

# Operat szacunkowy jako dowód w postępowaniu administracyjnym

*Property valuation report as an evidence  
in the administrative proceedings*

Małgorzata Olczyk, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu

**Typ artykułu:** oryginalny artykuł naukowy.

**Źródło finansowania badań:** środki własne Autorki.

**Źródło finansowania artykułu:** środki własne Autorki.

**Cytowanie:** Olczyk M., (2017) *Operat szacunkowy jako dowód w postępowaniu administracyjnym*, „Rynek-Społeczeństwo-Kultura” nr specjalny (26)/2017, s. 109-113, <https://kwartalnikrsk.pl/Artykuły/RSK-Specjalny-2017/RSK-Specjalny-2017-Olczyk-operat-szacunkowy-jako-dowod-w-postepowaniu-administracyjnym.pdf>

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych dotyczących operatu szacunkowego w aspekcie postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym. Jednym z dowodów w postępowaniu administracyjnym jest opinia biegłego, zaś operat szacunkowy jest formą opinii rzeczoznawcy majątkowego określającą wartość nieruchomości. Przepisy wprost stanowią, iż wyłącznie rzeczoznawca majątkowy ma prawo sporządzić wycenę nieruchomości. Organ ma z kolei obowiązek sprawdzić treść operatu i dopiero po dokonaniu oceny stwierdzić uznanie operatu za dowód w sprawie. W niniejszym artykule omówiono kwestie dotyczące problematyki dowodów w postępowaniu administracyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem dowodu w postaci opinii biegłego. W związku z tym zdefiniowano pojęcie „biegłego” oraz wskazano przesłanki zdolności do występowania w charakterze biegłego. Następnie podano definicję operatu szacunkowego i określono jego charakter urzędowy. Natomiast w ostatnim podrozdziale, przy pomocy orzecznictwa, sformułowano obowiązki organu w zakresie sprawdzenia operatu szacunkowego.

**Słowa kluczowe:** operat szacunkowy, środki dowodowe, postępowanie administracyjne.

This article presents legal regulations about property valuation report in the aspect of evidence proceedings as a part of the administrative proceedings. One of evidence in the administrative procedure is expert's opinion, while the property valuation report is a form of property valuer's opinion, which evaluates a value of property. The law expressly provide that only the valuer property has a right to make valuation of property. And the authority has a duty to check the property valuation report and after the check it can recognize the property valuation report as an evidence in a case. In the article will be discussed issues concerning the evidence proceedings in the administrative proceedings, as regard as expert's opinion. Therefore, the term "expert" was defined and reasons to ability to be the expert was indicated. Next, the definition of the property valuation report was concluded and its official character was determined. In the last section of this article, with help of case law, the authority's duties related to check of the property valuation report was formulated.

**Keywords:** property valuation report, evidences, the administrative proceedings.

ABSTRACT

## Wstęp

Problematyka wyceny nieruchomości pojawia się w profesjonalnych czasopismach (przykładem takiego opracowania jest artykuł: A. Marakucha, *Operat szacunkowy jako dowód w postępowaniu administracyjnym*, „Nieruchomości” 2014, Nr 6). Jednakże tematyka operatu szacunkowego w kontekście postępowania dowodowego jest rzadko podejmowana w literaturze naukowej. Ostatnio zagadnienie specyficznego dowodu, jakim jest operat szacunkowy, ukazało się w czasopiśmie „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy”, lecz w odniesieniu do postępowania cywilnego. Niniejszy artykuł naukowy jest jednym z opracowań dotyczących operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu administracyjnym. W tym miejscu warto zaznaczyć, że specyfika dowodu z operatu szacunkowego w postępowaniu administracyjnym jest zgoła odmienna niż w postępowaniu cywilnym. Podkreślenia wymaga fakt, iż procedura cywilna charakteryzuje się zasadą kontryktoryjności, a więc

to na stronach ciąży obowiązek przedstawiania dowodów, z kolei postępowanie administracyjne cechuje się zasadą inkwizycyjności, w związku z czym *onus probandi* spoczywa na organie (K. Badowska-Zygmuntowicz 2016, s. 8).

