

- **ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, Bogusław Dauter, sędzia NSA**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2023 r., III FSK 1449/21

Przepis art. 157 ust. 1 u.g.n. modyfikuje ustanowioną art. 80 k.p.a. zasadę swobodnej oceny dowodów organu egzekucyjnego, stanowiąc, że oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych.

Najważniejsze fragmenty uzasadnienia

... Aby zakwestionować sporządzony na potrzeby postępowania administracyjnego operat szacunkowy, strona skarżąca powinna albo przedstawić kontroperat, tj. alternatywną wycenę, opierającą się np. na innej bazie nieruchomości uznanych za podobne, czy też przyjmując inne kryteria wyceny, albo poddać sporządzony w toku postępowania operat kontroli organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 157 ust. 1 u.g.n. (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 19 sierpnia 2022 r., IV SA/Po 142/22, Lex nr 3398928). Przy czym należy pamiętać, że kontroperat nie jest dowodem z opinii biegłego z rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. i podlega ocenie jak każdy dowód z uwzględnieniem zasady swobodnej oceny dowodów wyrażonej w art. 80 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a.

W sprawie niniejszej strona skarżąca z żadnej z tych alternatyw nie skorzystała. Nie zgłosiła kontroperatu szacunkowego w toku postępowania egzekucyjnego, czym uniemożliwiła jego ocenę przez właściwy w sprawie organ. Takiej oceny nie mógł dokonać również sąd pierwszej instancji, albowiem przedmiotowy operat szacunkowy nie jest dowodem z dokumentu w rozumieniu art. 106 § 3 p.p.s.a. Z ugruntowanego już orzecznictwa sądowego wynika (por. wyrok 7 sędziów NSA z 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001/1, poz. 1; wyrok NSA z 25 lutego 2005 r., FSK 1640/04, OSP 2005/12, poz. 143), że waloru dowodu z dokumentów nie ma opinia biegłego. Przedmiotowa opinia nie może być uznana za dokument również w zakresie stanu faktycznego jaki przedstawia, bo ten ustala organ podatkowy, a tym bardziej nie jest dokumentem w zakresie prawa. Na marginesie należy tylko podnieść, że sąd pierwszej instancji błędnie przyjął przedmiotową opinię jako dowód w sprawie.

Strona skarżąca nie skorzystała natomiast z najbardziej miarodajnej procedury określonej w art. 157 ust. 1 u.g.n. Przepis ten stanowi, że oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny, mając na względzie następujące zasady:

- 1) organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej 2 rzeczoznawców majątkowych;
- 2) w ocenie nie mogą brać udziału rzeczoznawcy majątkowi, wobec których zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 k.p.a. lub inne przesłanki, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego na podstawie art. 157 ust. 1 u.g.n. może być sporządzona na wniosek organu lub strony postępowania. Tak sporządzona ocena nie może być już podstawą oceny (nie może być kwestionowana) przez innego rzeczoznawcę majątkowego sporządzającego wycenę tej samej nieruchomości (zob. art. 157 ust. 2 u.g.n.).

Co jednak najistotniejsze art. 157 ust. 1 u.g.n. modyfikuje ustanowioną przepisem art. 80 k.p.a. zasadę swobodnej oceny dowodów organu egzekucyjnego, stanowiąc, iż oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. Jeśli więc istnieją zastrzeżenia odnośnie do prawidłowości

sporządzonego operatu szacunkowego należy zwrócić się do tej organizacji, a nie oczekiwać, iż to organ podatkowy albo sąd administracyjny zakwestionuje jego prawidłowość.

