

*Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*

## Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 13 listopada 2013 r.

II SA/Po 943/13

**Tytuł:** Uzasadnienie decyzji administracyjnej a zasada swobodnej oceny dowodów.

**Uzasadnienie decyzji winno, stosownie do zawartej w art. 80 k.p.a. zasady swobodnej oceny dowodów, tak odzwierciedlać stanowisko organów, by strona postępowania nie została pozbawiona możliwości oceny poprawności przeprowadzonego w sprawie postępowania.**

*LEX nr 1401726*

1401726

Dz.U.2013.267: art. 80; art. 107 § 1; art. 107 § 3

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Wiesława Batorowicz.

Sędziowie WSA: Maria Kwiecińska, Danuta Rzyminiak-Owczarczak (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 listopada 2013 r. sprawy ze skarg M. D. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia (...) lipca 2013 r. Nr (...) w przedmiocie opłaty adiacenckiej

I. uchyla zaskarżoną decyzję,

II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. na rzecz skarżącego kwotę (...),- zł ((...) złotych) tytułem zwrotu kosztów sądowych,

III. określa, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z dnia (...) maja 2013 r., Nr (...) Wójt Gminy O. (dalej również jako organ I instancji) ustalił dla M. D. opłatę adiacencką w wysokości (...) zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem urządzeń kanalizacji sanitarnej z przykanalikami w miejscowości O.-O., gm. O., woj. (...). Podniesiono, że M. D. jest właścicielem nieruchomości położonej w O. przy ul. (...) o powierzchni (...) ha, oznaczonej jako działka nr ewid. (...), ark. mapy (...), która zapisana jest w księdze wieczystej KW nr (...). Wskazano następnie, że powyższa opłata jest płatna jednorazowo po upływie 14 dni, licząc od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna.

W sentencji decyzji podniesiono, że organ I instancji działał na podstawie art. 144 ust. 1, art. 145, art. 146 i art. 148 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm., dalej jako "u.g.n."), uchwały Nr

(...) Rady Gminy O. z dnia (...) listopada 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłat adiacenckich (publ. w Dz. Urz. Woj. (...) z dnia 17 grudnia 2007 r. Nr 206, poz. 4869 z późn. zm.), a także art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267, dalej jako "k.p.a.").

W uzasadnieniu decyzji ustalającej opłatę adiacencką wskazano, że Gmina O. na podstawie pozwolenia na budowę zrealizowała inwestycję pod nazwą "Budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami w miejscowości O.-O., gm. O., woj. (...)". Następstwem zakończenia inwestycji stało się zatem stworzenie warunków do podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej nieruchomości położonych w O. w rejonie ulicy (...), w tym nieruchomości stanowiącej własność M. D. - dz. Nr (...). Organ I instancji zaznaczył, że Gmina O. nie posiada planu zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowego terenu, natomiast zgodnie z zapisami w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy O. nieruchomość oznaczona jest jako "Tereny o funkcjach mieszkaniowych, usługowych, produkcyjnych i rolniczych przewidziane do poprawy standardu". Wyjaśniono, że kanalizacja sanitarne z przykanalikami została wybudowana w 2010 r. ze środków budżetu Gminy O., przy dofinansowaniu ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Protokołami końcowymi z dnia (...) lipca oraz z dnia (...) września 2010 r. dokonano odbioru końcowego robót, potwierdzono zakończenie zadania oraz przekazano obiekt robót do użytkowania. Ponadto została stwierdzona zgodność wykonanych robót z umową. Organ I instancji podkreślił, że protokoły z końcowych odbiorów robót i przekazania do użytkowania są dokumentami świadczącymi o odbiorze robót, a jednocześnie stanowią moment stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej - kanalizacji sanitarnej z przykanalikami.

Następnie Wójt Gminy O. przywołał przepisy art. 144 ust. 1, 145 oraz art. 146 ust. 1 i 1a u.g.n., w świetle których właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, do których zalicza się budowę kanalizacji sanitarnej, poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Podniesiono, że powołany przez organ I instancji rzeczoznawca majątkowy w operacie z dnia (...) lipca 2012 r. przedstawił swoją opinię dotyczącą określenia wartości rynkowej nieruchomości według stanu przed i po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej tj. kanalizacji sanitarnej z przykanalikami. Zgodnie ze sporządzonym operatem szacunkowym, który stanowi opinię o wzroście wartości nieruchomości, budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami skutkowałą wzrostem wartości nieruchomości. Wskazano, że dla potrzeb oszacowania wartości rynkowej nieruchomości, zarówno przed, jak i po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej (kanalizacji sanitarnej z przykanalikami), rzeczoznawca przeanalizował transakcje na rynku lokalnym, tj. na terenie gminy O. i gmin sąsiednich - P. i O. Do wyceny zastosowano w przedmiotowej sprawie podejście porównawcze, metodę porównywania nieruchomości parami (porównuje się parami nieruchomość wycenianą, dla której znane są cechy, ale nieznaną jest wartość, kolejno z nieruchomościami, które były przedmiotem transakcji rynkowych, a więc znane są zarówno ich cechy jak i ceny transakcyjne).

