

IV SA/Wa 2969/17 - Wyrok WSA w Warszawie

Data orzeczenia	2018-05-10	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2017-11-14	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie	
Sędziowie	Anita Wielopolska Jarosław Łuczaj Katarzyna Gołat /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6157 Opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości	
Hasła tematyczne	Zagospodarowanie przestrzenne	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżoną decyzję	
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 poz 1073 art. 36 ust. 4 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.</i> Dz.U. 2017 poz 1369 art. 145 par. 1 pkt 1 lit. a <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodnicząca sędzia WSA Katarzyna Gołat (spr.), Sędziowie sędzia WSA Jarosław Łuczaj, sędzia WSA Anita Wielopolska, Protokolant ref. Bartłomiej Grzybowski, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 maja 2018 r. sprawy ze skargi L. N. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] z dnia [...] września 2017 r. nr [...] w przedmiocie ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości 1. uchyla zaskarżoną decyzję, 2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...] na rzecz L. N. kwotę 2071 (dwa tysiące siedemdziesiąt jeden) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją z [...] września 2017 r. nr [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w [...], po rozpatrzeniu odwołania L.N. od decyzji Burmistrza Miasta [...] z dnia [...] lipca 2017 r., nr [...], ustalającej na jego rzecz opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości działki nr ewid. [...] [...], na skutek uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz jej zbyciem aktem notarialnym Rep. A Nr [...] w dniu [...] sierpnia 2016 r., utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Stan sprawy przedstawiał się następująco.

Burmistrz Miasta [...] decyzją z dnia [...].07.2017 r. Nr [...] na podstawie uchwały Rady Miasta [...] Nr [...] z dnia [...] stycznia 2015 r. (Dz. Urz. Woj. [...] z dn. [...].03.2015 r., poz. [...]), ustalił na rzecz L.N. opłatę w wysokości 3.301,50 zł oraz 3.034,80 zł, z tytułu wzrostu wartości nieruchomości odpowiednio - działki nr ewid. [...] i [...], na skutek uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz jej zbyciem aktem notarialnym Rep. A Nr [...] w dniu [...] sierpnia 2016 r. Organ I instancji określił sposób uiszczenia ustalonej opłaty. W uzasadnieniu organ I instancji wskazał, że przeznaczenie ww. gruntu zostało zmienione na podstawie wyżej przytoczonych uchwał Rady Miasta [...] z terenów przeznaczonych pod obszar pod obiekty obsługi rolnictwa, zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego i handlu targowiskowego, dopuszczających realizację mieszkań dla właścicieli obiektów na tereny przeznaczone pod obiekty produkcyjne i zabudowę usługową, jako przeznaczenie uzupełniające wskazano zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Wzrost wartości zbytej nieruchomości określono jako różnicę między wartością nieruchomości, przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą planu.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył L.N., kwestionując zapisy i ustalenia operatu szacunkowego.

SKO w zaskarżonej decyzji wskazało, że podstawę rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie stanowią przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1073), zwanej dalej "u.p.z.p." oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r., w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zmianami).

Organ przytoczył treść art. 36 ust. 4, art. 37 ust. 1 i 4 u.p.z.p. Podniósł, że - jak wynika z operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego - wartości nieruchomości w stanie przed oraz po zmianie planu miejscowego określono w podejściu porównawczym, metodą korygowania średniej. Organ stwierdził, że operat szacunkowy został sporządzony zgodnie z przepisami, określonymi w dziale IV rozdział I z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015, poz. 1777) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Wartości określone w operacie szacunkowym są podstawą określenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, w związku z uchwaleniem planu miejscowego.

Zdaniem SKO Burmistrz Miasta [...] dokonał właściwej oceny operatu. SKO podzieliło stanowisko organu I instancji, że przedmiotowy operat został sporządzony zgodnie z normami zawodowymi, jakimi są Powszechne Krajowe Zasady Wyceny opracowane przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych.

Kolegium nie dopatrzyło się żadnego uchybienia od strony formalnej, które mogłaby stanowić przesłankę do zanegowania, czy też podważenia wniosków płynących ze złożonego operatu szacunkowego jako dowodu w sprawie. W ocenie SKO, przedłożony operat jest wiarygodny, a płynące z niego wywody są logiczne i zrozumiałe, co w efekcie powoduje przyznanie mu pełnowartościowej i miarodajnej mocy dowodowej.

Przedmiotowy operat, na skutek zarzutów oraz uwag skarżącego wnoszonych w trakcie postępowania przed organem pierwszej instancji był uzupełniany, a część tych uwag została przez rzeczoznawcę uwzględniona. Natomiast do pozostałych kwestii, które w ocenie rzeczoznawcy majątkowego nie znajdują uzasadnienia, rzeczoznawca odniósł się szczegółowo w piśmie z dnia 20 kwietnia 2017 r.

