

Toruń, dnia 6 kwietnia 2021 r.

Sz.P.

Anna Kornecka

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii

Plac Trzech Krzyży 3/5

00-507 Warszawa

## Petycja

Szanowna Pani Minister

1. Działając w oparciu o art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 870) zwracam się w interesie publicznym z prośbą o zainicjowanie zmian przepisów regulujących wycenę nieruchomości na potrzeby obliczania opłaty adiacenckiej związanej ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości.
2. Dnia 23 sierpnia 2017 r. weszła w życie Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1509 – dalej jako nowelizacja). Nowelizacja procedowana była w Sejmie VIII kadencji (druk sejmowy nr 1560). Jednym z celów nowelizacji była zmiana brzmienia art. 98a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 – dalej jako u.g.n.). Na 12 stronie uzasadnienia do projektu nowelizacji podano, że: *„Doprecyzowanie zasad określania wartości nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych oraz rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych występujących w tym zakresie. Wycena nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości powinna odzwierciedlać ratio legis instytucji opłaty adiacenckiej. Wzrost wartości w tym przypadku wynika z dokonania podziału nieruchomości (w postępowaniu administracyjnym lub sądowym), którego skutkiem jest wydzielenie działek mogących stanowić odrębne nieruchomości. Niektóre sądy w sytuacjach, kiedy rzeczoznawca majątkowy określa wartość nieruchomości po podziale jako sumę wartości poszczególnych działek, nie dopuszczają tej metody powołując się na kodeksową definicję nieruchomości. Taka interpretacja ogranicza możliwość wykonania rzetelnej wyceny nieruchomości w związku z niedostateczną liczbą nieruchomości podobnych do nieruchomości po podziale. Obserwacja rynku wskazuje bowiem, że właściciele nieruchomości tylko sporadycznie zbywają po podziale nieruchomość w całości (wszystkie wydzielone działki gruntu łącznie). Doprecyzowanie zasad wyceny nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości wyeliminuje przypadki niewłaściwej praktyki wyceny nieruchomości.”*
3. Zmiana zasad obliczania opłaty adiacenckiej w art. 98a u.g.n. miała na celu wyraźne wskazanie, że wartość nieruchomości po podziale przyjmuje się jako sumę wartości działek możliwych do samodzielnego zagospodarowania wchodzących w skład nieruchomości podlegającej podziałowi. Do 2017 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych funkcjonował bowiem pogląd, iż art. 98a u.g.n. nie pozostawia biegłemu pełnej swobody, co do sposobu wyceny, dokonywanej dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej. Wycenie takiej bowiem podlega nie działka, czy działki a nieruchomość – jako całość. Zatem zarówno przed podziałem nieruchomości, jak i po jej podziale, wartość nieruchomości

powinna być dokonywana w stosunku do całości gruntu, bo tylko on stanowi nieruchomość gruntową<sup>1</sup>. Na skutek podziału nie zmienia się powierzchnia nieruchomości, a jedynie możliwość jej zagospodarowania.

Wycenianie nieruchomości przed 23 sierpnia 2017 r.	Wycenianie nieruchomości po 23 sierpnia 2017 r.
Nieruchomość X przed podziałem o powierzchni 1.000 m <sup>2</sup>	Nieruchomość X przed podziałem o powierzchni 1.000 m <sup>2</sup>
<b>Działki powstałe po podziale:</b>	<b>Działki powstałe po podziale:</b>
Działka A o powierzchni 250 m <sup>2</sup>	Działka A o powierzchni 250 m <sup>2</sup>
Działka B o powierzchni 250 m <sup>2</sup>	Działka B o powierzchni 250 m <sup>2</sup>
Działka C o powierzchni 250 m <sup>2</sup>	Działka C o powierzchni 250 m <sup>2</sup>
Działka D o powierzchni 250 m <sup>2</sup>	Działka D o powierzchni 250 m <sup>2</sup>
Zdaniem sądów administracyjnych należało określić w takiej sytuacji wartość całej nieruchomości, a nie poszczególnych działek	<b>W ocenie ustawodawcy rzeczoznawca może obliczać w takiej sytuacji sumę wartości poszczególnych działek (art. 98a ust. 1b u.g.n.)</b>

