

NIERUCHOMOŚCI PRZEZNACZONE LUB ZAJĘTE POD DROGI – STUDIUM PROCEDUR OKREŚLENIA WARTOŚCI W CELU USTALENIA ODSZKODOWANIA LUB WYKUPU



Marcin Czarnecki
Rzecznawca Majątkowy Nr 3911

Streszczenie

Autor publikacji stawia pytania w kwestii właściwego podejścia do wyceny nieruchomości drogowych na tle obowiązujących przepisów. W artykule wskazano subiektywny punkt widzenia przy ustalaniu przedmiotu wyceny i określaniu nieruchomości podobnych. Złożoność sytuacji, w których dokonuje się szacowania gruntów zajętych lub przeznaczonych pod drogi przedstawiono na przykładach, w zależności od ścieżki prawnej i celu operatu szacunkowego. Omówiono problematykę podziału nieruchomości drogowych na grunty zajęte oraz przeznaczone pod drogi oraz związaną z tym różnicę podejść i metodologii wyceny. Ponadto w tekście zamieszczono propozycje zmian obowiązujących przepisów rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości oraz zaprezentowano projekt standardu drogowego.

Słowa kluczowe

nieruchomości drogowe, standard drogowy, odszkodowanie, zasada korzyści

1. Wstęp

Na przełomie ostatnich dwóch dekad ukształtowały się w Polsce normy legislacyjne stymulujące rynek tzw. nieruchomości drogowych. Segment rynku, który w okresie początków transformacji gospodarczej znajdował się w początkowej fazie rozwoju, obecnie stanowi istotny element w kształtowaniu cen nieruchomości. Skok cywilizacyjny po wejściu Polski do Unii Europejskiej wywołał nowe zadania, polegające na budowie dróg i autostrad. Problem wykupu lub przejęcia nieruchomości pod drogi publiczne przysparzał wiele trudności proceduralnych, szczególnie związanych z wartością rynkową, która stanowi podstawę nabycia lub ustalenia odszkodowania. W związku z tym pojawiły się nowe wyzwania w zakresie szacowania nieruchomości w sektorze drogowym. Nawet pomimo obowiązującego rozporządzenia, w celu ułatwienia procedury wywłaszczeniowej, uchwalono specustawę drogową, w której pro-

blem pozyskiwania gruntów rozwiązano regulacjami wykraczającymi poza ogólne zasady ustalania wysokości odszkodowania. Następnie zaadaptowano te zasady do regulacji pozaustawowych, sformułowanych w rozporządzeniu w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [Rozporządzenie 2004]. Niestety, usankcjonowanie prawne kwestii wyceny nieruchomości drogowych w §36 rozporządzenia [2004], nie spowodowało rozwiązania problemu. Następstwem wejścia w życie i jego późniejszych nowelizacji były interpretacje, ekspertyzy i pisma wyjaśniające, kierowane do organów decyzyjnych oraz rzeczoznawców majątkowych. Zarówno organizacje zawodowe, jak i organy ministerialne, wbrew wielu próbom, nie stworzyły jednolitej wykładni wyceny nieruchomości służących budowie arterii komunikacyjnych. Właściwie do dziś problem właściwego określania wartości tego rodzaju nieruchomości jest aktualny, co wydłuża czas postępowań i generuje pracę sądom, organom jednostek samo-

rządu terytorialnego oraz różnym komisjom opiniującym.

Problem kumuluje setki obciążonych wadami postępowań i sprowadza się do ogromnego zaangażowania zasobów ludzkich i kapitałowych w skali kraju. Według aktualnie obowiązujących reguł, jeśli grunty wydzielono z terenów inwestycyjnych, wykup lub odszkodowanie musi odbywać się z poszanowaniem prawa własności za ceny tych terenów, a nie wysokości cen gruntów umownie nazywanych jako drogowe. W przypadku terenów innych, niż inwestycyjne (np. rolnych), nieruchomości, zgodnie z zasadą korzyści, nabywana lub zajmowana jest z przyjęciem wartości jak dla gruntów o przeznaczeniu komunikacyjnym. Czy właścicielowi trudno byłoby zaakceptować zaoferowanie ceny według obrotu gruntami rolnymi? Czy opisana powyżej zasada jest właściwa i spełnia warunki słusznego konstytucyjnie odszkodowania? Próba analizy problemu i odpowiedzi na tak postawione pytanie jest kluczem dla niniejszej publikacji.

2. Nieruchomość przeznaczona, wydzielona, nabywana, zajęta lub przejęta pod drogę

Według systematyki, zawartej w §36 ust. 3 rozporządzenia [2004] nieruchomości drogowe można podzielić na wydzielone i zajęte pod drogi. Jednak podstawową kwestią, która wymaga ustalenia, jest zdefiniowanie algorytmu postępowania rzeczoznawcy majątkowego w zależności od tego, czy poza wydzieleniem lub zajęciem, nieruchomość jest również przeznaczona pod drogę. W nomenklaturze rozporządzenia [2004, §36 ust. 6] wyróżnia się łącznie nieruchomości: przeznaczone, wydzielone, nabywane, zajęte lub przejęte pod drogi. Usystematyzowanie tych pojęć pozwoli na dobór algorytmów wdrażanych odpowiednio przy określaniu wartości nieruchomości.

Podstawowym zagadnieniem, które determinuje postępowanie szacowania, jest podział nieruchomości na dwie kategorie: przeznaczone i nieprzeznaczone pod drogi. Pozostałe pojęcia, które występują w słowniku rozporządzenia [2004], wynikają z różnych procedur powodujących powstanie, wydzielenie, nabycie drogi czy z regulujących norm prawnych. Wydzielenie drogi następuje najczęściej w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami [Ustawa 1997]. Wówczas z wydzieleniem w trybie innym, niż na wniosek właściciela związane jest nabywanie gruntów pod drogi, które jest niczym innym jak umową sprzedaży. Nabycie występuje w szeregu innych sytuacji, które nie są uwarunkowane przejęciem drogi, czyli wywłaszczeniem za słusznym odszkodowaniem, jak jest w przypadku dróg zajmowanych lub przejmowanych z mocy prawa.

W przypadku gruntów zajętych pod drogę należy przytoczyć ustawę Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [Ustawa 1998, art. 73 ust. 1], zgodnie z którą nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne z dniem 1 stycznia 1999r. stały się z mocy prawa własnością tych jednostek za odszkodowaniem. Cytowany przepis znajduje zatem zastosowanie wobec wszystkich nieruchomości spełniających określone warunki, niezależnie od okoliczności, w jakich

nastąpiło zajęcie nieruchomości i wybudowanie drogi publicznej. Z racji upływu czasu i sukcesywnej regulacji stanów prawnych takich nieruchomości, drogi zajęte coraz rzadziej są przedmiotem wycen. W końcu z przejęciem drogi mamy do czynienia wówczas, jeśli następuje ono z mocy prawa, czyli bez woli właściciela, za odszkodowaniem. Najczęstszym przypadkiem przejęcia jest droga wydzielona w wyniku podziału w trybie art. 98 [Ustawa 1997] dokonanego na wniosek właściciela. Wówczas działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela nieruchomości, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Podobnie wygląda sytuacja dróg przejmowanych w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Ustawa 2003b].

W prostym tłumaczeniu różnica między nieruchomością przeznaczoną a przejętą pod drogę polega na tym, że w przypadku tej pierwszej mamy do czynienia z dłuższą procedurą prowadzącą do przejścia prawa (nabycie, wywłaszczenie). Przeniesienie to następuje zgodnie z ustalonym przepisami postępowaniem lub czynnikami poprzedzającymi zawarcie umowy. Nieruchomość jest najpierw przeznaczana w jakimś trybie planistycznym pod drogę, a następnie dokonuje się przeniesienia własności. W przypadku nieruchomości zajętej pod drogę przeniesienie własności jest dokonywane z mocy przepisu lub na podstawie decyzji, niekoniecznie z udziałem procesu planistycznego. Wówczas nieruchomość może posiadać inne przeznaczenie, niż pod komunikację publiczną.

Niestety zarówno przepisy, jak i sytuacje życiowe implikują wiele mutacji, które nie zawsze są łatwe do przetransponowania na właściwe procedury szacowania nieruchomości drogowych.



