

Dorota WILKOWSKA-KOŁAKOWSKA*

Instytucja współdziałania w administracji w aspekcie rozwiązań prawnych dotyczących opiniowania operatów szacunkowych

Wprowadzenie

Decyzje administracyjne i inne akty wydawane w zakresie gospodarki nieruchomościami, m.in. w przypadku wywłaszczenia nieruchomości lub aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wymagają od organu administracji prowadzącego postępowanie oceny dowodu, jakim jest sporządzony przez biegłego rzeczoznawcę operat szacunkowy. W odniesieniu do tego dowodu podnoszone są często zarzuty co do prawidłowości dokonanej w nim wyceny nieruchomości. Strony niezadowolone z decyzji wydawanych na podstawie operatu szacunkowego wdrażają postępowanie odwoławcze lub w dalszym etapie wnoszą skargi do sądów administracyjnych dotyczące decyzji wydanych na podstawie operatów szacunkowych. Najwięcej kontrowersji budzi zakres oceny operatu, jakim jest jego zawartość merytoryczna, której ocena wymaga posiadania przez organ administracji wiadomości specjalnych. Możliwość rozwiązania problemu oceny dowodów z operatów szacunkowych wprowadza ustawa o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.). Artykuł 157 tej ustawy zawiera ogólną regulację, iż oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny. W chwili obecnej należy jednak zwrócić uwagę na brak wyraźnej regulacji ustawowej, w przepisach zarówno prawa materialnego, jak i procedury administracyjnej, która regulowałaby kwestię zwracania się organu administra-

* Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, e-mail: dwilkow@ans.pw.edu.pl.

cji prowadzącego postępowanie do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych w przypadku jakichkolwiek trudności lub wątpliwości dotyczących merytorycznej oceny operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu, którego celem jest podjęcie decyzji na podstawie lub według wartości nieruchomości.

Celem opracowania jest rozważenie możliwości odpowiedniego zastosowania w opisanej wyżej sytuacji przepisów art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) dotyczących instytucji współdziałania organów. Jako tezę należy przyjąć, że prawne uregulowanie obowiązku zasięgnięcia opinii fachowego gremium w przypadku jakichkolwiek wątpliwości dotyczących merytorycznej oceny operatów szacunkowych, przyczyni się do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, zgodnie z zasadą praworządności przy uwzględnieniu interesu społecznego oraz słusznego interesu stron postępowań w zakresie gospodarki nieruchomościami.

Współdziałanie w administracji – zagadnienia ogólne

W doktrynie prawa administracyjnego wyodrębnia się przynajmniej dwie różne formy współdziałania: w zakresie prawa ustrojowego i w zakresie prawa materialnego. Jak podkreśla Jan Zimmermann, w prawie ustrojowym współdziałanie umożliwia wspólną realizację zadań w zakresie administracji publicznej np. przez kilka jednostek samorządu terytorialnego¹. Podstawę obowiązku współdziałania mogą stanowić także przepisy prawa materialnego, które posługują się następującymi zwrotami warunkującymi obowiązek współdziałania: „zgoda”, „uzgodnienie”, „porozumienie”, „opinia”, „wyrażenie stanowiska”². W literaturze podkreśla się, że podstawową przyczyną współdziałania organów administracji publicznej jest konieczność zapewnienia merytorycznego wsparcia przy rozstrzyganiu spraw wymagających specjalistycznej wiedzy lub specyficznych informacji³. Według Stanisława Biernata: „Do współdziałania dochodzi wówczas, jeżeli pewien problem społeczny, kulturalny lub gospodarczy nie może być rozwiązany przez jeden podmiot administracji, ewentualnie przez jeden pion podmiotów. Rozwiązanie danego problemu nie mieści się w pełni w zakresie działania jednego podmiotu, dlatego ma miejsce przecinanie się zakresów działania dwóch lub więcej podmiotów”⁴. Jak dalej podkreśla autor, źródłem

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 231.

² *Ibidem*.

³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 84.

⁴ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław-Warszawa 1979, s. 38.

np. opiniodawczych kompetencji organu są kwalifikacje fachowe danej jednostki (eksperti) czy też udział czynnika społecznego w wyrażaniu opinii⁵.