W każdym postępowaniu administracyjnym, w którym konieczna jest wycena nieruchomości, organ zobligowany jest do zlecenia wykonania operatu szacunkowego w celu ustalenia wartości nieruchomości. Operat szacunkowy sporządza rzeczoznawca majątkowy wybrany w procedurze przetargowej. Rzeczoznawca majątkowy posiada wiedzę specjalistyczną z zakresu wyceny nieruchomości, w którą nie może wkroczyć organ. Niemniej jednak to organ decyduje o uznaniu operatu szacunkowego za dowód w sprawie. W związku z czym spoczywa na nim obowiązek sprawdzenia operatu w zakresie, w jakim nie dotyczy to wiedzy specjalistycznej. Kwestia ta została szerzej omówiona w podrozdziale trzecim niniejszego artykułu, w czym nieodzowną pomocą okazało się orzecznictwo.

Przedmiot badania zawężono do dowodu w postępowaniu

administracyjnym regulowanym przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, bez analizy porównawczej do innych postępowań administracyjnych, np. postępowania podatkowego.

W artykule posłużono się metodą teoretyczno-prawną oraz jako metodą funkcjonalizmu prawniczego jako metodą pomocniczą.

### Dowody w postępowaniu administracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem opinii biegłego

Pojęcie „dowodu” należy rozumieć w sposób słownikowy, tj. jako okoliczność lub rzecz świadcząca o czymś albo przemawiająca za czymś lub też jako środek mający na celu wykazanie prawdziwości okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Kodeks postępowania administracyjnego nie wskazuje definicji legalnej „dowodu”, a w piśmiennictwie przyjmuje się wykładnię językową tego terminu (C. Martysz [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan 2010, s. 580). Postępowanie dowodowe jest istotną częścią postępowania administracyjnego. Organ ma bowiem obowiązek podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, czyli prowadzić postępowanie zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 kpa.

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera otwarty katalog środków dowodowych. Ustawodawca w pierwszej kolejności wskazuje, iż dowodem jest wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 § 1 zd. 1 kpa), a następnie wymienia przykładowe rodzaje dowodów, jakimi są dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny (art. 75 § 1 zd. 2 kpa).

Ogół dowodów zgromadzonych przez organ w danej sprawie, koniecznych do wyjaśnienia stanu faktycznego, składa się na materiał dowodowy (B. Adamiak, J. Borkowski 2004, s. 201). Mając już cały materiał dowodowy organ prowadzący postępowanie ocenia, na jego podstawie, czy okoliczność będąca przedmiotem postępowania została udowodniona (art. 80 kpa). Dowód urzeczywistnia istnienie lub nieistnienie określonych faktów czy okoliczności (M. Wierzbowski 2013, s. 108). Postępowanie dowodowe w postępowaniu administracyjnym jest o tyle istotne, iż organ opiera rozstrzygnięcie na podstawie zebranych dowodów.

W kontekście operatu szacunkowego, który jest przedmiotem niniejszego artykułu, należy omówić środek dowodowy, jakim jest opinia biegłego. Zgodnie z art. 84 § 1 kpa, jeżeli w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Ustawodawca nie uregulował szczegółowo pojęcia biegłego czy zdolności do bycia biegłym (poza warunkiem, iż musi on posiadać wiadomości specjalne wymagane w danej sprawie) oraz innych znaczących kwestii. Lukę w tym wymiarze uzupełnia doktryna. Nasz prawodawca odsyła jedynie do odpowiedniego stosowania przepisów o wyłączeniu pracownika organu od udziału w postępowaniu w zakresie wyłączenia biegłego oraz do przepisów dotyczących przesłuchania świadków (art. 84 § 2 kpa).