2.1. Nieruchomości przeznaczone pod drogę

W świetle art. 154 [Ustawa 1997], przeznaczenie określone jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) lub w decyzji o warunkach zabudowy (decyzja WZ). W przypadku braku studium lub decyzji WZ, uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości. Znaczenie pojęcia „przeznaczenie nieruchomości” jest o tyle istotne, że wpływa na ustaloną w procesie szacowania wartość rynkową nieruchomości. Szczególne wątpliwości powstają, jeśli przeznaczenie ustalone jest w oparciu o studium czy faktyczny sposób użytkowania. Nieco mniej kontrowersyjne jest przeznaczenie wynikające z warunków zabudowy, gdyż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa 2003a] zakłada dla decyzji WZ podobne skutki, jak dla planu miejscowego.

Kluczem do zrozumienia pojęcia, który rozwiązuje szereg problemów związanych z określaniem wartości rynkowej, jest koncepcja ustalania przeznaczenia wyłącznie na podstawie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie warunków zabudowy, tudzież decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Zgodnie z art. 140 kodeksu cywilnego [Ustawa 1964] w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Ograniczeniem korzystania z nieruchomości jest zatem społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości. Przepisy regulujące przeznaczenie znajdują się w aktach prawa miejscowego. Potwierdzenie kodeksowego zapisu znajduje się w art. 6 [Ustawa 2003a]. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Dodatkowo zgodnie z art. 4 ustawy [2003a] ustalenie

przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Niestety ustawodawca, wychodząc na przeciw chaosowi planistycznemu, ujął w ustawie o gospodarce nieruchomościami [Ustawa 1997, art. 154] dodatkowe elementy, które należy uwzględnić w przypadku, gdy na nieruchomości nie występuje plan miejscowy. Mianowicie zrównał rangą decyzję o warunkach zabudowy (tudzież o lokalizacji inwestycji celu publicznego) z kierunkami zagospodarowania zapisanymi w studium, dopuszczając dowolność wyboru. Nadto wprowadził faktyczny sposób użytkowania jako element oceny przeznaczenia. W tak kazuistycznym stanie trudno mieć pretensje do rzeczoznawców majątkowych, którzy ustalają przeznaczenie nieruchomości w obligowany ustawowo sposób.

Zrównanie stanów planistycznych jest niekompatybilne, nie tylko z punktu widzenia przepisów ustawy [2003a], ale przede wszystkim z rynkiem nieruchomości, który nie przywiązuje takiego znaczenia do studium, jak do decyzji o warunkach zabudowy, nie wspominając o planie miejscowym. Wpływ studium na cenę rynkową może być zauważalny w przypadku nieruchomości, dla których niemożliwe jest ustalenie warunków zabudowy. Dotyczy to zwłaszcza dużych terenów inwestycyjnych. Racjonalny inwestor nie nabędzie nieruchomości bez potwierdzenia dopuszczalnego sposobu jej zagospodarowania w formie decyzji. Dla właściciela taka sytuacja jest również korzystniejsza, gdyż w braku oczywistych przesłanek dla zagospodarowania, uzyskanie warunków zabudowy radykalnie winduje cenę rynkową. Wbrew temu schematowi – w Poznaniu – transakcje nieruchomości, dla których obowiązuje wyłącznie studium występują, lecz należą do zdecydowanej mniejszości.

Przeniesienie własności nieruchomości przeznaczonych, a nie zajętych pod drogę, w trybie administracyjnym następuje najczęściej na podstawie art. 98 Ustawy [Ustawa 1997]. Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne, których podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Za działki te przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Jeżeli postępowanie o podział nieruchomości zostało wszczęte z urzędu (Ustawa 1997, art. 97 ust. 3) lub na wniosek zarządu drogi [Ustawa 1985, art. 22 ust. 3], to nie powstaje skutek w postaci przejścia własności działki drogowej. Wydzielone pod drogę działki pozostają nadal własnością właściciela, a ich nabycie na rzecz podmiotu publiczno-prawnego może nastąpić w drodze umowy cywilnoprawnej lub poprzez wdrożenie procedury wywłaszczeniowej.

2.2. Nieruchomości zajęte lub przejęte pod drogę

Według orzecznictwa sądów administracyjnych zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną oznacza urządzenie na niej drogi zaliczanej do odpowiedniej kategorii dróg publicznych. Przez określenie to należy rozumieć zajęty pas gruntu w ramach linii rozgraniczających drogę obejmujący zarówno jezdnie, jak i chodniki, ścieżki rowerowe, miejsca postojowe i parkingi, latarnie, zieleń przydrożną, sieci: wodociągowe, ciepłownicze, kanalizacji deszczowej i ściekowej, usytuowane na nim obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu [NSA 2016]. Innymi słowy, pojęcie to wyczerpuje usytuowanie na nieruchomości pasa drogowego lub jego części.

Można zgodzić się z takim stwierdzeniem, jednak droga nie powstaje w sposób nieoczekiwany. Często proces inwestycyjny trwa wiele lat: od momentu planowania, projektowania, po urządzenie

i kategoryzację drogi publicznej. Jak zatem należy interpretować zajęcie lub przejęcie nieruchomości?

Do zajęcia nieruchomości na cele drogowe dochodzi w związku z uregulowaniem stanów prawnych nieruchomości zajętych pod drogi publiczne w trybie art. 73 ustawy z dnia 13.10.1998r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [Ustawa 1998] oraz w oparciu o ustawę z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Ustawa 2003b]. Artykuł 73 wspomnianej ustawy reguluje wywłaszczenie nieruchomości prywatnych zajętych pod drogi publiczne i ma charakter porządkujący sytuacji faktyczne, jakie zaistniały przed 1999 rokiem. Realizacja tego przepisu następuje poprzez decyzję wojewody, która potwierdza, że konkretna nieruchomość została wywłaszczona z dniem 01.01.1999r. z mocy prawa. W tym przypadku droga faktycznie istnieje, tzn. jest urządzona i nazwana.

Zagadnieniem rozstrzygającym kwestię przejęcia jest możliwość władania nieruchomością przez jednostkę samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, którą gwarantuje prawo. Przejęcie nieruchomości pod drogi publiczne wiąże się z przejściem z mocy prawa własności lub użytkowania wieczystego, czego konsekwencją jest władanie nieruchomością. Innymi słowy, przez drogę zajętą lub przejętą rozumie się nieruchomość, która z mocy prawa, niezależnie od przeznaczenia, staje się własnością organów publicznych.

Podstawowym z analizowanych przypadków przejęcia nieruchomości pod drogi odbywa się w trybie tzw. specustawy [Ustawa 2003b]. Procedura przejęcia nieruchomości została w tym przypadku uproszczona do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przeniesienie praw do nieruchomości następuje po uprawomocnieniu się decyzji.

Reasumując, aby rozróżnić nieruchomości zajęte/przejęte i przeznaczone pod drogi, należy posługiwać się kryterium sposobu przeniesienia własności. Nieruchomości zajęte pod drogi przechodzą z mocy prawa na własność jednostek samorządowych lub Skarbu Państwa za odszkodowaniem, natomiast przeznaczone stanowią rezultat planowania przestrzennego oraz mogą przechodzić z mocy prawa lub drodze umowy przeniesienia praw.

3. Rozporządzenie – podstawowe zasady wyceny nieruchomości drogowych

Podstawę do określania wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stanowi przepis §36 rozporządzenia [2004]. Od dłuższego czasu stanowi on podstawową normę określającą zasady wyceny nieruchomości drogowych. Niestety od lat prowadzone są nieskuteczne starania nad opracowaniem standardu „drogowego”, który doregulowałby procedury szacowania tego typu nieruchomości.

Założenia wytycznych rozporządzenia nie przewidują możliwości dochodzenia przez dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe odszkodowań z tytułu utraty wartości na skutek zmiany przeznaczenia. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa 2003a], decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu mogą wywołać taki sam skutek w postaci obniżenia lub wzrostu wartości nieruchomości, jak przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Świadczy o tym art. 63 ust. 3 ustawy [2003a]: jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio.

