

# RZECZOZNAWCA MAJĄTKOWY W TRYBACH USTAWY ZABUŻAŃSKIEJ



**Beata Szykulska**  
Rzecznawca Majątkowy Nr 268

Jestem rzeczoznawcą majątkowym, a nie prawnikiem. Nie jest moim zamiarem ani kogokolwiek uczyć, przekonywać do swoich racji ani też wysmiewać czy piętnować pewnych zachowań, chcę pokazać jak działają mechanizmy związane z realizacją rekompensat za tzw. mienie zabużańskie.

Pominę tu cały okres do lipca 2005 roku kiedy to pojawiła się ustawa, która po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej miała pozwolić na sprawne i słuszne zadośćuczynienie stratom jakie ponieśli obywatele Polscy wysiedleni z terenów, które pozostały za naszą wschodnią granicą. Możliwość realizacji roszczeń rozpoczęła się dopiero od lat 60 ubiegłego wieku, kiedy to Zabuzanie mogli sporadycznie uzyskiwać rekompensatę za mienie pozostawione na byłych Kresach Wschodnich RP. Następnie Ustawa z 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości podjęła próbę uregulowania zasad realizacji uprawnień z uwzględnieniem pełnej wartości pozostawionych nieruchomości, lecz praktyczne możliwości realizacji były bardzo ograniczone.

Po wejściu w życie ustawy z 12 grudnia 2003r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (*Dz. U. z 2004r. Nr 6, poz. 39 i Nr 273, poz. 2722*) stan ten trwał do 5 października 2005r., kiedy to weszła w życie ustawa z 8.7.2005r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa ta miała w swoim założeniu usunąć wady ustawy poprzedniej, usprawnić i poprawić zasady i tryb realizacji uprawnień. W ustawie tej, po raz pierwszy użyto oficjalnie terminu „wypędzenie” (*art. 1 ust. 1*) zamiast dotychczas używanego eufemizmu „repatriacja”.

Generalnie wydawać by się mogło, że wraz z pojawieniem się ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (*Dz.U.Nr 169, poz. 1418 z 2005r.*) znikną wszystkie problemy Zabuzan ale niestety: miało być lepiej a wyszło ... jak zawsze.

## Droga przez mękę – czyli problemy Zabuzan w uzyskiwaniu dokumentów

Gdyby realizacja roszczeń odbywała się bezpośrednio lub w krótkim czasie po zakończeniu II wojny światowej, osoby uprawnione w większości przypadków byłyby po pierwsze w sile wieku, a po drugie miałyby możliwość wskazania swoich sąsiadów lub innych osób, które potwierdziłyby fakt pozostawienia nieruchomości i bardzo często możliwe byłoby dokonanie szczegółowego opisu pozostawionych nieruchomości. Lecz teraz, kiedy minęło kilkadziesiąt lat, a upływający czas nieubłaganie zmniejszył ilość właścicieli, a niejednokrotnie i ich spadkobierców, często jest rzeczą wręcz niemożliwą uzyskanie niezbędnych dokumentów, które zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy są dowodami świadczącymi o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa zawiera w art. 6 ust. 4 otwarty katalog dokumentów, które świadczą o pozostawionej nieruchomości. Do dokumentów tych zaliczono w szczególności:

- urzędowy opis mienia,
- orzeczenie wydane przez były Państwowy Urząd Repatriacyjny,
- dokumenty urzędowe, w tym sądowe,
- a także dokumenty pozyskane z archiwów państwowych Republiki Białoruś, Republiki Litewskiej, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy lub innych państw.

Jak wspominałam wyżej wszystko byłoby łatwe gdyby nie upływający czas. Pozyskanie jakichkolwiek dokumentów zarówno z Polskich archiwów jak i z archiwów naszych wschodnich sąsiadów, po wielu historyczno – politycznych zmianach, często jest niemożliwe, a odsyłanie osób uprawnionych od urzędu do archiwum i z powrotem jest zupełnie niehumanitarnym i niepotrzebnym wysiłkiem.

I tu wydawać by się mogło, że ustawodawca wyciągnął pomocną dłoń do Zabuzan, gdyż w art. 6 ust. 5 dopuścił, w przypadku braku dokumentów, o których mowa wyżej, jako dowody oświadczenia dwóch świadków złożone, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, przed notariuszem, organem prowadzącym postępowanie lub w polskiej placówce konsularnej w kraju zamieszkania świadka, którzy zamieszkiwali w miejscowości, w której znajduje się nieruchomość pozostawiona lub w miejscowości sąsiedniej i nie są osobami bliskimi - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami dla osoby uprawnionej. Ale jak się okazuje, w tym przypadku również wyżej wspomniany czas wyraźnie pokazuje iluzoryczność i pozorność takiego zapisu. Kto z wnioskodawców jest w stanie dziś po tylu, tylu latach odszukać osoby zamieszkujące ponad 60 lat wcześniej w bliskim sąsiedztwie?! Można taki zapis potraktować niemalże jako żart z tych jakże pokrzywdzonych przez los osób.

Podobnie w artykule tym w pkt. 3 ustawa mówi o dowodach potwierdzających miejsce lub miejsca zamieszkania wnioskodawcy i dowodach potwierdzających miejsca zamieszkania po przybyciu na obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to kolejny tor przeszkód na jaki trafiają osoby ubiegające się o rekompensatę, gdyż bardzo często brak jest jakichkolwiek dokumentów i zapisów urzędowych, które pozwalałyby na bezsporne ustalenie miejsca zamieszkania na przestrzeni tylu lat. Sytuacja taka dotyczy szczególnie okresu bardzo niestabilnych latach bezpośrednio po zakończeniu wojny, kiedy nie tylko nie prowadzono rejestrów meldunkowych ale bardzo często nie było przedstawicieli żadnej legalnej władzy, a jedynym dokumentem tożsamości była karta ewakuacyjna.

Najtrudniejszą sytuację mają Polacy będący spadkobiercami właścicieli pozostawionych nieruchomości, nie posiadający potwierdzonego obywatelstwa polskiego, bowiem w ich przypadku bardzo często Urzędy zmuszają ich do wszczynania bardzo długotrwałych postępowań o poświadczenie obywatelstwa polskiego. Konwencje międzynarodowe, których Polska jest stroną i które mają konstytucyjne pierwszeństwo przed ustawami, zakazują dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, a można odnieść wrażenie, że właśnie w taki sposób Urzędy traktują spadkobierców byłych właścicieli nieruchomości kresowych.

Bezspornie można odnieść wrażenie, że Zabuzanom w najwyższym stopniu utrudnia się dochodzenie ich praw, które nie tylko wynikają z zawartych umów międzynarodowych ale co ważniejsze są moralnym obowiązkiem Państwa.

## Uznać - nie uznać – czyli dowolność Urzędów Wojewódzkich w uznawaniu dowodów

**A**le jak się okazuje - gdy Zabuzanin zdobędzie z wielkim trudem i wysiłkiem, a niejednokrotnie kosztem olbrzymiego stresu, niezbędne dokumenty – było to tylko preludium, wstęp do tego co teraz spotyka osobę uprawnioną. A co jest w tym najgorsze, że jest to wynik takiego a nie innego ludzkiego zachowania. Nie chcę tu nikogo dotknąć czy urazić, choć w wielu sytuacjach jest rzeczą niemożliwą zachowanie zimnej, krwi, spokoju i pełnego profesjonalizmu po zapoznaniu się z twórczością wyartykułowaną w niektórych postanowieniach.