4. Zdaniem sądów administracyjnych przepisy u.g.n. w brzmieniu sprzed nowelizacji nie uprawniały rzeczoznawcy majątkowego, by wartość nieruchomości po podziale określić jako sumę wartości powstałych wskutek podziału działek geodezyjnych<sup>2</sup>. Określanie wartości rynkowej po podziale jako sumy pojedynczych działek traktowanych jako odrębne nieruchomości z punktu widzenia wiedzy specjalistycznej nie znajdowało uzasadnienia w przepisach prawa (J. Bonda, W. Nurek, *Opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości, cz. I – analiza zagadnienia z punktu widzenia wiedzy specjalistycznej, Nieruchomości C.H. Beck*, Nr 8/2015, s. 39 i następne). Ustawodawca dążył zatem do tego, aby rzeczoznawca majątkowy mógł wycenić sumę wszystkich działek powstałych po podziale nieruchomości na potrzeby określenia opłaty adiacenckiej.
5. Przepisy u.g.n. wyraźnie rozdzielają bowiem definicję nieruchomości (art. 4 pkt 1 u.g.n.) od definicji działki (art. 4 pkt 3 u.g.n.). Ilekroć więc ustawodawca wspomina w treści u.g.n. o nieruchomości, to należy stosować definicję z art. 4 pkt 1 u.g.n. odnoszącą się do nieruchomości stanowiącej odrębny przedmiot własności. Ma to zastosowanie także do sporządzania operatów w oparciu o art. 150 u.g.n. i następne, które odnoszą się do wyceny nieruchomości, a nie wyceny poszczególnych działek gruntu<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Tak m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. I OSK 2342/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Szczecinie z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. II SA/Sz 958/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 maja 2014 r., sygn. IV SA/Po 962/13; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. I OSK 480/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. IV SA/PO 1110/12; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 sierpnia 2013 r., I OSK 459/12).

<sup>2</sup> Tak m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2017 r., I OSK 1146/15; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. IV SA/Po 74/17.

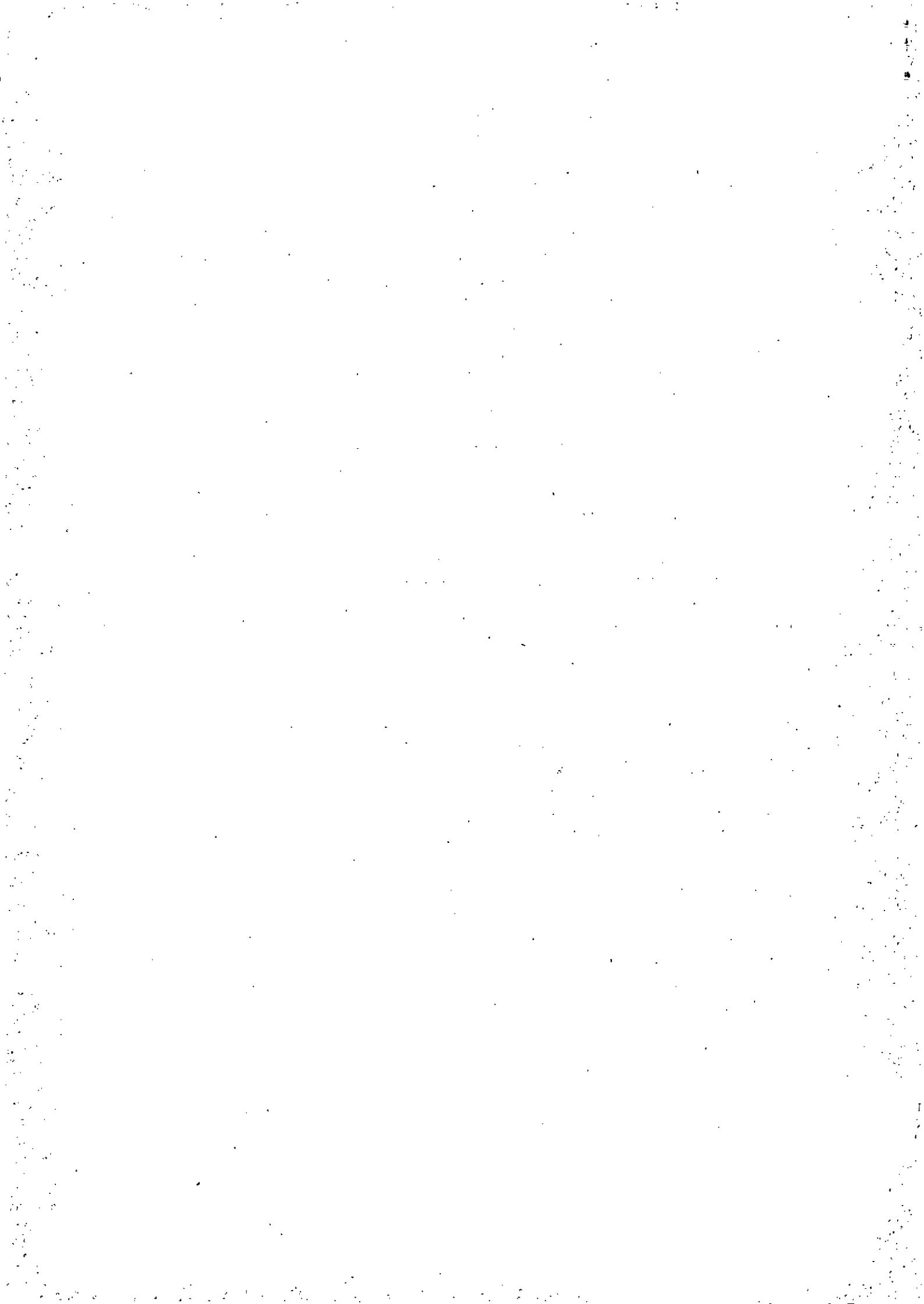
<sup>3</sup> Tak m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 października 2017 r., sygn. I SA/Wr 704/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. I SA/Łd 335/17.