Poszczególne formy współdziałania są zgodnie zdefiniowane w literaturze⁶. Działanie „po zasięgnięciu opinii” jest to współdziałanie polegające na konsultacjach zainteresowanych podmiotów, zasięgnięciu opinii. Podmioty konsultujące się (zasięgające opinii) nie są związane stanowiskiem podmiotów współdziałających. Zdaniem S. Biernata celem tej formy współdziałania jest poszerzenie wiedzy danego podmiotu o problemie, wzbogacenie obrazu sprawy dzięki innemu spojrzeniu podmiotu opiniującego, konsultującego lub doradczego. Opinie według tego autora nie są wiążące dla podmiotu właściwego dla załatwienia sprawy, ale można wymagać, aby podmiot ten uzasadnił stanowisko odbiegające od opinii lub rady⁷. Zdaniem Janusza Borkowskiego przy formach współdziałania „w porozumieniu”, „po (w) uzgodnieniu”, „za zgodą”, aby decyzja mogła być wydana, musi być zbieżność woli organu współdziałającego i wydającego decyzję. Poglądy obu organów mają jednakową wagę, gdyż są to organy równorzędne w hierarchii i organy fachowe⁸.

W literaturze obok współdziałania organów wyróżnia się także współdecydowanie organów oraz współkompetencję organów. Współdecydowaniem, zdaniem Jerzego Świątkiewicza, jest działanie „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”. Z form współdecydowania autor wyłącza zasięgnięcie opinii, nawet wówczas gdy w świetle obowiązujących przepisów prawa jest ono obligatoryjne, bowiem organ decydujący związany jest tylko obowiązkiem zasięgnięcia opinii, nie ma natomiast obowiązku postąpienia zgodnie z jej treścią. Obok wyżej wymienionych form współdecydowania autor wymienia jeszcze jedną, mianowicie tzw. działanie (rozstrzygnięcie) organu na podstawie decyzji innego organu czy inaczej wydawanie aktów pomocniczych stanowiących podstawę wydania właściwej decyzji, którą autor poddaje krytyce⁹.

Zdaniem J. Zimmermanna ze współkompetencją organów mamy do czynienia wówczas, gdy prawo materialne przewiduje sytuację, kiedy stanowisko organu współdziałającego jest wiążące. Nie można natomiast mówić o współkompetencji, gdy w postępowaniu administracyjnym jeden organ

⁵ *Ibidem*, s. 80.

⁶ Szerzej o tym D. Wilkowska-Kołąkowska, *Wycena nieruchomości, operat szacunkowy, rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012, s. 69–73.

⁷ S. Biernat, *op. cit.*, s. 80 i n.

⁸ J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria 1” 1963, nr 31, s. 78.

⁹ Szerzej o tym J. Świątkiewicz, *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 5–6, s. 771 i n.

wydaje decyzję, a drugi nie uczestniczy w jej wydaniu, ale wydaje osobne postanowienie wyrażające jego stanowisko¹⁰.

Instytucja współdziałania jest także instytucją procesową, została bowiem uregulowana w art. 106 k.p.a.¹¹ Współdziałanie różnych organów przy załatwianiu indywidualnej sprawy administracyjnej polega na tym, że jeden organ rozstrzyga sprawę w drodze decyzji administracyjnej, natomiast inny organ (inne organy) jest uprawniony do zajęcia w tej sprawie stanowiska w formie określonej przez przepisy prawa materialnego. Decyzja ta może być wydana dopiero po wydaniu stosownego postanowienia przez organ współdziałający. Współdziałanie jest możliwe między równorzędnymi podmiotami, niepozostającymi względem siebie w stosunku nadrzędności ani podporządkowania¹². Jak wynika z analizy przepisu art. 106 k.p.a., podstawową cechą współdziałania jest współpraca między organami. W orzecznictwie podkreśla się, że art. 106 k.p.a. ma zastosowanie do organów, które z mocy przepisów prawa materialnego powołane zostały do załatwiania indywidualnych spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej. Pojęcie organu w orzecznictwie i doktrynie jest rozumiane szeroko: „niezbędną cechą organu administracyjnego jest, aby był kompetentny do wydawania aktów prawnych określających czyjeś prawa lub obowiązki”¹³. Ogólną definicję organu sformułował Jan Boć, według którego: „Organ administracji publicznej to człowiek lub grupa ludzi znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego; powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu; działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”¹⁴. Zdaniem J. Borkowskiego natomiast współdziałający podmiot może nie być organem administracji, a jedynie może być powołany z ustawy do wykonania zleconej funkcji administracji publicznej¹⁵.