Niezasadny jest również zarzut drugi i trzeci skargi kasacyjnej. Wycena dokonana przez rzeczoznawcę majątkowego powołanego przez organ jest prawidłowa i nie została przez stronę skarżącą zdyskwalifikowana. W sytuacji gdy opinia biegłego (powołanego w sprawie) jest rzeczowa, logiczna i spójna, a poczynione wyliczenia poprawne, zarówno organ administracji, jak i sąd nie są uprawnione do jej podważenia z uwagi na brak stosownej w tym zakresie wiedzy specjalistycznej (zob. wyroki WSA w Warszawie z 3 czerwca 2022 r., I SA/Wa 2059/21 i WSA w Poznaniu z 18 maja 2022 r., I SA/Po 1103/21).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego sąd pierwszej instancji prawidłowo przyjął, iż organ podatkowy nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, gdyż nie dysponuje wiedzą specjalistyczną. Właśnie brak takiej wiedzy jest przyczyną powołania biegłego przez organ egzekucyjny (art. 84 § 1 k.p.a.). Operat szacunkowy jest dokumentem zawierającym oceny i informacje oparte na wiedzy specjalistycznej, a ponadto - co nie jest bez znaczenia - pochodzi od osoby wykonującej zawód zaufania publicznego (zob. art. 174 i następne u.g.n. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2002 r., SK 20/01). W konsekwencji, zakwestionowanie operatu szacunkowego przez organ administracji publicznej lub sąd administracyjny jest dopuszczalne, ale wyłącznie w wyjątkowych i oczywistych wypadkach, dotyczących w szczególności względów formalnych, które dyskwalifikują jego walory dowodowe. Takie okoliczności w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie niniejsze nie zaistniały (zob. wyrok NSA z 24 listopada 2022 r., III FSK 2025/21).

W sprawie nie został naruszony art. 79 § 2 i art. 81 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. Pełnomocnik strony skarżącej brał osobiście udział w opisie i oszacowaniu zajętej nieruchomości, który zakończył się podpisaniem protokołu opisu i oszacowania. Do tego protokołu pełnomocnik wniósł zarzuty, które na wniosek organu odwoławczego zostały przekazane biegłemu celem wyjaśnienia spornych okoliczności dotyczących poprawności operatu szacunkowego. Biegły nie znalazł podstaw do zmiany opinii. Ze stanowiskiem biegłego strona mogła się zapoznać przy zapoznawaniu się z aktami sprawy. Nie było więc uzasadnienia aby skarżący musieli osobiście zadawać biegłemu pytania, również strona skarżąca nie wskazała na jakiegokolwiek okoliczności, że ten brak miał istotny wpływ na wynik sprawy, a zwłaszcza zaniżenie wartości rynkowej szacowanej nieruchomości. Wartość ta została przez biegłego ustalona na kwotę 300 000 zł, co stanowi ok. 84% kwoty maksymalnej jaką chciałaby ustalić strona skarżąca. Nie można przy tym zapominać, że w procesie wyceny nieruchomości nie określa się maksymalnej ceny, jak chciałby tego strona skarżąca (zobowiązany) a jedynie kwotę, którą można uzyskać w transakcji rynkowej w dniu, na który wartość została określona. Podstawowym mechanizmem, za pomocą którego dokonywany jest "pomiar" wartości nieruchomości, jest mechanizm sprzedaży licytacyjnej, ostatecznie weryfikujący dokonane wcześniej oszacowanie. Zgodnie bowiem z art. 151 ust. 1 u.g.n., wartość rynkową nieruchomości stanowi szacunkowa kwota, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej. Zatem, wartość rynkowa nieruchomości to jedynie najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku. Faktycznie zaś cenę tę ustala rynek, czyli sami kupujący.

Odnosnie do zarzutu naruszenia art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 144, art. 80, art. 7 i art. 124 § 2 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a. w zw. z § 1 pkt 1, 2 i 4 oraz § 4 ust. 4 rozporządzenia Rady z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Ten ostatni akt w zaskarżonym zakresie stanowi, że rozporządzenie określa:

1)rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości oraz sposoby określania wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i technik wyceny;

2)sposoby określania wartości nieruchomości dla różnych celów, jako przedmiotu różnych praw oraz w zależności od rodzaju nieruchomości i jej przeznaczenia;

4) sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego, zaś § 4 ust. 4 stanowi, że przy metodzie korygowania ceny średniej do porównań przyjmuje się co najmniej kilkanaście nieruchomości podobnych, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości. Wartość nieruchomości będącej przedmiotem wyceny określa się w drodze korekty średniej ceny nieruchomości podobnych współczynnikami korygującymi, uwzględniającymi różnice w poszczególnych cechach tych nieruchomości.

