

Karolina  
Rokicka-Murszewska

## Wybrane problemy związane z operatem szacunkowym jako dowodem w sprawie ustalenia opłaty planistycznej

### Selected issues connected with an appraisal report as a piece of evidence in the procedure for determining the planning fee

This article is a contribution to the discussion on the problem of treating an appraisal report as a piece of evidence in Polish administrative proceedings. The planning fee is determined after the authority has conducted proceedings, if in connection with the adoption of the local plan or its change, the value of the real property increases and the owner or perpetual usufructuary sells the real property. The main piece of evidence in these proceedings is an appraisal report, i.e., a written opinion on the value of the real property, prepared by a property appraiser. The legal nature of the appraisal report, the manner in which it is drawn up, as well as its impact on the outcome of the proceedings are the causes of problems faced by the authorities of the village, town or city.

<b>DOI</b>	<a href="https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.06">https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.06</a>
<b>Słowa kluczowe</b>	operat szacunkowy, opłata planistyczna, wartość nieruchomości, postępowanie administracyjne
<b>Keywords</b>	appraisal report, planning fee, value of the property, administrative proceedings
<b>O autorce</b>	doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu • ✉ <a href="mailto:krm@umk.pl">krm@umk.pl</a> • <a href="https://orcid.org/0000-0001-5402-4137">https://orcid.org/0000-0001-5402-4137</a>



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

## Wstęp

Opłata planistyczna, określana również mianem renty planistycznej<sup>1</sup>, stanowi jednorazową daninę pobieraną przez organ wykonawczy gminy. Możliwość jej pobrania jest obwarowana wieloma warunkami, a zobowiązany do jej opłacenia jest użytkownik wieczysty chcący dokonać zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy). Wysokość opłaty jest określana w planie miejscowym i nie może być wyższa od 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Opłata planistyczna funkcjonuje w Polsce od 1995 r.<sup>2</sup> i wiąże się z nią niemało problemów. Choć część z nich ma charakter „techniczny” czy interpretacyjny<sup>3</sup>, wciąż aktualne pozostaje pytanie o sens funkcjonowania opłaty planistycznej w obecnym kształcie, a w szczególności –

1 W dalszej części opracowania te terminy będą stosowane zamiennie.

2 Wprowadzona została przez art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139, ze zm.), która weszła w życie 1 stycznia 1995 r.

3 Tytułem przykładu można wskazać na możliwość zastosowania stawki 0% w planie miejscowym, interpretację ustawowego wyrażenia „zbycie nieruchomości”, wybór przepisów proceduralnych, które znajdują zasto-

o jej skuteczność pod względem fiskalnym<sup>4</sup>. Nieustające trudności sprawia organom i stronom postępowania w sprawie ustalenia renty planistycznej także operat szacunkowy, który stanowi podstawowy dowód w postępowaniu w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

W artykule zostaną poddane analizie regulacje prawne, jak również orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące operatu szacunkowego w postępowaniu w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu jest metoda dogmatyczna, która wydaje się najbardziej odpowiednia w kontekście przyjętej tezy badawczej: „Organy mają trudności z oceną operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu w sprawie nałożenia opłaty planistycznej”, pozwala bowiem na zaprezentowanie regulacji prawnej i propozycji wykładni przepisów dotyczących operatu.

## Charakter prawny operatu szacunkowego

Opłata planistyczna jest ustalana przez właściwy organ (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), jeśli do zbycia nieruchomości doszło w ciągu pięciu lat od uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Określenie wysokości opłaty nie może jednak nastąpić bez uprzedniej odpowiedniej oceny wartości nieruchomości. Zgodnie z art. 37 ust. 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup> w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>6</sup>, o ile przepisy u.p.z.p. nie stanowią inaczej. W szczególności znajdzie zastosowanie rozdział 1 („Określanie wartości nieruchomości”) działu IV („Wycena nieruchomości”) u.g.n., w którym ustawodawca ustanowił zasady sporządzania wyceny nieruchomości, w tym również – operatu szacunkowego.