W literaturze wskazuje się na pomocniczy, służebny charakter postępowania prowadzonego przed organem współdziałającym, szczególnie tryb jego wszczynania (określony w art. 106 § 2 i 3 jako zwrócenie się organu prowadzącego sprawę do innego organu o zajęcie stanowiska), prowadzenie tylko w niektórych przypadkach postępowania wyjaśniającego (art. 106 § 4) oraz zakończenie postępowania przez wydanie postanowienia (art. 106 § 5)¹⁶.

¹⁰ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 232.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.

¹² Por. uzasadnienie do uchwały składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1998 r., OPK 3/98, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A61A5674AC> (28.11.2017).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 137.

¹⁵ J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012, s. 423.

¹⁶ *Ibidem*, s. 418 i n.

Jak wynika z powyższego przeglądu stanowisk w literaturze, pod względem formalnym do współdziałania dochodzi jedynie pomiędzy organami administracji, chociaż kodeks postępowania administracyjnego w art. 106 posługuje się bliżej nieokreślonym pojęciem organu. Prawo materialne natomiast określa sposoby (formy) współdziałania, począwszy od działania „po zasięgnięciu (z reguły niewiążącej) opinii”, a skończywszy na współdecydowaniu, czyli działaniu „po uzgodnieniu” lub „za zgodą” innego organu. We wszystkich tych przypadkach można jednakże wyraźnie wyodrębnić organ podejmujący decyzję i ponoszący za nią odpowiedzialność i organ współdziałający, który odgrywa jedynie incydentalną, pomocniczą rolę, choć w wielu przypadkach niezwykle istotną dla rozstrzygnięcia sprawy.

Ocena operatów szacunkowych w postępowaniu administracyjnym – dylematy i problemy

Decyzje administracyjne i inne akty wydawane w zakresie gospodarki nieruchomościami wymagają od organu administracji prowadzącego postępowanie oceny dowodu, jakim jest sporządzony przez biegłego rzeczoznawcę operat szacunkowy. W odniesieniu do tego dowodu podnoszone są często zarzuty co do prawidłowości dokonanej w nim wyceny nieruchomości. Strony niezadowolone z decyzji wydawanych na podstawie operatu szacunkowego wdrażają postępowanie odwoławcze lub na dalszym etapie wnoszą skargi do sądów administracyjnych dotyczące decyzji wydanych na podstawie operatów szacunkowych. Na przykład w postępowaniu przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym operat szacunkowy jako dowód służący określeniu wartości nieruchomości, jej wzrostu lub zmniejszenia, jest przedmiotem oceny składu orzekającego kolegium podczas rozprawy wyznaczonej w celu rozstrzygnięcia wniosku użytkownika wieczystego kwestionującego wysokość zaktualizowanej opłaty. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność co do tego, że organ administracji, działając na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego zgodnie z dyspozycją art. 80 k.p.a, powinien dokonać swobodnej oceny dowodu, jakim jest operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z zasadami wiedzy specjalnej. Jak wskazał krakowski Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku: „to organ, a nie rzeczoznawca wydaje decyzję, podejmując wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony (art. 7 k.p.a.), oceniając na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.) i przedstawiając ją w uzasadnieniu wydanej decyzji (art. 107 § 3 k.p.a.). Do organu rozpoznającego sprawę należy obowiązek zbadania, czy przedłożony operat szacunkowy jest sporządzony prawidłowo, tj. zgodnie z przepisami, jak również czy jest logiczny

i zupełny. Tylko bowiem operat szacunkowy spełniający warunki formalne i oparty na prawidłowych danych dotyczących szacowanych nieruchomości, właściwym doborze nieruchomości podobnych oraz właściwym wychwyceniu cech różniących te nieruchomości od nieruchomości wycenianej i właściwym ustaleniu współczynników korygujących, może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy¹⁷.

W praktyce jednak zakres oceny operatu budzi liczne kontrowersje. Zauważył to Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 7 marca 2014 r. stwierdził, iż: „Zarówno przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również standardy zawodowe oraz kodeks etyki nakładają na rzeczoznawcę majątkowego przy dokonywaniu wyceny nieruchomości obowiązek wykorzystania zarówno swojej wiedzy specjalistycznej, jak również dokładania należytej staranności. Ocena operatu szacunkowego przez organ administracji nie jest więc możliwa w takim zakresie, w jakim miałyby dotyczyć wiadomości specjalnych¹⁸”.