Żartobliwe powiedzonko mówi, że *trzeba bardzo uważać przy wyborze rodziców!* W przypadku Zabuzan – można parafrazując to powiedzonko z dozą czarnego humoru powiedzieć, że *trzeba bardzo uważać w którym województwie zmarł właściciel nieruchomości pozostawionej!*

Na przestrzeni wielu lat, sporządzając operaty szacunkowe dla potrzeb postępowań o przyznanie rekompensaty, otrzymuję od Zabuzan postanowienia wydawane przez niemal wszystkie Urzędy Wojewódzkie oraz Delegatury tych Urzędów z terenu całej Polski. Dzięki temu mam możliwość do bardzo szerokiego porównania podejścia i sposobu myślenia osób zajmujących się postępowaniami rekompensacyjnymi.

Jedną z teorii spiskowych mówi, że Urzędnicy mają odgórne przykazania żeby jak najbardziej utrudnić dochodzenie roszczeń Zabuzanom poprzez wymaganie wciąż nowych dokumentów, uzupełnianie już złożonych dokumentów albo poprzez ich negowanie i podważanie wiarygodności. O ile nie wiem nic na temat odgórnych zarządzeń o tyle wiem na pewno, że przed Zabuzanami piętrzone są wciąż nowe przeszkody.

Jedną z takich sytuacji jest odmawianie potwierdzenia prawa w przypadku niedostarczenia odpisów z księgi wieczystej z września 1939r. żądając od Zabuzan rzeczy niemożliwych. Któż we wrześniu 1939 roku miał możliwość przewidzenia przyszłości, losów dopiero co rozpoczętej wojny? Kto mógł przewidzieć jej następstwa i konsekwencje? Dlatego też Ustawodawca mając świadomość braku dostępu do ksiąg wieczystych, braku przedwojennych dokumentów urzędowych oraz upływu ponad 70 lat, zawarł w art. 6 ust. 4 i ust. 5 ustawy jedynie przykładowo różne dowody, które mogą potwierdzać fakt posiadania i pozostawienia nieruchomości. Jednocześnie przepis nie różnicuje ich pod względem ważności zatem orzeczenia PUR, urzędowe opisy mienia, jak i wszelkie inne dokumenty, w tym także przedwojenne oraz aktualnie wydane przez archiwa Białorusi, Ukrainy, Litwy i Rosji, jak również wszelkiego rodzaju dokumenty prywatne mają równorzędne znaczenie. Ponadto art. 6 ust. 1 nie mówi o tym, że dowody mają potwierdzać własność pozostawionych nieruchomości na dzień *1 września 1939 roku*, a jedynie wskazuje, że mają to być *dowody, które świadczą o pozostawieniu nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*. Bardzo częsta jest praktyka Urzędów polegająca na kwestionowaniu złożonych dokumentów, jeśli przedstawiają one stan nieruchomości np. z pierwszej połowy lat 30. XX wieku i nie istnieją inne dokumenty, które potwierdzałyby prawo własności na wrzesień 1939r. W takiej sytuacji o ile organ nie wykaże, że w okresie poprzedzającym datę rozpoczęcia wojny dokonano jakichś czynności dotyczących majątku, należy przyjąć za udowodnione przez stronę, że była ona właścicielem także we wrześniu 1939r. w takim zakresie, jak wynika to z przedstawionych dokumentów.

Nową praktyką, która pojawiła się w ostatnim okresie, jest wymaganie od osób ubiegających się o rekompensatę - w sytuacji gdy brak jest wyżej wymienionych dokumentów - oświadczenia dwóch świadków w formie aktu notarialnego. W sytuacji gdy zgodnie z art. 6 ust. 5 powinny być one złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej przed notariuszem, organem prowadzącym postępowanie lub w polskiej placówce konsularnej w kraju zamieszkania świadka, zastanawiające jest czy uzasadnione jest takie żądanie. Ponadto wielu Zabużan posiada takie oświadczenia złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej przed notariuszem z notarialnym potwierdzeniem dokonania takiej czynności ale sporządzone w latach ubiegłych. Może technicznie nie byłoby problemu z ponownym udaniem się do notariusza i ponownym – tym razem w formie aktu notarialnego – złożeniem stosownych oświadczeń. Ale właśnie *może i technicznie*, bo w rzeczywistości bardzo często osoby, które złożyły takie oświadczenia już nie żyją. W świetle prawa polskiego przyjęcie przez notariusza oświadczenia wymaga zrozumienia przez niego jego treści, wskazania tożsamości osoby, faktu i daty stawienia przed notariuszem oraz złożenia oświadczenia. Tylko co w sytuacji gdy czas rozdał karty? A bardzo często na skutek przewlekłości toczącego się postępowania?

## KPA – czyli po co on do postępowań rekompensacyjnych

Oczywistym jest, że całe postępowanie dotyczące realizacji prawa do rekompensaty zgodnie z ustawą z dnia 8 lipca 2005 roku toczy się zgodnie z zasadami wynikającymi z Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma wątpliwości, że terminy, procedury, dowody oraz postanowienia i decyzje wydawane są zgodnie z zasadami przewidzianymi w tej ustawie.

Jednakże bardzo często Urzędy jakby zapominają, że całe postępowanie podlega procedurom administracyjnym. Mam tu na myśli głównie ocenę i dopuszczalność dowodów.

Można by zapytać co może zrobić organ w sytuacji braku dowodów oraz szczegółów dotyczących np. budynków. W przypadku wątpliwości lub braku szczegółowych informacji organy prowadzące postępowanie wielokrotnie posiłkują się, dopuszczalnym na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego art. 75, sporządzanym w obecności pracownika organu protokółem z przesłuchania świadka lub też zeznania świadka albo odebranego od strony oświadczenia złożonego pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Ale niestety nie jest to powszechna zasada. Wiele bowiem Urzędów w sytuacji opisanych już braków w zakresie szczegółowych informacji, nakazuje pominięcie takich elementów w procedurze szacowania. A przecież jest wiele wyroków, które wyraźnie wskazują w jaki sposób należy wykorzystywać w takich sytuacjach przepisy k.p.a. Bardzo istotne znaczenie mają w toczących się postępowaniach wydane w ostatnim okresie wyroki sądów administracyjnych, które bardzo wnikliwie analizowały sposoby dokumentowania postępowań administracyjnych.

Organ administracji, działający na podstawie przepisów przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny. II SA/WA 241/08. Wojewoda jako organ I instancji rozwiązuje kwestie związane z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, a polegające na prawidłowej ocenie zebranego materiału dowodowego w szczególności na podstawie art. 77 i 80 k.p.a.

Zgodnie z zasadą prawdy materialnej, sformułowaną ogólnie w art. 7 k.p.a. i skonkretyzowaną w art. 77 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej, działając w zgodzie z zasadą oficjalności, obowiązany jest samodzielnie zebrać materiał dowodowy, a następnie ocenić go w całości działając w ramach swobodnej oceny dowodów, o jakiej mowa w art. 80 k.p.a. Realizacji zasady prawdy materialnej służy opisany w art. 75 § 1 k.p.a. obowiązek dopuszczenia jako dowodu wszystkiego, co może służyć wyjaśnieniu sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Ten obowiązek odnosi się w szczególności do wniosków dowodowych stron współdziałających z organem w zbieraniu dowodów służących wyjaśnieniu okoliczności faktycznych. Dlatego, rozwijając dalej zasadę prawdy materialnej, ustawodawca w art. 78 § 1 k.p.a. nakazuje uwzględniać wnioski dowodowe, jeżeli dowodzona okoliczność ma znaczenie dla sprawy. Odmowa przeprowadzenia dowodu może nastąpić w sytuacjach określonych w art. 78 § 2 k.p.a. (VI SA/Wa 1874/09 z 10.03.2010r.)