Reasumując, przepisy ustaw [Ustawa 2003a, Ustawa 1997] wskazują na algorytm i regulują procedurę, która umożliwi wycenę nieruchomości drogowych na podstawie cen transakcyjnych uzyskiwanych w obrocie takimi nieruchomościami oraz dopuszczają ustalenie odszkodowania z tytułu utraty wartości na skutek zmiany przeznaczenia. W każdej sytuacji dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, która została przeznaczona na realizację inwestycji drogowej. W takim przypadku właściciel nieruchomości mógł uzyskać równowartość wartości nieruchomości drogowej oraz kwotę odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na podstawie przepisów ustawy [2003a]. Prosta kalkulacja wskazuje, że wysokość ewentualnego odszkodowania będzie odpowiadać różnicy między wartością nieruchomości, jaką miała ona przed przeznaczeniem jej na cele drogowe, a war-

tością nieruchomości drogowej. Tym samym właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości uzyskałby pełne odszkodowanie równe wartości utraconej nieruchomości.

Niestety obowiązujące przepisy niejako ignorują opisany powyżej algorytm dwuinstancyjności, który winien polegać na łączeniu odszkodowania z tytułu utraty wartości na skutek zmiany przeznaczenia z odszkodowaniem za drogę. Przepisy Rozporządzenia [2004, §36 ust. 1] nakazują bowiem pominięcie ustaleń decyzji o: warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustaleniu lokalizacji autostrady, ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, lokalizacji drogi lub zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, na podstawie której ustalona została lokalizacja inwestycji drogowej [Rozporządzenie 2004, §36 ust. 5]. W przypadku nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję budowy drogi decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego niewykluczone jest rozszczenie odszkodowawcze właściciela realizowane trybie art. 36 [Ustawa 2003a]. W sytuacji zbiegu roszczeń, które nastąpią po wydaniu ww. decyzji, niewykluczona jest okoliczność, w której właściciel uzyska podwójne odszkodowanie. Najpierw z tytułu obniżenia wartości w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa 2003a], a następnie z tytułu wywłaszczenia, w oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami [Ustawa 1007, art. 134] i rozporządzenie wykonawcze [Rozporządzenie 2004, §36 ust. 1].

Specjalne uprawnienia wprowadza ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Ustawa 2003b]. Nabywanie nieruchomości w trybie przepisów tej ustawy wyłącza przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Decyzja o zezwoleniu na realizację drogi, wydana w trybie specustawy [Ustawa 2003b], nie powoduje roszczeń odszkodowawczych z racji zmiany wartości. Jednak w tym przypadku działa tzw. zasada korzyści, o której mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami [Ustawa 1997, art. 134].

W celu dostosowania zasad wyceny do szeregu sytuacji, w tym niwelacji skutków rozbieżnych wartości w operatach szacunkowych, w Rozporządzeniu [2004] wprowadzono zasadę, aby przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub

przejęte z mocy prawa, wartość określana była na podstawie stanu z dnia wydania decyzji, według aktualnego sposobu użytkowania, przed wydaniem decyzji. Zapis §36 ust. 1 [Rozporządzenie 2004] stanowi wypełnienie tzw. zasady korzyści z art. 134 [Ustawa 1997], która stanowi, że przy ustalaniu wysokości odszkodowania uwzględnia się aktualny sposób użytkowania nieruchomości, chyba że przeznaczenie nieruchomości zgodne z celem przejęcia powoduje wzrost jej wartości.

Przez aktualny sposób użytkowania należy rozumieć dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości, obowiązujące w dacie wydania decyzji, ustalone zgodnie z art. 154 [Ustawa 1997]. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenie ustala się na podstawie studium lub decyzji o warunkach zabudowy terenu. W przypadku, gdy brak jest studium lub decyzji o warunkach zabudowy uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości. W tym miejscu należy pamiętać o ostrożności w porównywaniu poszczególnych stanów planistycznych. Przeznaczenie jest bowiem jednym z elementów, które determinują podobieństwo nieruchomości. Wyraz temu daje art. 4 ust. 16 [Ustawa 1997], który wyjaśnia, że nieruchomość porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny winna posiadać m.in. podobne przeznaczenie, ale czy przeznaczenie wraz ze wszystkimi surrogatami wskazanymi w art. 154 Ustawy [1997]? Szerszej o tym zagadnieniu w dalszej części publikacji. Mieszanie nieruchomości podobnych, których przeznaczenie ustalone zostało w oparciu o różne z wymienionych źródeł, wymaga przeprowadzenia dowodu na okoliczność ich wpływu na wartość. Poza wymienionym argumentem prawnym, decydujące znaczenie ma rynek nieruchomości, który najczęściej rozróżnia wysokość ceny w poszczególnych stacjach planistycznych.

Zgodnie z §36 ust. 2 [Rozporządzenie 2004], jeżeli na lokalnym i regionalnym rynku nieruchomości brak jest wystarczającej liczby transakcji rynkowych, wartość nieruchomości określa się w podejściu kosztowym. Zgodnie z zasadami podejścia kosztowego, wartość nieruchomości stanowi sumę wartości gruntu oraz części składowych. W praktyce, wartość odtworzeniową określa się z reguły w przypadku nieruchomości zabudowanych. Przy wycenie nieruchomości drogowych, niemożliwe lub nieprawdopodobne jest pozyskanie transakcji nieruchomościami zabudo-

wanymi, gdyż nieruchomości zabudowane, które są przeznaczone pod drogi, występują w obrocie bardzo sporadycznie. Zatem właściwe jest oszacowanie jako sumy wartości gruntu o przeznaczeniu drogowym i kosztów np. odtworzenia części składowych. Kontestować można jednak ograniczenie analizowanego rynku do lokalnego i regionalnego, co jest w oczywisty sposób sprzeczne z §26 ust. 1 Rozporządzenia [2004]. W uzasadnionych przypadkach sięgnięcie do transakcji z rynku krajowego jest wręcz konieczne, więc trudno polemizować ze słusznością tego punktu rozporządzenia.

Zapis §36 ust. 3 [Rozporządzenie 2004] stanowi zmodyfikowaną próbę realizacji zasady zawartej w art. 134 ust. 4 [Ustawa 1997], zgodnie z którym, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Zapis analizowanego paragrafu wprowadza modyfikacje w stosunku do treści ustawy, co powoduje zamieszanie i niepotrzebne nieporozumienie na płaszczyźnie wyceny. Rozporządzenie [2004] ogranicza się mianowicie do powiększania wartości nieruchomości nie więcej niż o 50%, po zbadaniu, czy zależność opisana w Ustawie [1997] zachodzi. W myśl tego przepisu rzeczoznawca majątkowy ustala stawkę procentową, która będzie stanowiła o powiększeniu wartości nieruchomości tak, aby ostateczna wartość nieruchomości odpowiadała przepisom Ustawy [1997]. Jednak z punktu widzenia zasady korzyści, treść Rozporządzenia [2004] nie jest zbieżna z Ustawą [1997], gdyż w akcie nadrzędnym nie ma mowy o stosowaniu sztywnego zwiększenia wartości. Przeciwnie, podstawą do ustalenia odszkodowania jest wartość, która jest korzystniejsza dla właściciela. Użycie sztucznego współczynnika powoduje ryzyko związane z błędami w oszacowaniach, a także zagrożenie niesłusznego podwyższenia wartości nieruchomości. Zamienne wykorzystanie tego ustępu rozporządzenia w relacji do art. 134 [Ustawa 1997] nie ma formy dowolnej, gdyż może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji braku transakcji drogowych. W tym przypadku winno się wyeksponować warunki, w których §36 ust. 3 [Rozporządzenie 2004] ma zastosowanie, o czym będzie mowa w dalszej części publikacji dotyczącej tzw. zasady korzyści.

Przepis §36 ust. 4 [Rozporządzenie 2004] reguluje sytuację, w której przeznaczenie nieruchomości zostało ustalone pod realizację inwestycji drogowych przed wydaniem decyzji. Tym samym, przy zastosowaniu zasad określonych w ust. 1–3 [Rozporządzenie 2004, §36], określeniu wartości podlega nieruchomości drogowa, która w dacie wydania i uprawomocnienia się decyzji posiadała przeznaczenie drogowe. Jednocześnie ustawodawca dopuścił okoliczności, w których na rynku nie występują dane transakcyjne nieruchomości drogowych. Wówczas uzasadnia się przyjęcie przeznaczenia nieruchomości przeważających wśród gruntów przyległych.

Zabieg taki bardziej sprawdza się na rynkach słabo rozwiniętych, gdzie ceny nieruchomości kształtują się na względnie niskim poziomie. W przypadku terenów cenniejszych, proporcja między cenami gruntów przyległych, a cenami nieruchomości drogowych stanowi przespaść, która może powodować konflikty i rozbieżności wycen różnych rzeczoznawców majątkowych.