Również w literaturze podkreśla się, że do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych, zwłaszcza decyzji, potrzebna jest coraz częściej kwalifikowana wiedza fachowa, dotycząca nieraz bardzo wąskiej specjalności¹⁹. Jest to szczególnie wyraźnie widoczne w przypadku decyzji podejmowanych w zakresie gospodarki nieruchomościami na podstawie lub według wartości nieruchomości. Zdaniem J. Zimmermanna niebezpieczny, a wręcz szkodliwy czy też patologiczny charakter ma brak reguł ustanawiania ekspertów, przypadkowy dobór ekspertów czy stawiane im niejasne lub sugerujące wymagania. Ponadto, jak dalej twierdzi autor, korzystanie z pomocy ekspertów może zbyt łatwo zwalniać organy administracji publicznej od myślenia i odpowiedzialności za podjęte działania, którą łatwo jest przerzucić na nieodpowiadającego eksperta²⁰.

Rada Krajowa Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych (PFSRM) natomiast opracowała w tej sprawie stanowisko z dnia 23 marca 2015 r. dotyczące granic weryfikacji przydatności dowodowej operatów szacunkowych oraz wykładni pojęcia wiedzy specjalnej rzeczoznawcy majątkowego, w którym stwierdzono, że: „Arbitralna krytyka zawartości merytorycznej wycen, praktykowana przez podmioty w różny sposób powiązane z wynikiem wyceny, jest zjawiskiem niepokojącym, podważającym zaufanie i szacunek do zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Dostrze-

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 czerwca 2015 r., II SA/Kr 526/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/803BFB1AA3> (26.11.2017).

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2014 r., I OSK 1894/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C314F8C63E> (26.11.2017).

¹⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 107.

²⁰ *Ibidem*, s. 107.

galny jest tutaj brak uniwersalnych i jednolitych wytycznych rysujących granice weryfikacji przydatności dowodowej operatów szacunkowych”²¹.

Jak podkreśliłam wyżej, do sądów administracyjnych trafiają liczne skargi na rozstrzygnięcia organów administracji wydawane w zakresie gospodarki nieruchomościami oparte na ocenie dowodu, jakim jest operat szacunkowy. Sądy administracyjne rozpatrujące te skargi w różny sposób ustosunkowują się do kwestii oceny tego typu dowodu. Na przykład zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2015 r. „żadne argumenty nie przemawiają za tym, aby organy rozpoznające sprawę na podstawie tego dokumentu nie mogły samodzielnie ocenić jego wartości dowodowej i ewentualnie żądać od rzeczoznawcy uzupełnienia tego dokumentu albo wyjaśnień co do jego treści. Rygoryzm w określeniu zasad, według których sporządzany jest operat szacunkowy, nie pozbawia go cech opinii biegłego, o jakiej mowa w art. 84 § 1 k.p.a. i do organu orzekającego należy ostatecznie jego merytoryczna ocena. Opinia rzeczoznawcy majątkowego (operat szacunkowy) nie ma dla organu charakteru wiążącego i winien on ją przed wydaniem decyzji ocenić”²². Natomiast w wyroku z dnia 30 czerwca 2015 r. WSA w Krakowie stwierdził, że „Sąd w składzie rozpoznającym sprawę podziela pogląd, zgodnie z którym ocena operatu szacunkowego przez organ administracji publicznej podlega ograniczeniom i nie jest możliwa w takim zakresie w jakim miałyby dotyczyć wiadomości specjalnych, a o wyborze podejścia i metody, wyborze nieruchomości, które przyjmuje do porównania szacowania nieruchomości w obecnym stanie prawnym decyduje rzeczoznawca. [Dlatego] obowiązkiem rzeczoznawcy jest także uzasadnić przyjęte przez niego stanowiska w zakresie nie wymagającym posiadania wiedzy specjalistycznej, tj. w taki sposób, aby organ miał możliwość ustosunkowania się do operatu i jego oceny. Rzeczoznawca majątkowy jest zatem obowiązany dogłębnie uzasadnić swoje stanowisko, w szczególności gdy dokonane w operacie ustalenia lub charakterystyki budzą wątpliwości organu lub stron postępowania”²³. Na podobnym stanowisku stanął WSA w Krakowie w wyroku z dnia 10 kwietnia 2017 r., stwierdzając, że „Niejednokrotnie, dla dokonania prawidłowej oceny, konieczne okazuje się uzyskanie od rzeczoznawcy dodatkowych wyjaśnień, czy nawet uzupełnienie opinii”. Niekiedy jednak może być to próba nieudana, jak bowiem dalej stwierdził skład orzekający: „Organ odwoławczy podjął próbę skorzystania z takiego narzędzia, lecz w wyegzekwowaniu od rzeczoznawcy miarodajnej odpo-

²¹ <https://srm.wroclaw.pl/wp-content/uploads/2015/03/2015.03.23-rk-pfsrm-stanowisko-w-sprawie-granic-weryfikacji-operatow-szacunkowych.pdf> (26.11.2017).

