

# UWAGI DO PROJEKTOWANYCH ZMIAN § 36 ROZPORZĄDZENIA RADY MINISTRÓW W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO

*(dotyczy projektu z dnia 24 września 2010 roku rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego)*



**Krzysztof Gabrel**  
Rzecznik Majątkowy

## Obowiązujące regulacje ustawowe dotyczące procedur odszkodowawczych

Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (*Dz. U. z 2008r. Nr 193 poz. 1994 z późniejszymi zmianami*) do ustalenia wysokości i wypłacenia tego odszkodowania mają odpowiednio zastosowanie przepisy o gospodarce nieruchomościami. Przywołane w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003r. przepisy o gospodarce nieruchomościami odnoszące się do ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowań uregulowane są w dziale III, rozdział V ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r o gospodarce nieruchomościami (*tekst jednolity: Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 z późniejszymi zmianami*) zwanej dalej *ugn*.

W *ugn* została przyjęta generalna zasada, że podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości (*art. 134 ust. 1 ugn*). Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami (*art. 134 ust. 2 ugn*). Wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości (*art. 134 ust. 3 ugn*). Natomiast jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia (*art. 134 ust. 4 ugn*).

Regulacje ustawowe przywołane powyżej wskazują, że dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania konieczna jest znajomość dwóch rodzajów wartości, tj. wartości nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania (np. rolnego, mieszkaniowego, usługowego) jako podstawowej wartości wymienionej w art. 134 ust. 3 *ugn*, oraz wartości według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia zgodnego z celem wyłączenia (w tym wypadku przeznaczenia „drogowego”). Jeżeli nawet byśmy przyjęli, że w operacie szacunkowym sporządzanym dla tego celu wyceny nie jest konieczne określenie obu wartości, to z takiego opracowania powinno jednoznacznie wynikać, czy przeznaczenie zgodne z celem wyłączenia („drogowe”) nie skutkuje zwiększeniem wartości nieruchomości względem aktualnego sposobu użytkowania nieruchomości. Tylko wówczas w pełni zostaną wyczerpane przesłanki ustawowe dotyczące ustalenia podstawy wysokości odszkodowania.

Wydaje się również zasadnym postawienie tezy, że w przypadku gdy nieruchomość objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była już wcześniej przeznaczona pod inwestycję drogową (np. zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), to także wówczas nie należy przy określaniu wartości według aktualnego sposobu użytkowania uwzględniać tzw. przeznaczenia „drogowego”. Decydujący powinien być w tym przypadku aktualny na dzień wydania decyzji sposób użytkowania (np. rolny, mieszkaniowy, usługowy), a nie przeznaczenie „wyłączeniowe” nieruchomości. W tym względzie pomocne będzie posłużenie się „Słownikiem języka polskiego” (*PWN, Warszawa 1981*), gdzie słowo „użytkować” opisywane jest m.in. jako „używać czegoś, korzystać z czegoś w sposób racjonalny, przynoszący jak największy pożytek, eksploatować”. Analizując treść art. 134 *ugn* wydaje się oczywistym, że przy określaniu wartości według aktualnego sposobu użytkowania nie należy uwzględniać przeznaczenia „drogowego” szacowanej nieruchomości, ponieważ to przeznaczenie powinno zostać uwzględnione tylko przy określaniu wartości według alternatywnego sposobu użytkowania, co jednoznacznie zostało wyartykułowane w ust. 4 art. 134 *ugn*. Do czasu pojawienia się różnych interpretacji regulacji prawnych dotyczących wycen nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowań w zakresie nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg, nikt nie kwestionował takiego stanowiska przy analizowaniu znaczenia tej regulacji ustawowej, bo przecież nie odnosi się ona tylko do nieruchomości pozyskiwanych pod budowę dróg, a jest to reguła generalna dotycząca określania wartości nieruchomości we wszystkich procedurach odszkodowawczych.