Już chociażby pobieżna analiza zacytowanych przepisów, a zwłaszcza § 4 ust. 4, w kontekście opisowo skonkretyzowanych zarzutów oznacza, że tak naprawdę nie zawierają one przekonywującego wskazania na czym polegało uchybienie tym przepisom i dlaczego uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ani organy egzekucyjne, ani sąd pierwszej instancji nie uchybiły wskazanym wyżej przepisom, w każdym razie na takie skonkretyzowane uchybienie nie wskazała strona skarżąca. Jej zarzuty w istocie ograniczają się do subiektywnej krytyki operatu szacunkowego zawartego w aktach, zwłaszcza w zakresie tych elementów, które kształtowały końcową wycenę przedmiotowej nieruchomości. Zupełnie uszło uwadze skarżącego, że organ egzekucyjny ani sąd pierwszej instancji nie jest władny odnieść się w do tych elementów opinii, które należą do wyłącznej kompetencji biegłego, np. odnośnie do zasadności doboru nieruchomości porównywalnych oferowanych na rynku, zastosowania metody korygowania ceny średniej, czy szczegółowości opisu nieruchomości przyjętych do porównania, jako podstawy wyceny, tym bardziej, że krytyka ma bardzo ogólny charakter.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie została zakwestionowana skutecznie ocena sądu pierwszej instancji, że sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy spełnia zarówno warunki formalne, jak i został oparty na właściwych danych dotyczących szacowanych nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym wychwyceniu cech różniących te nieruchomości od nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących. Operat zawiera dokładny opis nieruchomości, podstawę prawną wyceny, wybór podejścia i metody wyceny, analizę lokalnego rynku nieruchomości w zakresie nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej, jak też przedstawia tok obliczeń oraz wynik końcowy. Do wyceny przyjęto nieruchomości najbardziej zbliżone do nieruchomości będącej przedmiotem wyceny.

Treść operatu jest logiczna, spójna i kompletna, a sporządzona wycena została należycie uzasadniona co do przyjętej wartości wycenianej nieruchomości. Nie znaleziono też jakichkolwiek rozbieżności czy niespójności, które mogłyby mieć istotny wpływ na ustaloną wartość nieruchomości. Wskazanie na ewentualne walory inwestycyjne, jest hipotetycznie możliwe, ale w okolicznościach sprawy niniejsze trudne do obiektywnego zweryfikowania.

Wyroki powiązane (podobne stanowisko)

wyrok NSA z 23 lutego 2023 r., III FSK 3085/20,
wyrok WSA w Poznaniu z 19 sierpnia 2022 r., IV SA/Po 142/22,
wyrok 7 sędziów NSA z 25 września 2000 r., FSA 1/00,
wyrok WSA w Warszawie z 3 czerwca 2022 r., I SA/Wa 2059/21

Wyroki powiązane (odmienne stanowisko)

Przepisy

Dz.U. 2019, poz 2325, **art. 141 § 4, art. 3 § 1, art. 133, Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** - t.j. ; Dz.U. 2017, poz 1257, **art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 81, art. 124 § 2**

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity; Dz.U. 2017, poz 1201, **art. 110s § 1 i § 2 pkt 1, art. 18**

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - tekst jedn. § 1 pkt 1, 2 i 4 oraz § 4 ust. 4 rozporządzenia Rady z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Główne problemy

Operat szacunkowy

Dowód z opinii biegłego

Dopuszczenie dowodu przez sąd administracyjny

Zasada swobodnej oceny dowodów