Według §36 ust. 5 [Rozporządzenie 2004] przez pojęcie decyzji rozumie się decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady, decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi lub decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W przepisie przyjęto równorzędność decyzji wydanych w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z decyzjami wydanymi w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, pomimo, że pierwsza wywołuje roszczenia odszkodowawcze z tytułu obniżenia wartości.

W świetle opisanych uwarunkowań, powyższe założenie jest niejasne, gdyż wkracza w obszar nieruchomości przeznaczonych i przejmowanych pod drogi, których status jest nieco odmienny od nieprzeznaczonych i przejmowanych. W świetle art. 11i ust. 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Ustawa 2003b] nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Z przedmiotowej

regulacji wynika, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana niezależnie od tego, czy dany teren jest objęty planem miejscowym, zaś ustalenie lokalizacji drogi publicznej w tej decyzji może nastąpić niezależnie od zgodności z ustaleniami tego planu. Dodatkowo złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID), powoduje w dłuższej perspektywie utratę ważności decyzji o warunkach zabudowy wydanych przed wejściem w życie tej ustawy (Ustawa 2003b, art. 41 ust. 3)¹. Zatem zasady wynikające z Ustawy [2003a] nie mają zastosowania do spraw regulowanych przez drugą z analizowanych ustaw. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej stanowi rodzaj skonsolidowanego orzeczenia administracyjnego, które łączy decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi z decyzją podziałową i pozwoleniem na budowę. Zatem oprócz pozwolenia na budowę, decyzja wywłaszcza nieruchomości znajdujące się w pasie inwestycji, a także zatwierdza nowe granice działek gruntu.

Reasumując zrównanie skutków wynikających z wydania poszczególnych decyzji enumeratywnie wymienionych w analizowanym punkcie, wprowadza niejasność przy określeniu wartości nieruchomości w poszczególnych przypadkach. Należy bowiem pamiętać o akcentowanej w publikacji perspektywie zbiegania się różnych odszkodowań: raz w związku z przeznaczeniem, a dwa – w związku z wywłaszczeniem w myśl zasady korzyści.

Wreszcie §36 ust. 6 [Rozporządzenie 2004] stanowi o odpowiednim stosowaniu zasad rozporządzenia do określania wartości nieruchomości przeznaczonych, wydzielonych, nabywanych, zajętych lub przejętych pod drogi, wskazując katalog możliwych zastosowań. Według brzmienia tego punktu rozporządzenia zasady w nim opisane mają charakter uniwersalny i mogą być stosowane w różnych sytuacjach występujących w rzeczywistości. Trudno jednak nie zwrócić uwagi, że wymienionemu wachlarzowi zastosowań nadano równe uprawnienia. W kontekście przedstawionych argumentów za klasyfikacją nieruchomości powstałych w trybie różnych przepisów, a szczególnie przejętych i zajętych oraz przeznaczonych pod drogi, należy uznać powyższy zapis za wymagający doprecyzowania.

¹ Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydane do dnia wejścia w życie ustawy, a dotyczące dróg objętych niniejszą ustawą, pozostają w mocy do dnia 31 grudnia 2020r., chyba że uprawniony podmiot złoży przed upływem tego terminu wniosek o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na podstawie niniejszej ustawy.

4. Zasada korzyści – ustawowe prawo do słusznego odszkodowania

Istota zasady korzyści sprowadza się do stwierdzenia, że wartość nieruchomości powinna odpowiadać wartości najkorzystniejszej dla wyłączonego. W uproszczeniu oznacza to przykładowo, że jeżeli ceny rynkowe nieruchomości rolnych wykazują niższe ceny, aniżeli ceny rynkowe nieruchomości drogowych, które stanowią cel wyłączenia, to wartość nieruchomości powinna zostać określona jak nieruchomości drogowych. Zasada zawarta w przepisie art. 134 [Ustawa 1997] oparta jest na założeniu, że odszkodowanie nie może pomijać zwiększenia wartości spowodowanego przeznaczeniem na cel publiczny. Jeśli więc takie zwiększenie wartości nastąpi, wyłączenie powinien otrzymać odszkodowanie, którego podstawy nie będzie stanowił wartość nieruchomości określona z uwzględnieniem dotychczasowego (aktualnego) sposobu użytkowania, lecz wartość określona z uwzględnieniem alternatywnego sposobu użytkowania, wynikającego z przeznaczenia tej nieruchomości na cel publiczny – np. pod drogę publiczną.

W tym miejscu warto przeanalizować czym jest aktualny i alternatywny sposób użytkowania, gdyż brak definicji ustawowej rodzi niejasności, także wśród rzeczoznawców majątkowych.

Aktualny sposób użytkowania oznacza takie zagospodarowanie nieruchomości, które jest możliwe i dopuszczalne z punktu widzenia prawa, w tym prawa miejscowego. Innymi słowy aktualny sposób użytkowania winien odzwierciedlać rzeczywistą wartość nieruchomości. Przeznaczenie ustala się stosownie do art. 154 [Ustawa 1997]. W przypadku braku prawa miejscowego, wartość określa się przyjmując przeznaczenie w studium lub decyzji o warunkach zabudowy, a ostatecznie według faktycznego sposobu użytkowania, który często mylony jest z aktualnym sposobem użytkowania.

Alternatywny sposób użytkowania oznacza perspektywiczne wykorzystanie nieruchomości dla celów innych, niż aktualnie dopuszczalne. W przypadku nieruchomości drogowych alternatywny sposób użytkowania nieruchomości różni się, jeśli nieruchomość nie była dotychczas przeznaczona pod drogę. Alternatywnym sposobem użytkowania

jest zawsze cel publiczny, zgodny z wyłączeniem. Zatem w przypadku, jeśli nieruchomość była przeznaczona pod drogę, aktualny sposób odpowiada alternatywnemu. Sporną kwestią, która wymaga szerszej dyskusji jest fakt, czy można badać podobieństwo tych przeznaczeń. W praktyce występują sytuacje, w których przeznaczenie dla aktualnego sposobu użytkowania wynika np. ze studium, zaś dla alternatywnego z decyzji, o której mowa w §36 ust. 5 Rozporządzenia [2004]. W takich przypadkach wartość nieruchomości może być różna w poszczególnych stanach planistycznych.

Z zasadą opisaną powyżej związane jest pojęcie słusznego odszkodowania. Konstytucyjna zasada, zgodnie z którą wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997, art. 21 ust. 1] oznacza, iż słusne odszkodowanie jest główną przesłanką wyłączenia. Określenie wysokości odszkodowania powinno być słusne, a zatem ekwiwalentne do wartości wyłączonej nieruchomości, pozwalające na odtworzenie rzeczy. W prostym ujęciu, jeśli na cel publiczny przejmowana jest nieruchomość, która

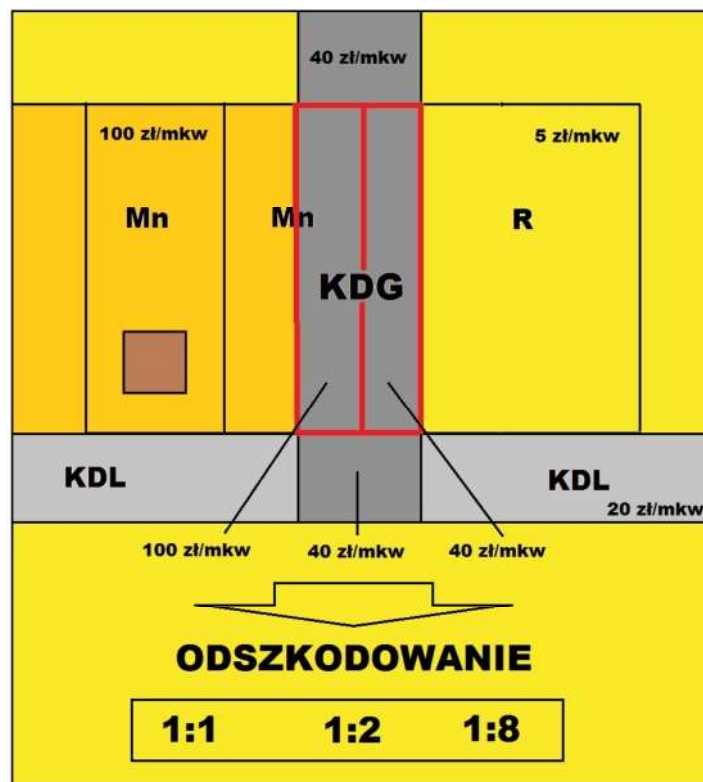
przed wdrożeniem postępowania decyzyjno-wyłączeniowego posiadała cechy gruntu inwestycyjnego (np. funkcja gospodarcza, mieszkaniowa itp.), wysokość odszkodowania winna opierać się o wartość odpowiadającą temu gruntowi. W ten sposób właściciel może nabyć podobną nieruchomość do wyłączonej. Reguła ekwiwalentności jest nieco mniej zrozumiała i nierównorzędna w przypadku właścicieli nieruchomości, które generują niższą wartość, niż zgodnie z celem publicznym (np. funkcja rolnicza). Kryterium wyboru jest tu wyższe odszkodowanie wynikające z zasady korzyści.