Operat szacunkowy to pisemna opinia o wartości wycenianej nieruchomości (art. 156 ust. 1 u.g.n.), zawierająca informacje niezbędne do dokonania wyceny nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, w tym wskazanie podstaw prawnych i uwarunkowań przeprowadzonych czynności, rozwiązań merytorycznych, przedstawienia toku obliczeń oraz wyniku końcowego<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 156 ust. 3 u.g.n. opinia może być wykorzystywana w celu, do którego została sporządzona, przez okres 12 miesięcy od daty sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników. Sporządzenie operatu jest czynnością podlegającą specyficznym wymaganiom i nadzorowi (art. 157 ust. 1 u.g.n.), co oznacza pewną

---

sowanie w postępowaniu w sprawie nałożenia opłaty i sposób ustalania wzrostu wartości nieruchomości w przypadku braku wcześniejszego planu miejscowego.

4 Por. szerzej: K. Rokicka-Murszewska, *Administracyjnoprawne aspekty opłaty planistycznej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2019, s. 23–24.

5 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022, poz. 503, ze zm.), dalej: u.p.z.p.

6 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2021, poz. 1899, ze zm.), dalej: u.g.n.

7 § 55 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 2021, poz. 555), dalej: r.w.n.s.o.s.

gwarancję ze strony władzy publicznej, że opinia ta spełnia postulat wiarygodności wymaganej dla określonych wycen<sup>8</sup>.

W literaturze przedmiotu uznaje się operat szacunkowy za utwór w rozumieniu prawa autorskiego<sup>9</sup>, ponieważ tego rodzaju opinia stanowi przejaw działalności twórczej o indywidualizowanym charakterze, który umożliwia odróżnienie danego utworu indywidualnego od innych<sup>10</sup>. Jednocześnie operat jest dokumentem „w tym znaczeniu, że ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód okoliczności mającej znaczenie prawne (stanowi dowód, że nieruchomości w nim opisana ma określoną wartość, która stanowi podstawę ustalenia ceny)”<sup>11</sup>. Nie jest jednak dokumentem urzędowym, gdyż zgodnie z art. 76 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>12</sup> musiałby zostać sporządzony przez powołany do tego organ państwowy, nie zaś rzeczoznawcę majątkowego.

W klasyfikacji postępowań szczególnych postępowanie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego jest zaliczane do grupy tzw. procedur pomocniczych, wyodrębnianych w ramach postępowań niejurydykcyjnych<sup>13</sup>. Tego rodzaju postępowanie nie kończy się – co oczywiste – wydaniem decyzji administracyjnej, lecz inną czynnością (w tym przypadku sporządzeniem operatu szacunkowego), jak również wspomaga postępowanie główne i jest ściśle z nim powiązane. Rezultat postępowania pomocniczego ma służyć do realizacji celu postępowania głównego – wydania decyzji administracyjnej<sup>14</sup>.

O tym, kiedy należy sporządzić operat, co do zasady przesądzają przepisy prawa materialnego<sup>15</sup>. Należy jednak wskazać, że z § 55 ust. 1 r.w.n.s.o.s. w zw. z art. 4 pkt 6 u.g.n. jest wywo-

8 K. Jaroszyński, *Wybrane aspekty respektowania przez państwo zasady równej konkurencji w związku z zautomatyzowaną wyceną nieruchomości*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 2(9), s. 146.

9 Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 2022, poz. 2509): „Przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór)”.

10 Por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-aktualizowany-587724956> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.], komentarz do art. 156, pkt 2; odmiennie na tle operatu szacunkowego, którego przedmiotem jest wycena nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, w starym stanie prawnym (bez uwzględniania treści art. 156 ust. 1a u.g.n.); zob. A. Niżnik-Mucha, *Glosa do wyroku WSA z dnia 21 lutego 2006 r., II SA/Gd 897/05*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1, s. 173–174.

11 E. Bończak-Kucharczyk, dz. cyt., komentarz do art. 156, pkt 2.

12 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2022, poz. 2000, ze zm.), dalej: k.p.a.

