



Warszawa, dnia 23 marca 2015 r.

**Stanowisko Rady Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych
w sprawie granic weryfikacji przydatności dowodowej operatów szacunkowych
oraz wykładni pojęcia wiedzy specjalnej rzeczoznawcy majątkowego¹**

Organy administracji publicznej, sądy oraz niepubliczne podmioty, których interes prawny powiązany jest z wyceną nieruchomości, weryfikują operaty szacunkowe kierując się szeroko interpretowaną zasadą swobodnej oceny dowodów i własnym uznaniem. Decyzje jednostek administracji publicznej oraz orzeczenia sądów, poprzez niejednorodną wykładnię pojemnych i nieostrych sformułowań odnoszących się do wiarygodności dowodowej operatu, czy prawidłowości toku rozumowania rzeczoznawcy, płynnie traktują granice weryfikacji przydatności dowodowej operatów szacunkowych. W efekcie weryfikacja przydatności dowodowej operatu szacunkowego sprowadza się nierzadko do głębokiej polemiki z zawartością merytoryczną operatu zawierającą elementy tzw. wiedzy specjalnej rzeczoznawcy majątkowego.

Przepis art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje co prawda, że oceny prawidłowości operatu szacunkowego dokonać może jedynie organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych, jednak należy pamiętać, że nie zwalnia to organu administracji publicznej i sądu orzekającego z wymogu oceny wartości dowodowej operatu szacunkowego, wynikającego z obowiązku wszechstronnego rozpatrzenia całego materiału dowodowego (art. 77 k.p.a.), zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.).

Arbitralna krytyka zawartości merytorycznej wycen, praktykowana przez podmioty w różny sposób powiązane z wynikiem wyceny, jest zjawiskiem niepokojącym, podważającym zaufanie i szacunek do zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Dostrzegalny jest tutaj brak uniwersalnych i jednolitych wytycznych rysujących granice weryfikacji przydatności dowodowej operatów szacunkowych.

Rzecznawca majątkowy stoi na straży obiektywnego, a więc bezstronnego, spojrzenia na sprawę wartości nieruchomości. Próba obiektywizacji wartości nieruchomości, w warunkach wolnego rynku, wymaga od rzeczoznawcy majątkowego specyficznej, interdyscyplinarnej wiedzy o uwarunkowaniach prawnych, technicznych, mikro i makroekonomicznych, mających wpływ na cenę, za którą potencjalny, przeciętny nabywca

¹ Stanowisko zostało przyjęte Uchwałą nr 1/03/2015 z dnia 23 marca 2015 r. Rady Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych

gotów jest nabyć szacowaną nieruchomość. Wiedza rzeczoznawcy majątkowego potwierdzona nadanymi mu uprawnieniami, pozwala na określenie wartości rynkowej nieruchomości w sposób najlepiej taką wartość odzwierciedlający. Obiektywnie i bezstronnie określona wartość służyć może następnie do ustalenia ceny sprzedaży, wysokości zabezpieczenia przy udzielaniu kredytu, do ustalenia wysokości aportu do spółki, opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, odszkodowań i do wielu innych celów, przy których zobiektywizowana wartość rynkowa daje gwarancję bezpiecznego i racjonalnego gospodarowania nieruchomościami. Bezpieczeństwo gospodarowania nieruchomościami publicznymi ma gwarantować ściśle uregulowanie i sformalizowanie procesu wyceny nieruchomości w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Określenie wartości nieruchomości jest efektem nie tylko prawnego ale także, a może przede wszystkim, ekonomicznego aspektu wyceny. W procesie szacowania nieruchomości podstawowym zadaniem rzeczoznawcy majątkowego jest odzwierciedlenie reguł właściwego rynku nieruchomości, w tym preferencji nabywców, których nie da się w pełni uwarunkować i ujarzmić przepisami prawa. Istota wartości osadzona jest bowiem w ekonomii, toteż w praktyce nie jest możliwe wywiedzenie wszystkich reguł wyceny nieruchomości z przepisów prawa. Cena, obok obiektywnych przesłanek, ma zawsze elementy subiektywne. Także określenie poziomu wartości, rozumianej jako hipoteza ceny, przez powołanego do tego eksperta nie zlikwiduje dyskrecjonalności wyceny. Nawet najbardziej wszechstronna znajomość rynku nie zapewni w pełni obiektywnego wyniku, dlatego różnice oszacowanych dla tożsamego celu wartości tej samej nieruchomości, nie zawsze świadczą o wadliwie sporządzonych wycenach. Metody porównawcze cechuje bowiem pewna doza subiektywizmu, u którego podstaw leży wybór porównywalnej nieruchomości i opieranie szacunku na danych historycznych. Subiektywizm nie oznacza tutaj rzecz jasna dowolności.