Stanowisko takie znalazło swoje odzwierciedlenie między innymi w „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2009 (s. 885 i nast.): „**Zasadniczo, wartość nieruchomości powinna być adekwatna do aktualnego sposobu jej użytkowania. To powoduje oczywiście konieczność ustalenia tego sposobu, na podstawie stosownych w tym względzie dokumentów oraz w ramach oględzin nieruchomości. Taki sposób określenia wartości nieruchomości służy bowiem wynagrodzeniu osobie wywłaszczonej utraty możliwości dalszego korzystania z nieruchomości w taki sposób, w jaki osoba ta wykonywała swoje prawo, jako wyraz, najbardziej dla niej użytecznego sposobu w danym czasie.** To założenie jest jednak stosowane tylko wtedy, gdy wartość nieruchomości według aktualnego sposobu jej użytkowania nie jest niższa niż wartość tej nieruchomości określona według jej przeznaczenia na cel wywłaszczenia. Jeżeli jednak wartość nieruchomości określona według jej przeznaczenia na cel wywłaszczenia byłaby wyższa od wartości określonej według aktualnego sposobu użytkowania, to w takiej sytuacji ustawodawca przyznał osobom wywłaszczonym prawo korzyści w postaci ustalenia odszkodowania na podstawie przeznaczenia nieruchomości, a więc według tych kryteriów, które zwiększają wartość nieruchomości. Przyznanie przez ustawodawcę prawa korzyści jest o tyle uzasadnione, że gdy nieruchomość posiada większą wartość według przeznaczenia na cel wywłaszczenia, to znaczy, że także nabycie jej w drodze umowy dla zrealizowania celu wywłaszczenia skutkowałoby możliwością uzyskania za nią wyższej ceny. Z tego też powodu osoby wywłaszczone mają prawo uzyskać odszkodowanie właśnie adekwatne do istniejących możliwości zagospodarowania nieruchomości, skoro wartość nieruchomości determinowana jest nie tylko aktualnym sposobem korzystania z niej, ale także całym zakresem możliwości korzystania z niej w ramach obowiązującego prawa. W każdej bowiem chwili nieruchomość ta może być zagospodarowana w każdy dozwolony prawem sposób, i dlatego wartość nieruchomości jest w tym przypadku pochodną jej inwestycyjnej atrakcyjności, ponieważ w takim przypadku stopień intensywności chęci nabycia takiej nieruchomości w obrocie jest zależny od zakresu możliwości jej zagospodarowania na różne cele, a nie tylko w dotychczasowy sposób. Stwierdzenie zaistnienia okoliczności określonych w art. 134 ust. 4 GospNierU wymaga określania wartości nieruchomości według dotychczasowego sposobu jej użytkowania oraz według przeznaczenia wynikającego z celu wywłaszczenia nieruchomości”. W „Komentarzu do ustawy o gospodarce nieruchomościami” G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, r. Żróbek, Warszawa – Zielona Góra 1998 (tom II s. 137) stwierdzono z kolei, że „Zgodnie z art. 134 ust. 3 ustawy zasadą jest, że określenie wartości nieruchomości następuje według aktualnego stanu jej użytkowania, także wówczas, gdy według planu miejscowego przeznaczono ją na inny cel publiczny – jako cel wywłaszczenia, o ile powoduje to zwiększenie wartości nieruchomości. Jeżeli zaś przeznaczenie nieruchomości wg celu publicznego jako celu wywłaszczenia powoduje zwiększenie wartości nieruchomości, to wówczas wartość rynkową określa się wg sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia”. Analogicznie temat ten został zaprezentowany w „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Warszawa 2008 (s. 489).

## Projektowane zmiany § 36 rozporządzenia

**W** przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury projekcie z dnia 24 września 2010 roku rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (za: [www.mi.gov.pl](http://www.mi.gov.pl)) § 36 otrzymuje brzmienie:

- „1. Wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.) określa się przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji.
2. W przypadku, gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej zgodnie z ust. 1, wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podejściu kosztowym.
3. W przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:
  - 1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni,
  - 2) wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni - powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%.
4. W przypadku, gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio.
5. Przez decyzję, o której mowa w ust. 1, 2 i 4 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, na podstawie której ustalona została lokalizacja inwestycji drogowej.



6. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio przy określaniu wartości nieruchomości przeznaczonych, wydzielonych, nabywanych, zajętych lub przejętych pod drogi, a w szczególności:
- 1) przy określaniu wartości nieruchomości lub ich części dla ustalenia odszkodowania, o którym mowa w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.), z tym że stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień 29 października 1998r.; nie uwzględnia się nakładów dokonanych przez osobę uprawnioną po utracie prawa do władania gruntem;
  - 2) przy określaniu wartości działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne, o których mowa w art. 98 ust. 1 i art. 105 ust. 4 ustawy, z tym że stan nieruchomości, z których wydzielono te działki gruntu przyjmuje się odpowiednio na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości albo na dzień wejścia w życie uchwały rady gminy o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości;
  - 3) przy określaniu wartości nieruchomości dla ustalenia odszkodowania, o którym mowa w art. 24e ustawy z dnia 7 września 2007r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010r. Nr 26, poz. 133 i Nr 127, poz. 857);
  - 4) przy określaniu wartości nieruchomości nabywanych pod drogi w drodze umowy, z tym, że wszystkie czynniki wpływające na wartość nieruchomości przyjmuje się na dzień zawarcia umowy;
  - 5) przy określaniu wartości nieruchomości wydzielonych lub zajętych pod drogi wewnętrzne. ”

## Uwagi do proponowanych zmian

**W** uzasadnieniu do tego projektu podano, że „w noweli zaproponowano, aby przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wyłączone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ww. ustawy, rzeczoznawca majątkowy określał jej wartość przyjmując jej stan z dnia wydania decyzji (czyli według aktualnego sposobu użytkowania, tj. sposobu występującego przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej)”. Zdaniem Ministerstwa Infrastruktury „stanowi to wypełnienie zasady określonej w art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która stanowi, że przy ustalaniu wysokości odszkodowania uwzględnia się aktualny sposób użytkowania nieruchomości, chyba że przeznaczenie nieruchomości zgodne z celem przejęcia tej nieruchomości powoduje wzrost jej wartości”.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wbrew przywołanemu powyżej uzasadnieniu, zaproponowane brzmienie ust. 1 prowadzi - w sytuacji, gdy nieruchomość objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była już wcześniej przeznaczona pod inwestycję drogową (np. zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) - do konieczności określenia przez rzeczoznawcę majątkowego wartości uwzględniającej przeznaczenie „drogowe”, a tym samym jej wartość byłaby de facto wartością według alternatywnego, a nie aktualnego sposobu użytkowania w rozumieniu regulacji zawartych w art. 134 ust. 3 i 4 *ugn*, co nie było chyba zamierzeniem Ministerstwa. Pojawiło się co prawda odmienne rozwiązanie zawarte w projektowanym ust. 3 paragrafu 36 rozporządzenia, ale w sytuacji gdy określenie wartości byłoby jednak możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych tzw. nieruchomości drogowych, to wówczas mielibyśmy do czynienia z sytuacją o jakiej wspominałem powyżej (tj. zamiast wartości według aktualnego sposobu użytkowania, określona zostałaby wartość według alternatywnego – „drogowego” – sposobu użytkowania). Tylko w przypadku braku możliwości określenia wartości przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych, wartość rynkową można byłoby określić przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych. Prowadzić to może do problemów analogicznych jak te z jakimi mamy do czynienia pod rządami obecnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości (tj. braku jednoznaczności co do zdefiniowania linii granicznej wyczerpania w operacje szacunkowym przesłanek umożliwiających rezygnację z określania wartości tzw. transakcjami drogowymi).