Wskazać należy, że zgodnie z art. 7 k.p.a. oraz art. 77 § 1 k.p.a., w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zobowiązane są do podejmowania wszelkich niezbędnych kroków w celu wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego pozwalającego na ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. W szczególności, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne jest zobowiązany dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnego przypadku na podstawie analizy całego materiału dowodowego, a swoje stanowisko winien uzasadnić w sposób przewidziany w przepisach kpa. Art. 75 § 1 k.p.a. stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, w szczególności dokumenty, zeznania świadków. 6. Wskazane wyżej braki, świadczące o nie wyjaśnieniu zagadnień ważnych dla prawidłowego załatwienia sprawy, nie dają możliwości oceny zaskarżonej decyzji pod kątem jej zgodności z prawem materialnym. Naruszenia, o których mowa, dotyczą zwłaszcza art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. (ISA/Wa 2128/0915.06.2010r.)

Natomiast Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie I SA/Wa 52/10 stwierdził również, że dowód z zeznań stron postępowania zgodnie z art. 86 k.p.a. może być przeprowadzony w sytuacji, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały nie wyjaśnione fakty istotne do rozstrzygnięcia sprawy.(...).

Jak widać z przytoczonych wyroków można w procedurach dotyczących rekompensat zabużańskich wykorzystywać i z korzyścią dla strony i jej interesu stosować przepisy prawa administracyjnego.

## Czyja władza tego ... postanowienie – czyli jak w różnych Urzędach Wojewódzkich różnią się postanowienia

**N**a podstawie informacji zawartych w postanowieniach stanowiących podstawę do wyceny nieruchomości pozostawionych, wyrobiłam sobie pogląd na kwestie dotyczące ustalania szczegółów powierzchniowych, konstrukcyjnych i innych mających znaczenie dla ustalenia wartości nieruchomości pozostawionej. Bardzo często dokumenty sporządzane w trakcie działań wojennych czy w trwającej repatriacji były lakoniczne i skrótowe. Często też zdarzało się, że w gotowych tabelach jakie zawierały Opisy mienia pozostawionego w rubryce *kubatura* wpisywana była powierzchnia budynków. Jednocześnie wiele Urzędów wydając postanowienia dokonuje nadinterpretacji przepisu art. 6 ust. 1 pkt. 1) poprzez nie uznawanie faktu istnienia budynków w sytuacji gdy nie podana została ich powierzchnia lub kubatura. Jest to wynik nieumiejętnego czytania ustawy gdyż przepis ten mówi o rodzaju i powierzchni tych nieruchomości, co przy odniesieniu do kodeksowej definicji nieruchomości zawartej w art. 46 Kodeksu cywilnego, powinno prowadzić do wniosku, że dokumenty powinny określić rodzaj nieruchomości (gruntowa, budynkowa, lokalowa) oraz powierzchni nieruchomości co w przypadku nieruchomości gruntowych stanowi wymóg wskazania powierzchni gruntu. Gdyby intencją Ustawodawcy był wymóg podawania powierzchni budynków, wówczas w przepisie mógłby znaleźć się zapis o powierzchni *budynków* lub *części składowych*, a nie ogólnie nieruchomości, brak takiego szczegółowego wskazania jest jak najbardziej zgodny z ogólną intencją Ustawodawcy, która miała na celu uproszczenie procedur rekompensacyjnych.

W wielu sytuacjach, gdy opisy zawarte w dokumentach są bardzo lakoniczne i nie zawierają żadnych parametrów powierzchniowych czy kubaturowych, a także opisu np. drzewostanów leśnych, organy pozostawiają ustalenie tych parametrów do oceny rzeczoznawcom majątkowym oraz odwołują się do ich wiedzy specjalnej i posiadanego doświadczenia. Takie postępowanie jest jak najbardziej uzasadnione na gruncie k.p.a. gdzie art. 84 § 1 dopuszcza w sytuacji gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ może zwrócić się do biegłego o wydanie opinii. Wydaje się słusznym przyjęcie założenia, iż w sytuacji braku szczegółowych opisów nieruchomości można powierzyć dokonanie niezbędnych ustaleń rzeczoznawcy majątkowemu, który w trakcie sporządzania operatu szacunkowego wykorzysta swoją wiedzę specjalną. Na potwierdzenie tego faktu poniżej przytoczam kilka fragmentów z wydanych w trybie ustawy postanowień, różnych urzędów:

Postanowienie Wojewody (...) z lipca 2010 roku „Z uwagi na fakt, iż brak jest bardziej szczegółowych danych charakteryzujących obiekty budowlane /roku budowy, z jakich materiałów budowlanych były wykonane zabudowania gospodarcze/ oszacowanie ich, w zakresie określenia wartości nieruchomości, pozostawia się wiedzy i doświadczeniu rzeczoznawcy majątkowego, wynikających z charakterystyki powiatu”.

Postanowienie Wojewody (...) z maja 2010 roku „W myśl art. 10 ust. 1 cyt. ustawy, operaty szacunkowe określające wartość pozostawionych nieruchomości, są sporządzane z uwzględnieniem dowodów zgromadzonych w postępowaniu o potwierdzenie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP (wymienionymi w art. 6 ust. 1 pkt. 1 i 3). Natomiast w zakresie nieustalonym na podstawie zgromadzonych w postępowaniu dowodów (tj. odmiany nasadzenia sadu wchodzącego w skład przedmiotowej nieruchomości), szacunkowa wycena zostanie dokonana przez rzeczoznawcę majątkowego w oparciu o posiadane przez niego doświadczenie zawodowe oraz analizę stosunków społeczno – gospodarczych okresu międzywojennego, występujących na terenach II RP”.

Postanowienie Wojewody (...) z maja 2010 roku „(...) z uwagi na brak możliwości ustalenia wymiarów zabudowań gospodarczych, na potrzeby wyceny należy przyjąć przeciętne wymiary budynków zazwyczaj wchodzących w skład gospodarstwa rolnego (...)”.

Postanowienie Wojewody (...) z czerwca 2010 roku „W związku z brakiem dowodów, pozwalających ustalić powierzchnię zabudowań wchodzących w skład przedmiotowej nieruchomości (oraz ilości komórek), organ prowadzący postępowanie przeprowadził analizę dotychczasowych postępowań, dotyczących podobnych nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami RP. W jej trakcie stwierdzono, że w innych dotychczasowych postępowaniach, dotyczących oceny podobnych nieruchomości położonych w miastach, przeciętną powierzchnią, dla tego typu nieruchomości (przy zastosowaniu opisanych w wyroku sądu materiałów budowlanych) była dla komórki (pełniące min. funkcje składu materiałów opałowych, narzędzi itp.) pow. około 15 m<sup>2</sup>. W związku z powyższym, organ prowadzący postępowanie przyjął, iż nieruchomości zabudowana była: domem mieszkalnym o pow. 150 m<sup>2</sup> (tak jak w wyroku sądu) oraz 2 komórkami o pow. 15 m<sup>2</sup> każda z nich”.

Są również postanowienia, w których Urzędy wskazują pewne ścieżki postępowania, które niestety są nieadekwatne i niewłaściwe do zastosowania. Dla przykładu w jednym z postanowień (...) Urzędu Wojewódzkiego dotyczące majątku o powierzchni przeszło 800 ha, w dokumentach uznanych przez organ za dowody w sprawie znajdował się lakoniczny opis wskazujący iż „W skład nieruchomości pozostawionej w miejscowości (...) o powierzchni 864,357 ha wchodziły dom mieszkalny, obora, stodoła, kuźnia...” a dalej zawiera następujące wskazówki: z uwagi na brak możliwości ustalenia wymiarów zabudowań gospodarczych, na potrzeby wyceny należy przyjąć przeciętne wymiary budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego zawarte w wydawnictwie „1915 Odbudowa Polskiej Wsi – Projekty chat i zagród włościańskich” i może byłaby to cenna wskazówka gdyby nie fakt, że książka ta dotyczyła zagród do 6 mórg i powyżej czyli gospodarstw o powierzchni około 3,5 ha. Trudno się zgodzić z tezą, że zabudowania jakie w wyniku prac konkursowych wskazywane były do zabudowy niewielkich gospodarstw włościańskich mogły mieć zastosowanie przy wycenie budynków dużego majątku ziemskiego.