Organ I instancji po wnikliwej ocenie operatu szacunkowego stwierdził, iż został on sporządzony zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i standardami zawodowymi, jak również nie zawiera żadnych niejasności czy pomyłek i posiada wszystkie elementy treści wymagane przez obowiązujące przepisy prawa. Zaznaczono więc, że przedmiotowy operat jest zgodny z przepisami prawa obowiązującymi w dacie wykonania, wskazuje i uzasadnia metodę zastosowaną do wyceny, czynniki wpływające na kształtowanie się cen transakcyjnych, jak również uwzględnia ceny nieruchomości występujące na określonym rynku lokalnym. W związku z powyższym organ I instancji uznał za udowodnione, iż dla nieruchomości stanowiącej własność M. D. opłata adiacencka wynosi (...) zł. Organ przedstawił sposób wyliczenia tej wartości. W pierwszej kolejności oszacowano wartość

nieruchomości przed wybudowaniem inwestycji, która wynosi (...) zł. Z kolei wartość nieruchomości po wybudowaniu kanalizacji sanitarnej z przykanalikami wyniosła (...) zł. Z zestawienia tych kwot wynika, że wzrost wartości nieruchomości wyniósł (...) zł, a zatem opłata adiacencka stanowiąca 40% wzrostu wartości nieruchomości wyniosła (...) zł.

Organ I instancji podniósł ponadto, że w toku postępowania poinformowano stronę o sporządzeniu operatu szacunkowego wskazując miejsce i termin na zapoznanie się z jego treścią oraz możliwości składania wyjaśnień ustnych i pisemnych. Wójt Gminy O. podkreślił, że właściciel nieruchomości został poinformowany o okolicznościach faktycznych i prawnych odnoszących się do dowodu w sprawie, jakim jest operat szacunkowy. Ponadto na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. zawiadomiono stronę przed wydaniem decyzji o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy a w szczególności z operatem szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego, jednakże do organu I instancji nie wpłynęły żadne pisma, uwagi oraz wnioski dotyczące przedmiotowej sprawy.

M. D., pismem z dnia (...) maja 2013 r. wniósł odwołanie od powyższej decyzji. Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem 14-dniowego terminu. Decyzję Wójta Gminy O. z dnia (...) maja 2013 r. zaskarżono w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego (art. 146 ust. 1, art. 151 ust. 1 oraz art. 153 ust. 1 u.g.n. oraz § 55 i § 56 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego), a także naruszenie przepisów postępowania (zwłaszcza art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 11, art. 77 § 1 oraz art. 79, art. 80 k.p.a.).

Jednocześnie na podstawie art. 127 § 1 k.p.a. w zw. z art. 138 § 2 k.p.a. wniesiono o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu odwołania podniesiono, iż wyceny określonej nieruchomości dokonuje się zgodnie z wytycznymi rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm., dalej jako "rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r."). Wskazano, iż zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym analiza przepisów § 55 i § 56 powyższego rozporządzenia prowadzi do wniosku, że opis wszystkich nieruchomości, stanowiących podstawę wyceny winien być obszerny i na tyle precyzyjny, aby umożliwić zidentyfikowanie tych nieruchomości. W innym wypadku weryfikacja dokonanej wyceny staje się niemożliwa. Brak możliwości zapoznania się z cechami indywidualizującymi nieruchomości wytypowane jako podobne, skutecznie podważa wiarygodność dokonanej wyceny i całego operatu szacunkowego. Podkreślono zatem, że operat szacunkowy na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję, nie zawiera dokładnego i precyzyjnego wskazania nieruchomości porównywanych, na podstawie których dokonano wyceny nieruchomości M. D., co oznacza, że nie można dokonać weryfikacji prawdziwości i prawidłowości zamieszczonych w operacie danych, a tym samym dokonanej wyceny.

W odwołaniu podniesiono ponadto, że rzeczoznawca nie dokonał oględzin nieruchomości oraz nie uwzględnił przebiegu kanalizacji przebiega przez jej teren, co w istocie spowodowało obniżenie wartości nieruchomości, a nie podwyższenie, ponieważ teren, na którym znajduje się sieć kanalizacyjna wyłączony jest z zabudowy czy też z możliwości posadzenia na nim drzew. Wskazano również, że zaskarżona decyzja narusza art. 146 ust. 1 u.g.n., gdyż ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej w przedmiotowej sprawie nie zależy od faktycznego wzrostu wartości nieruchomości, z uwagi na wadliwość dokonanej wyceny. Z tego powodu decyzja narusza również art. 151 ust. 1 oraz 153 ust. 1 u.g.n., ponieważ wartość nieruchomości przed budową kanalizacji, jak i po jej budowie, nie odpowiada cenom jakie można było za nią uzyskać i jakie uzyskano za nieruchomości podobne. Wymienione uchybienia powodują, że został naruszony również, art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 79 k.p.a. Zdaniem odwołującego tym samym został naruszony art. 80 k.p.a. poprzez nie zbadanie przez organ, czy przedłożona przez rzeczoznawcę opinia (operat szacunkowy) jest logiczna, spójna i wiarygodna. Organ