Wątpliwa jest druga sytuacja, w której za nieruchomości o niskich notowaniach rynkowych, właściciel otrzymuje odszkodowanie stanowiące wielokrotność jej wartości. Można w tym miejscu postawić tezę, że taki właściciel uzyskuje znaczne przysporzenie majątkowe, gdyż za cenę gruntu wyłączonego może nabyć wielokrotnie więcej niż posiadał. Takiego komfortu nie posiada właściciel z wariantu pierwszego. Trudno zatem uzasadnić dwoistość obchodzenia się z prawem własności, zwłaszcza z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej.

Zasadę przedstawiono na Rysunku 1.

Rysunek 1

Przykład zastosowania zasady korzyści



Skoro odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczupleniem dla właściciela, to czy ze względu na ustawowy sposób obliczania odszkodowania, powinno być wzbogaceniem? Biorąc pod uwagę równość traktowania własności, powinno to być odszkodowanie ekwiwalentne, a więc dające wywłaszonemu możliwość odtworzenia rzeczy przejętej przez państwo czy jednostkę samorządową. Tylko pełne odszkodowanie w znaczeniu pełnego wyrównania praw (korzyści) utraconych przy wywłaszczeniu, traktowane może być jako przejaw dochowania ochrony własności.

Inne podejście do procesu ustalania wysokości odszkodowań wymaga jednak znaczących zmian legislacyjnych na poziomie ustawy, zatem należy pochylić się nad algorytmem wyceny w obowiązującym stanie prawnym. Problem w tym przypadku może leżeć nie w złym prawie, ale w sposobie szacowania oraz podejściu do przedmiotu wyceny i nieruchomości podobnych. Prawidłowe zdiagnozowanie tego przedmiotu daje rzeczoznawcy majątkowemu podstawę do wyboru nieruchomości podobnych. Trzeba pamiętać, że każdorazowo w przypadku wycen drogowych należy uwzględnić bezpośrednie sąsiedztwo i otoczenie nieruchomości. W szczególności konieczne jest zapewnienie takiego sposobu badania wartości nieruchomości, aby uwzględniała ona nie tylko stan prawny, ale także stan faktyczny i stan otoczenia nieruchomości [WSA Bydgoszcz 2014]. Wówczas do określenia wartości nieruchomości położonej na terenach rolnych przyjmuje się transakcje gruntami usytuowanymi na terenach rolnych, a najlepiej wydzielonymi z tych terenów. Analogicznie do określenia wartości nieruchomości drogowej położonej w sąsiedztwie terenów inwestycyjnych za kryterium poszukiwania transakcji przyjmujemy bezpośrednie otoczenie.

Niestety często powtarzalnym błędem w operatach szacunkowych jest dopuszczanie do porównania transakcji wszelkiej kategorii nieruchomości, które dotyczą inwestycji drogowych. Wówczas dochodzi do kuriozalnych sytuacji (Rysunek 1), kiedy w obrocie pojawiają się nieruchomości wydzielone z terenów inwestycyjnych „mn” (100 zł/m²), których cena odbiega ewidentnie od cen nieruchomości drogowych (40 zł/m²). Wówczas, jeśli w danym rejonie wystąpi wykup takich nieruchomości, następujące po sobie umowy będą oparte o wyższe ceny transakcyjne. Taka spirala jest niebezpieczna, gdyż prowadzi do windowania cen i niesłusznie zawyżonych odszkodowań. Co warte podkre-

ślenia, powyższe warunki mogą zaistnieć zarówno na gruncie odszkodowań jak i wykupu nieruchomości pod drogi, gdyż §36 ust. 6 dyktuje stosowanie ust. 1–4 odpowiednio [Rozporządzenie 2004]. Zatem nawet jeśli zdefiniowane jest przeznaczenie drogowe w postaci decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy, to przy określeniu wartości nie uwzględnia się jej ustaleń [Rozporządzenie 2004, §36 ust. 1].

Dlatego szczególne znaczenie ma otoczenie i pochodzenie nieruchomości podobnej. Przy doborze transakcji decydującym kryterium, poza innymi cechami rynkowymi, winno być badanie najbliższego otoczenia oraz dobieranie najlepiej takich gruntów, które odpowiadają nieruchomości wycenianej. Oczywiście możliwe jest stosowanie także innych danych, ale wówczas szczególną uwagę należy zwrócić na różnicę cen i ich wpływ na wartość rynkową, wyrażony odpowiednią wagą cechy.

Zasadniczą trudnością przy sporządzeniu operatów szacunkowych jest brak cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Wówczas prawidłowe zbadanie zasady korzyści staje się wątpliwe. Zatem, jaki algorytm zastosować w sytuacji braku możliwości określenia wartości w oparciu o alternatywny, czyli drogowy sposób użytkowania?

Z pomocą przychodzi właśnie szczególnie w stosunku do art. 134 Ustawy [1997] przepis §36 ust. 3 Rozporządzenia [2004]. W takich okolicznościach badanie zasady korzyści przedstawiono według schematu poniżej (3 warianty):

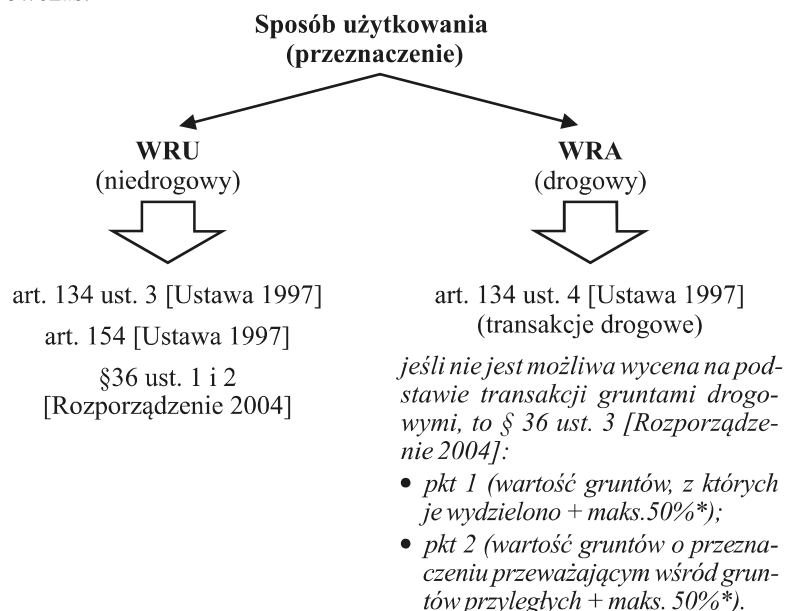
- 1) aktualny sposób użytkowania gruntu (przed wywłaszczeniem) jest różny od alternatywnego sposobu użytkowania, zgodnego z celem wywłaszczenia, przy czym alternatywne przeznaczenie (droga) nie powoduje wzrostu wartości nieruchomości,

WRU > WRA

- 2) aktualny sposób użytkowania gruntu (przed wywłaszczeniem) jest różny od alternatywnego sposobu użytkowania, zgodnego z celem wywłaszczenia, przy czym alternatywne przeznaczenie (droga) powoduje wzrost wartości nieruchomości,

WRU < WRA

wówczas:

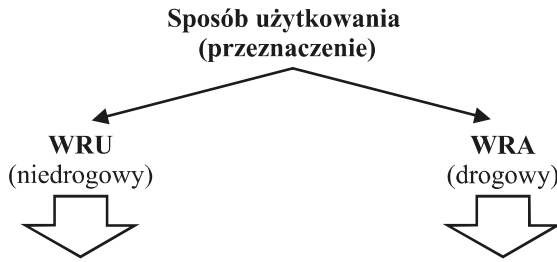


* Ustalenie stawki procentowej następuje na podstawie badania rynku nieruchomości. Wysokość tej stawki stanowi odzwierciedlenie różnicy, jaka występuje na badanym rynku między cenami transakcyjnymi nieruchomości, z których wydzielono wyceniane działki lub o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych a cenami transakcyjnymi nieruchomości o charakterze drogowym. Jeśli nieruchomości drogowe nie występują, cel drogowy może być utożsamiany z przeznaczeniem na cele budowlane. Ma to z reguły zastosowanie w przypadku, gdy w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości stanowi teren użytkowany rolniczo (grunt rolny), a zgodnie z celem wywłaszczenia ma być przeznaczona pod budowę (grunt budowlany), gdyż grunty przeznaczone pod zabudowę osiągają na rynku zazwyczaj ceny wyższe, niż grunty przeznaczone do produkcji rolnej [NSA 2015].