Ale zdarzają się też sytuacje zgoła niezrozumiałe i zupełnie inaczej interpretowane przez Urzędy, które w sytuacji braku np. powierzchni budynku w wydawanych postanowieniach wskazują jako przedmiot wyceny wyłącznie grunt. Z uzasadnienia postanowienia Wojewody (...) z dnia 22 lutego 2011 roku „Po przeprowadzeniu analizy zgromadzonych w sprawie dowodów uznano, że na ich podstawie nie można określić kubatury lub *powierzchni domu murowanego, krytego blachą, czteropokojowego z kuchnią i łazienką i dwoma pokojami na mansardzie* wchodzącego w skład pozostawionej nieruchomości we wsi (...) oraz, że wyczerpane zostały wszystkie możliwości pozyskania dowodów świadczących o powierzchni ww. budynku. W związku z powyższym Wojewoda (...) zwraca do przedłożenia operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości *gruntowej*

o powierzchni 20 ar”. Trudno zgodzić się, że w opisanej sytuacji organ wydał postanowienie na korzyść wnioskodawcy. Zgodnie z art. 77 k.p.a., to organ (a nie wnioskodawca) zobowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz wszelkie wątpliwości rozstrzygać wyłącznie na korzyść wnioskodawcy. Trudno jest w przytoczonym postanowieniu dopatrzeć się nie tylko działania na korzyść strony ale nawet podjęcia próby określenia parametrów powierzchniowych w oparciu, jak przytoczono powyżej, o inne posiadane przez organ opisy nieruchomości pozostawionych położonych na obszarze porównywalnych miejscowości. Ponadto we wskazanym przykładzie opis wynikający z dokumentów jest bardzo dokładny i obrazowy, a zachowując podstawowe zasady logiki i zdrowego rozsądku z dużym prawdopodobieństwem można określić jego powierzchnię jak dla typowego domu jednorodzinne. Ale tu w grę wchodzi dobra wola człowieka, na co nikt nie ma wpływu. Pozostaje tylko współczuć osobom uprawnionym, które będą musiały przechodzić znacznie dłuższą drogę odwoławczą.

## 10,00 ha czy 1000 ha – czyli co wynika z dokumentów

**O** jakości i zawartości dokumentów, które mogą stanowić podstawę ustalenia prawa do rekompensaty można by mówić wiele. Tak jak wskazałam wcześniej dokumenty te wystawiane były w pośpiechu, w ferworze zawieruchy wojennej i powojennego bałaganu. Zawierały bardzo krótkie, lakoniczne opisy wskazywane ustnie przez właścicieli, a potwierdzane przez osoby towarzyszące, sąsiadów czy urzędników.

Bardzo często zdarzały się sytuacje w których właściciele z obawy przed represjami i przykrościami zatajali wielkość i prawdziwy stan majątku, podając znacznie niższe wartości i wymiary. Znam sytuację w której właściciel zamiast 100 ha jakie faktycznie posiadał na Polesiu, podał wielkość majątku jako 10 ha. Dobrze, że w tym konkretnym przypadku zachowały się księgi wieczyste i informacje archiwalne, które pozwoliły na przyjęcie obecnie prawidłowej wielkości majątku. Ale co w sytuacji gdy brak jest aktualnie możliwości potwierdzenia i zweryfikowania informacji?

Taka sytuacja dotyczyła nieruchomości miejskiej, która stanowiła działkę zabudowana domem mieszkalnym piętrowym, w którym było 7 lokali. Budynek istnieje do dnia dzisiejszego i jest zamieszkały, w jednym lokalu nawet przez rodzinę mieszkającą tam jeszcze w okresie przedwojennym. Na fotografiach archiwalnych posiadanych przez stronę oraz na aktualnie wykonanych zdjęciach widoczny jest budynek o wymiarach 25 m x 10 m, a w dokumentach widnieje zapis, że budynek miał wymiary 10 m x 10 m. Jednocześnie brak jest dokumentów archiwalnych, które potwierdzałyby prawdziwe wymiary i wielkość budynku.

Wydawane w latach stalinowskich orzeczenia PUR są obecnie traktowane przez Urzędy jak legalne decyzje administracyjne korzystające z powagi rzeczy osądzonej. Wiadomo, że właściciele majątków ziemskich oraz kamienic w okresie powojennym nie mogli liczyć na przychylność nowej władzy i w związku z tym zwykle podawali urzędowi repatriacyjnym zaniżone stany majątku. Obecnie urzędnicy wykorzystują te orzeczenie niejako przeciwko osobom uprawnionym. Mimo dowodów utraty znacznie większego majątku do decyzji wписywane są w większości przypadków wielkości wynikające z orzeczeń PUR. Jest to tym bardziej naganne, że na postanowienia potwierdzające prawa do utraconego majątku nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

Dość często zdarzają się też sytuacje, w których osoby uprawnione ubarwiają, powiększają czy wręcz konfabulują na temat pozostawionych nieruchomości. Najczęściej takie sytuacje wynikają z upływu czasu, zacierania się szczegółów w pamięci a często też z emocjonalnego podejścia do własnej sprawy. Nie są to sytuacje wynikające w zdecydowanej większości ze złej woli stron. Dom, który będąc dzieckiem pamiętają jako duży, dziś osobie dorosłej wydawałby się normalny lub nawet mały.

Ale dla zachowania równowagi, która jest podstawą funkcjonowania świata, należy wskazać, że są też przypadki kiedy to osoby uprawnione, a czasami nawet osoby, którym nie przysługują roszczenia rekompensacyjne, próbują w sposób nieprawdziwy i kłamliwy dowodzić swoich uprawnień. Niestety nie znam skali problemu, a osobiście zetknęłam się tylko raz z sytuacją, w której Urząd, a moim zdaniem słusznie, odmówił uznania dowodów jakie miały potwierdzić prawo do rekompensaty.

## Zgaduj zgadula – czyli jak wycenić coś czego nie ma i nie jest opisane

**P**owyżej przedstawiłam ogólne problemy, które w większym bądź mniejszym stopniu dotyczą osób uprawnionych, a tylko pośrednio dotyczą czynności rzeczoznawcy majątkowego w procesie ustalania wartości majątku pozostawionego poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Przechodząc do najbardziej interesujących nas rzeczoznawców problemów nie można jednak pominąć związku z opisanymi wcześniej problemami dowodowymi. Jakość i treść dokumentów stanowiących dowody w postępowaniu o potwierdzenie prawa do rekompensaty jest bowiem najczęściej występującą przyczyną problemów rzeczoznawców majątkowych i to nie tylko na etapie ustalania potrzebnych informacji ale również w dalszym postępowaniu wyjaśniającym. Na tym tle dochodzi bowiem do odmiennych często ocen organów i rzeczoznawców majątkowych odnośnie przyjętych założeń do wyceny.

Zgodnie z art. 75 par. 2 k.p.a., jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego, a z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w ustawie zabużańskiej, wystarczającym dowodem, w przypadku braku szczegółowych informacji, może być oświadczenie wnioskodawcy złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania, oczywiście pod warunkiem, że może on pamiętać opisywane dane. Podobny zapis dotyczący jednak oświadczeń składanych przez świadków zawarty został w art. 6 ust. 5 ustawy. Organ może zatem przesłuchać stronę celem wyjaśnienia faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli po wyczerpaniu innych środków dowodowych lub z powodu ich braku faktów tych dotychczas nie wyjaśniono o czym mówi art. 86 k.p.a. Jednakże jak wskazuje praktyka, przewidziane przez k.p.a. i ustawę ułatwienia dowodowe są przez Urzędy ignorowane.