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Kr 703/15 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/12445574E5> (25.11.2017).

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 czerwca 2015 r....

wiedzi nie był konsekwentny. Poprzestając na uznaniu za niezadowolającą odpowiedź biegłego, organ odwoławczy sprawę przekazał do ponownego rozpoznania z zaleceniem powołania innego rzeczoznawcy²⁴. W niektórych wreszcie przypadkach w opinii sądów rozpatrujących skargi na decyzje organów administracji to strony postępowania powinny wziąć na siebie ciężar zapewnienia materiału dowodowego w przypadku, gdy posiadany przez organ budzi wątpliwości stron. Jak bowiem stwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r., „W sytuacji gdy, zdaniem strony będącej podmiotem uprawnionym do odszkodowania, uzyskany został w postępowaniu na zlecenie organu operat szacunkowy określający jej zdaniem zbyt niską wartość nieruchomości, oczywistym uprawnieniem strony jest przedłożenie operatu wykonanego na jej własne zlecenie. W takiej sytuacji procesowej organ, dysponując kontroperatem, musiałby wskazać, którą wycenę uznaje za wiarygodny dowód w sprawie, a której odmawia wiarygodności i mocy dowodowej. Organ, dysponując dwoma istotnie różniącymi się operatami szacunkowymi, miałby też podstawę, aby wystąpić, w trybie art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o ocenę prawidłowości operatu szacunkowego sporządzonego na własne zlecenie”²⁵.

Wspomniana w powyższym orzeczeniu możliwość zwrócenia się organu wydającego decyzję na podstawie dowodu, jakim jest operat szacunkowy, do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych wynika z art. 157 u.g.n.²⁶, który zawiera ogólną regulację, iż oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny. W orzecznictwie możliwość ta jest oceniana w różny sposób. Z jednej strony, jak wskazał w wyroku WSA w Krakowie: „Z treści art. 157 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie można wywodzić bezwzględnego ograniczenia możliwości oceny elementu materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym, jakim jest operat szacunkowy. W szczególności nie można podzielić poglądu, iż zakwestionowanie prawidłowości operatu może nastąpić jedynie poprzez zlecenie jego oceny organizacji rzeczoznawców majątkowych”²⁷, a nawet, zdaniem sądu, byłby to przejaw formalizmu dowodowego. Z drugiej strony sądy uznają możliwość, a nawet powinność zwrócenia się przez organ prowadzący postępowanie o dokonanie oceny operatu szacunkowego przez organizację za-

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 1414/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EBE5065216> (25.11.2017).

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2015 r., II SA/Go 112/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FB79DF3793> (25.11.2017).

²⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2015 r....

wodową rzeczoznawców majątkowych. Jak podkreślił WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 27 stycznia 2017 r., „Reguła, że organ i Sąd nie mogą ingerować w merytoryczną część operatu, powoduje, że w zakresie wymagającym wiadomości specjalnych ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego może być dokonana wyłącznie przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych zgodnie z art. 157 ust. 1 u.g.n. Nie można wszak przyjmować, że obowiązek zwrócenia się do organizacji zawodowej rzeczoznawców z wnioskiem o dokonanie oceny operatu każdorazowo ma obciążać organ”²⁸. W podobny sposób wypowiedział się również WSA w Gliwicach w swoim orzeczeniu: „Skoro strona zgłaszała szereg zarzutów pod adresem operatu, dotyczących np. doboru działek czy zasadności posługiwania się określoną bazą danych, a organ administracji nie mógł w ramach swej kompetencji zarzutów tych zweryfikować i obalić, to jedynym wyjściem jest przyjęcie, że oceny operatu winna dokonać właściwa organizacja zawodowa”²⁹.

