

- **aktualność operatu szacunkowego w postępowaniu przed organem II instancji – dr hab. Anna Brzezińska-Rawa, prof. UMK**

### **Wyrok NSA z 17 lutego 2022 r., II OSK 152/22**

**Jeżeli zatem przysporzenie majątkowe nie jest nierozdzielnie związane ze zbyciem nieruchomości, to opłata planistyczna nie jest wymierzana.**

### **Najważniejsze fragmenty uzasadnienia wyroku**

Jako trafny należało uznać zasadniczy zarzut skargi kasacyjnej, dotyczący naruszenia przez Sąd Wojewódzki przepisów art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n., przy jednoczesnym pominięciu ust. 5 tego przepisu w zw. z art. 37 ust. 1 u.p.z.p.

Mianowicie Sąd Wojewódzki zaakceptował stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego co do potrzeby uchylenia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. decyzji ustalającej jednorazową opłatę w trybie art. 36 ust. 4, art. 37 ust. 1 i 6 oraz art. 87 ust. 3a u.p.z.p., w związku z utratą aktualności operatu szacunkowego, jednak nie rozważył jakie znaczenie dla merytorycznego rozpoznania sprawy miał wpływ terminów z art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n.

Ocena Sądu Wojewódzkiego ograniczona została do wskazania za organem odwoławczym, że wobec upływu 12 miesięcy od daty sporządzenia operatu szacunkowego (art. 156 ust. 3 u.g.n.) oraz upływu kolejnych 12 miesięcy w związku z jego aktualizacją (art. 156 ust. 4 u.g.n.), organ odwoławczy nie mógł wykorzystać operatu do rozpoznania sprawy, gdyż stracił on aktualność od dnia 20 września 2020 r., a więc po zakończeniu sprawy przez organ pierwszej instancji.

Tymczasem w takim stanie faktycznym i prawnym sprawy Sąd Wojewódzki powinien uwzględnić, że zgodnie z art. 156 ust. 5 u.g.n., przepisy ust. 3 i 4 nie naruszają uregulowań wynikających z przepisów odrębnych, a takim przepisem jest niewątpliwie art. 37 ust. 1 u.p.z.p. stanowiący, że: "Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem."

(...)

Zarówno organ odwoławczy, jak też Sąd Wojewódzki nie wskazały, w jaki sposób utrata aktualności operatu szacunkowego mogła wpłynąć na merytoryczną weryfikację decyzji organu pierwszej instancji, zwłaszcza że w dacie ustalenia przedmiotowej opłaty operat miał potwierdzoną aktualność.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku brak jest jakiegokolwiek argumentacji wykazującej znaczenie upływu terminów z art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n. dla oceny decyzji ustalającej opłatę na dzień sprzedaży nieruchomości (15 grudnia 2016 r.) przy uwzględnieniu jej wartości w okresach wcześniejszych.

Przy rozpoznawaniu sprawy Sąd Wojewódzki pomiął ukształtowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym przepisy art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n. nie mają zastosowania przy ustalaniu jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż ważność operatu szacunkowego

jest inaczej rozumiana z uwagi na ustalanie wysokości opłaty na dzień sprzedaży nieruchomości według kryteriów określonych w art. 37 ust. 1 u.p.z.p.

W sprawach dotyczących ustalenia opłaty w trybie art. 36 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. podkreśla się, że wysokość opłaty determinowana jest wyceną wartości nieruchomości dokonywaną na podstawie danych z okresu wcześniejszego, które nie mogą już ulec zmianie. Dlatego przyjmuje się, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. jako *lex specialis* w stosunku do przepisów art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n., wyłącza ich stosowanie na mocy art. 156 ust. 5 u.g.n. (...)

Z tych wszystkich względów nie można było zgodzić się z oceną Sądu Wojewódzkiego, że w sprawie zaistniały przesłanki do wydania przez organ odwoławczy decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

Zauważyć również należy, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Wojewódzki przedstawił szeroki wywód dotyczący regulacji art. 138 § 2 k.p.a., jednak nie wyprowadził z niego właściwych wniosków. W szczególności nie wyjaśnił dlaczego uznał za prawidłową kontrolowaną decyzję kasacyjną, chociaż organ odwoławczy nie stwierdził, aby organ pierwszej instancji wydał decyzję z naruszeniem przepisów postępowania.

Ponadto Sąd Wojewódzki nie wykazał z jakich względów uznał, że organ odwoławczy nie mógł przeprowadzić uzupełniającego postępowania dowodowego, przy założeniu, iż sporządzony w sprawie operat szacunkowy nie mógł być wykorzystany z powodu upływu terminów określonych w art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n. (...).

Zaznaczyć należy, że Sąd Wojewódzki kontrolując zaskarżoną decyzję nie uwzględnił należycie tego, iż przepis art. 138 § 2 k.p.a. upoważnia organ odwoławczy do wydania decyzji kasacyjnej tylko wówczas, gdy organ pierwszej instancji wydał decyzję z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie oraz gdy brak jest podstaw do zastosowania art. 136 k.p.a. W rezultacie Sąd Wojewódzki wadliwie zaakceptował rozstrzygnięcie organu odwoławczego, chociaż przesłanki do zastosowania w sprawie art. 138 § 2 k.p.a. nie zostały wykazane.

Niewątpliwie rację ma strona skarżąca, że organ odwoławczy nie powinien zawęzić rozpoznania sprawy do kwestii aktualności operatu szacunkowego, lecz miał obowiązek rozważyć tę kwestię w świetle norm prawa materialnego będących podstawą orzeczonej opłaty.

### **Wyroki powiązane**

wyrok WSA w Warszawie z 3 września 2021 r., VII SA/Wa 1414/21

wyrok NSA z 13 listopada 2012 r., II OSK 1225/11

wyrok NSA z 10 czerwca 2014 r., II OSK 69/13

wyrok NSA z 27 grudnia 2016 r., II OSK 801/15

wyrok NSA z 1 lutego 2019 r., II FSK 314/17

### **Przepisy**

**Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503).**

**Art. 36 ust. 4** Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

**Art. 37 ust. 1**

Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.

**Art. 37 ust. 12**

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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej.

**Art. 87 ust. 3a**

Jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003 r. w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie niniejszej ustawy, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. jest większa, niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r.

**Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., (t.j. Dz.U. z 2023r., poz. 344)****Art. 156 ust. 3.**

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.

**Art. 156 ust. 4.**

Operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Potwierdzenie aktualności operatu szacunkowego następuje przez umieszczenie stosownej klauzuli 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. Po potwierdzeniu aktualności operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, w kolejnych 12 miesiącach, licząc od dnia upływu okresu, o którym mowa w ust. 3, chyba że wystąpią zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154.

**Art. 156 ust. 5.**

Przepisy ust. 3 i 4 nie naruszają uregulowań wynikających z przepisów odrębnych.

### **Główne problemy**

1. zgodnie z art. 156 ust. 5 u.g.n., przepisy ust. 3 i 4 powołanego przepisu nie naruszają uregulowań wynikających z przepisów odrębnych, do których należy art. 37 ust. 1 u.p.z.p
2. wysokość opłaty planistycznej determinowana jest wyceną wartości nieruchomości dokonywaną na podstawie danych z okresu wcześniejszego, które nie mogą już ulec zmianie.
3. w sprawach z zakresu opłaty planistycznej wycena nie powinna podlegać kolejnym aktualizacjom pomimo oczywistego braku wpływu na ustaloną wartość.