Podobnie nagminną praktyką jest zupełna dowolność Urzędów, a właściwie pracowników Urzędów w przyjmowaniu i uznawaniu dokumentów, jakie posiadają osoby uprawnione. Dotyczy to nie etapu na którym Urząd ocenia dokumenty i ich wiarygodność, ale momentu kiedy dokumenty w ogóle są do Urzędu dostarczane. Wielokrotnie zdarzała mi się sytuacja, w której Zabuzanie posiadali np. projekty domów, pozwolenia na budowę czy plany nieruchomości z naniesionymi geodezyjnie budynkami oraz ze wskazaniem adresu i właściciela nieruchomości zgodnych z danymi opisanymi w np. dokumentach PUR, a przyjmujący je urzędnik stwierdził, że są one nieprzydatne!?! Ciśnie się na usta pytanie dlaczego?! Jakim prawem jedna osoba decyduje o przyjęciu lub odrzuceniu często bardzo istotnych informacji. Dokumenty takie zawierają np. datę pozwolenia na budowę lub datę budowy, wymiary budynku i jego konstrukcję lub położenie na działce oraz w stosunku do ulic lub drogi. Dla rzeczoznawcy są to nieocenione źródła informacji. Bardzo często na takich dokumentach widnieją pieczęcie urzędowe i ręcznie wpisane daty wydania dokumentu. W takiej sytuacji w toku dalszego badania dokumentów i szczegółowego rozpatrywania sprawy, Urząd sam pozbawia się możliwości, wszechstronnego i obiektywnego ustalenia faktów istotnych dla sprawy.

Ale takie postępowanie ma również konsekwencje dla rzeczoznawców majątkowych i to niejednokrotnie nieprzyjemne. W sytuacji bowiem gdy brak jest szczegółowych informacji na temat wycenianych obiektów, rzeczoznawcy posiłkują się bardzo różnymi metodami w dochodzeniu do ustalenia niezbędnych parametrów, a w dalszej konsekwencji bardzo często Urzędy kwestionują przyjęte założenia.

Doskonały przykład takiego postępowania znalazł swoje rozstrzygnięcie w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Sygn. Akt I SA/Wa 536/10 z dnia 1 czerwca 2010 roku. W toczącym się postępowaniu o ustalenie prawa do rekompensaty strona posiadała plan folwarku, odpis zaświadczenia PZUW, odpisy dwóch umów dzierżawy z 1936 i 1939 roku, których organ nie uwzględnił jako dowodów w sprawie, a wydane postanowienie potwierdzające spełnienie wymogów oparł wyłącznie na Orzeczeniu Państwowego Urzędu Repatriacyjnego. Wojewoda odmówił wydania decyzji potwierdzającej prawo do rekompensaty, a w uzasadnieniu wskazał, że operat szacunkowy określający wartość nieruchomości został sporządzony niezgodnie ze wskazaniami w postanowieniu, gdyż rzeczoznawca majątkowy oprócz Orzeczenia PUR przyjął opisane dodatkowe dokumenty, w efekcie czego błędnie ustalił stan faktyczny zabudowań i obliczył powierzchnię zabudowy z dokładnością do dziesiątych części metra. W uzasadnieniu WSA w Warszawie wskazał, że organ naruszył art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. nie wskazując na czym polegają rozbieżności (pomiędzy operatem a postanowieniem). Sąd nie stwierdził również aby rzeczoznawca przyjął do wyceny inną powierzchnię nieruchomości (27 ha) [to wskazuje, iż WSA potwierdza opisaną wcześniej kodeksową definicję nieruchomości odnoszącą się wyłącznie do konieczności określenia powierzchni gruntu (aut.)], inny rodzaj lub stan zabudowań. Sąd uznał również za niezbędne wyjaśnienie w czym organy upatrują rozbieżności i precyzyjne ich wymienienie.

Na przestrzeni lat na wielu szkoleniach i w publikacjach prasowych pojawiały się poglądy, które stwierdzały brak możliwości dokonania wyceny nieruchomości w sytuacji braku szczegółowych danych dotyczących konstrukcji, powierzchni, stanu budynków albo wieku i składu gatunkowego drzewostanów leśnych. Najprościej byłoby – co też stosują w swoich postanowieniach niektóre Urzędy – pominąć takie składniki. Czyż nie prosty sposób? Prosty na pewno ale czy słuszny i sprawiedliwy?

Co zatem robić w sytuacji braku szczegółowych informacji? Nie chcę teraz ja być autorką jedynie słusznej metody postępowania w takich sytuacjach ale chcę przybliżyć możliwe procedury postępowania w takich sytuacjach.

Jednym lub nawet jedynym sposobem ustalenia powierzchni budynków jest dokonanie porównania nieruchomości wycenianej z innymi nieruchomościami pozostawionymi, dla których posiadamy udokumentowane informacje. Oczywiście metoda ta wymaga aby rzeczoznawca majątkowy posiadał dostatecznie dużą bazę dokumentów – czym nie każdy może się pochwalić. Ale okazuje się, że są Urzędy, które pomagają rzeczoznawcom majątkowym i z posiadanej ogólnej bazy obejmującej wszystkie toczące się postępowania, wyszukują nieruchomości o podobnych walorach lokalizacyjnych i parametrach powierzchniowych i przekazują rzeczoznawcom niezbędne informacje. Inne Urzędy, o czym pisałam wyżej, same na podstawie posiadanych informacji, wskazują powierzchnie poszczególnych budynków, które rzeczoznawca ma uwzględnić w procesie wyceny.

Drugim sposobem może być określenie przeciętnej powierzchni budynków na podstawie danych statystycznych publikowanych w Rocznikach Statystycznych GUS z lat 30-tych. Ale sposób ten ma jeden mankament, niestety informacje te dotyczą wyłącznie budynków mieszkalnych natomiast nie obejmują zabudowań gospodarczych.

Trzecim sposobem może być ustalenie powierzchni budynków na podstawie dostępnej literatury i opracowań dotyczących budownictwa z okresu międzywojennego. Metoda ta ma największe szanse zastosowania w sytuacji kiedy opisy zawierają informacje na temat np. ilości koni, krów czy inwentarza. Wówczas można określić powierzchnię budynków na podstawie podawanych parametrów powierzchniowych w przeliczeniu na jedno zwierzę. Do najbardziej znanych opracowań należą:

- „Budownictwo wiejskie – podręcznik praktyczny dla właścicieli ziemskich” - Józef Holewiński, Warszawa, Kraków 1919 rok.
- „Budownictwo wiejskie” - Karol Iwanicki, Kijów, Warszawa 1917 rok.
- „Przykładowe projekty zagród wiejskich” - Franciszek Piaścik, Warszawa, 1938 rok.
- „Budownictwo mieszkaniowe na wsi” - Franciszek Piaścik, Ignacy Tłoczek, Warszawa, 1961 rok.
- „Budownictwo wiejskie – roboty ziemne - materiały budowlane i ich łączenie – budowle wiejskie” - inż. Stanisław Turczynowicz, 1922 rok.

Sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana w sytuacji gdy wycenie podlegają lasy. Jest to jeden z najtrudniejszych, jeśli nie najtrudniejszy do wyceny, z elementów składowych pozostawionych nieruchomości. Większość dokumentów zawiera lakoniczne informacje np. las 5 ha, albo 3 ha lasu iglastego. I cóż wtedy?