6. Także Sąd Najwyższy rozróżnienia pojęcia nieruchomości oraz działka. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., sygn. III CZP 8/13 podano, że zestawiając treść art. 46 § 1 k.c. i art. 24 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204 ze zm.) za trafną należy uznać koncepcję wieczystoksięgowego rozumienia nieruchomości, wyrażającą się w formule „jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość”, jako najlepiej uargumentowaną, racjonalną i odpowiadającą potrzebom obrotu, zwłaszcza w praktyce notarialnej. Można zatem twierdzić, że dwie graniczące z sobą działki gruntu należące do tego samego właściciela (użytkownika wieczystego), dla których prowadzone są jednakże oddzielne księgi wieczyste, stanowią dwie odrębne nieruchomości gruntowe w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. Jeżeli natomiast dla takich działek jest prowadzona jedna księga wieczysta, stanowią one – w rozumieniu powołanego przepisu – jedną nieruchomość gruntową<sup>4</sup>.
7. Powyższe orzeczenia stały się podstawą do wprowadzenia zmiany brzmienia art. 98a u.g.n. na skutek omawianej nowelizacji. Niestety nowelizacja nie zmieniła pozostałych przepisów u.g.n. regulujących sposób sporządzania operatu na potrzeby ustalania opłaty adiacenckiej. Art. 150 u.g.n. i następne, które regulują określanie wartości nieruchomości, w dalszym ciągu odnoszą się jedynie do pojęcia nieruchomości, a nie pojęcia działka. Na ten problem w trakcie prac legislacyjnych zwróciła uwagę Naczelna Rada Adwokacka w punkcie 5 opinii do projektu nowelizacji<sup>5</sup>. W opinii podano, że: *„Nie znajduje też uzasadnionej podstawy ingerencja w sposób określania wartości nieruchomości przed podziałem i po podziale w treści zmienianego przepisu. Wartość nieruchomości regulowana jest przez inne przepisy ugn (art. 151 ugn), a sposoby jej ustalania przez akt wykonawczy do tej ustawy, stąd też ewentualne regulacje tej materii winny być wprowadzone w innym miejscu, niezależnie od tego, że celowość zmiany definicji wartości nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej nie została dostatecznie uzasadniona.”*
8. Nowelizacja tylko w art. 98a u.g.n. miała określić, że na potrzeby obliczania opłaty adiacenckiej możliwe jest ustalanie wartości jako sumy działek (a nie łącznie nieruchomości). Jednakże przepisy art. 150 u.g.n. i następne nie zostały zmienione na mocy nowelizacji. Oznacza to, że w dziale dotyczącym sposobu określania wartości nieruchomości brak jest podstaw prawnych, aby rzeczoznawca mógł obliczać sumę poszczególnych działek. Rzeczoznawca nie ma podstawy prawnej do wyliczenia sumy wartości działek, jeśli działki te stanowią jedną nieruchomość i znajdują się w jednej księdze wieczystej. W takiej sytuacji w dalszym ciągu (zgodnie z art. 150 u.g.n. i następne) powinien wyliczać wartość całej nieruchomości, a nie poszczególnych działek.
9. Także Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 555; dalej: Rozporządzenie w sprawie wyceny), reguluje sporządzenie operatów odnośnie wartości nieruchomości, a nie działek powstałych na skutek podziału. Jest to skutkiem delegacji ustawowej wyrażonej w art. 159 u.g.n., która pozwalała na określenie Radzie Ministrów w rozporządzeniu sposobu określania wartości nieruchomości, a nie poszczególnych działek.

