane wszelkie potoczne konotacje związane z danym terminem, a jedynie słusznym i prawidłowym jest jego znaczenie ustalone przez ustawodawcę. Tak właśnie jest z pojęciem *nieruchomość podobna*. W art. 4 pkt 16 UGN dowiadujemy się, że przez pojęcie *nieruchomości podobnej* należy rozumieć *nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość*. Powyższa definicja pozostawia pewien margines swobody, ale to nabierze znaczenia dopiero w praktyce oceny operatu szacunkowego. Najważniejsze jest to, że pojęcie to posiada definicję rangi ustawowej, co oznacza, że podporządkowane są temu znaczeniu wszelkie akty wykonawcze, a w szczególności rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Po umiejscowieniu pojęcia *nieruchomość podobna* w systemie prawa możemy przejść do jego praktycznego zastosowania.

III. Weryfikacja operatu szacunkowego w wybranych procedurach administracyjnych

Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 UGN). Mnogość transakcji rynkowych spowodowała to, że podejście porównawcze stało się najbardziej powszechnym podejściem stosowanym w procedurach ustalania wartości nieruchomości.

Na wstępie wymienione zostały przykładowo procedury administracyjne, podatkowe lub sądowe, w których to właśnie operat szacunkowy jest głównym środkiem dowodowym. My zajmiemy się w naszych rozważaniach jedynie procedurami administracyjnymi (choć bardzo zbliżone są do nich podatkowe), gdzie jako dowód pojawia się opinia rzeczoznawcy majątkowego. W procedurach administracyjnych zlecającym wykonanie operatu szacunkowego jest zazwyczaj organ administracji (czy to publicznej czy samorządowej). Od tego momentu główną postacią staje się rzeczoznawca. Zgodnie z art. 154 ust. 1 UGN to rzeczoznawca majątkowy dokonuje wyboru podejścia, metody i techniki wyceny nieruchomości, w szczególności uwzględniając cel wyceny. To właśnie ów cel wyceny najczęściej determinuje podejście, a następnie metodę i technikę, o czym przesądzają przepisy rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz przepisy ustaw szczególnych, jak np. ustawa z dnia 8 lipca 2005r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 11). Rzeczoznawca więc niekoniecznie może swobodnie dokonać wyboru, z uwagi na nakazy ustawodawcy. Jeżeli jednak biegły zdecyduje się na wybór podejścia porównawczego (art. 153 ust. 1 UGN), to konkretyzację tego wyboru znajdziemy w §4 RWOS. Ustęp pierwszy wskazanego wyżej paragrafu określa, że podejście porównawcze jest możliwe do zastosowania w sytuacji, gdy znane są ceny transakcyjne nieruchomości podobnych do nieruchomości będącej przedmiotem wyceny, a także cechy tych nieruchomości wpływających na poziom ich cen. Znowu więc wracamy do pojęcia *nieruchomość podobna* wraz z wszel-

kimi możliwymi implikacjami. W pierwszej kolejności musimy jednak określić miejsce operatu szacunkowego w toku procedury administracyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że operat szacunkowy jest dowodem w sprawie na okoliczność ustalenia wartości nieruchomości. Z punktu widzenia procesu podlega więc swobodnej ocenie dowodów (art. 80 KPA). Swobodna ocena dowodów jest jednym z fundamentów gwarancji procesowych stron postępowania administracyjnego (innych postępowań również). Polega ona na możliwości oceny, czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całego i wyczerpującego materiału dowodowego w sprawie. Swobodność oceny nigdy jednak nie oznacza dowolności tej ostatniej. Ocena ta musi być bowiem dokonywana w oparciu o obiektywne kryteria stosowania prawa oraz zasady doświadczenia życiowego. Ocena operatu szacunkowego może przybrać dwie formy: ocenę jego wartości dowodowej lub ocenę prawidłowości jego sporządzenia. Ocena prawidłowości sporządzenia operatu została uregulowana w art. 157 UGN i nie będzie przedmiotem naszych dalszych rozważań. Przyjrzyjmy się zatem możliwości weryfikacji opinii rzeczoznawcy w zakresie jego wiarygodności dowodowej.

W postępowaniu administracyjnym zarówno strona jak i organ mają prawo do zgłaszania uwag lub zastrzeżeń do każdego środka dowodowego zgłoszonego w sprawie. Na organie ciąży nawet obowiązek takiego działania wynikający bezpośrednio z art. 77 § 1 KPA w zw. z art. 7 KPA. Powyższe dotyczy również operatu szacunkowego, ponieważ ustawodawca pozwolił na prowadzenie przeciwdowodu nawet przeciwko dokumentom urzędowym (art. 76 §3 KPA). To właśnie w tym miejscu pojawia się dla rzeczoznawcy majątkowego „pułapka” związana ze środowiskiem prawnym w jakim się porusza. Dodatkowo, po nowelizacji dokonanej w październiku 2007 roku, ustawodawca zdawał się zachęcać strony postępowania do krytycznego (ale nie krytykanckiego) przyglądania się treści sporządzanych operatów (art. 156 ust. 1a UGN). Rzeczoznawca więc musi zacząć liczyć się z analizami materii prawnej przedłożonych operatów.