zaniechał zażądania uzupełnienia tejże opinii o dane pozwalające zidentyfikować nieruchomości na podstawie których dokonano wyceny wartości nieruchomości tj. nieruchomości porównywane do przedmiotowej nieruchomości. Podniesiono, że zaskarżona decyzja narusza również art. 6. art. 7, art. 8, art. 9, art. 10 i art. 11 k.p.a.

Decyzją z dnia (...) lipca 2013 r., Nr (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. (dalej jako "Kolegium" lub "organ II instancji") działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz art. 4 pkt 16, art. 143 ust. 2, art. 144 ust. 1, art. 145 ust. 1 i ust. 2, art. 146 ust. 1a, ust. 2 i ust. 3, art. 154 ust. 1 i ust. 2, art. 156 ust. 1a u.g.n. - utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Wójta Gminy O.

W uzasadnieniu decyzji podniesiono, że w literaturze i doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, iż opłata adiacencka to obowiązkowy, jednostronnie określony przez samorząd terytorialny udział w kosztach tworzenia urządzeń infrastruktury technicznej, pobierany od podmiotów, którym przypisuje się osiąganie szczególnych korzyści z tych urządzeń, polegających na zwiększaniu ich dochodów bądź zwiększeniu wartości rynkowej ich majątków. Wskazano, że stanowiąca własność M. D. działka nr (...) znajduje się w O. przy ul. (...). Podkreślono następnie, że wybudowanie kanalizacji sanitarnej z przykanalikami niewątpliwie zwiększyło wartość rynkową tej nieruchomości, co jest przesądzające dla możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej. Jak wynika z akt sprawy, protokolarny odbiór końcowy inwestycji pod nazwą "Budowa kanalizacji sanitarnej z przykanalikami w miejscowości O.-O., gm. O., woj. (...)" - wykonanych dla Gminy O., nastąpił w dniu (...) lipca 2010 r., a z dokumentacji wynika, że przedmiotowa inwestycja została zrealizowana (protokół z końcowego odbioru obiektu i przekazania do użytkowania). Zdaniem Kolegium, zrealizowanie przedmiotowej inwestycji spowodowało obiektywny wzrost wartości nieruchomości skarżącego, co potwierdza opinia biegłego rzeczoznawcy majątkowego z dnia (...) lipca 2012 r., sporządzona w formie operatu szacunkowego na zlecenie Gminy O. Opłatę adiacencką ustalono zatem w kwocie (...) zł. Zdaniem Kolegium organ I instancji wnikliwie ocenił operat szacunkowy stanowiący materiał dowodowy niezbędny do wydania decyzji ustalającej opłatę adiacencką i spełniając obowiązek wynikający z treści art. 9 k.p.a. pismem z dnia (...) marca 2013 r. zawiadomił stronę o sporządzeniu operatu szacunkowego ze wskazaniem miejsca i terminu na zapoznanie się z jego treścią oraz możliwości składania wyjaśnień ustnych i pisemnych. Ponadto zauważono, że organ I instancji pouczył stronę o treści art. 156 ust. 1a u.g.n., a także o możliwości złożenia wniosku o ocenę operatu w trybie art. 157 ust. 1 u.g.n. z zastosowaniem art. 262 § 1 i art. 263 § 1 k.p.a. stanowiących o kosztach postępowania obciążających stronę, a więc o okolicznościach faktycznych i prawnych odnoszących się do dowodu w sprawie, jakim jest operat szacunkowy. Tym samym Kolegium nie zgodziło się z zarzutem odwołania, polegającym na naruszeniu treści art. 9 k.p.a. przez organ I instancji. Ponadto zauważono, że na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. pismem z dnia (...) kwietnia 2013 r. zawiadomiono stronę, przed wydaniem decyzji, o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy a w szczególności z operatem szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego oraz o możliwości wnoszenia uwag i wniosków. Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu II instancji nie znalazł uzasadnienia zarzut odwołania, jakoby organ I instancji naruszył treść art. 10 k.p.a.