13 Por. G. Krawiec, *Postępowanie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [w:] System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurydykcyjne*, red. A. Matan, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 1352–1369.

14 Tamże, s. 1354–1355.

15 Zob. np. art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. 2022, poz. 273, ze zm.).

dzony szeroki obowiązek sporządzania operatów<sup>16</sup>. We wskazanych przepisach rozstrzyga się bowiem, że operat szacunkowy przedstawia wycenę nieruchomości. Pod pojęciem „wyceny nieruchomości”, zgodnie z art. 4 pkt 6 u.g.n., rozumie się postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości.

## Ocena operatu jako dowodu z opinii biegłego w toku postępowania administracyjnego

W toku postępowania administracyjnego organ administracji publicznej, realizujący zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 k.p.a., ma obowiązek dokładnie wyjaśnić sprawę, podjąc wszelkie czynności niezbędne do ustalenia stanu faktycznego oraz rozstrzygnąć sprawę. Do „czynności niezbędnych” niewątpliwie należy zaliczyć zbieranie dowodów w trakcie postępowania oraz ocenę ich wiarygodności<sup>17</sup>. Operat szacunkowy stanowi dowód, który będzie prowadzony obligatoryjnie w toku postępowania w celu ustalenia renty planistycznej, gdyż organ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi z zakresu wyceny nieruchomości. Jednocześnie opinia rzeczoznawcy, tak jak każdy inny dowód w postępowaniu administracyjnym, podlega swobodnej ocenie dokonywanej przez organ wydający decyzję. Organ samodzielnie ocenia wartość dowodową dokumentu.

Wartość dowodową należy oceniać przede wszystkim pod kątem spełnienia wymogów formalnych. Obowiązkiem organu jest dokonanie oceny operatu szacunkowego pod względem tego, czy został sporządzony i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy treści (wynikające w § 56 r.w.n.s.o.s.), czy jest jasny, wolny od pomyłek i kompletny. Ewentualne błędy należy sprostować, a braki – uzupełnić, aby dokument miał wartość dowodową w rozumieniu art. 75 w zw. z art. 80 k.p.a.<sup>18</sup> Dopiero po wstępnej analizie operatu co do spójności, logiczności, zupełności i ścisłości oraz ustaleniu, że nie pominięto w nim istotnych dla określenia wartości nieruchomości elementów, organ może dokonać oceny wartości dowodowej operatu na potrzeby postępowania<sup>19</sup>.

Istotne jest, aby w opinii dostatecznie wyjaśniono metody dokonania wyceny, sposób, w jaki biegły doszedł do zawartych w operacie wniosków, oraz podejście i techniki szacowania. Rzeczoznawca powinien opierać się na prawidłowych danych o szacowanej nieruchomości, właściwie dobrać nieruchomości podobne do tej, której dotyczy wycena, odpowiednio wychwycić cechy różniące nieruchomości podobne i nieruchomość wycenianą, a także właściwie ustalić współczynniki korygujące<sup>20</sup>. Ponadto „opinia biegłego ze swej istoty powinna zawierać uzasadnienie,

16 K. Jaroszyński, dz. cyt., s. 146.

17 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1863/15, CBOSA.

18 Zob. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 177/19, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 sierpnia 2022 r., sygn. akt I SA/Gd 558/22, CBOSA; wyrok NSA z dnia 17 października 2014 r., sygn. akt I OSK 446/13, CBOSA.

19 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1014/17, Legalis nr 1741768.

20 M. Nowak, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, C.H. Beck, Warszawa 2020, komentarz do art. 37 u.p.z.p., pkt A.1.

które pozwoliłoby dokonać analizy logiczności i poprawności wniosków bez wkraczania w sferę wiedzy specjalistycznej. Z opinii powinno wynikać, czym kierował się specjalista, wskazując określone tezy, i z jakich materiałów źródłowych i opracowań korzystał<sup>21</sup>. Brak któregośkolwiek ze wskazanych elementów uniemożliwi dokonanie oceny dowodowej przydatności operatu szacunkowego<sup>22</sup>.