Z drugiej strony przyjęcie zaproponowanych rozwiązań różnicować może sytuację „odszkodowawczą” właścicieli nieruchomości o jednakowym sposobie obecnego użytkowania (rolnym, mieszkaniowym, usługowym itp.), które przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej były już wcześniej przeznaczone „pod drogę”, względem właścicieli nieruchomości, które przed wydaniem takiej decyzji nie były przeznaczone „pod drogę”. Przedstawię to na teoretycznym przykładzie. Przyjmijmy, że wartość nieruchomości według aktualnego sposobu użytkowania, określona zgodnie z § 36 ust. 1 w związku z ust. 4 projektowanego rozporządzenia (wartość określona na podstawie cen transakcyjnych nieruchomości „drogowych” w związku z tym, że nieruchomości przed wydaniem decyzji przewidziana byłaby „pod drogę” zgodnie z planem miejscowym) wyniosłaby **20zł/m<sup>2</sup>**. Należy w tym miejscu postawić pytanie: czy taką wartość można w ogóle nazwać wartością według aktualnego sposobu użytkowania, jeżeli uwzględnione zostanie „przeznaczenie wyłączeniowe”, a nie sposób użytkowania tej nieruchomości? Z kolei w przypadku sąsiedniej nieruchomości rolnej o wartości według aktualnego sposobu użytkowania wynoszącej 10zł/m<sup>2</sup> (określonej zgodnie z § 36 ust. 1 projektowanego rozporządzenia na podstawie cen uzyskanych w obrocie gruntami rolnymi – nieruchomość bez obowiązującego planu przed wydaniem decyzji) jej wartość według alternatywnego sposobu użytkowania – określona na podstawie rozwiązań zaproponowanych w § 36 ust. 3 pkt.1 projektowanego rozporządzenia - wyniosłaby tylko **15zł/m<sup>2</sup>** (10zł/m<sup>2</sup> powiększone o maksymalnie dopuszczalne 50%).

Wydaje się, że wartości „odszkodowawcze” obu nieruchomości powinny być jednakowe, jeśli poważnie potraktowalibyśmy zasadę wyrażoną w art. 134 ust. 4 *ugn* (tj. jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości dla celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia). Obie nieruchomości były przecież w dacie wydania decyzji o realizacji inwestycji drogowej wykorzystywane rolniczo i również obie nieruchomości zostały przejęte z mocy prawa pod budowę drogi publicznej na podstawie tej samej decyzji.

Łatwo można sobie wyobrazić również sytuację odmienną. Dwie położone obok siebie nieruchomości zabudowane są na dzień wydania „decyzji lokalizacyjnej” obiektami handlowymi. Jedna z tych nieruchomości została wcześniej objęta planem miejscowym, zgodnie z którym część jej powierzchni została przeznaczona pod poszerzenie drogi. Z kolei druga nie została nim objęta, natomiast obowiązujące w danej gminie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego podaje ogólną informację, że są to tereny zabudowane do sukcesywnej modernizacji i uzupełnień zabudowy. Obie opisane powyżej nieruchomości zostały w równej mierze „dotknięte” decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jak również obie nieruchomości charakteryzowały się jednakowym na dzień wydania decyzji sposobem użytkowania. W przypadku pierwszej z tych nieruchomości wartość według aktualnego sposobu użytkowania musiałaby uwzględniać zapisy planu, a tym samym (w przypadku występowania transakcji „drogowych”) zostałaaby określona na powiedzmy 200zł/m<sup>2</sup>. Wartość drugiej z tych nieruchomości, również na podstawie tego samego § 36 ust. 1 projektowanego rozporządzenia, zostałaaby określona już nie podstawie tzw. transakcji drogowych, ale na podstawie transakcji nieruchomościami, których przeznaczenie umożliwia realizację zabudowy handlowej (przyjmijmy 300zł/m<sup>2</sup>). Wówczas należałoby również bezwzględnie stwierdzić, że przeznaczenie nieruchomości (w obu przypadkach), zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia ich wartości, a tym samym ich wartość odszkodowawcza odpowiada wartości według aktualnego sposobu użytkowania. Tylko, że w przypadku tych nieruchomości byłyby to wartości zupełnie różne, chociaż działki przewidziane pod poszerzenie drogi zostałyby wydzielone z nieruchomości o identycznym aktualnym sposobie użytkowania (handel). Pozostaje wciąż aktualne pytanie, czy wartości określone z uwzględnieniem przeznaczenia drogowego, a więc wartości określone na podstawie cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży nieruchomości pod budowę dróg publicznych, można nazywać wartościami według aktualnego sposobu użytkowania, jeżeli są przecież na dzień wydania decyzji użytkowane w zupełnie inny sposób?

