

Badanie poprawności operatu szacunkowego – uwagi ogólne

Jak już wskazano w poprzedniej części artykułu, operat szacunkowy powinien być sporządzony jest według ściśle określonych zasad. Nie oznacza to jednak, że każde naruszenie tych reguł automatycznie będzie powodować nieważność operatu. Opinia rzeczoznawcy majątkowego na temat wartości konkretnej nieruchomości ma, bowiem charakter wiadomości specjalnych i nie może być kwestionowana w zakresie tych wiadomości. Z drugiej jednak strony wartość dowodowa operatu szacunkowego, podobnie jak każdego innego dowodu w postępowaniu administracyjnym, powinna być zweryfikowana w kontekście całokształtu materiału dowodowego. Pojawia się, zatem pytanie, do jakiego stopnia można posunąć kontrolę opinii rzeczoznawcy majątkowego. Czy może ona obejmować pełną kontrolę czynności rzeczoznawcy majątkowego, czy też ocena merytoryczna tych czynności wykracza po za uprawnienia organu lub uczestnika postępowania.

Odpowiedź na to pytanie przez wiele lat sprawiała trudności nawet wybitnym praktykom, w tym również samym rzeczoznawcom majątkowym. Ostatecznie Polskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Wyceny Nieruchomości wystąpiło do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z prośbą o pojęcie przez NSA uchwały jednoznacznie przesądzającej o zakresie dopuszczalnej kontroli operatów. Inicjatywa stowarzyszenia zakończyła się jedynie połowicznym sukcesem – uchwała nie została podjęta, ale odpowiedź Prezesa NSA z dnia 28 maja 2014 r. wyjaśniła wiele wątpliwości w tym zakresie¹.

W ocenie Prezesa w orzecznictwie sądów administracyjnych nie było większych rozbieżności, wobec czego nie było też przesłanek do podjęcia uchwały. Wątpliwości wynikały natomiast z niejednolitego rozumienia oceny operatów szacunkowych, która może być rozpatrywana w trzech aspektach. Pierwszy rodzaj kontroli operatów dotyczy możliwości oceny formalnej operatów. W tym zakresie nigdy nie było jednak wątpliwości. Organy administracji oraz sądy nie tylko mogą, ale wręcz powinny dokonywać analizy operatów pod kątem ich poprawności formalnej. Do takiej oceny nie są bowiem niezbędne wiadomości specjalne. W pełni dopuszczalne jest więc badanie czy operat spełnia minimalne wymogi narzucone przez u.g.n. tj. czy został prawidłowo podpisany, czy nie zawiera oczywistych omyłek, błędów rachunkowych czy pisarskich. Problematyczna była natomiast ocena merytorycznej strony operatu. W tym zakresie Prezes NSA powołał się na liczne orzeczenia wskazujące, iż w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe skuteczne zakwestionowanie przyjętej przez

rzeczoznawcę metodologii, należy ona bowiem do wiadomości specjalnych zarezerwowanych wyłącznie dla rzeczoznawców. Orzeczenie NSA z 7 marca 2014 r. sygn. akt. I OSK 1894/12 wprost i jednoznacznie przesądza, że o wyborze podejścia i metody szacowania nieruchomości oraz o doborze nieruchomości porównawczych decyduje wyłącznie autor operatu. W przypadku wątpliwości, co do tej części opinii jedynym sposobem weryfikacji jest więc zwrócenie się do organizacji zawodowej rzeczoznawców z wnioskiem o badanie poprawności operatu w trybie art. 157 ust. 1.

Prezes NSA zwrócił jednak uwagę na 3 aspekt oceny operatów – badanie operatu z punktu widzenia ich wartości dowodowej. Jak zauważył Prezes NSA, chociaż sądy ani organy nie mogą oceniać merytorycznej strony operatów, ale mogą oceniać ich przydatność dla postępowania. Jeżeli więc organ lub sąd poweźmie wątpliwości co do zasadności przyjętej metody lub co do poprawności oraz kompletności danych dotyczących wycenianej nieruchomości, może takiemu operatowi odmówić wiarygodności dowodowej. W takim przypadku, Sąd lub organ nie ocenia arbitralnie czy operat jest prawidłowy, ale ocenia czy może ona stanowić podstawę rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Przykładem dobrze obrazującym tą kwestię może być opinia rzeczoznawcy na temat wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej o dopuszczalnym przeznaczeniu usługowo-produkcyjnym. Jeżeli rzeczoznawca oprze taką wycenę na nieruchomościach porównawczych o przeznaczeniu mieszkaniowym, to organ nie może automatycznie uznać operatu za wadliwy (jeśli spełnia kryteria formalne), może natomiast uznać, że ta opinia nie będzie miarodajnym wyznacznikiem wartości przedmiotu wyceny.