Organ bez uprzedniej oceny operatu nie może po prostu przesądzić, że opinia rzeczoznawcy stanowi podstawę jego ustaleń faktycznych, ponieważ jest prawidłowa. Bezrefleksyjne przyjmowanie konkluzji płynącej ze sporządzonego na żądanie organu operatu szacunkowego stanowi naruszenie przepisów postępowania. Organ nie może zakładać, że operat wiąże go bezwzględnie w zakresie orzekania, jeśli został sporządzony w zgodzie z wymogami formalnymi. Tak jak każdy dowód podlega on swobodnej ocenie, a organ w razie wątpliwości – np. co do prawidłowości rozumowania biegłego – może wezwać biegłego do uzupełnienia wyrażonej opinii<sup>23</sup>.

Przy dokonywaniu oceny wiarygodności i mocy dowodowej operatu organ nie może jednak sprawdzać prawidłowości merytorycznej. Za kwestie merytoryczne operatu w pełni odpowiada rzeczoznawca majątkowy, który posiada wymagane ustawowo kwalifikacje, a wkroczenie przez sąd w warstwę merytoryczną operatu czy ocena zasadności dokumentu byłoby działaniem zbyt daleko idącym<sup>24</sup>. Nawet gdyby osoba, która pełni funkcję organu, miała jednocześnie uprawnienia rzeczoznawcy, przyjmuje się fikcję braku wiadomości specjalnych po stronie organu. Tymi wiadomościami dysponuje wyłącznie biegły. Wiedza organu będzie przydatna z całą pewnością do oceny operatu, jednakże to operat stanowi dowód w sprawie, a za jego treść odpowiada osoba sporządzająca. Ocena operatu szacunkowego przez organ administracji nie jest możliwa w takim zakresie, w jakim miałyby dotyczyć wiadomości specjalnych<sup>25</sup>. Należy wskazać, że co do zasady zakwestionowanie operatu szacunkowego przez organ administracji publicznej lub sąd administracyjny jest dopuszczalne, ale wyłącznie w wyjątkowych i oczywistych przypadkach, jeżeli zostanie wykazane, że przy sporządzeniu operatu doszło do naruszenia prawa albo operat zawiera ewidentne błędy, które dyskwalifikują jego walory dowodowe<sup>26</sup>.

## Aktualność operatu i klauzula aktualizacyjna

Zgodnie z art. 156 ust. 3 u.g.n. operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 u.g.n. Podstawą decyzji administracyjnej musi być ważny operat. Jeśli okres 12 miesięcy upłynął, a or-

21 Por. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2734/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 226/08, CBOSA.

22 Zob. K. Rokicka-Murszewska, dz. cyt., s. 231 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem.

23 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/OI 212/08, Legalis nr 280606; por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 890/14, CBOSA.

24 Zob. K. Rokicka-Murszewska, dz. cyt., s. 233.

25 Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 729/20, LEX nr 3146727; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/GI 176/19, LEX nr 2702412.

26 Wyrok NSA z dnia 24 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 947/21, LEX nr 3352204.

gan (niezależnie od tego, w której instancji) oparł swoje rozstrzygnięcie na nieważnym operacie, to uchybił w sposób istotny przepisom, co stanowi podstawę do uchylenia decyzji.