Trudność w jednolitym stosowaniu zaproponowanych rozwiązań polega również na tym, że jeżeli w innej części Polski, gdzie nie występowałyby tzw. transakcje drogowe właściciele obu przykładowych nieruchomości otrzymaliby jednakowe odszkodowanie w przeliczeniu na metr kwadratowy, ponieważ miałyby w wypadku pierwszej z opisanych powyżej nieruchomości zastosowanie uregulowania zawarte w § 36 ust. 4 projektowanego rozporządzenia (przyjęcie przeznaczenia przeważającego wśród gruntów przyległych ze względu na brak możliwości uwzględnienia cen transakcyjnych nieruchomości drogowych). Uważam, że przyjęcie rozwiązań prawnych powodujących takie zróżnicowanie nie powinno mieć miejsca. Należy również przypomnieć, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w takich przypadkach wyłączone zostały zasady zawarte w § 26 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (*Dz. U. z 2004r., Nr 207 poz. 2109 z późniejszymi zmianami*), zgodnie z którymi w przypadku braku obrotu na rynku lokalnym można przyjmować ceny nawet z rynku krajowego. Przykładowo w uzasadnieniu do wyroku z 18.02.2011 roku (*sygn. I OSK 586/10*) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „(...) co do zasady, gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne nie można traktować, jako nieruchomości do których ze względu na szczególne cechy i rodzaj, a w konsekwencji nie dokonywanie nimi obrotu na rynku lokalnym można przyjmować ceny transakcyjne z rynków: regionalnego, krajowego czy zagranicznego (§ 26 rozporządzenia). Po drugie zaś, wynika z tego, iż rozwiązania przyjęte w przepisach § 36 rozporządzenia muszą być uznane za regulację szczególną w stosunku do tej, której dotyczą przepisy § 26 i następnych rozporządzenia. Zresztą, podzielić należy pogląd prawny sformułowany w wyroku NSA z dnia 17 listopada 2010r., I OSK 95/10, iż gdyby nie traktować § 36 jako przepisu szczególnego w odniesieniu do § 26 rozporządzenia, to określone w § 36 ust. 2 zasady określania wartości gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, byłyby w praktyce zasadami całkowicie martwymi, a przez to zbędnymi w rozporządzeniu”. Podobne stanowisko zostało zawarte w innych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (*m.in. wyrok z dnia 11.02.2011 – sygn. I OSK 563/10, wyrok z dnia 13.01.2011 – sygn. I OSK 426/10*).