- 3) aktualny sposób użytkowania gruntu (przed wywłaszczeniem) jest taki sam jak alternatywny sposób użytkowania, zgodny z celem wywłaszczenia (droga),

$$WRU=WRA$$

wówczas:



art. 134 ust. 3 [Ustawa 1997] (transakcje drogowe)
i §36 ust. 4 [Rozporządzenie 2004] druga część zdania (transakcje drogowe)

a jeśli nie jest możliwa wycena na podstawie transakcji gruntami drogowymi, to §36 ust. 4 pierwsza część zdania (transakcje gruntami o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych).

5. Przeznaczenie nieruchomości drogowej

Główną przesłanką, która wpływa na wartość nieruchomości jest jej przeznaczenie. Rzeczoznawcy majątkowi określając wartość rynkową w pierwszej kolejności ustalą funkcję nieruchomości, aby następnie móc wyodrębnić z rynku nieruchomości podobne. Podstawowym aktem prawnym, który wskazuje na możliwości zagospodarowania nieruchomości jest plan miejscowy. Trudności na polu określenia wartości tworzą się wtedy, gdy występuje tzw. luka planistyczna i brak obowiązujących przepisów miejscowych. Wówczas zastosowanie mają surogaty planu wskazane w art. 154 [Ustawa 1997].

Sporządzenie operatu szacunkowego każdorazowo wiąże się z ustaleniem stanu nieruchomości, przez pryzmat którego poszukiwane są nieruchomości podobne. Dla wartości nieruchomości, oprócz stanu nieruchomości, najbardziej istotne jest jej przeznaczenie. Warunki komplikują się w przypadku, gdy na danym obszarze nie występuje prawo miejscowe. Powstaje pytanie: czy można zamiennie stosować „przeznaczenie” wynikające z różnych stanów planistycznych, porównując np. zapisy w studium z przeznaczeniem w planie lub faktycznym sposobem użytkowania? Analizując dalej ustawę o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z art. 4 pkt 16 [Ustawa 1997] 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 wartość. Przepis art. 154 [Ustawa 1997] jest jedyną normą zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która wskazuje rzeczoznawcy majątkowemu sposób ustalenia przeznaczenia nieruchomości. Co prawda, przepis ten nie stanowi normy z zakresu planowania przestrzennego, ale obowiązuje rzeczoznawcę majątkowego.

Właściwym podejściem byłoby dobranie takich nieruchomości podobnych, dla których obowiązuje identyczny akt planistyczny (plan, studium lub decyzja oraz faktyczny sposób). W końcu od charakteru aktów planistycznych i ich wpływu na potencjalne wykorzystanie nieruchomości może zależeć wartość rynkowa. Z drugiej jednak strony poszukuje się nieruchomości podobnych, a nie identycznych. Wobec tego, jeśli inne cechy danej transakcji wskazują na podobieństwo, a różnica polega tylko na przeznaczeniu wynikającym z innego aktu, pod pewnymi warunkami można ją uznać za nieruchomość podobną. Wszystko zależy od rynku nieruchomości i stopnia zróżnicowania cen takich nieruchomości. Jeśli na danym rynku nie występują silne zależności między istnieniem a brakiem planu i nie wpływa to na ceny, nieruchomości są porównywalne (podobne). Przykładowo, jeśli w centrum zwartej zabudowy występują dwie nieruchomości, z których jedna jest objęta decyzją o warunkach zabudowy, a druga jedynie studium, to z dużym prawdopodobieństwem różnica cen nie wystąpi lub będzie niewielka. Ale, jeśli analogiczna sytuacja wystąpi na terenach pozbawionych tzw. dobrego sąsiedztwa, w obszarach niezabudowanych,

porównywalność nieruchomości może nie być tak oczywista. Chcąc zastosować podobne kryteria przy doborze nieruchomości każdorazowo należy zbadać zależność i bardzo ostrożnie podchodzić do podobieństwa ww. aktów planistycznych. Podchodząc do tej kwestii bardziej radykalnie należałoby stwierdzić, że jeśli na danym rynku nie występują nieruchomości o tożsamym statusie planistycznym, tzn. przeznaczeniu wynikającym z analogicznych aktów, to brak jest nieruchomości podobnych. Ponieważ powyższe rozważania nie aspirują do rozstrzygnięcia w analizowanej materii, zasadnym jest pozostawienie otwartych drzwi dla indywidualnej oceny podobieństwa przez rzeczoznawcę majątkowego każdorazowo przy sporządzaniu operatu szacunkowego.

Przepis art. 154 [Ustawa 1997] jest dość kontrowersyjny i trudny w zastosowaniu praktycznym, ale jednocześnie chroni rzeczoznawców majątkowych, gdyż cytując Wyrok NSA [2016b] „gdyby racjonalny ustawodawca uchwalając przepisy dotyczące sposobu ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość chciał zróżnicować ustalenie przeznaczenia nieruchomości od charakteru aktów planistycznych i ich wpływu na potencjalne wykorzystanie nieruchomości, nie uznałby treści studium za podstawę ustalenia przeznaczenia nieruchomości w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.



6. Modelowe przykłady sytuacji wyceny nieruchomości drogowych

Skoro ustalone zostało, że przedmiotowe nieruchomości dzielą się na przeznaczone i nieprzeznaczone pod drogi, prześledźmy najczęstsze sytuacje jakie mogą wystąpić w praktyce. W treści opisywanych modeli wskazano obowiązujący algorytm postępowania.

A. Nieruchomość przeznaczona pod komunikację

• w planie miejscowym

W pierwszej kolejności wartość rynkowa może być określona dla potrzeb nabycia. Zgodnie z przeznaczeniem do porównania przyjmowane są nieruchomości przeznaczone pod drogi.

Brak zasady korzyści. Nieruchomość przeznaczona i nabywana pod drogę.

W sytuacji braku porozumienia stron, jeśli na nieruchomości występuje plan miejscowy wszczęta zostanie procedura wywłaszczeniowa, ewentualnie nieruchomość może być objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (zwykle przy dużych inwestycjach liniowych).

Badanie zasady korzyści: aktualny sposób użytkowania odpowiada celowi wywłaszczenia czyli alternatywnemu sposobowi użytkowania, zatem wartość określana jest na podstawie nieruchomości drogowych. Nieruchomość przeznaczona pod drogę zostaje przejęta z mocy prawa.

• w decyzji o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego

Jeżeli dla nieruchomości wydana została decyzja o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego, oznacza to, że przed wydaniem decyzji nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania. Jeśli określenie wartości następuje w celu nabycia nieruchomości w drodze umowy, wartość określana jest zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w trybie art. 154 [Ustawa 1997], jednak bez uwzględnienia

ustaleń decyzji [Rozporządzenie 2004, §36 ust.1 w związku z §36 ust. 6]. **Brak zasady korzyści. Nieruchomość przeznaczona zgodnie z art. 154 [Ustawa 1997], bez ustaleń decyzji.**

Jeśli w ww. przypadku wdrożona jest procedura wywłaszczeniowa albo przejęcie następuje w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, przepisy wymagają zastosowania art. 134 [Ustawa 1997].

Badanie zasady korzyści: aktualny sposób użytkowania może być inny, niż cel wywłaszczenia czyli alternatywny sposób użytkowania tylko w sytuacji, gdy decyzja o warunkach zabudowy wydana została przed wejściem w życie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W pozostałych przypadkach wartość określana jest na podstawie nieruchomości drogowych. Nieruchomość przeznaczona pod drogę zostaje przejęta z mocy prawa.