Operat może zostać jednak wykorzystywany po upływie 12 miesięcy po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego następuje przez umieszczenie stosownej klauzuli (tzw. klauzuli aktualizacyjnej) w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę, który go sporządził, oraz dołączenie do operatu szacunkowego analizy potwierdzającej, że od daty jego sporządzenia nie wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 u.g.n. Potwierdzenie nie jest przy tym wyłącznie czynnością o charakterze technicznym, ale powinno zostać poprzedzone przeprowadzoną przez rzeczoznawcę dokładną analizą aktualnie kształtujących się okoliczności przyjętych do wyceny w sporządzonym operacie<sup>27</sup>. Po potwierdzeniu aktualności operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, w kolejnych 12 miesiącach, licząc od dnia upływu pierwszych 12 miesięcy. Nie jest możliwe – jak to było we wcześniejszym stanie prawnym<sup>28</sup> – potwierdzenie aktualności operatu przez sporządzającego go rzeczoznawcę po kilku latach od daty sporządzenia dokumentu i po kilku latach od jego ostatniej aktualizacji<sup>29</sup>. Tego rodzaju czasowe ograniczenie ogólnie należy ocenić jako prawidłowe. Ze względu jednak na momenty, które bierze się pod uwagę przy wycenie nieruchomości w sprawach dotyczących opłaty planistycznej<sup>30</sup>, aktualizacja operatu niekiedy byłaby wystarczająca do osiągnięcia celu postępowania. Nawet jeśli postępowanie się przedłuża, to wartości nieruchomości, które rzeczoznawca bierze pod uwagę przy sporządzaniu operatu, się nie zmieniają. Natomiast w aktualnym stanie prawnym przedłużające się postępowanie prowadzi do kolejnych (zbędnych) kosztów po stronie organu (i ewentualnie strony, która zleciła sporządzenie kontroperatu) w postaci konieczności zlecenia sporządzenia nowej opinii rzeczoznawcy.

## Kontroperat i inne możliwości podważenia dowodu z operatu szacunkowego

Podważenie dowodu z operatu szacunkowego w toku postępowania ustalającego opłatę planistyczną bywa bardzo trudne. Co oczywiste, samo twierdzenie strony, że opinia jest wadliwa, nie będzie prowadzić do konieczności zlecenia sporządzenia kolejnego operatu przez organ<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Zob. M. Wolanin, *Aktualność operatu szacunkowego – rozważania prawne*, „Nieruchomości” 2021, nr 11, s. 7.

<sup>28</sup> Zmiany art. 156 ust. 4 u.g.n. dokonano przepisem art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1509), która weszła w życie 1 września 2017 r.

<sup>29</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Po 192/17, LEX nr 2297668.

<sup>30</sup> Mowa o momencie ustalania wysokości opłaty (na dzień zbycia nieruchomości) oraz o okresach, z których przyjmuje się nieruchomości do porównania wartości nieruchomości stanowiącej przedmiot wyceny (wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną po uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną po uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem – por. art. 37 ust. 1 u.p.z.p.).

<sup>31</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt IV SA/WA 1386/10, Legalis nr 374108.

Najczęściej niewystarczające bywa również sformułowanie przez stronę argumentów (choćby najbardziej racjonalnych czy merytorycznych) w piśmie procesowym. Jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu, „samo stwierdzenie właściciela (użytkownika wieczystego), że w jego ocenie wykonane szacunki są wadliwe i przez to kwestionuje on oszacowaną wartość, czy też poprawność sporządzenia operatu szacunkowego, a czasem zastosowaną procedurę wyceny nieruchomości, nie są podstawą do prowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego, np. sporządzania dodatkowych ekspertyz, pod warunkiem wcześniejszego zweryfikowania przez organ wykonawczy operatu szacunkowego zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym”<sup>32</sup>.

Wydaje się, że jedynym skutecznym sposobem na podważenie wartości dowodowej operatu szacunkowego będzie przedłożenie innej opinii (kontroperatu) dotyczącej tej samej nieruchomości, sporządzonej przez osobę dysponującą stosownymi kwalifikacjami. Z punktu widzenia organów kwalifikacja takiego środka dowodowego bywa jednak problematyczna. Ze względu na swobodną ocenę dowodów kontroperat jest oczywiście dopuszczany jako dowód w sprawie. Nie jest on jednak traktowany jak opinia biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., lecz jedynie jako dokument prywatny („prywatna ekspertyza”), albowiem „o dowodzie z opinii biegłego można mówić wówczas, gdy organ zwraca się do osoby posiadającej wiadomości specjalne o wydanie opinii”<sup>33</sup>. W takiej sytuacji organ mający do dyspozycji dwa operaty nałoży opłatę planistyczną na podstawie wartości nieruchomości ustalonej w oparciu o operat sporządzony na żądanie organu.