Biegłym może być wyłącznie osoba fizyczna, posiadająca określoną wiedzę specjalistyczną i niezainteresowana rozstrzygnięciem sprawy (A. Szopieraj-Kowalska 2012, s. 214). Zatem zdolność do wystąpienia w charakterze biegłego została zakreślona dwoma warunkami. Po pierwsze biegłym jest podmiot prawa cywilnego będący osobą fizyczną. Biegły może prowadzić działalność gospodarczą (tak jest z reguły w przypadku rzeczoznawców sporządzających operaty szacunkowe), przy czym warto podkreślić, że sporządza on opinię jako ekspert (osoba), nie zaś jako przedsiębiorca. Drugim wymogiem jest posiadanie przez biegłego specjalistycznej wiedzy. Ogólnie rzecz biorąc chodzi o wiedzę, którą nie dysponują pracownicy organów administracji publicznej (N.A. Urbańska 2016, s. 182). Resztę dopowiada orzecznictwo. I tak, Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 12 października 2017 roku zaznacza, że „wiadomości specjalne (...) mogą wynikać zarówno z przygotowania teoretycznego, jak i z wykonywanej w danej dziedzinie pracy i nabytych stąd umiejętności oceny występujących tam zagadnień. Przez pojęcie wiadomości specjalnych należy rozumieć wiadomości, które znane są tylko fachowcom, nie są dostępne ogółowi. Zdobyte wiadomości specjalnych wymaga odpowiedniego wykształcenia z danej dziedziny albo wykonywania danego zawodu i uzyskanie w nim znacznego doświadczenia.”<sup>2</sup> Podobną konstatację sformułował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 stycznia 2010 roku: przez pojęcie „wiadomości specjalne” rozumieć zaś należy nie tylko wiedzę naukową z zakresu poszczególnych gałęzi, zdobytą w wyniku specjalistycznych studiów w danej dziedzinie, ale również umiejętności praktyczne, oparte na długotrwałym, wieloletnim doświadczeniu<sup>3</sup>. WSA w Lublinie podkreśla także, iż „biegły to inaczej rzeczoznawca, ekspert. Biegłym może być więc każda osoba, która dysponuje wiadomościami specjalnymi. Nie musi to być zatem biegły wpisany na stosowną listę, prowadzoną przez określony organ. Każdy, kto ma specjalistyczną wiedzę, może zostać powołany na biegłego w sprawie, chyba że przepis szczególnie wskazuje na konkretną kategorię osób. Ciężar sprawdzenia, czy osoba, która ma zostać powołana na biegłego, ma wymaganą wiedzę, spoczywa na organie (...)”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 października 2011 roku wskazuje przykładowe branże, w których wymagana jest wiedza specjalistyczna. Zgodnie z tezą tegoż wyroku należą do nich: budownictwo, rolnictwo, gospodarka wodna, ochrona przyrody i środowiska, technika, medycyna, sztuki plastyczne, historia sztuki, radiestezja<sup>4</sup>.

Dowodem w postępowaniu administracyjnym nie jest sam biegły, lecz jego opinia. Przedmiot tejże opinii mogą stanowić fakty, stany, doświadczenia, zasady czy określone prawo (Z.R. Kmieciak 2014, s. 127).

Osoba może stracić zdolność do występowania w charakterze biegłego w następstwie pewnych sytuacji. Po pierwsze przy zaistnieniu przesłanek wskazanych w art. 24 kpa statuujących zasady wyłączenia biegłego z mocy prawa (art. 84 § 2 w zw. z art. 24 kpa). Cechą wspólną owych przesłanek jest wystąpienie zależności pomiędzy osobą biegłego a daną sprawą mogących wpływać na bezstronny wynik sprawy. Po drugie w razie utraty przez biegłego zdolności do występowania w charakterze świad-

<sup>2</sup> I ACa 1634/16.

<sup>3</sup> I SA/Lu 601/09.

<sup>4</sup> IV SA/Po 731/11.

<sup>1</sup> Dz. U. 2017, poz. 1257 t.j. ze zm., dalej jako „kpa”.

ka. Przypomnieć bowiem należy, iż w myśl art. 84 § 2 zd. 2 kpa do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków. W tym przypadku podstawą prawną utraty zdolności występowania w charakterze biegłego jest art. 82 kpa (B. Adamiak, J. Borkowski 2014, s. 381 - 382). Innymi słowy, jeśli biegły spełnia warunki do wyłączenia możliwości bycia świadkiem, określone w art. 82 kpa, traci jednocześnie zdolność bycia biegłym.

Wypada również zaznaczyć, że biegły, na którego został nałożony obowiązek wydania opinii i który bezzasadnie odmawia jej wydania, naraża się na sankcję grzywny (art. 88 § 1 kpa).