Otóż podobnie jak przy wycenie budynków rzeczoznawca majątkowy ma do dyspozycji wiele pozycji książkowych z okresu międzywojennego oraz wiele opracowań statystycznych, które z dużym prawdopodobieństwem pozwalają na określenie składu gatunkowego drzewostanów typowych, występujących na obszarze poszczególnych województw, powiatów a nawet gmin.

Pomocne przy wycenie drzewostanów leśnych mogą być min:

- „Lasy i leśnictwo w Polsce” - Jan Miklaszewski, tom I z 1928 roku.
- „Życie gospodarcze Kresów Wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej” Wiktor Ormicki, Kraków 1929 rok
- „Polesie” Grażyna Ruszczyk, Instytut Sztuki Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996 rok.
- „Przewodnik po Polesiu” dr Michał Marczak, nakładem Oddziału Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego w Brześciu nad Bugiem, 1935 rok.
- „Polesie – opis wojskowo – geograficzny i studium terenu” Jerzy Niezbrzycki, Wojskowy Instytut Naukowy – Wydawniczy, Warszawa 1930 rok.

Oczywiście jak zawsze należy zachować dużo zdrowego rozsądku i wykazać się znajomością zasad hodowli lasu i gospodarki leśnej. Można przecież przyjąć przeciętne, najczęściej występujące w opisach drzewostany. Problem oczywiście sprawia nie tylko skład drzewostanów ale także, a może przede wszystkim jego wiek i walory użytkowe. Ale czy tu też mamy nie wyceniać?

Konkludując najłatwiej byłoby powiedzieć: nie ma wymiarów, nie ma budynku albo nie ma składu i wieku lasu nie ma lasu. Ale co wówczas? Może należałoby wprowadzić ustawowe uregulowania, które ogólnie podawałyby – tak jak w przypadku wskaźników dla województw – wartości drzewostanów? To też traci centralnym sterowaniem. A więc co pozostaje? Zdrowy rozsądek, dużo i bardzo dużo badań historycznych.

## Slalom z przeszkodami – czyli problemy rzeczoznawców majątkowych na tle wymagań Urzędów

Urząd uporał się z dokumentami, wydane zostało postanowienie, my na podstawie wątego opisu dokonaliśmy wyceny. I co dalej?

Zakładając, że dołożyliśmy należytej staranności, poświęciliśmy mnóstwo czasu i energii na scharakteryzowanie i określenie rynku oraz nieruchomości pozostawionej, wydawałoby się, że teraz to już tylko szczęśliwy finał w postaci decyzji. Ale tu okazuje się, że wcale to nie takie oczywiste.

Teraz rzeczoznawca majątkowy może doświadczyć na własnej skórze pomysłowości urzędników w zakresie faktycznych i fikcyjnych błędów i usterek w operacie szacunkowym. Jak wskazuje moje skromne doświadczenie, poglądy na problemy i metodykę wyceny w zależności od Urzędu są tak rozbieżne, że można odnieść wrażenie że każdy Urząd posługuje się inną ustawą zabużańską.

Bardzo różnorodne i często sprzeczne stosowanie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (*Dz.U.Nr 169, poz. 1418 z 2005 roku ze zmianami*) przez organy prowadzące postępowania w trybie powołanej ustawy było przyczyną mojego wystąpienia do Ministra Infrastruktury z prośbą o zajęcie stanowiska w najbardziej istotnych kwestiach. Pismem z dnia 18 sierpnia 2010 roku zwróciłam się z zapytaniem dotyczącym czterech podstawowych – generalnych zasad wyceny. Pytania sformułowane zostały następująco.

Czy przy wycenie nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, na potrzeby ustalania rekompensaty, o której mowa w ustawie z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego?

Czy art. 11 ust 1. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty w powiązaniu z § 48 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego zabrania w procesie szacowania nieruchomości pozostawionej położonej na obszarze miasta uwzględniać ceny transakcyjne nieruchomości z kilku miast o zbliżonej liczbie mieszkańców?

Czy zgodnie z art. 11 ust. 4. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty w powiązaniu z §20-23 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości w procesie szacowania nieruchomości pozostawionej w przypadku braku cen transakcyjnych, przy określaniu wartości odtworzeniowej budynków i budowli można stosować metodę kosztów zastąpienia?

Czy zwrot *przeciętne ceny transakcyjne* zawarty w art. 11 ust. 1, należy rozumieć go jako średnią arytmetyczną ze zbioru uzyskanych cen transakcyjnych czy też jako najbardziej typowy przedział, poziom cen obserwowanych na rynku lokalnym?

Czytając tak postawione pytania można odnieść wrażenie, że to żart. Ale nie, są to pytania powstałe na skutek tak formułowanych zarzutów pod adresem operatów szacunkowych. W pewnym sensie sami jesteśmy sobie winni ponieważ w trakcie wielu szkoleń oraz w wielu publikacjach prasowych pojawiały się takie właśnie interpretacje. Główny problem wynika z błędnie interpretowanych zasad kolejności ustaw. Od wielu lat pokutował pogląd, że na gruncie prawa polskiego ustawa o gospodarce nieruchomościami jest ustawą *lex generalis* zaś ustawa zabużańska jest ustawą *lex specialis*. Takie rozumowanie w dalszej kolejności prowadziło do wniosku, że ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (*Dz.U.Nr 169, poz. 1418*) w art. 11 stanowi regulację określającą metodykę sporządzania wyceny tych nieruchomości w sposób charakterystyczny wyłącznie dla tej dziedziny wyceny i odmienny od zasad określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami i przepisach wykonawczych do tej ustawy.

Podobne *złote myśli* były podstawą kwestionowania przez Urzędy operatów szacunkowych, w których określona została wartość odtworzeniowa nieruchomości pozostawionej przy zastosowaniu podejścia kosztowego, metody kosztów zastąpienia. Takie poglądy mogą w wielu sytuacjach doprowadzić do przyjęcia błędnych założeń i metodyki, a w konsekwencji do błędnego określenia wartości. Najlepszym przykładem na konieczność stosowania metody kosztów zastąpienia jest określenie wartości domu z dachem krytym słomą. Gdyby określać wartość takiego dachu metodą kosztów odtworzenia zgodnie z dziś obowiązującą technologią i kosztami ich wykonania, prawdopodobnie koszt odtworzenia dachu byłby wyższy niż wartość domu, ponieważ zmieniły się styl i technologia budowania, a słoma z najtańszego i najbardziej powszechnego materiału pokryciowego stała się

materiałem ekskluzywnym i bardzo droгим. Dlatego też zastosowanie metody kosztów zastąpienia, przy przyjęciu założenia pokrycia dachu najtańszym materiałem pokryciowym np. papą, jest jak najbardziej racjonalne i w pełni uzasadnione.

Kolejna kwestia jaka wynikła również z błędnych interpretacji zapisów ustawy dotyczyła użytego w ustawie określenia poziomu cen przeciętnych. Niestety tu też znajdował uznanie pogląd iż operacja obliczeniowa polegająca na ustaleniu poziomu cen przeciętnych jest prosta, polega na uzyskaniu średniej arytmetycznej ceny jednostkowej z przyjętej bazy cen transakcyjnych nieruchomości porównywalnych. Faktycznie zaś ustawodawca pod pojęciem *przeciętne ceny transakcyjne* miał na myśli ceny transakcyjne, które najczęściej występują na rynku dla danego rodzaju nieruchomości.