Tymczasem należy wskazać, że „operat szacunkowy, niezależnie od tego, czy sporządzony został na zlecenie organu, czy też strony postępowania, ma wszystkie cechy opinii biegłego, o jakiej mowa w art. 84 § 1 k.p.a., skoro jego sporządzenie wymaga wiadomości specjalnych”<sup>34</sup>. Nawet jeśli założymy, że pozycja rzeczoznawcy powoływanego przez organ różni się od pozycji rzeczoznawcy, któremu sporządzenie operatu zleciła strona, to nie możemy pomijać faktu, że obie te osoby legitymują się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi i sporządziły swoje opinie zgodnie z przepisami prawa. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów, stosowanie zasad etyki zawodowej oraz bezstronności w wycenie nieruchomości „ma służyć sporządzaniu operatu szacunkowego na zobiektywizowanych i jednolitych podstawach zapewniających wysoki poziom wiedzy zawodowej z uwzględnieniem innych dziedzin wiedzy odnoszącej się do istoty i celu wyceny”<sup>35</sup>. Odmienne traktowanie sporządzonych zgodnie z tymi zasadami operatów prowadzi więc do zaprzeczenia zasady prawdy obiektywnej („organy [...] na wniosek stron podejmują

32 J. Kurj, A. Klimach, R. Żróbek, *Prawne i merytoryczne aspekty wyceny nieruchomości na potrzeby ustalania opłaty planistycznej*, „Studia Iuridica” 2021, nr 88, s. 219, <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2021-88.11>.

33 Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1682/06, Legalis nr 179189.

34 Por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 126/10, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Go 599/12, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 254/17, CBOSA.

35 Zob. wyrok NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 956/05, Legalis nr 2202706; por. również wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 2350/18, Legalis nr 2322933 oraz – wydany w tej samej sprawie – wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt II GSK 728/19, Legalis nr 2752044.

wszelkie czynności [...]”<sup>36</sup>), bo skoro organ z góry zakłada, że przedłożony przez stronę kontroperat nie zostanie wzięty pod uwagę, to nie ma sensu jego przygotowywanie ani ponoszenie przez stronę dodatkowych, często niemałych, kosztów.

W związku z tożsamym statusem rzeczoznawców majątkowych przygotowujących operaty z założenia każda opinia rzeczoznawcy majątkowego powinna być traktowana jako dowód z opinii biegłego, niezależnie od podmiotu zlecającego wycenę. Tego rodzaju pogląd, jak wskazuje M. Drobyszewska, jest jednak odosobniony<sup>37</sup>. W orzecznictwie sądów cywilnych i administracyjnych zasadniczo dominuje wykładnia wyłączająca możliwość przyznania statusu opinii biegłego wycenom sporządzonym na zlecenie strony, a za opinię biegłego przyjmuje się wyłącznie opracowanie sporządzone przez osobę wyznaczoną do tego przez sąd lub organ prowadzący postępowanie<sup>38</sup>.

Jest to o tyle niekorzystne, że niejednokrotnie organ dysponuje w postępowaniu *de facto* dwoma operatami szacunkowymi, sporządzonymi przez w pełni uprawnione do tego osoby, zgodnie z zasadami wyceny nieruchomości i trudno mu wykazać, dlaczego jeden z tych operatów uznaje za w pełni wiarygodny i stanowiący podstawę decyzji, drugi zaś – również w pełni wiarygodny – już tej podstawy stanowić nie może. Rozstrzygnięcie tego dylematu teoretycznie mogłoby nastąpić na podstawie oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonywanej przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych w trybie art. 157 ust. 1 u.g.n. Jednakże nie jest to rozwiązanie możliwe do zastosowania w przypadku kontroperatu – wyłącza je art. 157 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym sporządzenie przez innego rzeczoznawcę majątkowego wyceny tej samej nieruchomości w formie operatu szacunkowego nie może stanowić podstawy oceny prawidłowości sporządzenia operatu przygotowanego na zlecenie organu. W tej sytuacji z perspektywy strony korzystniejsze wydaje się nie samo dołączenie kontroperatu do akt sprawy, ale zwrócenie się o ocenę operatu sporządzonego na żądanie organu bezpośrednio do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Ogranicza to jednak w pewien sposób swobodę strony do składania wniosków dowodowych w toku postępowania.