Podstawowym założeniem, które należy przyjąć jest to, że operat szacunkowy, rozumiany jako dokument sporządzony zgodnie z przepisami prawa, musi zawierać w sobie pojęcia odpowiadające ich znaczeniom określonym przez

ustawodawcę. Innymi słowy, rzeczoznawcy majątkowemu nie przysługuje kompetencja do odmiennego definiowania pojęć zdefiniowanych legalnie na poziomie ustawy.

Wróćmy zatem do pojęcia *nieruchomość podobna* i jego definicji legalnej zawartej w art. 4 pkt 16 UGN. Na podstawie zawartego tam opisu możemy dokonać analizy badanej definicji różniąc jej elementy składowe. Nieruchomością podobną będzie więc nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością wycenianą ze względu na:

- 1) położenie;
- 2) stan prawny;
- 3) przeznaczenie;
- 4) sposób korzystania;
- 5) inne cechy wpływające na jej wartość.

Zdolność do bycia porównywalną nieruchomość uzyskuje dopiero wtedy, gdy wszystkie elementy spełniają to kryterium. Jak zostało podniesione wcześniej art. 4 pkt 16 UGN pozostawia pewną swobodę biegłemu. Dotyczy to ostatniego elementu definicji legalnej, a mianowicie owych innych cech wpływających na wartość nieruchomości. Ich wybór dokonuje rzeczoznawca majątkowy w operacie szacunkowym i z tym momentem poddaje je reżimowi art. 4 pkt 16 UGN, co oznacza że te wybrane cechy wiążą go prawnie w zakresie doboru porównawczego. Dla przykładu, przy podejściu porównawczym i metodzie korygowania ceny średniej (§4 ust. 4 RWOS), ustawodawca nakazał przyjęcie do porównań co najmniej kilkunastu nieruchomości podobnych, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości. Jak widać determinanty wyceny zostały określone normatywnie. Tak więc przesłankami do prawidłowego zastosowania tej metody jest znalezienie co najmniej jedenastu nieruchomości podobnych. Oznacza to w prostej implikacji, że jeżeli zostanie użyta ta minimalna ilość, to podważanie choćby jednej z porównywanych nieruchomości zdyskwalifikuje w całości sporządzony operat.

Wróćmy jednak do oceny poszczególnych cech w praktyce postępowań administracyjnych, z punktu widzenia prawnika (zawodowego pełnomocnika), który weryfikuje przedstawione mu środki dowodowe. Koniecznym więc będzie dokonanie wyboru tylko tych cech, gdzie można dokonać ich wykładni

w oparciu o obowiązujące przepisy. Podstawą do takich wniosków jest założenie, że i tak ostatnią instancją są prawnicy w osobach sędziów, czy to wojewódzkich, czy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż główną cechą nieruchomości podobnej jest jej porównywalność z tą wycenianą. Owa porównywalność to w zasadzie nic innego jak podobieństwo. Z kolei podobieństwo nie może budzić żadnych wątpliwości, ani dla strony, ani dla organu, ani tym bardziej dla sądu dokonującego oceny postępowania. Warto w tym miejscu wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 25 sierpnia 2009r. (II SA/Ol 701/2009), którego sentencja brzmi następująco: *Dokonując wyceny nieruchomości przy zastosowaniu porównawczego, ceny nieruchomości wprawdzie koryguje się ze względu na cechy różniące je od przedmiotu wyceny, ale korekta ta dotyczyć musi nieruchomości podobnych do wycenianej. Podobieństwo obiektów nie może budzić wątpliwości, ponieważ zarówno strony, jak i organ, a także sąd muszą mieć możliwość ustalenia, czy analizowane przez rzeczoznawcę nieruchomości są rzeczywiście podobne.* Wskazane w art. 4 pkt 16 UGN cechy określają kryteria niezbędne do określenia stopnia podobieństwa nieruchomości. Oczywiście jest, że spojrzenie prawnika może być odmienne od tego jakie prezentuje rzeczoznawca, ale właściwie uzasadnienie swojego stanowiska potrafi przechylić szalę na korzyść strony postępowania zwłaszcza, gdy kwestionuje ona rzetelność i prawidłowość sporządzonego operatu szacunkowego. W postępowaniach administracyjnych można spotkać kilka podstawowych sposobów podważania wiarygodności opinii biegłego w oparciu o kryterium nieruchomości podobnej.