• w studium

W pierwszej kolejności wartość rynkowa może być określona dla potrzeb nabycia. Zgodnie z przeznaczeniem do porównania przyjmowane są nieruchomości przeznaczone pod drogi.



Brak zasady korzyści. Nieruchomość przeznaczona i nabywana pod drogę.

W sytuacji braku porozumienia stron, konieczne jest wszczęcie procedur wywłaszczeniowych, co wymaga ustalenia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ewentualnie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (patrz poprzedni przykład).

B. Nieruchomość nieprzeznaczona pod komunikację

W przypadku takich nieruchomości sporadycznie dochodzi do nabycia w drodze umowy, gdyż brak jest przesłanek dla publicznego charakteru i celowości takiej transakcji. Zwykle obrót występuje między podmiotami prywatnymi. Wówczas wartość określana jest zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z art. 154 [Ustawa 1997] oraz innymi cechami gruntu.

Dopiero sprecyzowanie celu publicznego rodzi zainteresowanie danego podmiotu do nabycia nieruchomości pod cel publiczny. Zmiana przeznaczenia może to nastąpić wyłącznie w formie zmiany planu, jeśli występuje (patrz punkt A) lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeśli brak planu (patrz punkt A). Zastosowanie ww. procedur zastępuje wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przejęcie nastąpi w formie wywłaszczenia, zaś określenie wartości do odszkodowania wymaga zbadania, która wartość jest korzystniejsza dla osoby wywłaszczonej, nieruchomości drogowej czy innego przeznaczenia przed decyzją.

Badanie zasady korzyści: aktualny sposób użytkowania jest inny niż cel wywłaszczenia czyli alternatywny sposób użytkowania, zatem wartość określana jest na podstawie cen nieruchomości, które dają wyższą wartość. Nieruchomość nieprzeznaczona pod drogę zostaje przejęta z mocy prawa za odszkodowaniem. W sytuacji mieszanego przeznaczenia, z braku transakcji nieruchomościami podobnymi, analizę należy przeprowadzić dla poszczególnych przeznaczeń nieruchomości, z której wydzielono działkę pod drogę.

7. Podsumowanie

Na podstawie przytoczonych przykładów widać, że zasada korzyści ma zastosowanie wówczas, gdy następuje przejście nieruchomości z mocy prawa, gdyż w każdym przypadku odszkodowanie winno rekompensować wyłączeniu strać. Dyskusyjna jest wysokość tej rekompensaty, która w jednym przypadku odzwierciedla tylko wartość gruntu (jeśli jest wyższa od wartości zgodnej z celem przejścia), ale może także stanowić wielokrotność wartości tegoż gruntu (jeśli jest niższa od wartości zgodnej z celem przejścia). W przekonaniu autora, jeśli ustalenie przeznaczenia drogowego następuje w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa 2003a], wysokość odszkodowania powinna obejmować dwie odrębne części: utratę wartości w skutek planowania oraz wartość nieruchomości

drogowej. Jedynie w przypadku przejścia nieruchomości w innym trybie należy bezpośrednio stosować zasadę korzyści, gdyż wyłączona jest wówczas procedura planistyczna. Warunki realizacji roszczeń odszkodowawczych z tytułu utraty wartości na skutek zmiany przeznaczenia reguluje Ustawa [2003a], dlatego w zależności od sytuacji organ prowadzący postępowanie powinien wskazać bieglemu, które z tych elementów powinny zostać ujęte w wycenie. Na przykładzie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, odszkodowanie z tytułu zmiany przeznaczenia można uzyskać wcześniej. Działając w myśl §36 Rozporządzenia [2004], poprzez nie uwzględnienie ustaleń decyzji wydanych w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa 2003a], powodujemy powielenie odszkodowania.

Problem związany z prawidłową wyceną nieruchomości drogowych, poza skomplikowanym prawodawstwem i cha-

osem planistycznym, jaki panuje w Polsce, tkwi w braku profesjonalizacji i instytucjonalizacji baz danych. Rolą ministerstwa jest odpowiednia zmiana przepisów, ale dopiero stworzenie kompleksowych i wiarygodnych baz danych o transakcjach rynkowych pozwoli wyeliminować rozbieżności wyników oszacowań. To nie pojedynczy rzeczoznawca majątkowy, ale organizacja zawodowa w powiązaniu z organami państwa, winna tworzyć ogólnopolską bazę, która wesprze sprawną obsługę procesu wyceny. W czasach, kiedy w ciągu jednego dnia zawiera się tysiące transakcji, bez rozwiązań systemowych i standardów zawodowych, nadal będą występować problemy towarzyszące wycenie nieruchomości drogowych.

Krokiem do dyskusji nad procedurami wyceny nieruchomości drogowych niech będzie propozycja normy zawodowej, która stanowi załącznik do niniejszej publikacji.

Propozycja (autor Marcin Czarnecki)

Do dyskusji środowiskowej

WYCENA WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI DROGOWYCH

1. Wprowadzenie

- 1.1. Standard stosuje się ilekroć dotyczy nieruchomości lub ich części przeznaczonych lub zajętych, a także wydzielonych, nabywanych i przejętych pod drogi publiczne lub drogi wewnętrzne zwanych dalej nieruchomościami drogowymi.
- 1.2. Zasady niniejszego standardu mogą być stosowane odpowiednio wówczas, gdy wycena nieruchomości wykonywana jest do celu ustalenia wysokości odszkodowania lub umowy cywilnoprawnej pomiędzy dowolnymi podmiotami.
- 1.3. Podstawę wyceny do celów określonych w niniejszym standardzie stanowi wartość rynkowa.
- 1.4. Jeżeli ze względu na rodzaj nieruchomości, szczególnie w przypadku nieruchomości zabudowanych, nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się jej wartość odtworzeniową.
- 1.5. Standard stosuje się odpowiednio w przypadku określania wartości nieruchomości lub ich części przeznaczonych lub zajętych, a także wydzielonych, nabywanych i przejętych pod linie kolejowe.

2. Definicje i założenia

- 2.1. Ilekroć w niniejszym standardzie używa się w takich pojęć, jak: operat szacunkowy, rzeczoznawca majątkowy, określanie wartości nieruchomości, wartość rynkowa, wartość odtworzeniowa, odszkodowanie, stan nieruchomości, nieruchomość podobna, należy przez to rozumieć pojęcia zdefiniowane w przepisach prawa oraz innych standardach zawodowych.
- 2.2. Przez pojęcie decyzja, na podstawie której ustalona została lokalizacja inwestycji drogowej, rozumie się decyzje wydane w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wydane w trybie innych ustaw, w szczególności o ustaleniu lokalizacji autostrady, o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, o ustaleniu lokalizacji drogi lub decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