Jak wynika z powyższego przeglądu stanowisk w orzecznictwie, zakres i sposób oceny operatu szacunkowego mogą powodować liczne problemy skutkujące nawet wydaniem nieprawidłowej decyzji administracyjnej. Organy bowiem albo próbują samodzielnie ocenić formalnie i merytorycznie dowód, jakim jest operat szacunkowy, albo zwracają się o uzupełnienie opinii lub złożenie wyjaśnień do tego samego rzeczoznawcy, który sporządził operat, albo wnioskuje o przedłożenie kolejnej opinii o wartości nieruchomości do innego biegłego, lub też oczekują, że strona postępowania zakwestionuje operat szacunkowy, zleci wykonanie drugiego operatu we własnym zakresie i dostarczy go jako dowód w postępowaniu administracyjnym, czy też zwróci się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o ocenę operatu. Niewątpliwie powoduje to przedłużenie postępowania i generuje dodatkowe koszty, a także, paradoksalnie, na strony (które mają możliwość zlecenia wykonania kolejnego operatu) przerzuca często konieczność oceny prawidłowości merytorycznej dowodu, jakim jest operat szacunkowy. Dlatego należy się zastanowić nad prawnym rozwiązaniem, które w obliczu konieczności oceny tak szczególnego dowodu, jakim jest operat szacunkowy, pozwoliłoby na pełną realizację określonej w art. 7 k.p.a. zasady prawdy obiektywnej, zgodnie z którą organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny, ale i słuszny interes obywateli³⁰.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2017 r., II SA/Bk 807/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/974BABFF11> (25.11.2017).

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lipca 2009 r., II SA/Gl 277/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FC52F5F71A> (25.11.2017).

³⁰ Warto w tym miejscu podkreślić, że niektóre organy, orzekając w postępowaniu na podstawie dowodu, jakim jest operat szacunkowy, dobrowolnie i z własnej inicjatywy korzystają z moż-

Współdziałanie organów z zespołami oceniającymi operaty szacunkowe – rozważania *de lege ferenda*

Jak wyżej wskazano, organ administracji oceniający dowód w postaci operatu szacunkowego, a także strona postępowania w przypadku wątpliwości w ocenie dowodu, jakim jest operat szacunkowy, może zwrócić się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych w sprawie oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego. Przytoczony wyżej przepis art. 157 u.g.n. nie daje jednak bezpośredniej materialnej podstawy, a tym bardziej nie statuuje obowiązku do skorzystania z tej możliwości przez organ administracji oceniający dowód z operatu szacunkowego w postępowaniu administracyjnym, gdy zachodzi konieczność merytorycznej oceny tego dowodu.

Również aktualnie obowiązujące przepisy proceduralne nie przewidują obowiązku zwrócenia się organu prowadzącego postępowanie z wnioskiem o ocenę operatu do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Artykuł 106 k.p.a., który normuje kwestie proceduralne współdziałania, sam nie stwarza ani obowiązku jego podejmowania, ani też nie stanowi prawnej podstawy do wszczynania czynności mających na celu współdziałanie z innym organem przy wydawaniu decyzji. W literaturze i orzecznictwie przeważa stanowisko, że w sytuacji braku wyraźnego przepisu prawa uzależniającego wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ może to nastąpić dopiero na zasadach ogólnych, nie zaś w trybie art. 106. W takim przypadku organ nie zajmuje stanowiska w formie postanowienia, lecz wyraża je w drodze opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Zdaniem J. Borkowskiego pozwala to na jasne odgraniczenie przypadków współdziałania organów od obowiązków związanych z wyjaśnieniem stanu faktycznego i prawnego sprawy³¹. Ponadto nie można też mówić o współdziałaniu w przypadku istniejącej możliwości zwrócenia się przez organ administracji do zespołu oceniającego z wnioskiem o ocenę operatu szacunkowego ze względów formalnych, gdyż nie zostały spełnione podstawowe przesłanki współdziałania, te mianowicie, iż współdziałanie odbywa się między organami administracji; organ zwracający się o zajęcie stanowiska przez inny organ powinien rozstrzygać sprawę w formie decyzji administracyjnej,

liwości zwrócenia się o jego ocenę do organizacji zawodowej rzeczoznawców. Na przykład Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach w informacji o swojej działalności za 2016 r. w części dotyczącej spraw z zakresu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych zwraca uwagę, że na wydłużenie terminów załatwiania spraw w sposób znaczący wpływają: „czynności związane z uzupełnianiem wniosków oraz oczekiwanie na oceny operatów szacunkowych dokonywane przez komisje przy stowarzyszeniach rzeczoznawców majątkowych”. Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., s. 20, <http://www.kolegium-odwolawcze.katowice.finn.pl/res/serwisy/pliki/15046527?version=1.0> (27.11.2017).