Jedną z najczęściej atakowanych cech przyjętych jako wpływająca na wartość nieruchomości jest powierzchnia nieruchomości. Zalicza się ona do tych cech, które wybiera zazwyczaj sam rzeczoznawca majątkowy. W wielu operatach, nieruchomości wskazane jako podobne różnią się od wycenianej powierzchnią w sposób nie dający określić się jako porównywalny. Przyjrzyjmy się w tym miejscu treści uzasadnienia orzeczenia wskazanego powyżej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził mianowicie: „[...]W ocenie Sądu wątpliwości budzi

przyjęcie przez rzeczoznawcę, iż nieruchomości wskazane w operacie jako obiekty porównawcze podobne są do nieruchomości wycenianej. W myśl art. 4 pkt 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami pod pojęciem nieruchomości podobnej należy rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość. Zatem, aby móc porównać dwa obiekty, znane być muszą te same ich cechy. W operacie znajduje się opis cech nieruchomości szacowanej, nie ma jednak wskazanych wszystkich tych samych cech co do nieruchomości przyjętych jako obiekty porównawcze. Biegły nie wskazał również według jakich kryteriów stopniował jakość poszczególnych cech (co określał jako lokalizację średnią, dość dobrą lub dobrą). Przede wszystkim jednak wszystkie przyjęte do porównania nieruchomości mają powierzchnię daleko odbiegającą od powierzchni szacowanej działki nr „(...)”, która wynosi „(...)” ha. Natomiast największa z działek przeznaczonych na cele rolne przyjęte do porównania ma powierzchnię niemal dwukrotnie mniejszą od szacowanej („(...)” ha). W ocenie Sądu rzeczoznawca, w celu wykazania podobieństwa, winien był zawrzeć dodatkowe rozważania co do dopuszczalności przyjęcia podobieństwa działek w przypadku tak wyraźnej różnicy powierzchni. Samo stwierdzenie biegłego zawarte w piśmie wyjaśniającym z dnia „(...)”, dotyczące niewielkiej ilości transakcji sprzedaży nieruchomości gruntowych o znacznych powierzchniach przeznaczonych na cele budowlane, nie może być uznane za wystarczające.

Dogłębna analiza powyższego fragmentu uzasadnienia sądu pozwala wysnuć wniosek, że uznanie czy dana nieruchomość jest podobna czy nie w dużej mierze zależy od siły argumentów, czyli uzasadnienia. Jeżeli więc strona lub organ zakwestionują kryterium powierzchni (a dobrane nieruchomości różnią się np. o więcej niż 50%), to, przy bierności rzeczoznawcy, operat szacunkowy zostanie uznany za wadliwy.

Drugim wybranym kryterium do oceny operatu szacunkowego będzie ocena trzech cech podstawowych, a mianowicie stanu prawnego, przeznaczenia i sposobu korzystania. W tym miejscu trzeba powrócić do definicji legalnej wartości nieruchomości (art. 151 ust. 1

UGN). Ustawodawca założył bowiem, że wartością ma być najbardziej prawdopodobna cena możliwa do uzyskania na rynku. Jeżeli tak jest to jak traktować studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zgodnie z art. 154 ust. 2 i 3 UGN, przeznaczenie nieruchomości ustala się wg następującego klucza: najpierw miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; w przypadku jego braku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzja o warunkach zabudowy; natomiast w przypadku braku powyższych faktyczny sposób korzystania z nieruchomości. Niestety, regulacja ta pozostaje w oczywistej sprzeczności z realiami rynkowymi oraz przepisami dotyczącymi planowania i zagospodarowania przestrzennego. Należy zatem zważyć co następuje.

Przeznaczenie terenu (nieruchomości), o czym rozstrzyga jednoznacznie art. 4 UPZP, następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w decyzji o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego. Oznacza to, w logicznej implikacji, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zostało z tej kategorii wyłączone. Powyższe jest uzasadnione konstrukcją norm planistycznych, a zwłaszcza art. 9 ust. 5 UPZP, który *expressis verbis* stanowi: *Studium nie jest aktem prawa miejscowego.* Skoro więc nie jest aktem prawa miejscowego, a jego uchwalenie nie uruchamia żadnych terminów do powstania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ani nie stanowi podstawy dla wydawania decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 UPZP), to nie może być ono w żadnym wypadku cenotwórcze. Innymi słowy w obrocie nie ma transakcji, gdzie w akcie notarialnym przeznaczenie terenu określa się na podstawie studium. Oznacza to, że w doborze nieruchomości podobnych, użycie studium jako kryterium przeznaczenia lub stanu prawnego, najprawdopodobniej spowoduje stwierdzenie wadliwości przedłożonego operatu szacunkowego. Chodzi tu o sytuację, gdzie do nieruchomości wycenianej przyjmuje się studium, a nieruchomości podobne wybiera się spośród tych, których przeznaczenie określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy. W ocenie autora, studium powinno zniknąć z kryteriów przeznaczenia lub stanu prawnego,