Następnie Kolegium podniosło, że przepis art. 144 ust. 1 u.g.n. nakłada na właściciela gruntów obowiązek partycypowania w kosztach budowy dróg, urządzeń komunalnych, kanalizacyjnych, energetycznych, gazowych i innych, stosownie do wzrostu wartości tych gruntów, wywołanego wybudowaniem tych urządzeń. Opłaty te mają charakter obligatoryjny, a obowiązek właściciela nieruchomości uczestniczenia w kosztach budowy urządzenia infrastruktury technicznej wynika wprost z powyższego przepisu i nie jest uzależniony od tego, czy osoba zobowiązana do ponoszenia opłaty adiacenckiej faktycznie korzysta z tego urządzenia. Na poparcie tego argumentu Kolegium wskazało na stosowne orzecznictwo

sądowoadministracyjne. Zauważono również, że Gmina O. nie posiada planu zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowego terenu. Natomiast zgodnie z uchwałą Rady Gminy O. nr (...) z dnia (...) lutego 2006 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy O., nieruchomość nr (...) oznaczona jest jako "Tereny o funkcjach mieszkaniowych, usługowych, produkcyjnych i rolniczych przewidziane do poprawy standardu".

Kolegium odniosło się następnie do zarzutu odwołania, jakoby operat szacunkowy, na podstawie którego wydano przedmiotową decyzję, nie zawierał dokładnego, precyzyjnego wskazania nieruchomości porównywanych, na podstawie których dokonano wyceny nieruchomości. Organ II instancji wyjaśnił więc, że w sporządzonym operacie szacunkowym zawarto wszystkie niezbędne informacje o nieruchomościach podobnych, które umożliwiają ich prawidłową weryfikację. Podano zatem datę transakcji, cenę transakcyjną, wielkość działki, cenę za 1 m<sup>2</sup>/zł, położenie nieruchomości, lokalizację, otoczenie (sąsiedztwo), przeznaczenie nieruchomości, sposób użytkowania, dostęp komunikacyjny, wyposażenie w urządzenia infrastruktury, stan zagospodarowania, natomiast w pkt 13-18 dokonano opisu nieruchomości podobnych w oparciu o atrybuty rynkowe.

Kolegium wskazało, że wizja lokalna przeprowadzona przez biegłego na przedmiotowej nieruchomości nie miała charakteru dowodu w sprawie i należy ją traktować jako jedną z czynności poprzedzających sporządzenie operatu szacunkowego. Tak więc dowodem w sprawie może być wyłącznie operat szacunkowy, przy sporządzaniu którego o ile biegły nie potrzebuje informacji od stron, obecność tych ostatnich nie jest konieczna.

Odnosząc się do kwestii obniżenia wartości przedmiotowej nieruchomości, w wyniku umieszczenia sieci kanalizacyjnej na terenie działki, co powoduje, że teren ten wyłączony jest z zabudowy czy też z możliwości posadzenia na nim drzew - zauważono, że zniszczenia na gruncie spowodowane budową urządzeń infrastruktury technicznej lub pozostawienie urządzeń sieci powodują, że właścicielowi przysługują roszczenia o uzyskanie odpowiedniego odszkodowania lub odpłatnego ustanowienia odpowiednich służebności. Kolegium podkreśliło więc, że właściciel zyskuje w ten sposób rekompensatę za spadek wartości i nie może być zwolniony z opłaty adiacenckiej. Ewentualne odszkodowania lub wynagrodzenia należy określić odrębnie, ponieważ operat szacunkowy sporządzany jest dla określonego celu i jest w nim określana odpowiednia wartość nieruchomości. W związku z powyższym nie może on być w żadnym wypadku rozliczeniem należności.

Kolegium wskazało ponadto, że jako organ prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Rolą organu II instancji jest zatem dokonanie oceny operatu szacunkowego jedynie pod względem formalnym, tj. zbadać, czy został on sporządzony i podpisany przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy treści, nie zawiera niejasności, pomyłek, braków, które powinny być sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową. W ocenie Kolegium, operat szacunkowy dotyczący przedmiotowej nieruchomości pod względem formalnym jest poprawny i zgodny z obowiązującymi przepisami, posiada tym samym wartość dowodową. Wycena wartości przedmiotowej nieruchomości została niewątpliwie dokonana przez uprawnionego do tego rzeczoznawcę majątkowego (uprawnienia nr (...)). Z analizy materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że operat szacunkowy sporządzony został zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Wnioski wynikające ze sporządzonego operatu są logiczne i jednoznacznie potwierdzają okoliczność, iż wartość prawa własności nieruchomości gruntowej wzrosła. Przedstawione przez biegłego wyliczenia w jego ocenie ewidentnie wskazują, iż wzrosła wartość działki nr (...) przy dokonywaniu jej wyceny dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej. W wycenie wartość rynkowa prawa własności nieruchomości określono podejściem porównawczym przy

zastosowaniu metody porównywania parami. Dokonując tego rzeczoznawca przyjął do porównania transakcje nieruchomościami o podobnym przeznaczeniu na rynku lokalnym, tzn. na terenie gminy O. i gmin sąsiednich P. i O. Rzeczoznawca majątkowy wyjaśnił, że rynek ten rozwinięty jest w stopniu słabym. Wobec powyższego, oceniając operat szacunkowy, Kolegium nie znalazło podstaw do zakwestionowania sporządzonej wyceny nieruchomości.