³¹ J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 419.

a organ współdziałający – w formie postanowienia. Jak wyraźnie podkreślił sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego Andrzej Wróblewski w zdaniu odrębnym do uchwały z dnia 11 maja 1998 r.: „Artykułu 106 Kpa nie można oderwać od istoty organów administracji publicznej [...]. Jeżeli jednak kodeks stosuje się tylko w zakresie przedmiotowym i podmiotowym określonym w art. 1, to organ współdziałający, o którym mowa w art. 106 § 1 k.p.a., musi być organem, o którym mowa w art. 1 Kodeksu. Nie może więc dojść do podstawienia pod pojęcie organu w art. 106 § 1 k.p.a. jakiegokolwiek podmiotu, który ani ustrojowo, ani funkcjonalnie nie jest przez prawo traktowany jak organ administracji, chociaż podmiot ten ma się wypowiadać w formie opinii w sprawie administracyjnej rozstrzyganej przez właściwy organ”³².

Podane powyżej argumenty ukształtowane przez doktrynę prawa i postępowania administracyjnego oraz orzecznictwo przemawiają za tym, że instytucji współdziałania nie można odnieść wprost do przedstawionej w niniejszym opracowaniu kwestii występowania organu prowadzącego postępowanie z wnioskiem o ocenę operatu do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych.

Z drugiej jednak strony, w literaturze podkreśla się, że podstawową przyczyną współdziałania organów administracji publicznej jest konieczność zapewnienia merytorycznego wsparcia przy rozstrzyganiu spraw wymagających specjalistycznej wiedzy lub specyficznych informacji. J. Borkowski wskazuje ponadto w swoim opracowaniu, że współdziałanie organów administracji pomiędzy sobą lub z innymi jednostkami organizacyjnymi państwowymi czy społecznymi bywa zapewniane przez tworzenie stałych lub doraźnych organów, chociaż do zajmowania stanowisk przez członków takich organów nie będą miały zastosowania przepisy art. 106 k.p.a.³³ Do takich stałych organów współdziałających z organami administracji przy wydawaniu decyzji w oparciu o operat szacunkowy można by było zaliczyć zespoły oceniające działające na podstawie przepisów administracyjnego prawa materialnego. Współdziałanie organu administracji z zespołem oceniającym polegałoby na zasięgnięciu opinii (konsultacjach zainteresowanych podmiotów). Jak się podkreśla w literaturze, podmioty konsultujące się (zasięgające opinii) nie są związane stanowiskiem podmiotów współdziałających³⁴. Zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów określonej w art. 80 k.p.a. opinia zespołu oceniającego nie byłaby wiążąca dla podmiotu właściwego dla załatwienia sprawy, ale można by wymagać, aby podmiot ten uzasadnił stanowisko odbiegające od opinii o wartości nieruchomości wydanej przez zespół oceniający.

³² Uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1998 r.

³³ J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 424.

³⁴ S. Biernat, *op. cit.*, s. 80.

Oprócz powołanego wyżej art. 157 u.g.n, podstawę funkcjonowania zespołów oceniających operaty szacunkowe stanowią przepisy wewnętrzne wydane przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych – organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych o charakterze stowarzyszeniowym. Uchwałą Rady Krajowej PFSRM z dnia 5 marca 2012 r. został zatwierdzony Regulamin Działania Komisji Arbitrażowej PFSRM³⁵, który określił szczegółowe cele i zasady działania zespołów oceniających.

Należy jednak podkreślić, że obecnie obowiązująca regulacja dotycząca funkcjonowania działających przy organizacjach zawodowych rzeczoznawców majątkowych zespołów oceniających operaty szacunkowe jest niewystarczająca. Aktualnie żaden przepis rangi ustawowej ani rozporządzenie nie reguluje szczegółowo zasad funkcjonowania zespołów oceniających. Niewątpliwie w sytuacji gdyby zyskały one status organów współdziałających, przepisy ustawy konstytuującej te zespoły, np. u.g.n., powinny zawierać delegację ustawową do określenia przez Radę Ministrów trybu orzekania w przedmiocie wydawania tych ocen, właściwości miejscowej oraz terminów dokonania oceny³⁶.