Zgodnie z art. 80 kpa organ administracji publicznej ocenia na podstawie całości kształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Równocześnie organ związany jest zasadą swobodnej oceny dowodów (B. Adamiak, J. Borkowski 2004, s. 230). Zasada ta sprowadza się do całościowej oceny zebranych dowodów i to we wzajemnym ich powiązaniu tak by nie przekształcała się w ocenę dowolną<sup>5</sup>. Z równą mocą należy podkreślić, iż swoboda organu jest obostrzona pewnymi granicami. Granice swobodnej oceny dowodów winny być wyznaczone wymogami prawa procesowego, doświadczenia życiowego oraz regułami logicznego myślenia<sup>6</sup>.

### Czym jest operat szacunkowy?

Definicję legalną operatu szacunkowego wskazuje art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>. W myśl tego przepisu operat szacunkowy jest opinią o wartości nieruchomości sporządzoną przez rzeczoznawcę majątkowego. Wypada także zaznaczyć, że jedynie rzeczoznawca majątkowy uprawniony jest do sporządzenia wyceny nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Fakt ten potwierdza ustawodawca również w art. 240 ust. 2 ugn, w świetle którego ilekroć w przepisach odrębnych ustaw jest mowa o czynnościach wykonywanych przez biegłych lub inne osoby posiadające uprawnienia do szacowania nieruchomości, należy przez to rozumieć, że czynności te mogą wykonywać wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w niniejszej ustawie.

Ustawodawca zastrzega formę pisemną operatu szacunkowego, nie dopuszczając, aby był on sporządzony w innej formie, np. ustnej (K. Badowska-Zygmuntowicz 2016, s. 9).

Ogólną zasadę wyłączności rzeczoznawcy majątkowego w zakresie szacowania wartości nieruchomości statuuje art. 7 ugn. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi. Rzeczoznawca majątkowy posiada wiedzę specjalistyczną z zakresu wyceny nieruchomości. Wszakże to zawód regulowany, wymagający nadania uprawnień przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (art. 191 ust. 1 ugn). Rzeczoznawca majątkowy uzyskuje świadectwo nadania uprawnień (art. 192 zd. 1 ugn), ponadto podlega wpisowi do Centralnego Rejestru Rzeczoznawców Majątkowych (art. 193 ust. 1 ugn). Numer nadanych uprawnień widnieje później na pieczęcie rzeczoznawcy majątkowego, który sporządził operat szacunkowy.

Obowiązkiem rzeczoznawcy jest wykonywanie pracy ze szczególnością starannością odpowiednią do zawodowego charakteru

tych czynności. Rzeczoznawcę obligują również zasady etyki zawodowej i zasada bezstronności w zakresie wyceny nieruchomości (B. Ziółkowska 2012, s. 174).

Rzeczoznawców majątkowych, oprócz regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy sporządzaniu operatu szacunkowego obowiązują: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>8</sup> oraz akty uchwalane przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, np. Powszechne Krajowe Zasady Wyceny.

W praktyce budzi wątpliwości charakter operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu administracyjnym. Pojawiają się bowiem rozbieżne koncepcje, że operat szacunkowy jest dokumentem urzędowym albo materiałem urzędowym. Wątpliwość powstaje także w zakresie, czy operat szacunkowy podlega ochronie prawa autorskiego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>9</sup>. Rozpatrzymy zatem te kwestie.

Dokument urzędowy to dokument sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania (art. 76 § 1 *in principio* kpa). Dokumenty, które spełniają te warunki stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (art. 76 § 1 *in fine* kpa). Dokumenty urzędowe mają szczególną moc dowodową, jeśli łącznie spełniają następujące warunki:

- zostały sporządzone przez organy państwowe w ich zakresie działania albo przez inne podmioty w zakresie, w jakim mogą one załatwiać sprawy przez wydanie decyzji lub zaświadczenia,
- oraz posiadają przypisaną przez prawo formę (Z.R. Kmieciak 2014, s. 124).

Pojęcie „materiału urzędowego” jest terminem szerszym niż dokument urzędowy. W zakresie tego pojęcia mieścić się będzie to wszystko, co - nie będąc dokumentem - jest „urzędowe”. Materiałem urzędowym będzie zatem to, co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej, bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej<sup>10</sup>.