M. D. w dniu (...) sierpnia 2013 r. wniósł skargę na powyższą decyzję Kolegium z dnia (...) lipca 2013 r. Skarga została wniesiona z zachowaniem 30-dniowego terminu. Zaskarżono ww. decyzję w całości i zarzucono jej: naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz naruszenie przepisów prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (naruszenie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r.). Opierając się na przedstawionych w skardze zarzutach wniesiono o:

- 1) uchylenie zaskarżonej decyzji w całości,
- 2) uchylenie w całości decyzji Wójta Gminy O. z dnia (...) maja 2013 r. w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej,
- 3) zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania

W uzasadnieniu skargi ponownie podniesiono zarzuty odwołania. Wskazano, że organ nie wezwał rzeczoznawcy do uzupełnienia i poprawienia przedłożonego operatu szacunkowego o dane umożliwiające zidentyfikowanie porównywanych nieruchomości do nieruchomości skarżącego, co stanowi naruszenie art. 6, art. 7, art. 8 oraz art. 77 k.p.a. Ponadto, zdaniem M. D., z uwagi na to, że w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji nastąpiło obniżenie wartości nieruchomości skarżącego, a nie jej wzrost - również w operacie szacunkowym powinna znaleźć się w tym zakresie stosowna informacja. Organ nie wzywając rzeczoznawcy do uzupełnienia i poprawienia opinii pozbawił więc skarżącego możliwości faktycznej weryfikacji prawidłowości sporządzonej wyceny, co oznacza, że organ nie zebrał, ani nie rozpatrzył w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.

W skardze podniesiono następnie, że dowód z opinii biegłego, jak każdy dowód w sprawie podlega ocenie przez organ administracji z uwzględnieniem całokształtu materiału zgromadzonego w sprawie i może być podważony przez stronę. Zdaniem skarżącego, nie można zatem zaakceptować wyrażonego przez Kolegium poglądu, iż oceniając przedstawiony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy organ rozstrzygający uprawniony jest jedynie do badania jego poprawności formalnej, natomiast nie ma możliwości odnieść się do jego zawartości merytorycznej, gdyż to organ administracji publicznej rozpoznający sprawę ma prawo i obowiązek ocenić na podstawie art. 80 k.p.a. wartość dowodową złożonego operatu szacunkowego, zbadać, czy przedłożona mu opinia jest zupełna, logiczna i wiarygodna oraz ewentualnie żądać jej uzupełnienia. Zaznaczono, że przy przyjęciu koncepcji prezentowanej w zaskarżonej decyzji rola organu sprowadzałaby się jedynie do automatycznego przeniesienia konkluzji operatu do treści decyzji, co byłoby z kolei sprzeczne z zasadą, iż to organ administracji publicznej rozstrzyga co do meritum sprawy. Organ bowiem nie może ograniczyć się do kontroli poprawności operatu jedynie pod względem formalnym i abstrahować od istotnych uchybień merytorycznych, jakim jest m.in. brak danych nieruchomości pozwalających na identyfikację nieruchomości porównywanych z nieruchomością szacowaną. Na poparcie swojej argumentacji M. D. przedstawił stosowne orzecznictwo sądoadministracyjne.

Ponawiając zarzut naruszenia przepisów postępowania wskazano, że oględzin nieruchomości nie było, a jeśli były - to odbyły się one bez jego wiedzy i udziału, tym samym nastąpiło naruszenie ww. art. 79 § 1 oraz art. 6, art. 7 i art. 8 k.p.a. Z kolei w zakresie zarzutu naruszenia przepisów postępowania wskazano, iż uzasadnienie faktyczne i prawne stanowią integralną część decyzji administracyjnej. W skardze podniesiono ponownie, że wartość

nieruchomości skarżącego w związku z przedmiotową inwestycją nie tylko nie uległa wzrostowi, ale uległa ona obniżeniu gdyż przebiega ona przez środek działki i tym samym wyłącza możliwość jej zabudowy czy też posadzenia drzew w tym miejscu. Wskazano, że operat szacunkowy nie zawiera odniesienia się do tej kwestii. Skarżący nie podzielił zdania Kolegium, że obniżenie wartości nieruchomości spowodowane ww. przyczynami nie wpływa na postępowanie dotyczące ustalenia opłaty adiacenckiej, gdyż z tytułu pozostawienia urządzeń sieci na działce można dochodzić odszkodowania lub żądać ustanowienia służebności. Zdaniem skarżącego możliwość dochodzenia odszkodowania za rzeczywiste obniżenie wartości nieruchomości spowodowane przeprowadzeniem inwestycji przez środek działki oraz możliwość żądania ustanowienia odpłatnej służebności nie zmienia faktu, iż operat szacunkowy opracowany na potrzeby opłaty adiacenckiej powinien ustalać, czy faktycznie wzrosła wartość nieruchomości, przy uwzględnieniu wszystkich czynników wpływających realnie na tę okoliczność związanych z budową kanalizacji, w tym miejsca lokalizacji sieci, a nie tylko przy uwzględnieniu faktu możliwości podłączenia nieruchomości do kanalizacji. Dodatkowo zauważono, iż skoro rzeczoznawca nie wziął pod uwagę, że kanalizacja będąca podstawą opracowania operatu szacunkowego przebiega przez środek nieruchomości skarżącego, w związku z czym powoduje obniżenie jej wartości, to do ustalenia jej wartości po wybudowaniu kanalizacji nie uwzględnił nieruchomości podobnych, tj. takich przez które również przebiega sieć kanalizacyjna, ewentualnie nie skorygował wartości mojej nieruchomości ze względu na cechy różniące moją nieruchomość z nieruchomościami podobnymi.

#### Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Stosownie do treści art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle § 2 powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że zadaniem sądu administracyjnego jest jedynie sprawdzenie, czy zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy jej podejmowaniu nie zostały naruszone w sposób istotny przepisy postępowania administracyjnego. Natomiast stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej również jako "p.p.s.a."), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy i nie jest związany zarzutami oraz wnioskami skargi, a także powołaną podstawą prawną.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli Sądu jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia (...) lipca 2013 r., którą utrzymano w mocy decyzję Wójta Gminy O. z dnia (...) maja 2013 r. w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej w wysokości (...) zł z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem urządzeń kanalizacji sanitarnej z przykanalikami. Opłatę ustalono mając na uwadze uchwałę Rady Gminy O. Nr (...) z dnia (...) listopada 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłat adiacenckich (Dz. Urz. Woj. (...). z dnia 17 grudnia 2007 r. Nr 206, poz. 4869 z późn. zm.).

W świetle zarzutów skargi kwestią sporną pozostaje zasadność ustalenia i sposób obliczenia opłaty adiacenckiej. Wyjaśnić zatem należy, iż materialnoprawną podstawę nałożonego na skarżącego obowiązku stanowił przepis art. 145 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) który stanowi,

że wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do trzech lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2. Do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, że protokołami z dnia (...) lipca i (...) września 2010 r. potwierdzono końcowy odbiór robót budowlanych i oddano do użytkowania inwestycję polegającą na budowie infrastruktury technicznej - kanalizacji sanitarnej z przykanalikami w miejscowości O.-O. gm. O., a pismem z dnia (...) listopada 2010 r. Gmina O. dokonała zawiadomienia Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w S. o zakończeniu budowy obejmującej przedmiotową inwestycję. Następnie pismem z dnia (...) lutego 2011 r., znak (...) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w S. potwierdził przyjęcia zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych, stwierdzając jednocześnie, że przedmiotowa infrastruktura została zgłoszona do użytkowania. Wobec tego najpóźniej z upływem terminu do wniesienia sprzeciwu od zgłoszenia przedmiotowej inwestycji do użytkowania można mówić o stworzeniu możliwości podłączenia nieruchomości skarżącego stanowiącej działkę nr (...) do wybudowanej kanalizacji sanitarnej. Spełnione zatem zostały wymagane obowiązującymi przepisami przesłanki do ustalenia opłaty adiacenckiej, przy czym opłatę tę można ustalić, o ile wykazane zostanie, że w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej wartość nieruchomości, która uzyskała do niej dostęp, wzrosła.

Ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej (art. 146 ust. 1 u.g.n.), przy czym zgodnie z ust. 1a tegoż przepisu, ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości. Z kolei przepis art. 156 § 1 u.g.n. stanowi, że rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Natomiast zgodnie z art. 156 § 3 u.g.n., operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia (chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników będących podstawą wyceny określonych w art. 154 u.g.n.). Wykorzystanie operatu po tym okresie może nastąpić jedynie po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 156 ust. 4 u.g.n.). W tym miejscu należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie operat szacunkowy sporządzono w dniu (...) lipca 2012 r., natomiast Kolegium rozstrzygnęło sprawę decyzją ostateczną w dniu (...) lipca 2013 r. Stwierdzić zatem należy, że operat był ważny zarówno na etapie rozstrzygania sprawy przez organ I instancji jak i na etapie wydawania decyzji przez Kolegium.

Wskazać w tym miejscu należy, że operat szacunkowy jest dowodem, który powinien pomóc organowi w rozstrzygnięciu podstawowej kwestii faktycznej, jaka jest ustalenie, czy doszło do wzrostu wartości nieruchomości wskutek określonych zdarzeń (tu: pobudowania infrastruktury technicznej w postaci kanalizacji sanitarnej) i jako taki podlega ocenie jak każdy inny dowód. Co więcej, organ nie może ograniczyć się w uzasadnieniu decyzji do powołania się na konkluzję zawartą w operacie, lecz obowiązany jest sprawdzić, na jakich przesłankach została ona oparta oraz skontrolować prawidłowość rozumowania rzeczoznawcy w danej sprawie. Obowiązkiem organu jest również wyjaśnienie i rozważenie, czy materiał porównawczy, zastosowany przez rzeczoznawcę, był odpowiedni i wystarczający do