Najczęstsze błędy w operatach szacunkowych sporządzanych w związku z ustalaniem opłat związanych z użytkowaniem wieczystym

Operaty szacunkowe sporządzane w celu ustalenia ceny nieruchomości gruntowej niezabudowanej oddawanej w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tego tytułu powinny spełniać podstawowe wymogi określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Szczególne wymagania określa natomiast § 28 rozporządzenia, zgodnie z którym wycenę nieruchomości niezabudowanej przeprowadza się w podejściu porównawczym na podstawie cen transakcyjnych sprzedaży nieruchomości niezabudowanych jako przedmiotu prawa własności. Pierwsze z wymienionych ograniczeń nie jest szczególnie zaskakujące, ponieważ

jest to jedyna sensowna metoda wyceny nieruchomości gruntowych niezabudowanych (szczególnie położonych na obszarach miejskich). Problematyczny może być drugi warunek, na niektórych rynkach lokalnych trudno bowiem znaleźć wiarygodną bazę nieruchomości podobnych, tj. charakteryzujących się podobnym przeznaczeniem i lokalizacją. Pewnym rozwiązaniem jest możliwość zastosowania regulacji z § 27 rozporządzenia dopuszczającej pod pewnymi warunkami wykorzystanie transakcji, których przedmiotem było zbycie prawa użytkowania wieczystego.

W procesie aktualizacji opłaty rocznej nie ma znaczenia, czy przedmiotowa nieruchomość jest zabudowana czy też nie. Zgodnie bowiem z § 28 ust. 4 nieruchomość taką wycenia się jak niezabudowaną. Nie ma zatem znaczenia stan i wartość budynku, czy też poczynione nakłady. Z kolei stan gruntu określa się na datę oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste albo według stanu nieruchomości i cen na dzień aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

W procesie wyceny rzeczoznawca powinien również wziąć pod uwagę cel na jaki nieruchomość została oddana, nie jest to jednak równoznaczne z przeznaczeniem nieruchomości. W art. 154 u.g.n. ustawodawca wskazał, że przeznaczenie wycenianej nieruchomości należy ustalić zgodnie z postanowieniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W następnej kolejności można sięgnąć do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a w przypadku jej braku przeznaczenie określa się wg. faktycznego sposobu użytkowania. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wymagania odnośnie uwzględnienia celu na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste nie mogą stać w sprzeczności z postanowieniami ustawy. Przeznaczenie nieruchomości ustala się zatem w pierwszej kolejności na podstawie postanowień dokumentów planistycznych a cel oddania nieruchomości może stanowić co najwyżej dodatkową, uzupełniającą wskazówkę. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia, gdy postanowienia m.p.z.p. przewidują dla danego terenu przeznaczenie mieszane, np. mieszkaniowo-usługowe a cel oddania obejmuje jedynie jedno z nich. W takim przypadku wykorzystanie w procesie wyceny nieruchomości porównawczych o przeznaczeniu innym niż to określone w celu (choć zgodne z m.p.z.p.) będzie istotnym błędem.

Weryfikacja poprawności operatu nie musi jednak obejmować wyłącznie szczególnych wymogów opisanej powyżej, kontrola powinna dotyczyć również wymagań wspólnych dla wszystkich operatów.

Jednym z najczęstszych błędów w operatach szacunkowych jest nieprawidłowy dobór nieruchomości podobnych w podejściu porównawczym. Podejście to polega bowiem na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości o podobnych cechach. Punktem wyjścia w tym podejściu będzie więc ustalenie zbioru transakcji zarejestrowanych na rynku lokalnym, których przedmiotem były nieruchomości o podobnych cechach. Przyjęcie do wyceny nieruchomości niemających waloru podobieństwa negatywnie przełoży się bowiem na wynik końcowy. Przez nieruchomość podobną 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 wartość². Nieruchomości porównawcze powinny być zatem bardzo podobne w kontekście ww. cech podobieństwa. Niestety, z różnych przyczyn rzeczoznawcy często przyjmują do wyceny nieruchomości znacznie różniące się od nieruchomości wycenianej pod względem tych cech, a więc dokonują wyceny w oparciu o ceny nieruchomości niebędących podobnymi. W praktyce zdarza się, że rzeczoznawca przyjmuje do porównania nieruchomości o skrajnie różnych cenach (w niektórych przypadkach rozpiętość cen przekracza 100%). W takich warunkach nawet drobna różnica w przydzielonych ocenach może zaważyć na wyniku oszacowania. Przypomnieć jednak należy, że ani organ ani sąd nie może wprost zakwestionować doboru nieruchomości przez rzeczoznawcę, w przypadku uzasadnionych wątpliwości możliwe jest jednak zwrócenie się do organizacji zawodowej rzeczoznawców w trybie art. 157 u.g.n.