SKO wskazało, iż pozycja prawna rzeczoznawcy majątkowego jest szczególna, co wynika nie tylko z tego, że jest on osobą wyłącznie uprawnioną do dokonywania wycen nieruchomości (w tym dla potrzeb ustalania renty planistycznej).

Opinia rzeczoznawcy majątkowego (wycena nieruchomości sporządzona w formie operatu szacunkowego) powinna być poddana ocenie organów administracji publicznej, nie stanowi bowiem dowodu, które te organy przyjmują zupełnie bezkrytycznie. Organ prowadzący postępowanie dowodowe nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Organ winien jednak dokonać oceny tego dowodu pod względem formalnym.

SKO zaważyło, że Burmistrz Miasta [...] nie przyjął operatu szacunkowego, jako materiału dowodowego w sprawie bezkrytycznie, lecz dokonał jego oceny.

SKO stwierdziło, iż operat szacunkowy stanowiący podstawę naliczenia renty planistycznej został sporządzony przez osobę uprawnioną, w przepisanej prawem formie i zgodnie z przepisami ustawy o

gospodarce nieruchomościami, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.) oraz standardami zawodowymi rzeczoznawców majątkowych. Rzeczoznawca, dokonując wyceny zastosował podejście porównawcze, metodę korygowania ceny średniej, czym nie naruszył przepisów § 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia wykonawczego.

Wątpliwości jakie miało Kolegium względem przedłożonego operatu szacunkowego dotyczyło kwestii formalnej. Jak wynika bowiem z akt sprawy dla przedmiotowych działek prowadzona jest jedna księga wieczysta, zaś ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w dziale III rozdziale 5 posługuje się pojęciem "nieruchomości" nie zaś "działki", natomiast w przedmiotowej sprawie zostały sporządzone dwa oddzielne dokumenty - operaty szacunkowe dla każdej działki oddzielnie. Mając na względzie powyższe Kolegium powzięło wątpliwości, czy powyższe mogło mieć wpływ na sposób wyceny oraz ustaloną wartość rzeczony nieruchomości, tzn. czy w razie wyceny nieruchomości jako całości wskazana w operatach wartość po ich zsumowaniu byłaby inna niż wynika to z przedłożonych operatów szacunkowych. Z otrzymanych od rzeczoznawcy majątkowego wyjaśnień wynika, że "zabieg taki nie miał absolutnie żadnego wpływu na wartość nieruchomości". Dlatego też Kolegium przyznało operatom szacunkowym złożonym do akt sprawy pełną wartość dowodową.

Skarżący zbył przedmiotową nieruchomość w dniu 30 sierpnia 2016 r., aktem notarialnym - REPERTORIUM A Nr [...], a zgodnie z art 36 ust. 4 u.p.z.p. wójt, burmistrz, albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustalona w planie miejscowym, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, jeżeli wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel zbywa tę nieruchomość.

Dla przedmiotowego terenu Rada Miasta [...] uchwałą z dnia [...] stycznia 2015 r. uchwaliła stawkę procentową służącą naliczaniu opłat wynikających z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w wysokości 15%. Uchwalenie miejscowego planu spowodowało zmianę przeznaczenia gruntu przedmiotowych działek pod obszar pod obiekty obsługi rolnictwa, zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego i handlu targowiskowego, dopuszczających realizację mieszkań dla właścicieli obiektów, na tereny przeznaczone pod obiekty produkcyjne i zabudowę usługową (2 P,U), jako przeznaczenie uzupełniające wskazano zabudowę mieszkaniową jednorodzinną itp., a w konsekwencji wzrost wartości tej nieruchomości. Za podstawę wyliczenia kwoty do zapłaty przyjąć należy różnicę wartości rynkowej nieruchomości określonej na dzień sprzedaży przy uwzględnieniu przeznaczenia nieruchomości obowiązującego przed uchwaleniem miejscowego planu (działka [...] - 182.057,00 zł; działka [...] - 198.057,00 zł) oraz wartości nieruchomości przy uwzględnieniu przeznaczenia nieruchomości obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego (działka [...] - 202.289,00 zł; działka [...] - 220.067,00 zł) określonych w operacie szacunkowym z dnia [...]02.2017 r., wykonanym przez rzeczoznawcę majątkowego J. K., co daje nam kwotę jednorazowej opłaty w wysokości 3.301,50 zł oraz 3.034,80 zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości odpowiednio - działki nr ewid. [...] i [...], w związku z uchwaleniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zbyciem wymienionej nieruchomości.

Dodatkowo SKO wskazało, że skarżący pomimo podnoszenia licznych merytorycznych uwag do przedłożonych operatów szacunkowych nie popiera tego żadnym miarodajnym dowodem mogącym stanowić przeciwwagę dla ustaleń dokonanych przez rzeczoznawcę majątkowego w złożonych dokumentach.