skorzystania z metody porównawczej (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2013 r. sygn. akt [II SA/Po 566/13](#) - dostępny na stronach internetowych NSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W przedmiotowej sprawie podstawą ustalenia wartości nieruchomości na potrzeby opłaty adiacenckiej był operat szacunkowy z dnia (...) lipca 2012 r. sporządzony przez posiadającego stosowne uprawnienia rzeczoznawcę majątkowego. Organy obydwu instancji uznały przedmiotowy operat za zgodny z przepisami prawa, pozbawiony niejasności oraz pomyłek, wskazujący i uzasadniający podejście i metodę zastosowaną do wyceny (podejście porównawcze metodą porównywania parami), jak również uwzględniający czynniki wpływające na kształtowanie cen transakcyjnych, a także uwzględniający ceny nieruchomości występujące na określonym rynku lokalnym. Analiza zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji wskazuje, że o ile przeprowadzona przez ten organ ocena mogłaby zostać uznana za wystarczającą, to wniosku takiego nie można wywieść w stosunku do oceny przeprowadzonej przez organ II instancji. Należy mieć bowiem na uwadze, że w odwołaniu od decyzji organu I instancji skarżący podniósł argument, który w świetle zawartości operatu szacunkowego oraz akt sprawy nie może zostać zweryfikowany. Skarżący zarzucił, iż sieć kanalizacyjna przebiega przez stanowiącą jego własność działkę nr (...), co w jego ocenie zaniża wartość tej nieruchomości. Co prawda skarżący w żaden sposób nie uprawdopodobnił twierdzenia w zakresie przebiegu sieci kanalizacji przez jego nieruchomość, lecz wskazać należy, że organ II instancji w żaden sposób nie odniósł się do tej kwestii. Zarówno z operatu, jak i na podstawie załączonych do niego mapy ewidencyjnej i protokołu przekazania do użytkowania inwestycji, nie można stwierdzić, jaki jest przebieg sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w celu podłączenia do niej nieruchomości zlokalizowanych przy ulicy (...). Nie sposób zatem ustalić, czy przez nieruchomość skarżącego przebiegają elementy sieci kanalizacyjnej, a jeżeli tak, to jakie, oraz gdzie zostały umieszczone. Ustalenia wymaga, czy argumentacja skarżącego dotyczy sieci wraz z przykanalikami, czy też przebiegającego przez jego nieruchomość przyłącza, co z kolei wymaga rozważenia, gdzie przebiega granica urządzeń wybudowanej infrastruktury, z którą wiąże się ustalenie przedmiotowej opłaty. Dopiero ustalenie tych okoliczności pozwoli na przeprowadzenie oceny operatu szacunkowego, także w aspekcie prawidłowego doboru nieruchomości przyjętych przez rzeczoznawcę do porównań.

W świetle podnoszonego przez skarżącego przebiegu zrealizowanej inwestycji zakwestionowaniu podlega prawidłowość rozstrzygnięcia sprawy przez organ II instancji, który w zaskarżonej decyzji uznał, że w związku z powyższym właścicielowi nieruchomości przysługiwać będą ewentualnie roszczenia o uzyskanie odpowiedniego odszkodowania lub odpłatnego ustanowienia odpowiednich służebności. Sąd nie przesądza w tym miejscu, że Kolegium nie miało racji, ale w razie powzięcia wątpliwości odnośnie do prawidłowości sporządzonego operatu - powinno było wystąpić do biegłego rzeczoznawcy ze stosownym zapytaniem, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

Następnie, odnosząc się do założeń i zestawień operatu szacunkowego, na podstawie którego organy dokonały podstawowych ustaleń faktycznych w sprawie, zauważyć trzeba, że stosowane w wycenie podejście porównawcze polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, iż wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Ceny te koryguje się ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli są znane ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej (art. 153 ust. 1 u.g.n.), a przy stosowaniu podejścia porównawczego konieczna jest znajomość cen transakcyjnych nieruchomości podobnych do nieruchomości będącej przedmiotem wyceny, jak również cech tych nieruchomości wpływających na poziom ich cen (§ 4 ust. 1 rozporządzenie Rady

Ministrów z dnia 21 września 2004 r.). W podejściu porównawczym stosuje się metodę porównywania parami, metodę korygowania ceny średniej albo metodę analizy statystycznej rynku (§ 4 ust. 2). Przy metodzie porównywania parami porównuje się nieruchomość będącą przedmiotem wyceny, której cechy są znane, kolejno z nieruchomościami podobnymi, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości (§ 4 ust. 3). Z kolei zgodnie z brzmieniem definicji legalnej zawartej w art. 4 pkt 16 u.g.n. przez nieruchomość podobną rozumieć należy nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość.