Podsumowanie

Jak podkreśliłam w niniejszym opracowaniu, podstawową przyczyną współdziałania w administracji publicznej jest konieczność zapewnienia merytorycznego wsparcia przy rozstrzyganiu spraw wymagających specjalistycznej wiedzy lub specyficznych informacji. Chociaż, jak starałam się wykazać, do współdziałania organów administracji z zespołami oceniającymi nie można wprost zastosować art. 106 k.p.a, to jednak prawne uregulowanie kwestii zwracania się organu administracji prowadzącego postępowanie do zespołu oceniającego o ocenę operatu szacunkowego stanowiącego dowód w postępowaniu w zakresie gospodarki nieruchomościami przyczyni się do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej przy uwzględnieniu intere-

³⁵ Tekst jednolity po zmianach wprowadzonych Uchwałą Nr 26/12/2014 z dnia 9 grudnia 2014 r. przez Radę Krajową PFSRM wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2015 r. § 12 regulaminu stanowi, iż: „Oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego można dokonać: w wyniku zawarcia umowy, na zlecenie m.in. osób lub instytucji, a także organów administracji publicznej, które zleciły sporządzenie operatów szacunkowych, oraz osób lub instytucji, których skutki wynikające z operatu szacunkowego dotyczą bezpośrednio, a także osób fizycznych i prawnych, które mają interes prawny w postępowaniu wynikającym z celu wyceny”, <http://www.pfsrcm.pl/komisje/item/4-commission> (25.11.2017).

³⁶ Por. S. Kalus, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#commentary/587397696/195136/kalus-stanislaw-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS> (6.12.2017).

su publicznego stanowiącego, zdaniem J. Bocia, narzędzie kształtowania sytuacji jednostki oraz słusznego interesu stron postępowania.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 z późn. zm.

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2014 r., I OSK 1894/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C314F8C63E> (26.11.2017).
- Uchwała składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1998 r., OPK 3/98, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A61A5674AC> (28.11.2017).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lipca 2009 r., II SA/GI 277/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FC52F5F71A> (25.11.2017).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 czerwca 2015 r., II SA/Kr 526/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/803BFB1AA3> (26.11.2017).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lipca 2015 r., II SA/Go 112/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FB79DF3793> (25.11.2017).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 sierpnia 2015 r., II SA/Kr 703/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/12445574E5> (25.11.2017).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 27 stycznia 2017 r., II SA/Bk 807/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/974BABFF11> (25.11.2017).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 1414/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EBE5065216> (25.11.2017).

Opracowania

- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa 1979.
- Boć J., *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Borkowski J., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012.
- Borkowski J., *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria 1” 1963, nr 31.
- Kalus S., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397696/195136/kalus-stanislaw-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS> (6.12.2017).
- Świątkiewicz J., *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 5–6.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Wilkowska-Kołąkowska D., *Wycena nieruchomości, operat szacunkowy, rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Źródła internetowe

<http://www.pfsrm.pl/komisje/item/4-commission> (25.11.2017).

<https://srm.wroclaw.pl/wp-content/uploads/2015/03/2015.03.23-rk-pfsrm-stanowisko-w-sprawie-granic-weryfikacji-operatow-szacunkowych.pdf> (26.11.2017).

Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., s. 20, <http://www.kolegium-odwolawcze.katowice.finn.pl/res/serwisy/pliki/15046527?version=1.0> (27.11.2017).

THE INSTITUTION OF COOPERATION IN ADMINISTRATION IN THE ASPECT
OF LEGAL SOLUTIONS CONCERNING APPRAISAL REPORTS

Abstract: Administrative decisions and other acts issued in the field of real estate management, e.g. in the case of expropriation of real estate or updating of fees for perpetual usufruct, require from the administrative authority that conducts the proceedings to assess the evidence prepared by expert property appraisers. The basic reason for cooperation in public administration is the necessity to provide substantial support in resolving cases requiring specialist knowledge or specific information. The aim of the article is to demonstrate that the legal regulation of the obligation to consult a professional body in the event of any doubts concerning substantive assessment of an appraisal report, will contribute to providing a more precise explanation of actual facts and resolving the case, in accordance with the rule of law and taking into account public interest and legitimate interests of parties.

Keywords: APPRAISAL REPORT, COOPERATION, ADMINISTRATIVE AUTHORITY, ADMINISTRATIVE DECISION, REAL ESTATE MANAGEMENT