jeżeli wartością ma być najbardziej prawdopodobna cena możliwa do uzyskania na rynku. Ponadto, na co wskazuje art. 9 ust. 5 UPZP, studium nie ma żadnego wpływu na stan prawny nieruchomości. Wydaje się, że próba uzasadnienia studium jako cenotwórczego elementu (a więc wpływającego na wartość nieruchomości), z góry skazana jest na niepowodzenie. Oczywiście możliwym jest wówczas zastosowanie bardzo wysokich współczynników

korygujących, ale tu znów pojawia się pułapka – logika powoduje, że wzrost współczynników korygujących jest odwrotnie proporcjonalny do kryterium podobieństwa nieruchomości.

IV. Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że pojęcie *nieruchomość podobna*, choć jest tylko jednym z wielu elementów prawnych składających się na

instytucje wyceny nieruchomości, to stanowi poważne narzędzie praktyczne do weryfikacji operatów szacunkowych. Jednym z najważniejszych wniosków, które nasuwają się po lekturze niniejszego opracowania jest to, że kluczem do poprawnego stosowania prawa jest nie tylko jego znajomość, ale przede wszystkim umiejętność logicznego uzasadniania swojego stanowiska.

Źródła prawa:

1. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2010.102.651 ze zm.) [UGN]
2. ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. 2000.98.1071 ze zm.) [KPA]
3. ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003.80.717 ze zm.) [UPZP]
4. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2011r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 165 poz.985 z 2011r.) [RWOSJ]

PRAWO

OPLATA LEGALIZACYJNA ZA SAMOWOLĘ BUDOWLANĄ



Z wyroku wydanego przez Naczelną Sąd Administracyjny (II OSK 445/10) wynika, iż na wysokość opłaty legalizacyjnej decydujący wpływ ma charakter obiektu (jego kategoria i wielkość) wzniesionego bez wymaganego pozwolenia na budowę.

W następstwie przeprowadzonej kontroli Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził, iż inwestor dopuścił się samowoli budowlanej polegającej na samowolnej rozbudowie budynku mieszkalnego, w związku z czym nałożył na inwestora obowiązek zapłaty opłaty legalizacyjnej w wysokości 50 000 zł. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego podtrzymał te decyzję.

W skardze do WSA inwestor wniósł o uchylenie w całości ww. postanowienia. Argumentował, iż zarówno PINB, jak i WINB nie ustaliły przeznaczenia przybudówki z dnia jej powstania, bowiem jej powstanie było związane z przeznaczeniem gospodarczym posiadanej przez niego nieruchomości rolnej. W takiej sytuacji opłata legalizacyjna winna być obliczona nie na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego, lecz o art. 49b ust. 1 i 2. W oparciu o wskazane przepisy opłata legalizacyjna winna wynieść nie więcej niż 5 000 zł.

Sąd nie podzielił tej argumentacji. Uznał, iż organy nadzoru budowlanego dokonały prawidłowego ustalenia okoliczności stanu faktycznego. Nie dał przy tym wiary twierdzeniom skarżącego, iż ten wybudował budynek gospodarczy o powierzchni 35 m², który nie wymaga pozwolenia na budowę. Zgromadzona w sprawie dokumentacja wskazuje, iż objęty postępowaniem legalizacyjnym budynek powstawał w dwóch etapach. W 1987r. w oparciu o decyzję Naczelnika Gminy powstał budynek o konstrukcji drewnianej. W 2002r. już bez wymaganego pozwolenia na budowę, dobudowano (z cegły) kolejną część. W efekcie przeprowadzonych prac murarskich powstał budynek mieszkalny składający się z przedsionka, holu, pokoju, kotłowni i dwóch pomieszczeń gospodarczych, z których jedno znajdowało się w piwnicy. Całość przykryta była wspólnym dachem.

Sprawa trafiła do NSA, który podtrzymał werdykt WSA, stwierdzający prawidłowość obliczenia opłaty legalizacyjnej. Zgromadzona dokumentacja, zdaniem Sądu, jednoznacznie potwierdza, iż budynek składający się z dwóch powstałych w różnym czasie części stanowi jedną całość.

Opr. W.G.

AKTUALNOŚCI