## Podsumowanie

Próby reformowania planowania i zagospodarowania przestrzennego nie należały dotychczas do udanych. Najnowszym pomysłem było objęcie opłatą planistyczną wszystkich nieruchomości, które zyskałyby na wartości wskutek wprowadzenia planu, niezależnie od tego, czy właściciel lub użytkownik wieczysty zdecydowałby się na ich zbycie, czy nie. Na tym rozwiązaniu najbardziej zyskałyby gminy, które otrzymałyby wpływ w postaci opłat planistycznych po uchwaleniu lub zmianie planów miejscowych. Rzeczoznawcom majątkowym, którzy sporządzaliby operaty szacunkowe na takich terenach, też na pewno nie zabrakłoby pracy, choć zagrożeniem dla

<sup>36</sup> Art. 7 k.p.a.

<sup>37</sup> M. Drobyszewska, „Kontroperat” – dowód prywatny, „Nieruchomości” 2016, nr 3, s. 38.

<sup>38</sup> Tamże, s. 38; szerzej zob. także P. Wancke, *Ocena operatu szacunkowego jako dowodu przez organ prowadzący postępowanie na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Causus” 2016, nr 3, s. 59–63.



jakości opinii mogłaby być pewnego rodzaju automatyzacja operatów sporządzanych masowo. Ministerstwo Rozwoju i Technologii wycofało się jednak z tego pomysłu<sup>39</sup> i w momencie pisania artykułu (grudzień 2022 r.) żadne zmiany w opłacie planistycznej nie były planowane<sup>40</sup>.

Braku zmian nie należy jednak uważać za rozwiązanie słuszne w tym przypadku, ponieważ ich wprowadzenie w konstrukcji opłaty planistycznej jest niezbędne, aby była ona skutecznym narzędziem fiskalnym. Wydaje się, że niezbędne są również zmiany w stosunku organów i sądów do operatów szacunkowych. Wskazane jest nieco bardziej krytyczne podejście organów do rzeczoznawców, którzy niekiedy pełnią funkcję „etatowych” biegłych, wybieranych przez organ ze względu na cenę, którą proponują za sporządzenie operatu, nie zaś jakość ich pracy. Jakości należy jednak wymagać, nawet jeśli rzeczoznawca nie wycenił wysoko swojej pracy. Jest to szczególnie istotne, ponieważ operat szacunkowy to właściwie jedyny dowód w sprawie ustalenia opłaty planistycznej<sup>41</sup>. Gdyby organy i sądy traktowały operaty szacunkowe – sporządzone na zlecenie organu i na zlecenie strony – jako równe pod względem dowodowym, mogłoby to usprawnić postępowanie, ale też poprawić egzekucję opłaty. Jeśli renta mogłaby być ustalana również na podstawie operatu sporządzanego na zlecenie strony, to zdecydowanie pozytywnie wpłynęłoby to na potencjalną wykonalność decyzji o nałożeniu opłaty planistycznej. Na negocjowanie wysokości opłaty planistycznej i wpływanie na sposób jej ustalenia przez organ administracyjny nie ma jednak miejsca w polskim porządku prawnym. Być może należałoby podjąć szerszą dyskusję nad instytucją, dla której – jak się wydaje – istnieje przestrzeń w sprawach o ustalenie opłaty planistycznej, a więc nad umową administracyjną, dotychczas nieuregulowaną w przepisach prawnych.