Skarżący zgodnie z aktem notarialnym z dnia [...] sierpnia 2016 r. aktem notarialnym - REPERTORIUM A Nr [...] zbył przedmiotową nieruchomość w całości za 1.000.000 zł, zaś rzeczoznawca oszacował ją łącznie

na 418.124,00 zł (już po zmianie planu).

W skardze na decyzję z 21 września 2017 r. L.N. zarzucił:

- 1) naruszenie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż określona w tym przepisie wartość nieruchomości jest pojęciem tożsamym, co suma wartości działek ewidencyjnych wchodzących w skład tej nieruchomości, a w konsekwencji uznanie, iż wycena takiej nieruchomości może zostać dokonana poprzez sporządzenie kilku operatów szacunkowych odrębnie dla każdej z działek ewidencyjnych i zsumowanie ich wyników;
- 2) naruszenie art. 37 ust. 1 u.p.z.p., poprzez jego niezastosowanie, tj. ustalenie wartości nieruchomości przed i po uchwaleniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż sporządzony w sprawie operat szacunkowy zawiera wyłącznie wycenę nieruchomości po uchwaleniu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) naruszenie § 4 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego poprzez jego niezastosowanie, tj. przyjęciu do wyceny nieruchomości metodą porównawczą korygowania ceny średniej kilkunastu zupełnie różnych nieruchomości, w szczególności z uwagi na ich powierzchnie, przeznaczenie, położenie itp., podczas gdy operat winien zostać oparty o porównanie nieruchomości podobnych;
- 4) naruszenie art. 81, w zw. z art. 10 K.p.a. poprzez zaniechanie zawiadomienia skarżącego o zakończeniu postępowania i możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów, czym organ pozbawił skarżącego możliwości wypowiedzenia się w powyższym zakresie, w szczególności, iż skarżący w odwołaniu podnosił rażące naruszenie przepisów postępowania dowodowego przez organ I instancji, w tym w szczególności w zakresie potrzeby przeprowadzenia ponownej wyceny nieruchomości, tj. sporządzenia nowego operatu szacunkowego nieruchomości, a w przypadku nie przeprowadzenia stosowanych dowodów przez organ II instancji, skarżący planował zlecić sporządzenie i złożyć do akt nowy operat szacunkowy, tym samym skarżący został pozbawiony prawa czynnego udziału w postępowaniu, stanowiącym podstawę jego wznowienia w trybie art. 145 § 1 pkt 4 K.p.a., a okoliczności faktyczne sprawy należy uznać za nie udowodnione;
- 5) naruszenie art. 6, 7, 8, 75, 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 1 i 3 K.p.a. poprzez wadliwe przeprowadzenie postępowania dowodowego, które spowodowało, iż organ zarówno pierwszej jak i drugiej instancji nie ustaliły prawdziwego stanu faktycznego sprawy, poprzez:
 - (i) zaniechanie przez SKO w [...] przeprowadzenia własnego postępowania dowodowego i oparcie się wyłącznie na ustaleniach Burmistrza Miasta [...], pomimo, że w odwołaniu od decyzji skarżący wskazywał rażące uchybienia postępowania dowodowego, w szczególności poprzez wadliwie sporządzony operat szacunkowy nieruchomości;
 - (ii) dokonanie ustaleń na podstawie rażąco wadliwie sporządzonych operatów szacunkowych nieruchomości;
 - (iii) brak ustalenia wartości nieruchomości w ogóle, a w to miejscu ustalenie wartości poszczególnych działek wchodzących w skład nieruchomości;
 - (iv) brak ustalenia wartości nieruchomości przed uchwaleniem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

(v) ustalenie, iż wzrosła wartość nieruchomości sprzedanej przez skarżącego na skutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie może prowadzić do takich wniosków;

6) naruszenie art. 107 § 1 i § 3 K.p.a. poprzez brak odniesienia się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do kwestii podnoszonych przez skarżącego w odwołaniu, a mających istotny wpływ na wycenę nieruchomości, tj. braku zjazdów na nieruchomości z drogi publicznej, wadliwego zastosowania współczynnika korekcyjnego, wadliwego doboru nieruchomości podobnych do wyceny wartości wycenianej nieruchomości;

7) naruszenie art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. poprzez jego zastosowanie i utrzymanie w mocy decyzji Burmistrza Miasta [...], podczas gdy organ winien był uchylić zaskarżoną decyzję na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. i umorzyć postępowanie lub ewentualnie uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...].