Biorąc pod uwagę analizę obu wyżej wymienionych definicji stwierdzić należy, iż operat szacunkowy jest materiałem urzędowym, ponieważ dotyczy sprawy administracyjnej. Nie można zaś go zaliczyć do dokumentów urzędowych, gdyż - choć posiada przypisaną przez prawo formę - nie jest sporządzany przez podmiot mogący załatwiać sprawy w drodze decyzji lub zaświadczenia. Biegli nie mają bowiem takiej władzy administracyjnej.

Omówiona kwestia wyjaśnia również wątpliwość, czy operat szacunkowy podlega ochronie prawa autorskiego. Ustawodawca w art. 4 pkt 2 upapp wskazuje *expressis verbis*, że nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego materiały urzędowe. Taki pogląd afirmuje również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 lipca 2014 roku: operaty szacunkowe konieczne do wykonywania zadań publicznych przez organy władzy publicznej powołane do gospodarowania mieniem publicznym należy zaliczyć do materiałów urzędowych w rozumieniu art. 4

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 maja 2017 roku, I SA/Po 346/17.

<sup>6</sup> Wyrok SA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2017 roku, III AUa 443/17.

<sup>7</sup> Dz. U. 2018, poz. 121 t.j. ze zm., dalej jako „ugn”.

<sup>8</sup> Dz. U. 2000 Nr 46, poz. 543 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. 2017, poz. 880 t.j. ze zm., dalej jako „upapp”.

<sup>10</sup> Wyrok SN z dnia 26 września 2001 roku, IV CKN 458/00.

pkt 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, które nie stanowią przedmiotu ochrony prawa autorskiego<sup>11</sup>.

Regułą jest, iż to organ zleca wykonanie operatu szacunkowego i ponosi koszty tej usługi. Jednak strona postępowania ma takie prawo zlecenia sporządzenia operatu jak organ. Kwestia sporna, czy operat dostarczony przez stronę stanowi dowód w postępowaniu administracyjnym, została rozstrzygnięta przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie. W wyroku z dnia 17 listopada 2010 roku podkreśla on, 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>12</sup> Z kolei w wyroku z dnia 22 maja 2014 roku akcentuje następującą tezę: „strona ma prawo do zgłaszania krytyki co do opinii biegłego, jak również możliwość jej zwalczania wszelkimi dostępnymi środkami dowodowymi. W odniesieniu do operatu szacunkowego, którego sporządzenie podlega sformalizowanemu reżimowi, strona jest również uprawniona do przedstawienia alternatywnego operatu szacunkowego. Organ nie może uchylić się zatem od oceny takiego środka dowodowego.”<sup>13</sup>

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraźnie wskazuje na zasadę wyłączności rzeczoznawców majątkowych w zakresie sporządzania wyceny nieruchomości w formie operatu szacunkowego, nie zaś na wyłączność zlecenia wykonania operatu przez organ administracji publicznej. Strona ma prawo do przedstawienia alternatywnego operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, przy czym w takim przypadku to ona ponosi koszty wykonania operatu. Niemniej jednak operat dostarczony przez stronę ma równą moc dowodową jak operat sporządzony na zlecenie organu. Nadto w stosunku do operatu przedstawionego przez stronę, organ administracji obowiązują takie same zasady sprawdzenia treści operatu jak w odniesieniu do operatu sporządzonego przez rzeczoznawcę powołanego przez organ (*Uwarunkowania prawne zastosowania wycena.com.pl na zlecenie strony*, <http://wycena.com.pl/wycena-wywlaszczenia/uwarunkowania-prawne-zastosowania-wycena-com-pl-na-zlecenie-strony/> 2018).

### Uznanie operatu szacunkowego za dowód w postępowaniu administracyjnym

Organ prowadzący postępowanie decyduje o uznaniu operatu szacunkowego za dowód w sprawie. Aprobata ta może zostać wyrażona np. poprzez podpisanie pomiędzy przedstawicielami organu a rzeczoznawcą majątkowym protokołu odbioru. Zanim jednak to nastąpi organ musi dokładnie sprawdzić treść operatu. Podkreślić przy tym należy, iż organ sprawdza operat, nie dokonuje natomiast jego weryfikacji. Uprawnienie do oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego (tj. weryfikacji) posiada jedynie organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych, o czym stanowi art. 157 ust. 1 *in principio* ugn.