Rada Krajowa Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych prezentuje pogląd, że to właśnie środowisko zawodowe rzeczoznawców majątkowych posiada największe kompetencje do wskazania granicy, gdzie kończy się ocena wiarygodności dowodowej operatu szacunkowego, dokonywana zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, a zaczyna się merytoryczna ocena prawidłowości sporządzenia opinii o wartości, będąca aktualnie wyłącznym uprawnieniem organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego operat szacunkowy stanowi sformalizowaną prawnie opinię rzeczoznawcy majątkowego wydawaną w zakresie posiadanych przez niego wiadomości specjalnych w zakresie szacowania nieruchomości, który tak jak każdy inny dowód podlega ocenie pod względem jego przydatności zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną w art. 80 k.p.a. Jednocześnie w judykaturze konsekwentnie podkreśla się, że weryfikacja operatu szacunkowego, z uwagi na zawartą w nim wiedzę fachową, dla uniknięcia zarzutu przekroczenia przez organ lub sąd granic swobodnej oceny dowodów, nie może być procesem dowolnym i uznaniowym, lecz racjonalnie uzasadnionym, opartym o kryterium zgodności z przepisami prawa, zupełności i czytelności, nie wkraczającym arbitralnie w merytoryczną

zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego (np. orzeczenia NSA w Warszawie z dnia 7 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 1894/12 oraz z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt. I OSK 1169/10). Granice weryfikacji przydatności dowodowej operatu szacunkowego wskazał jednoznacznie Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym tutaj wyroku z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1169/10, stwierdzając co następuje: „*formułując uwagi krytyczne w stosunku do opinii biegłego, (...), sąd orzekający powinien postępować w sposób szczególnie ostrożny i wyważony, a w przypadku stwierdzenia wadliwości opinii, wskazywać konkretne przepisy prawa, których - przy sporządzaniu opinii - biegły winien przestrzegać. Takie postępowanie jest konieczne dla uniknięcia zarzutu przekroczenia przez Sąd granic swobodnej oceny dowodu.*”

Przepis art. 175 ust. 1 ustawy jak również etyka zawodowa zobowiązują rzeczoznawcę majątkowego do zachowania przy szacowaniu nieruchomości szczególnej staranności, która wyraża się m.in. w sporządzaniu operatu szacunkowego w formie uporządkowanej, umożliwiającej prześledzenie toku rozumowania rzeczoznawcy oraz przyjętych przez niego założeń. Zlecający wycenę nieruchomości w ramach prowadzonego postępowania, ma zatem pełne prawo oczekiwać i egzekwować przedłożenia operatu szacunkowego, który będzie sporządzony nie tylko zgodnie z przepisami prawa, ale także w sposób przejrzysty, spójny, logiczny i czytelny, który umożliwi zrozumienie wyrażanych przez rzeczoznawcę opinii, szczególnie tych, które pochodzą z obszaru jego wiedzy specjalnej. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w orzeczeniu z dnia 7.03.2012r. II SA/Gd 895/11, „*O ile bowiem sporządzenie operatu szacunkowego wymaga wiadomości specjalnych i stosownych kwalifikacji, to jednak musi być dokonane w sposób, który umożliwi jego weryfikację, czy to przez organ, czy też przez sąd administracyjny*”. Z drugiej strony trzeba wyraźnie wskazać, że granice weryfikacji operatu szacunkowego powinny się zamykać w katalogu przewidzianych prawem uwarunkowań regulujących proces wyceny. Weryfikujący – odbiorca operatu szacunkowego, nie jest uprawniony do arbitralnej oceny merytorycznej zawartości operatu szacunkowego.