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 u.p.z.p, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

Należy zwrócić uwagę, iż ustawa posługuje się pojęciem nieruchomości. Zgodnie z przytoczonym wyżej przepisem o obowiązku uiszczenia tzw. renty planistycznej decyduje zmiana wartości nieruchomości. Nie można uznać, iż ustawodawca dopuścił równoległe stosowanie w tym wypadku pojęcia działki ewidencyjnej, które to pojęcie nie jest tożsame z pojęciem nieruchomości.

Zgodnie z art. 46 § 1 K.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Tym samym, działki ewidencyjne jako niestanowiące, co do zasady odrębnego przedmiotu własności nie mogą być uznane za nieruchomości. Kwestia te nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych w orzecznictwie. Jak słusznie podnosi Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 czerwca 2016 r. (sygn. akt I OSK 2275/14, CBOSA) stanowisko, że dla prawidłowej wyceny wszystkie działki winny zostać łącznie wycenione, nie jest zasadne. Definicja legalna nieruchomości z art. 4 pkt 1 u.g.n. pokrywa się z rozumieniem nieruchomości w rozumieniu art. 46 k.c. Zgodnie zaś z art. 24 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą. W przypadku założenia księgi obowiązuje więc zasada "jedna księga – jedna nieruchomość". Oznacza to, że sąsiadujące ze sobą działki stanowiące własność jednej osoby, dla których prowadzone są odrębne księgi wieczyste, stanowią odrębne nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. (por. wyrok SN z 22 lutego 2012 r., I CSK 278/11, wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, CBOSA). Stan taki ma miejsce w niniejszej sprawie. Dla przedmiotowych działek prowadzona jest bowiem jedna księga wieczysta (Kw nr [...]), natomiast sporządzone zostały odrębne operaty szacunkowe dla każdej z działek (operat z dnia

[...] lutego 2017 r. dla działki o nr ewidencyjnym [...] oraz operat z tej samej daty dla działki o nr ewidencyjnym [...], teczka 1/1 akt administracyjnych sprawy).

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjęto przy tym, że pojęciu "nieruchomość gruntowa" należy nadać znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 K.c., co oznacza, że nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu, należących do tego samego właściciela, przy czym działki te muszą być wpisane do tej samej księgi wieczystej.

Niezrozumiałe jest zatem, dlaczego organy dla jednej nieruchomości, składającej się z dwóch działek ewidencyjnych przeprowadziły dowód z dwóch operatów szacunkowych, sporządzonych dla każdej z działek osobna, a nie jednego dla całej nieruchomości.

Jest to uchybienie prawne, którego organ nie powinien przeoczyć, traktując je jako prawną wadliwość operatu.

Niedostrzeżenie tej okoliczności przez organ spowodowało, że organ naruszył przepis art. 36 ust. 4 u.p.z.p., w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a P.p.s.a.

Zasadny jest zatem zarzut skarżącego, że w toku postępowania organy nie ustaliły wartości nieruchomości, a wartość działek ewidencyjnych. Konsekwentnie na tym etapie nie można stwierdzić, czy i o ile wartość nieruchomości wzrosła na skutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy również zakwestionować stanowisko organów, iż konwalidacja powyższych okoliczności nastąpiła poprzez pisemne stanowisko biegłego, iż suma wycen działek ewidencyjnych byłaby tożsama z wartością całej nieruchomości. Stwierdzenie takie mogłoby zapaść dopiero po przeprowadzeniu dowodu z operatu szacunkowego nieruchomości.

Organ powinien oprzeć rozstrzygnięcie na prawidłowo sporządzonym operacie szacunkowym. Dlatego uznać należy, iż to SKO zaniechało swoich obowiązków dowodowych, nie przeprowadziło właściwego postępowania dowodowego, co przesądza o naruszeniu art. 7 i 77 K.p.a.

Powyższe spowodowało konieczność uchylenia decyzji organu II instancji.

Nadto należy zauważyć, że zasadny jest zarzut nieodniesienia się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do kwestii podnoszonych przez skarżącego w odwołaniu, a mających istotny wpływ na wycenę nieruchomości, tj. braku zjazdów na nieruchomości z drogi publicznej, wadliwego zastosowania współczynnika korekcyjnego, wadliwego doboru nieruchomości podobnych do wyceny wartości wycenianej nieruchomości. Jest to równoznaczne z naruszeniem art. 107 § 1 i § 3 K.p.a.

Pozostałe zarzuty procesowe, ze względu na brak wykazania przez skarżącego, że miały one istotny wpływ na wynik sprawy, nie zasługują na uwzględnienie.

W ponownie przeprowadzonym postępowaniu organ weźmie pod uwagę powyższą ocenę prawną.

O kosztach orzeczono w punkcie II wyroku, biorąc pod uwagę wpis sądowy tj. 254 zł, opłatę za czynności radców prawnych, w wysokości wynikającej z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 265) oraz 17 złotych z tytułu opłaty skarbowej od czynności pełnomocnictwa.