Z ugruntowanej linii orzecznictwa sądów administracyjnych jasno wynika, że organ administracji publicznej zobligowany jest do oceny formalnej, nie merytorycznej, operatu szacunkowego.

Przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 marca 2016 roku uwypukla fakt, iż „operat szacunkowy ma walor opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Co za tym idzie, na organie administracji ciąży obowiązek oceny wiarygodności i przydatności w danej sprawie tego operatu. Obowiązkiem organu jest zatem ocena, nie tylko czy operat ten spełnia warunki formalne, ale także czy jest logiczny, zupełny i uzasadnia w sposób prawidłowy przyjętą przez rzeczoznawcę metodę pracy i wnioski w nim zawarte.”<sup>14</sup> W innym wyroku NSA wyraził pogląd, zgodnie z którym „organ rozpoznający sprawę nie posiada wiadomości specjalnych, którymi dysponuje biegły, dlatego też może ocenić operat szacunkowy jako dowód w sprawie mając na uwadze przepisy prawa oraz to, czy treść operatu jest logiczna i kompletna, a także czy sporządzona wycena została należycie uzasadniona. Ma zatem obowiązek dokonania oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym: czy został sporządzony i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy treści, nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową. W przypadku zaś istniejących wątpliwości lub niejasności może żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny. Oznacza to, że prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada rzeczoznawca majątkowy.”<sup>15</sup>

Z orzecznictwa bierze się obowiązek organu sprawdzenia treści operatu szacunkowego, nie wkraczając w zakres wiedzy specjalistycznej rzeczoznawcy majątkowego. Ocena operatu przez organ ma charakter formalny, tj. organ może sprawdzić wycenianą nieruchomość pod względem np. prawidłowej powierzchni, tytułu prawnego, oznaczenia właściciela, numeru księgi wieczystej, przeznaczenia nieruchomości w aktach planistycznych, itp. Nie może jednak zarzucić rzeczoznawcy, że wybrał złą metodę wyceny, gdyż zgodnie z art. 154 ust. 1 ugn wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych. Jednakowoż słusznie zaznacza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 roku, iż „dokonując oceny operatu szacunkowego, organ nie może ograniczyć się do powołania konkluzji zawartej w opinii rzeczoznawcy, lecz zobowiązany jest sprawdzić, na jakich przesłankach biegły oparł tę konkluzję, oraz skontrolować prawidłowość tego rozumowania. Zakresem kontroli organ winien zatem objąć podejście, metodę i techniki szacowania przyjęte przez rzeczoznawcę majątkowego, ponieważ okoliczność, że ich wybór zależy wyłącznie od rzeczoznawcy nie daje mu w tym zakresie pełnej, niekontrolowanej swobody.”<sup>16</sup>

Organ ma również prawo, w razie wątpliwości co do treści merytorycznej operatu, żądać zawarcia w nim dodatkowych wyjaśnień. W orzecznictwie przyjmuje się nawet, iż „organ rozpoznający sprawę ma nie tylko prawo, ale obowiązek zbadać przedłożony operat pod względem zgodności ze stosownymi przepisami, ale również

<sup>14</sup> II OSK 1841/14.

<sup>15</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 października 2014 roku, I OSK 611/13 (Lex nr 1598210).

<sup>16</sup> IV SA/Wa 1851/15 (Lex nr 2090101).

<sup>11</sup> II SAB/Gd 51/14.

<sup>12</sup> I OSK 126/10.