## Propozycje korekty § 36 rozporządzenia

Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem niwelującym wskazane powyżej zagrożenia jest wykreślenie z projektowanego § 36 rozporządzenia części treści ustępu 4 w brzmieniu: „*chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych*”. Wówczas nie będzie wątpliwości, że wartość nieruchomości określona według tzw. aktualnego sposobu użytkowania nie będzie uwzględniać przeznaczenia „wywłaszczeniowego”, czyli „drogowego”, chociażby nieruchomość również przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej była przeznaczona pod taką inwestycję. Takie rozwiązanie będzie stanowić logiczne rozwinięcie regulacji ustawowych zawartych w art. 134 ust. 3 *ugn*. Pozostawienie tego zapisu doprowadzi do braku wyraźnego rozróżnienia pojęć aktualnego i alternatywnego sposobu użytkowania. W tym miejscu zasadne wydaje się przypomnienie o zdecydowanie zmniejszającej się liczbie umów cywilnych dotyczących sprzedaży nieruchomości o takim przeznaczeniu, co wynika z obowiązujących regulacji ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, a co również zauważa Ministerstwo Infrastruktury w uzasadnieniu do omawianego projektu rozporządzenia, cyt. „*Tym samym, przy próbie zastosowania zasad określonych w ust. 1-3, wycenie w tym przypadku podlegałaby tzw. nieruchomość drogowa, ponieważ jej przeznaczenie już w dacie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, było określone jako inwestycja drogowa. Z uwagi na wskazane wcześniej sukcesywne zmniejszanie się liczby transakcji tzw. nieruchomościami drogowymi, spowodowane przyjętą w ww. ustawie konstrukcją prawną wywłaszczenia z mocy prawa (bez możliwości cywilnoprawnego wykupu nieruchomości pod drogi publiczne), zaproponowano, by w opisanym przypadku rzeczoznawca majątkowy przyjmował jako przeznaczenie nieruchomości wycenianej przeznaczenia nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych*”.



Wydaje się, że twórcy proponowanych zapisów rozporządzenia, powinni się zdecydować, czy transakcje drogowe występują na rynku w ilości wystarczającej do określania na ich podstawie wartości rynkowych nieruchomości. Odpowiedzi wymaga również pytanie: czy transakcje takie spełniają przesłanki umożliwiające określenie na ich podstawie wartości rynkowej zdefiniowanej w art. 151 ust. 1 *ugn* (wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu następujących założeń: 1) strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy; 2) upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy)?

Jeżeli na te dwa pytania otrzymalibyśmy odpowiedzi twierdzące, tzn. „tak - transakcje drogowe występują na rynku w ilości wystarczającej do określania na ich podstawie wartości rynkowych nieruchomości” oraz „tak - transakcje takie spełniają przesłanki umożliwiające określenie na ich podstawie wartości rynkowej zdefiniowanej w art. 151 ust. 1 *ugn*”, to wówczas zasadnym jest postawienie kolejnego pytania: dlaczego w takim wypadku w projekcie rozporządzenia w części odnoszącej się do wartości według alternatywnego sposobu użytkowania zgodnego z celem wyłączenia – „drogowego” (*tj.* § 36 *ust.* 3) zupełnie pominięto możliwość określania wartości nieruchomości z wykorzystaniem tzw. transakcji drogowych ograniczając się tylko do wprowadzenia możliwości powiększania, ale nie więcej niż o 50%, wartości określonych na bazie wartości nieruchomości, z których wydzielono te działki „drogowe”? Dlaczego w tym wypadku wprowadzono ograniczenie w możliwości „konsumpcji” ewentualnego wzrostu wartości (nie więcej niż o 50%) wynikającego z alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia, co w żadnym wypadku nie wynika z uregulowań ustawowych? Kontynuując dalej ten ciąg rozumowania, poniżej przedstawiam propozycję modyfikacji projektowanych zmian rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości w części dotyczącej § 36:

1. Wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wyłączone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (*Dz. U. z 2008r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.*) określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji.
2. W przypadku, gdy na realizację inwestycji drogowej została wyłączona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych.
3. W przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wyłączenia lub przejęcia z mocy prawa, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży nieruchomości na te cele.
4. W przypadku braku cen, o których mowa w ust. 3, wartość nieruchomości określa się w sposób następujący:
  - 1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów, z których wydzielono te działki gruntu i ich powierzchni,
  - 2) wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m<sup>2</sup> gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni - powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%.
5. W przypadku, gdy dane z lokalnego i regionalnego rynku nieruchomości są niewystarczające do określenia wartości rynkowej zgodnie z ust. 1 - 4, wartość nieruchomości objętej decyzją określa się w podejściu kosztowym.
6. Przez decyzję, o której mowa w ust. 1, 2 i 5 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, na podstawie której ustalona została lokalizacja inwestycji drogowej.
7. Przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio przy określaniu wartości nieruchomości przeznaczonych, wydzielonych, nabywanych, zajętych lub przejętych pod drogi, a w szczególności: (*dalsza część analogicznie jak w ust. 6 pkt. 1 - 5 propozycji Ministerstwa Infrastruktury*).