Zaproponowane w opracowaniu zmiany dotyczące oceny operatów w toku postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej nie wymagają działań na poziomie legislacyjnym, lecz jedynie odmiennego podejścia do wykładni przepisów oraz zmian w nastawieniu organów administracji. Organ powinien dokonać całościowej oceny wszystkich dowodów w postępowaniu w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, a więc włączyć do tej oceny również kontroperat szacunkowy (co w ocenie autorki niniejszego artykułu jest dopuszczalne i możliwe), a następnie wydać na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego i prawnego decyzję administracyjną.

## Bibliografia

Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-aktualizowany-587724956>.

<sup>39</sup> M. Kaliszewska, *Pewna śmierć renty planistycznej. Samorzędy stracą część zysków*, „Rzeczpospolita”, 28 września 2022 r., <https://www.rp.pl/finanse/art37130811-pewna-smierc-renty-planistycznej-samorzady-straca-czesc-zyskow> [dostęp: 1 grudnia 2022 r.].

<sup>40</sup> *Uściński: na obecnym etapie reformy planowania nie będzie zmian w opłacie planistycznej*, Serwis Samorządowy PAP, 19 grudnia 2022 r., <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/uscinski-na-obecnym-etapie-reformy-planowania-nie-bedzie-zmian-w-oplacie> [dostęp: 28 grudnia 2022 r.].

<sup>41</sup> Por. K. Rokicka-Murszewska, dz. cyt., s. 230 i n.

- Drobyszewska M., „Kontroperat” – dowód prywatny, „Nieruchomości” 2016, nr 3.
- Jaroszyński K., *Wybrane aspekty respektowania przez państwo zasady równej konkurencji w związku z zautomatyzowaną wyceną nieruchomości*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2020, nr 2(9).
- Kaliszewska M., *Pewna śmierć renty planistycznej. Samorzady tracą część zysków*, „Rzeczpospolita”, 28 września 2022 r., <https://www.rp.pl/finanse/art37130811-pewna-smierc-renty-planistycznej-samorzady-straca-czesc-zyskow>.
- Krawiec G., *Postępowanie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. IV, *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kuryj J., Klimach A., Żróbek R., *Prawne i merytoryczne aspekty wyceny nieruchomości na potrzeby ustalania opłaty planistycznej*, „Studia Iuridica” 2021, nr 88, <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2021-88.11>.
- Niżnik-Mucha A., *Glosa do wyroku WSA z dnia 21 lutego 2006 r., II SA/Gd 897/05*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 1.
- Nowak M., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Rokicka-Murszewska K., *Administracyjnoprawne aspekty opłaty planistycznej*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2019.
- Uściński: *na obecnym etapie reformy planowania nie będzie zmian w opłacie planistycznej*, Serwis Samorządowy PAP, 19 grudnia 2022 r., <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/uscinski-na-obecnym-etapie-reformy-planowania-nie-bedzie-zmian-w-oplocie>.
- Wancke P., *Ocena operatu szacunkowego jako dowodu przez organ prowadzący postępowanie na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Casus” 2016, nr 3.
- Wolanin M., *Aktualność operatu szacunkowego – rozważania prawne*, „Nieruchomości” 2021, nr 11.

## Akty prawne

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 2021, poz. 555).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2022, poz. 2000, ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. 2022, poz. 2509).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139, ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2021, poz. 1899, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022, poz. 503, ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. 2022, poz. 273, ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1509).

## Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 956/05, Legalis nr 2202706.
- Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1682/06, Legalis nr 179189.

- Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 226/08, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 126/10, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2734/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 24 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 947/21, LEX nr 3352204.
- Wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt II GSK 728/19, Legalis nr 2752044.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Gd 254/17, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 176/19, LEX nr 2702412.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II SA/Go 599/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Go 729/20, LEX nr 3146727.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 890/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 212/08, Legalis nr 280606.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Po 192/17, LEX nr 2297668.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Po 1014/17, Legalis nr 1741768.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt IV SA/WA 1386/10, Legalis nr 374108.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1863/15, CBOSA.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 2350/18, Legalis nr 2322933.