<sup>13</sup> I OSK 2706/12.



czy jest logiczny i zupełny. W przypadku zaś istniejących wątpliwości lub niejasności winien żądać wyjaśnień lub uzupełnienia wyceny, a nawet zlecić wykonanie nowego operatu. Tylko bowiem operat szacunkowy spełniający warunki formalne, ale również oparty na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym wychwyceniu cech różniących te nieruchomości oraz nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących, może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy.<sup>17</sup>

Wypada także skonstatować, że „ocena wartości dowodowej operatów jest możliwa przez organ administracyjny, jak i sąd administracyjny w sytuacji, gdy prosta analiza treści operatu budzi wątpliwości, co do ich spójności, logiczności, zupełności, nieściśłości, pominięciu istotnych dla ustalenia wartości nieruchomości elementów. Jedynie w takiej sytuacji, prawidłowo pod względem formalnym sporządzony operat, może budzić uzasadnione wątpliwości i wymagać wyjaśnienia.”<sup>18</sup>

### Podsumowanie

Postępowanie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, postępowanie o ustalenie odszkodowania za wywłaszczenie czy wykup nieruchomości przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego - to tylko przykłady postępowań administracyjnych, w których operat szacunkowy służy za środek dowodowy. Niemniej jednak w każdej sprawie administracyjnej wymagającej określenia kwoty opłaty uzależnionej od wartości nieruchomości konieczne jest zlecenie wykonania operatu szacunkowego. Ustawodawca wskazuje na operat jako na wyłączną formę, w której ustalana jest wartość nieruchomości.

Organ opiera się na treści operatu, mając jednocześnie obowiązek jej sprawdzenie pod względem formalnym, tzn. czy operat jest spójny, logiczny, zupełny. Zobligowany jest także do oceny materialnej operatu. Nie może jednak bezpośrednio wpłynąć na zmianę treści operatu, lecz w razie zaistnienia wątpliwości - jak wynika z orzecznictwa - winien żądać zawarcia przez rzeczoznawcę dodatkowych wyjaśnień. Organ nie ma wiedzy na temat metod wyceny nieruchomości, dlatego tak ważne jest klarowne opisanie przez rzeczoznawcę majątkowego sposobu określenia wartości nieruchomości.

### Bibliografia

1. Adamiak B., Borkowski J., (2014) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
2. Adamiak B., Borkowski J., (2004) *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa: LexisNexis.
3. Badowska-Zygmuntowicz K., (2016) *Specyfika operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” nr 18 (1).
4. Kmiecik Z.R., (2014) *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczoadministracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer.
5. Martysz C. [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, (2010) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom 1, Warszawa: Wolters Kluwer).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. 2000 Nr 46, poz. 543 ze zm.).
7. Szopieraj-Kowalska A., (2012) *Dowody i postępowanie dowodowe według kodeksu postępowania administracyjnego i ordynacji podatkowej*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” t. 2.
8. Urbańska N.A., (2016) *Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” t. 9.
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2017, poz. 1257 t.j. ze zm.).
10. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. 2017, poz. 880 t.j. ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2018, poz. 121 t.j. ze zm.).
12. *Uwarunkowania prawne zastosowania wycena.com.pl na zlecenie strony*, <http://wycena.com.pl/wycena-wywlaszczenia/uwarunkowania-prawne-zastosowania-wycena-com-pl-na-zlecenie-strony/> [dostęp 16.06.2018].
13. Wierzbowski M. (red.), (2013) *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa: C.H. Beck.
14. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 roku, I OSK 126/10.
15. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 maja 2014 roku, I OSK 2706/12.
16. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 października 2014 roku, I OSK 611/13.
17. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 marca 2016 roku, II OSK 1841/14.
18. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 roku, I OSK 613/16.
19. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2017 roku, III AUa 443/17.
20. Wyrok SA w Łodzi z dnia 12 października 2017 roku, I ACa 1634/16.
21. Wyrok SN z dnia 26 września 2001 roku, IV CKN 458/00.
22. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2010 roku, I SA/Lu 601/09.
23. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 października 2011 roku, IV SA/Po 731/11.
24. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2014 roku, II SAB/Gd 51/14.
25. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2016 roku, IV SA/Wa 1851/15.
26. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 maja 2017 roku, I SA/Po 346/17.
27. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2017 roku, II SA/Sz 819/17.
28. Ziółkowska B., (2012) *Teoria i praktyka wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” Nr 267.

<sup>17</sup> Tak NSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2018 roku, I OSK 613/16.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2017 roku, II SA/Sz 819/17.