Drugim często spotykanym błędem jest niewłaściwe dobranie cech porównawczych oraz ocena ich wagi (wpływu na cenę transakcyjną). Po ustaleniu zbioru nieruchomości podobnych rzeczoznawca określa cechy różnicujące poszczególne nieruchomości ze zbioru i nadaje im stosowne oceny. Na tej podstawie ze zbioru wyłaniane są nieruchomości najbardziej podobne w kontekście cech porównawczych. Liczba cech porównawczych oraz ich wagi (istotność) również w istotny sposób mogą wpłynąć na końcowy rezultat. Rzeczoznawca powinien zatem szczegółowo przeanalizować sytuację na lokalnym rynku i określić wagi metodami analitycznymi. W rzeczywistości dość często się zdarza, że analizy

sobie sporządzone pobieżnie a wagi cech określane są arbitralnie przez rzeczoznawcę. Również w tym przypadku mamy jednak do czynienia z wiadomościami specjalnymi rzeczoznawcy, co może utrudniać zakwestionowanie operatu.

Charakter prawny kontroperatu

W postępowaniach aktualizacyjnych stawka jest niejednokrotnie znaczna. Często pojawia się więc pokusa zlecenia własnej wyceny w nadziei na obniżenie wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę ustanowionego przez organ. Czy jednak ma to sens? Jaka jest moc dowodowa takiej opinii?

W pierwszej kolejności należy przypomnieć kwestię zasadniczą: zgodnie z postanowieniami u.g.n. opinię na temat wartości nieruchomości może sporządzić jedynie osoba z uprawnieniami rzeczoznawcy majątkowego. Nie każda opinia (operat) będzie miała jednak taki sam status. W rozumieniu prawa procesowego opinie zawierające wiadomości specjalne mają status opinii biegłego tylko w przypadku, gdy zostały zlecone przez sąd lub organ prowadzący postępowanie. Opinia eksperta sporządzona na zlecenie strony lub uczestnika, ma więc co do zasady jedynie charakter opinii prywatnej uzupełniającej argumentację strony o wiadomości specjalne. Opinia taka może więc co najwyżej skłonić sąd lub organ do zlecenia kolejnej opinii, nie można jej jednak nadawać waloru opinii biegłego.

Na tym tle operat szacunkowy wydaje się wyróżniać. Choć sądy administracyjne i cywilne zdecydowanie odrzucają możliwość uznania prywatnego operatu szacunkowego za opinię biegłego w rozumieniu art. 278 k.p.c. lub art. 84 k.p.a. to mimo to uznają go za wiarygodny środek dowodowy. W wyroku z dnia 17 listopada 2010 r. (sygn. akt. I OSK 126/10) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, 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 Kpa”*. „Prywatny” operat szacunkowy nie jest więc opinią biegłego, choć ma wszystkie przesłanki by za taką ją uznać. Co jednak w sytuacji, gdy opinia biegłogoznacznie różni się od opinii prywatnej? W takim przypadku organ (lub sąd) powinien określić, która z nich jest bardziej wiarygodna i to na niej oprzeć rozstrzygnięcie. W praktyce wygląda jednak to różnie. Niejednokrotnie się zdarza, że organ określa wartość nieruchomości, jako średnią arytmetyczną z obydwu operatów.

Z mojego doświadczenia wynika, że prywatna opinia na temat wartości nieruchomości może być cennym sprzymierzeńcem w walce o jak najniższy wymiar opłat rocznych. Najlepsze wyniki można jednak uzyskać łącząc obie metody, tzn. wykazując niewielką wartość

dowodową operatów sporządzonych na zlecenie organu z przedstawianiem własnych wycen. Naturalnie zdarzają się sytuacje, gdy inwestycja w kontroperat się nie zwraca. Zwykle jednak jest, choć częściowym ratunkiem w obliczu kilkudziesięciu-procentowej podwyżki opłaty rocznej.

[1](#) Zob. Odpowiedź Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2014 r. na pismo Polskiego Stowarzyszenia Rzeczoznawców Wyceny Nieruchomości z dnia 14 kwietnia 2014 r.

[2](#) Zob. art. 4 ust. 16 u.g.n.