---

<sup>4</sup> Tak m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. II CKN 1306/00; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. IV CSK 278/11; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. V CK 278/02; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2007 r., sygn. IV CSK 56/07; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2003 r., sygn. IV CK 114/02.

<sup>5</sup> <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/53E4E1545CD2757AC125814D0043BC7A/%24File/1560-001.pdf>



10. Jak już wskazano przepisy u.g.n. wprowadzają definicje legalne pojęć nieruchomości oraz działka (art. 4 pkt 1 i 3 u.g.n.). Skoro ustawodawca przyjął w u.g.n. definicje legalne, to oznacza to, iż na gruncie rozporządzenia pojęcia te muszą być interpretowane w ten sam sposób. Nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie ma bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy wykonaniu ustawy. Nie ma zatem materii, w których mogłyby być stanowione akty podustawowe powszechnie obowiązujące bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii<sup>6</sup>. Nigdy przekazanie pewnych spraw do unormowania w rozporządzeniu nie może doprowadzić do nadania ustawie charakteru blankietowego, tj. pozostawienia organowi władzy wykonawczej możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek<sup>7</sup>.
11. Konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego determinują trzy podstawowe warunki:
- 1) może być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy,
  - 2) musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania,
  - 3) nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa.

Naruszenie choćby jednego z tych warunków skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym wypadku – z Konstytucją<sup>8</sup>.

12. Powyższe oznacza, że nie jest możliwe określenie w Rozporządzeniu w sprawie wyceny sposobu określania wyceny poszczególnych działek na potrzeby obliczania opłaty adiacenckiej, jak wymaga tego art. 98a ust. 1b u.g.n. Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej zobowiązane są działać na podstawie przepisów prawa przy określaniu wartości opłaty adiacenckiej. Dlatego operat sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego (który następnie ma być podstawą do wydania decyzji w przedmiocie opłaty adiacenckiej) powinien być sporządzony w oparciu o wyraźną podstawę prawną. Wobec czego zasadne jest podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do:
- 1) dostosowania art. 150 u.g.n. i następnie do możliwości określania przez rzeczoznawcę majątkowego wartości poszczególnych działek (jak wymaga tego art. 98a ust. 1b u.g.n.) oraz
  - 2) dostosowania przepisów Rozporządzenia w sprawie wyceny do możliwości wyceniania przez rzeczoznawcę majątkowego wartości poszczególnych działek.
13. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 7 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1736) Minister Rozwoju, Pracy i Technologii właściwy jest do obsługi działu budownictwo.
14. W oparciu o art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach wyrażam zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję.

<sup>6</sup> Tak np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, cz. III, pkt A.2 uzasadnienia.

<sup>7</sup> Tak np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, cz. III, pkt 2.2 uzasadnienia.

<sup>8</sup> Tak np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia.

TABLE 1

Continued