Uwzględniając wskazane regulacje zastrzeżenia Sądu budzi fakt, że ani organ II instancji, ani też rzeczoznawca majątkowy, nie wypowiedzieli się co do tego, czy podnoszony przez skarżącego przebieg urządzeń kanalizacji sanitarnej przez działkę nr (...) miał znaczenie dla doboru nieruchomości podobnych i jej oszacowania. Z opisu i zestawienia charakterystyki nieruchomości podobnych do wycenianej po wybudowaniu infrastruktury kanalizacyjnej nie można wywnioskować, czy dobrane nieruchomości są działkami, przez które również przechodzi dane urządzenie infrastruktury technicznej, przecinając działkę w głębi jej powierzchni (np. kilkadziesiąt metrów od jej frontu), czy też, że okoliczność ta pozostaje bez znaczenia dla wyceny działki i możliwości jej zagospodarowania.

Sporządzony operat zawiera również dalsze zapisy, które rzutują negatywnie na wiarygodność przyjętego oszacowania działki nr (...). Otóż przedział zmienności wartości rynkowej C typowy dla wycenianej nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury określony został w operacie jako 28,06 zł/m<sup>2</sup>, tj. C<sub>max</sub> - C<sub>min</sub>: 38,74 - 10,68 (punkt 7.1 operatu) i taki sam przedział zmienności wartości rynkowej przyjęto dla wycenianej nieruchomości po wybudowaniu urządzeń (punkt 7.2). Co więcej, w tabeli charakterystyki nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury przyjęto do porównania jedną nieruchomość o wartości 9,94 zł/m<sup>2</sup> (nieruchomość nr IV, Lp. 4, str. 14 operatu), tj. poniżej C<sub>min</sub> określonej wcześniej przez rzeczoznawcę na poziomie 10,68 zł/m<sup>2</sup>. Z powyższego nie sposób wywieść, jaka była rzeczywista zmienność wartości rynkowej nieruchomości podobnych do wycenianej, jak o ile wartość szacowanej nieruchomości wzrosła w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (jeśli w ogóle wartość nieruchomości wzrosła).

Powyższe wątpliwości powodują, że co najmniej utrudnione staje się dokonanie oceny prawidłowości operatu. Wynikająca z art. 80 k.p.a. zasada swobodnej oceny materiały dowodowego, w tym operatu szacunkowego, nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek wyjaśnienia i rozważenia, czy materiał porównawczy zastosowany przez rzeczoznawcę był odpowiedni i wystarczający do skorzystania z metody porównawczej. Stąd też w przypadku powstania jakichkolwiek wątpliwości, dotyczących prawidłowości przedłożonego operatu organ jest zobowiązany do podjęcia środków służących ich usunięciu, a w szczególności przeprowadzenia rozprawy administracyjnej z udziałem biegłego rzeczoznawcy oraz stron postępowania, czy też wezwania rzeczoznawcy do uzupełnienia opinii o wartości nieruchomości. W przedmiotowej sprawie organ odwoławczy zaniechał jednakże podjęcia takich środków służących uzupełnieniu materiału procesowego.

Reasumując powyższe wskazać należy, że rozpoznając przedmiotową sprawę organy dokonały wadliwej oceny przedłożonego operatu szacunkowego, dopuszczając się tym samym naruszenia art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 84 oraz art. 107 § 3 k.p.a. Uzasadnienie decyzji winno, stosownie do zawartej w art. 80 k.p.a. zasady swobodnej oceny dowodów tak odzwierciedlać stanowisko organów, by strona postępowania nie została pozbawiona możliwości oceny poprawności przeprowadzonego w sprawie postępowania.

Ponownie rozpatrując sprawę, Kolegium powinno uwzględnić wyżej sformułowane uwagi. W pierwszej kolejności wystąpi, w trybie uzupełniającego postępowania dowodowego, do biegłego rzeczoznawcy o wyjaśnienie wątpliwości dotyczących sporządzonego operatu szacunkowego, w tym kwestii przebiegu urządzeń kanalizacji sanitarnej przez działkę nr (...), wpływu takiego usytuowania sieci kanalizacji na przyjęte do szacowania cechy oraz w konsekwencji na wartość tej nieruchomości. Kolegium rozważy również wszystkie zarzuty odwołania celem rozstrzygnięcia sprawy w jej całości, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania. W tym miejscu należy podkreślić, że organ odwoławczy ponownie przeprowadza postępowania administracyjne pod względem merytorycznym. Zbiera materiał dowodowy i dokonuje jego ponownej całościowej oceny zgodnie z art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Wobec powyższego, dopiero w razie wyczerpania możliwości rozstrzygnięcia sprawy przy wykorzystaniu instytucji z art. 136 k.p.a. organ II instancji będzie mógł rozważyć zasadność zastosowania w sprawie art. 138 § 2 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uchylił zaskarżoną decyzję. O kosztach postępowania Sąd rozstrzygnął na podstawie art. 200 przedmiotowej ustawy. O wykonalności zaskarżonej decyzji Sąd rozstrzygnął na podstawie art. 152 wymienionej ustawy.