Przedstawiona powyżej propozycja innego - niż zawarte w projekcie Ministerstwa Infrastruktury - zredagowania § 36 rozporządzenia umożliwi moim zdaniem jednoznaczne zdefiniowanie sposobu wyceny nieruchomości według tzw. aktualnego sposobu użytkowania (ust. 1 i 2), tj. bez uwzględniania przeznaczenia „drogowego” i to zarówno w przypadku gdy nieruchomość była przed wydaniem decyzji o realizacji inwestycji drogowej przeznaczona pod „drogę” na podstawie innego rodzaju regulacji planistycznych (plan miejscowy, studium itp.), jak też również wówczas gdy takie przeznaczenie jej nie zostało wcześniej przyporządkowane. Z kolei wartość według alternatywnego sposobu użytkowania („drogowego”) byłaby określana na podstawie cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży nieruchomości na te cele. Natomiast w przypadku braku danych rynkowych umożliwiających wycenę danej nieruchomości na tej podstawie, a jednocześnie wystarczających danych do przeprowadzenia analizy rynku nieruchomości pod kątem stwierdzenia, czy przeznaczenie „drogowe” skutkuje wzrostem wartości względem aktualnego sposobu użytkowania nieruchomości oraz występowaniem możliwości wykazania wielkości takiego wzrostu, zastosowanie miałyby analogiczne rozwiązania jak te przewidziane przez Ministerstwo Infrastruktury (czyli wartość gruntów z których wydzielono te działki powiększone o nie więcej niż 50%).

## Podsumowanie

**A**naliza propozycji zmian regulacji zawartych w § 36 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego przedstawiona w projekcie Ministerstwa Infrastruktury z dnia 24 września 2010 roku wykazuje, że modyfikacje te zmierzają w dobrym kierunku. Zaproponowane zmiany częściowo mogą prowadzić do rozwiązania galimatiasu interpretacyjnego z jakim mamy do czynienia przy aktualnie obowiązującej wersji rozporządzenia. Wydaje się jednak, że również w przygotowanej nowelizacji występują niekonsekwencje, utrudniające przyporządkowanie ustawowych rodzajów wartości (tj. według aktualnego sposobu użytkowania i według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z przeznaczenia „drogowego”). W niniejszym wystąpieniu zaproponowałem dwie wersje przeredagowania proponowanych zapisów. Uważam za celowe ponowne pochylenie się nad tą tematyką przed przyjęciem zmian przez Radę Ministrów, co może doprowadzić do ustanowienia prawa (jak wynika z wcześniejszych doświadczeń obowiązującego co najmniej kilka lat), które byłoby zarazem pozbawione sprzeczności z regulacjami ustawowymi, a jednocześnie możliwe do praktycznego stosowania w procedurze ustalania wysokości odszkodowań. Uwzględniając wątpliwości co do „rynkowości” transakcji nieruchomościami przeznaczonymi pod drogi oraz biorąc pod uwagę znikomą ilość takich transakcji (przy tendencji malejącej) spowodowaną regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, najbardziej właściwe wydaje się wykreślenie z projektowanego § 36 ust. 4 rozporządzenia części jego treści w brzmieniu: *„chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych”*. Z kolei jeżeli uznamy, że praktycznie i prawnie możliwe jest „określenie wartości przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych” to wydaje się zasadne bardziej dogłębne przeredagowanie zapisów noweli dostosowujące poszczególne części § 36 rozporządzenia do ustawowej konieczności określania wartości według aktualnego sposobu użytkowania (bez uwzględniania przeznaczenia „drogowego”) oraz według alternatywnego sposobu użytkowania (wynikającego z przeznaczenia „drogowego”).