I ostatni jednak wcale nie najmniejszy problem sprawia interpretacja przepisu art. 11 ust. 1-2 w powiązaniu z § 48 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego dotyczący możliwości przyjęcia do wyceny nieruchomości położonej na obszarze miejscowości o statusie miasta transakcji z jednego czy kilku miast porównywalnych. Kontrowersje powoduje zapis (...) uwzględnia się przeciętne ceny transakcyjne uzyskane za nieruchomości podobne, zbywane w *miejscowości* o zbliżonej liczbie mieszkańców, porównywalnym stopniu urbanizacji(...). Co to oznacza w praktyce? Otóż gdyby ustawodawca zawarł zapis (...) zbywane w *miejscowościach* (...) oznaczałoby to obowiązkową analizę cen transakcyjnych na obszarze co najmniej dwóch lub więcej miejscowości. Czytając literalnie przepis Ustawodawca zawęży rynek porównywalny do odpowiedniej miejscowości porównywalnej w przypadku miasta, a jednocześnie rozszerza rynek na rynki porównywalnych gmin i powiatów w liczbie mnogiej, gdy wycena dotyczy nieruchomości położonej na obszarze wsi lub osady. Świadczy to o niejasności i niespójności przepisu co w konsekwencji prowadzi do różnorodnych interpretacji.

Generalnie odpowiedzi jakich udzielił w swoim piśmie z dnia 8 lutego 2011 roku Minister Infrastruktury, mimo iż nie mają rangi wykładni prawnej, jako opinia i wyraz poglądu prawnego pozwolą na wyeliminowanie wątpliwości w przedstawionych kwestiach. Pismo Ministra Infrastruktury znak Nr BN5i-L-744/2010 w załączniku.

Poza uwagami i zastrzeżeniami zgłaszanymi przez organy w stosunku do operatów szacunkowych, a wynikających z opisanych powyżej niejednoznacznych interpretacji przepisów ustawy zabużańskiej, w wielu wypadkach organy kwestionują złożone operaty szacunkowe ze względu na - ich zdaniem - nie zachowanie zasad wyceny wynikających z rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Waga zgłaszanych zarzutów jest bardzo różnorodna: poczynając od błędnie zaokrąglonej wartości końcowej do zarzutów zupełnie merytorycznych dotyczących metodologii wyceny.

Nie kwestionując prawa organu do swobodnej oceny dowodów gdyż oczywistym jest, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (*art. 7 k.p.a.*), należy odróżnić ocenę dowodu i jego zgodności z prawem od oceny wiedzy merytorycznej i fachowej rzeczoznawcy majątkowego, w ręce którego ustawodawca przekazał określenie wartości nieruchomości.

Zakres swobody organu administracji jest ograniczony ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, określonymi m.in. w art. 7 k.p.a. Zasada wyrażona w tym artykule oznacza, że treści i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym. Organ administracji, działający na podstawie przepisów przewidujących uznaniowy charakter rozstrzygnięcia, jest obowiązany załatwić sprawę w sposób zgodny ze słusznym interesem obywatela, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny. II SA/WA 241/08. Wojewoda jako organ I instancji rozwiązuje kwestie związane z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, a polegające na prawidłowej ocenie zebranego materiału dowodowego w szczególności na podstawie art. 77 i 80 k.p.a.

Ponadto sądy administracyjne odnosiły się również do kwestii merytorycznej oceny operatu szacunkowego stanowiących dowód w postępowaniu administracyjnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 roku w sprawie I SA/Wa 159/08 stwierdził: (...) *Stosownie do art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłącznym uprawnieniem rzeczoznawcy majątkowego jest wybór właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości. Metodyka szacowania nieruchomości odnosi się do wiadomości specjalnych, które są wyłączną domeną rzeczoznawcy. Przepis art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje kryteria, którymi musi się kierować rzeczoznawca dokonując tego wyboru (...).*

Wyrok w sprawie I SA/Wa 1418/09 WSA w Warszawie z 10.12.2009 roku zawiera uzasadnienie: (...) *W przypadkach, gdy dla rozstrzygnięcia sprawy konieczne jest dopuszczenie dowodu z opinii rzeczoznawcy majątkowego, decyzję oczywiście nadal podejmuje suwerennie organ, co oznacza, że opinia taka jest dla niego jedynie dowodem, podlegającym jego ocenie. Tym niemniej, charakter tego dowodu, polegającego na wyrażeniu poglądu na dany temat przez osobę (jednostkę) posiadającą niezbędną wiedzę specjalistyczną wymaga, by organ, stwierdzając wadliwość opinii, formułował zarzuty bardzo wyważenie a jednocześnie precyzyjnie. W przeciwnym bowiem wypadku, ocena takiego dowodu nie jest oceną swobodną - w rozumieniu art. 80 k.p.a. - a staje się dowolną (...).*

## Koniec końców

Zastanawiając się nad zakończeniem i podsumowaniem referatu nie wiedziałam czy zakończyć go optymistycznie czy pesymistycznie. Z mojego doświadczenia i obserwacji wynika, że jak w każdym przypadku prawda i słuszność leżą po tej stronie czyjego interesu dotyczą. Każda ze stron – a w postępowaniu rekompensacyjnym mimo iż formalnie toczy się pomiędzy osobami uprawnionymi a Urzędem – faktycznie dotyczy trzech podmiotów: Zabużan, Urzędów i rzeczoznawców majątkowych. Każdy w tym postępowaniu ma do odegrania swoją rolę i każdy musi wypełnić swoje powinności.

Przedstawiłam swój punkt widzenia oparty na własnych obserwacjach i posiadanym doświadczeniu. Chciałam pokazać podstawowe problemy i punkty sporne jakie występują w sytuacjach niedookreślonych i nieprecyzyjnie opisanych. Czy wpłynie to na bieg prowadzonych postępowań? Czy zmieni coś w postępowaniu Urzędów wobec już tak mocno doświadczonych przez los ludzi? Mam cichą nadzieję, że tak.





MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 08 lutego 2011 r.

Nr BN5i-L-744/2010

**Pani****Beata Szykułska**

ul. Wieniawska 6/36

20-071 Lublin

W odpowiedzi na Pani pismo dotyczące zasad wyceny nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Przy wycenie nieruchomości na potrzeby ustalenia rekompensaty, o której mowa w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.) rzeczoznawca majątkowy jest obowiązany stosować zasady wyceny określone w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.) oraz z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, z późn. zm.).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami jest podstawowym aktem prawnym regulującym zasady wyceny nieruchomości, zawiera bowiem generalne definicje dotyczące pojęć z tego zakresu, a także wskazuje osoby uprawnione do wykonywania czynności zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości. Zgodnie z treścią art. 149 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy działu IV rozdziału I ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie, a także bez względu na podmiot własności i cel wyceny, z wyłączeniem określania wartości nieruchomości w związku z realizacją ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Powołany rozdział zawiera pojęcia i definicje stosowane w wycenie nieruchomości, zasady wyceny nieruchomości, zasady oceny prawidłowości sporządzania

operatu szacunkowego oraz upoważnienie ustawowe do wydania przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad sporządzania operatu szacunkowego. Dodatkowo, w *art. 7 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami*, ustawodawca stwierdził, że w przypadku istnienia potrzeby określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach *rozdziału 1 działu V ww. ustawy*.

Należy jednak wskazać, że w niektórych przypadkach ustawodawca wprowadził odrębne regulacje (jak np. w *ww. ustawie o realizacji prawa do rekompensaty (...)*) lub pozostawił obowiązujące przepisy szczegółowe odnoszące się do wyceny nieruchomości, jak np. w przypadku *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie czynności komorników (Dz. U. Nr 10, poz. 52, z późn. zm.)* stanowiącego przepis wykonawczy do *ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.)*. Na przykładzie tej ostatniej ustawy (*kpc*) Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 października 2005 r. (sygn. akt IV CK 106/05) potwierdził konieczność stosowania generalnych zasad wyceny oraz zasad wykonywania operatu szacunkowego określonych w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* i przepisach wykonawczych do tej ustawy również na gruncie innych przepisów prawa. Sąd Najwyższy nie zgodził się ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, że regulacje zawarte w *ww. ustawie o gospodarce nieruchomościami* nie mają bezpośredniego przełożenia na przepisy *Kodeksu postępowania cywilnego* o postępowaniu dowodowym stwierdzając, że „*dokonując szacowania (wyceny) nieruchomości, biegły rzeczoznawca majątkowy powinien przestrzegać przepisów działu IV u.g.n. Wynika to jednoznacznie z art. 149, który stanowi, że przepisy rozdziału 1 działu IV stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj, położenie, podmiot własności i cel wyceny*”.