- 2.3. Przez pojęcie aktualny sposób użytkowania rozumie się użytkowanie nieruchomości zgodne z dotychczasowym przeznaczeniem, ustalonym zgodnie z art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
 - 2.4. Przez pojęcie alternatywny sposób użytkowania rozumie się użytkowanie nieruchomości na cele drogowe, zgodne z celem wyłączenia.
 - 2.5. Przez nieruchomości zajęte lub przejęte pod drogi rozumie się nieruchomości lub ich części, które na mocy ustawy lub decyzji stały się własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.
 - 2.6. Przez nieruchomości przeznaczone pod drogi rozumie się nieruchomości lub ich części przeznaczone na te cele na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- 3. Zastosowanie standardu w przypadku nieruchomości przeznaczonych pod drogi**
- 3.1. Wartość rynkową nieruchomości przeznaczonych pod drogi, dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa na podstawie planu miejscowego lub decyzji wydanych trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia przeniesienia praw do nieruchomości, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z aktualnym sposobem użytkowania.
 - 3.2. W przypadku nieruchomości drogowych nabywanych na podstawie umów, wartość rynkową określa się odpowiednio, lecz według stanu na dzień sporządzenia operatu szacunkowego.
 - 3.3. Wartość szkody powstałej na skutek prawnego ustalenia lokalizacji drogi, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, może być składnikiem odszkodowania za nieruchomości przejmowane pod drogi, lecz zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych w tym zakresie następuje na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie stanowi przedmiotu opracowania niniejszego Standardu.
 - 3.4. W wartości nieruchomości na potrzeby odszkodowania nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po przeniesieniu praw do nieruchomości.
- 4. Zastosowanie standardu w przypadku nieruchomości zajętych lub przejętych pod drogi.**
- 4.1. Wartość rynkową nieruchomości zajętych lub przejętych pod drogi, dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte z mocy prawa na podstawie decyzji wydanych trybie innych ustaw niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia przeniesienia praw do nieruchomości, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z aktualnym lub alternatywnym sposobem użytkowania, w trybie art. 134 ust. 3 i 4 UoGN.
 - 4.2. Przy określaniu wartości uwzględnia się alternatywny sposób użytkowania nieruchomości, jeżeli przeznaczenie, zgodne z celem wyłączenia powoduje wzrost jej wartości.
 - 4.3. W celu stwierdzenia, czy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, powoduje zwiększenia jej wartości, należy przeprowadzić odrębne analizy rynku nieruchomości o przeznaczeniu odpowiadającym jej aktualnemu sposobowi użytkowania oraz o przeznaczeniu zgodnym z celem wyłączenia (alternatywny sposób użytkowania).
 - 4.4. Przy określaniu wartości nieruchomości lub ich części dla ustalenia odszkodowania w trybie ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień 29 października 1998r.
 - 4.5. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po przeniesienia praw do nieruchomości.
- 5. Wymagania szczegółowe**
- 5.1. W przypadku wyceny nieruchomości na podstawie cen transakcyjnych nieruchomości drogowych (dla aktualnego lub alternatywnego sposobu użytkowania) przy doborze nieruchomości podobnych należy uwzględnić cechy rynkowe w szczególności charakter i stopień zurbanizowania obszaru, na którym nieruchomości te są położone. Ponadto zaleca się uwzględnianie w szczególności następujących elementów, o ile wpływają na wartość rynkową:
 - sąsiedztwo,
 - położenie,

- uzbrojenia terenu i dostępności komunikacyjnej,
 - wielkość, nieruchomości i ukształtowania terenu,
 - intensywność wykorzystania drogi (lokalne, zbiorcze, dojazdowe, regionalne, krajowe),
 - przydatności w układzie komunikacyjnym,
 - rodzaj drogi (wewnętrzna, publiczna).
- 5.2. W zależności od przeprowadzonego badania rynku nieruchomości, rzeczoznawca majątkowy może poszerzyć lub zawęzić wymieniony zestaw cech. W szczególności pominięcie wielkości wymaga potwierdzenia w analizie i uzasadnienia.
- 5.3. Do określenia wartości rynkowej nieruchomości drogowych stosuje się pierwszej kolejności transakcje dotyczące miejscowości, w której położona jest nieruchomość, a następnie gminy wraz z gminami sąsiednimi charakteryzującymi się podobnymi warunkami rozwoju, cenności i atrakcyjności rynku. W przypadku szacowania nieruchomości, których cechy odbiegają od cech nieruchomości drogowych będących przedmiotem obrotu na lokalnym rynku, zakres jego analizy można odpowiednio poszerzyć do rynku regionalnego.
- 5.4. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, przy braku cen transakcyjnych za nieruchomości podobne uzyskiwanych na rynku regionalnym, można przyjmować ceny transakcyjne uzyskiwane za nieruchomości podobne na równoległych rynkach nieruchomości, położonych na terenie kraju.
- 5.5. Wybór rynku krajowego, z którego pochodzą nieruchomości podobne, wymaga każdorazowo przeprowadzenia uzasadnienia, a także analizy podobieństwa, szczególnie w zakresie cenności gruntów stanu otoczenia, w tym wielkości, charakteru i stopnia zurbanizowania miejscowości, w której znajduje się nieruchomość wyceniana i nieruchomości podobne.
- 5.6. Jeżeli przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości drogowej nie ma możliwości zastosowania sposobów wyceny, o których mowa powyżej, wartość określa się:
- 5.6.1. Na podstawie przeznaczenia nieruchomości, z której wydzielono drogi, przy uwzględnieniu parametrów gruntu o przeznaczeniu komunikacyjnym, w przypadku nieruchomości przeznaczonych pod drogi,
- 5.6.2. Na podstawie przeznaczenia nieruchomości przeważających wśród gruntów przyległych, przy uwzględnieniu parametrów nieruchomości wycenianej, w przypadku nieruchomości zajętych lub przejętych pod drogi.
- 5.7. Przeznaczenie przeważające wśród gruntów przyległych ustala się na podstawie powierzchni, przyjmując nieruchomości o największej łącznej powierzchni.
- 5.8. Przez grunty przyległe należy rozumieć grunty mające granicę styczną z nieruchomością wycenianą. Przy ustalaniu powierzchni gruntów przyległych nie uwzględnia się powierzchni przyległych nieruchomości drogowych.
- 5.9. W przypadku określenia wartości nieruchomości drogowej na podstawie gruntów przyległych, przy ustalaniu cech ilościowych nieruchomości wycenianej (wielkość, kształt, etc.) przyjmuje się rynkowe cechy gruntów przeważających wśród gruntów przyległych.
- 5.10. Przy określeniu wielkości powiększenia, nie więcej niż do 50%, o którym mowa w §36 ust. 3 Rozporządzenia, w sytuacji braku transakcji nieruchomościami drogowymi zaleca się badanie różnicy, jaka występuje na rynku między cenami transakcyjnymi nieruchomości o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych a średnimi cenami transakcyjnymi nieruchomości o charakterze budowlanym.
- 5.11. Przez nieruchomość, o której mowa w decyzji, należy rozumieć część nieruchomości powstałą w wyniku podziału zatwierdzonego decyzją, jeśli była przeznaczona pod drogę.
- 5.12. Przez nieruchomość, o której mowa w decyzji, należy rozumieć całą nieruchomość, z której wydzielono część stanowiącą przedmiot wyceny, jeśli nie była przeznaczona pod drogę.

6. Odejście od standardu

W uzasadnionych przypadkach rzeczoznawca majątkowy może odstąpić od regulacji określonych w niniejszym standardzie. Każde odstępstwo wymaga uzasadnienia, jednoznacznego wskazania i ujawnienia regulacji standardu, które nie mają zastosowania. Nie są dopuszczalne jakiegokolwiek odstępstwa od standardu powodujące brak zgodności z przepisami prawa, a także gdy odstępstwo od standardu mogłoby doprowadzić do wprowadzenia w błąd odbiorców operatu szacunkowego.

Bibliografia

1. Dydenko J., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, 2016r.*, Wolters Kluwer Polska S.A.
2. *Rozporządzenie [2004] Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 2004 nr 207 poz. 2109 z późn. zm.)*.
3. *Ustawa [1964] z dnia 23 kwietnia 1964r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. 2018 poz. 1025 z późn. zm.)*.
4. *Ustawa [1985] z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 2222 z późn. zm.)*.
5. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.)*.
6. *Ustawa [1997] z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.)*.
7. *Ustawa [1998] z dnia 13 października 1998r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. 1998 nr 133 poz. 872 z późn. zm.)*.
8. *Ustawa [2003a] z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 1073 z późn. zm.)*.
9. *Ustawa [2003b] z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz.U. 2018 poz. 1474)*.
10. *Wyrok NSA [2015] II GSK 1324/14 z dnia 17.06.2015r.*
11. *Wyrok NSA [2016a] IOSK 2820/14 z dnia 02.09.2016r.*
12. *Wyrok NSA [2016b] IOSK 2432/14 z dnia 30.06.2016r.*
13. *Wyrok WSA Bydgoszcz [2014] II SA/Bd 1157/13 z dnia 04.03.2014r.*

REAL ESTATE INTENDED OR OCCUPIED FOR ROADS – A STUDY OF VALUE DETERMINATION PROCEDURES TO DETERMINE COMPENSATION OR REDEMPTION

Summary

The publication raises questions about the proper approach to the valuation of road real estate against the background of existing regulations. The author indicates a subjective point of view when determining the subject of valuation and determining similar properties. The complexity of the situations in which estimation of land occupied or allocated for roads is made is given by examples of various circumstances of valuations, depending on the legal path and purpose of the appraisal report. The issue of division of road real estate into occupied land and land allocated for roads and the related difference in approaches and valuation methodology are discussed. In addition, the paper contains some proposals for changes to the existing provisions of the Regulation on the Valuation of Real Estate and presentation of the proposed road standard.

Key words

road real estate, road standard, compensation, benefit principle

JEL classification

R30, R32, R33, R38, R39