Dopuszczalną weryfikację wyceny należy postrzegać przez pryzmat zachowania określonych prawem warunków dokonywania wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Jak wskazuje ugruntowane przez lata i powołane tutaj orzecznictwo, dokonywana przez sąd lub organ administracji publicznej ocena przydatności dowodowej operatu szacunkowego powinna zostać przeprowadzona pod względem legalności wyceny, w jej aspekcie formalnym i materialnym, tj. ocena powinna polegać na sprawdzeniu czy operat:

- został sporządzony i podpisany przez uprawnioną osobę,
- czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy treści,
- czy nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione aby dokument ten miał wartość dowodową.

Ocena legalności operatu szacunkowego, jako dowodu, może być zatem dokonana przez organ prowadzący postępowanie w granicach obowiązującego prawa, natomiast ocena wykraczająca poza elementy prawne, obejmująca zakres metodologiczny i merytoryczny,

zawierający wiedzę specjalistyczną z zakresu szacowania nieruchomości, może być dokonana wyłącznie przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych. Przepis art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazuje, że oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonać może wyłącznie organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych, co za tym idzie ani organ administracji publicznej, ani sąd nie powinien oceniać prawidłowości warstwy merytorycznej operatu szacunkowego, bowiem nie dysponuje wiedzą specjalistyczną niezbędną przy wycenie nieruchomości, co znajduje potwierdzenie we wskazanym orzecznictwie: wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., I OSK 292/08, LEX nr 529933, WSA w Warszawie z dnia 23.01.2013r. I S.A./Wa 2068/12, WSA w Warszawie z 26.02.2013r. I S.A./Wa 1416/12.

Rada Krajowa Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowym w pełni podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 października 2012 r. I SA/Wa 538/12, że „(...) **organ nie jest zobligowany do analizowania prawidłowości zastosowanych rozwiązań merytorycznych w zakresie zasad sztuki szacowania - sposobu analizy rynku i doboru nieruchomości do porównań, wypracowanych w praktyce szacowania przez środowisko rzeczoznawców, ponieważ nie są to zagadnienia unormowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, ale wiadomości specjalne rzeczoznawcy majątkowego (wiedza branżowa).**”

Także sposób wartościowania cech nieruchomości, wybór metody i sposobu podejścia jej szacowania, jak również przyjęcie właściwego współczynnika korygującego oparty jest na kryteriach stanowiących wiadomości specjalne, o których mowa w art. 84 § 1 k.p.a, znajdujące się poza zakresem kontroli, jakiej w trybie art. 80 k.p.a. co do operatu szacunkowego mogą dokonać organy administracji publicznej (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23.01.2013r. I S.A./Wa 2068/12, WSA w Warszawie z dnia 26.02.2013r. I S.A./Wa 1416/12).”

Za przekroczenie ram weryfikacji formalnej wyceny można uznać ponadto formułowanie zarzutów dotyczących wartości kwotowych lub procentowych wag cech rynkowych w procesie wyceny, czy kwestionowanie przyjętej metody wyceny, jeżeli stanowiła ona jedną z dopuszczalnych przepisami prawa metod ze względu na cel wyceny. Za dopuszczalne w ramach weryfikacji legalności operatu szacunkowego można natomiast uznać sformułowane w tym zakresie wątpliwości, jeżeli wskazane elementy operatu są niejasne lub niewystarczająco uzasadnione.

Prezentowane stanowisko oparte jest na utrwalonej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wykładni przepisów art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a., odnoszących się do ogólnych reguł oceny materiału dowodowego, w tym zasady swobodnej oceny dowodów.