W kontekście przepisów *ww. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (...)*, należy wskazać, że ustawa zawiera pojęcia z zakresu gospodarki nieruchomościami, które nie zostały w niej zdefiniowane. Zaliczyć do nich można takie pojęcia jak „*rzeczoznawca majątkowy*”, „*wartość rynkowa*”, „*wartość odtworzeniowa*”, „*nieruchomość podobna*” czy „*operat szacunkowy*”. Jak wskazano bowiem na wstępie, definicje tych pojęć zawarte zostały w *ww. ustawie o gospodarce nieruchomościami*, jako ustawie zawierającej generalne normy w zakresie wyceny nieruchomości, co oznacza, że ich znaczenie należy ustalać nie na podstawie treści *ww. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (...)*, lecz *ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

Zgodnie z treścią *art. 11 ust. 1 ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (...)* wartość rynkową nieruchomości pozostawionej poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa się na podstawie nieruchomości podobnych, położonych na obszarze porównywalnych rynków lokalnych funkcjonujących obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym w *art. 11 ust. 2* zawarto wykaz porównywalnych województw i miast, na obszarze których wyodrębnia się porównywalne rynki lokalne. W kontekście *§ 48 ww. rozporządzenia*, jako podstawowy rynek lokalny w przypadku miejscowości o statusie miasta prawodawca uznaje rynek odpowiedniej miejscowości porównywalnej, a gdy przedmiotem wyceny jest nieruchomość pozostawiona położona w miejscowości o statusie wsi lub osady - rynki porównywalnych gmin. Biorąc pod uwagę fakt, iż przepis ustawowy, oprócz ograniczenia wyboru rynku lokalnego do obszaru danego porównywalnego województwa lub miasta wydzielonego, nie zawiera innych ograniczeń dotyczących rynku lokalnego, wydaje się, iż w przypadku braku wystarczających danych z tego rynku rzeczoznawca majątkowy jest uprawniony, na podstawie *§ 26 ww. rozporządzenia*, do rozszerzenia rynku lokalnego o inne miejscowości, pod warunkiem, że są położone na terenie właściwego porównywalnego województwa. Należy jednocześnie dodać, iż w *ww. ustawie* nie przewidziano możliwości rozszerzania rynku lokalnego na rynek krajowy, bądź też przyjmowania do porównań, w przypadku braku stosownych danych rynkowych, transakcji nieruchomościami z innych województw.

Przepis *art. 11 ust. 4 ww. ww. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (...)* stanowi, iż w przypadku braku cen transakcyjnych, przy określaniu wartości budowli, budynków lub części tych budynków określa się ich wartość odtworzeniową. Jak wskazano wcześniej, *ustawa o realizacji prawa do rekompensaty (...)* nie definiuje samodzielnie pojęć z zakresu gospodarki nieruchomościami, w tym pojęcia „wartość odtworzeniowa”, zatem w tym zakresie zasadne jest odwołanie się do *art. 152 ust. 3 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Zgodnie z treścią ostatniego zdania zawartego w *ww. przepisie* wartość odtworzeniową określa się przy zastosowaniu podejścia kosztowego, przy czym, jak wynika z *§ 20 ww. rozporządzenia*, w podejściu kosztowym może być stosowana zarówno metoda kosztów odtworzenia, jak i metoda kosztów zastąpienia. Natomiast w myśl *art. 154 ust. 1 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami* wyboru odpowiedniej metody dokonuje rzeczoznawca majątkowy. Tym samym można przyjąć, że w przypadku braku cen transakcyjnych za nieruchomości podobne, rzeczoznawca majątkowy będzie uprawniony do określania wartości odtworzeniowej budynków i budowli przy zastosowaniu przewidzianych przez *ww. ustawę o gospodarce nieruchomościami* metod i technik podejścia kosztowego.

Zgodnie z treścią zdania drugiego *art. 11, ust. 1 ww. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (...)* przy określaniu wartości nieruchomości uwzględnia się przeciętne ceny transakcyjne uzyskane za nieruchomości podobne. Sformułowanie „*przeciętne ceny*” jest znane polskiemu systemowi prawnemu. Termin ten występuje m.in. w *ww. rozporządzeniu w sprawie czynności komorników*, w którym stwierdza się, że „*sumę oszacowania nieruchomości ustala się według przeciętnych cen sprzedaży podobnych nieruchomości w tej samej okolicy, z uwzględnieniem stanu nieruchomości w dniu dokonania oszacowania*”. Podobne uregulowania zawierające sformułowanie „*przeciętne ceny*” znaleźć można również w:

- 1) *art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768, z późn. zm.)*, w myśl którego „*wartość rynkową rzeczy i praw majątkowych określa się na podstawie przeciętnych cen stosowanych w danej miejscowości w obrocie (...)* prawami majątkowymi tego samego rodzaju (...)”;
- 2) *art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649, z późn. zm.)*, zgodnie z którym „*wartość rynkową przedmiotu czynności cywilnoprawnej określa się na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku (...)*”.

Należy stwierdzić, że zwrot „*przeciętne ceny transakcyjne*” nie powinien być rozumiany jako średnia arytmetyczna. Przepis *art. 11 ust. 1 ww. ustawy o realizacji prawa do rekompensaty (...)* wskazuje bowiem na liczbę mnoga przeciętnych cen transakcyjnych, a nie na jedną przeciętną cenę transakcyjną. Jedynie w takim przypadku można by dowodzić, że wartość rynkowa nieruchomości jest określana jako jedna średnia arytmetyczna wyliczana z wielu cen transakcyjnych. O braku możliwości uznania „*przeciętnych cen transakcyjnych*” jako średniej arytmetycznej świadczyć może również użyte przez ustawodawcę w dalszej części przepisu sformułowanie „*uzyskane za nieruchomości podobne*”. W wyniku przeprowadzenia danej transakcji można bowiem uzyskać jedną cenę transakcyjną, a nie średnią arytmetyczną kilku cen.

Podsumowując należy stwierdzić, że przez pojęcie „*przeciętne ceny transakcyjne*” użyte w *ustawie o realizacji prawa do rekompensaty (...)* należy rozumieć ceny transakcyjne, które najczęściej występują na danym rynku lokalnym, są dla tego rynku typowe, zwykłe, zwyczajne (*Słownik języka polskiego PWN, Słownik wyrazów bliskoznacznych*), nie odstają od obowiązującej na danym rynku normy. Innymi słowy będą to zatem ceny transakcyjne najbardziej prawdopodobne dla danego rynku w kontekście cech nieruchomości wycenianej.

co jest tożsame z definicją wartości rynkowej zawartą w *ww. ustawie o gospodarce nieruchomościami*.

Przedstawiając powyższe informacje wyrażam nadzieję, że pozwolą one wyeliminować wątpliwości zasygnalizowane w Pani piśmie. Jednocześnie uprzejmie informuję, iż resort infrastruktury nie posiada uprawnień do stanowienia obowiązującej wykładni prawa. Przedstawione stanowisko jest wyrazem poglądu prawnego i stanowi jedynie opinię, która nie może być podstawą rozstrzygnięć organów w konkretnych przypadkach.



Z upoważnienia  
MINISTRA INFRASTRUKTURY  
Piotr Styczeń  
Podsekretarz Stanu