

LIDIA PIOTROWSKA

PRZEMYSŁAW A. WASYLIK

Uniwersytet VIZJA w Warszawie

WARTOŚĆ DOWODOWA OPERATU SZACUNKOWEGO
(OPINII BIEGŁEGO RZECZOZNAWCY MAJĄTKOWEGO)
SPORZĄDZONEGO NA ZLECENIE URZĘDU
VS. WARTOŚĆ DOWODOWA PRYWATNEGO
OPERATU SZACUNKOWEGO W POSTĘPOWANIU
ADMINISTRACYJNYM O USTALENIE OPŁATY
PLANISTYCZNEJ

TYTUŁEM WSTĘPU

Operat szacunkowy w postępowaniu administracyjnym pełni funkcję pisemnej opinii o wartości nieruchomości, sporządzanej przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego powołanego przez organ. Jednocześnie może być on przedstawiony przez stronę. W obu przypadkach operat szacunkowy może stanowić dowód w procedurze administracyjnej, o ile organ uzna go za przydatny.

W niniejszym artykule zwrócono uwagę na wartość dowodową operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie strony i złożonego w postępowaniu dotyczącym ustalenia opłaty planistycznej, jak również operatu przygotowanego przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego powołanego przez organ administracji w tej samej sprawie. Przedstawiono ponadto znaczenie pojęcia „dowód” w postępowaniu administracyjnym oraz wskazano definicję legalną „operatu szacunkowego”. Omówiono

także podstawowe zasady prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, a następnie zaprezentowano wnioski z analizy zawiadomień i decyzji administracyjnych wydanych w podobnych przypadkach, w szczególności pod kątem sporządzanych w nich operatów szacunkowych. Za cel badawczy obrano ustalenie, czy operat szacunkowy sporządzony przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego ma większą wartość dowodową niż operat szacunkowy, przygotowany na zlecenie prywatne (tzn. zlecenie strony) i złożony w tym samym postępowaniu. Postawiono tezę badawczą, że prywatny operat szacunkowy w procedurze dotyczącej opłaty planistycznej może posiadać taką samą moc dowodową jak operat szacunkowy opracowany przez biegłego wyznaczonego przez organ. Do weryfikacji przyjętych założeń posłużono się dwiema metodami: dogmatyczno-prawną (analizą przepisów prawa i dorobku literatury) oraz empiryczną badania prawa (analizą praktyki), w tym analizą orzecznictwa i przeglądem zawiadomień oraz decyzji administracyjnych.

Zdaniem autorów niniejsze rozważania w istotny sposób przyczyniają się do rozwoju wiedzy i praktyki w omawianym zakresie, wskazując, jak właściwie klasyfikować operat szacunkowy – zarówno prywatny, jak i przygotowany na zlecenie organu – w postępowaniu administracyjnym dotyczącym ustalenia wysokości opłaty wynikającej ze wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

1. POJĘCIE DOWODU W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Zgodnie z art. 75 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.) „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem¹. W szczególności

¹ Z uwagi na to, że postępowanie wyjaśniające stanowi jedno z trzech głównych stadiów jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i poprzedza wydanie decyzji administracyjnej, to zgromadzony materiał dowodowy, wraz z przyjętą teorią dowodową, stanowi podstawę jednego z najważniejszych etapów procesu stosowania

dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych² oraz oględziny³. W świetle powyższego dowodem mogą być między innymi dokumenty, zeznania świadków, oględziny czy opinie biegłych, a więc również środki wytworzone poza prowadzonym postępowaniem administracyjnym. Dopuszczenie jako dowodu wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego, a nie jest sprzeczne z prawem, umożliwia realizację zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.)³. W postępowaniu administracyjnym organ powinien sięgnąć po wszelkie dostępne środki dowodowe. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, w której organ rozstrzyga sprawę wyłącznie na podstawie jednego środka dowodowego⁴. Korzystanie przez organ administracji z opinii biegłego obejmuje wszelkie przypadki, w których dla rozstrzygnięcia sprawy niezbędna jest wiedza specjalistyczna wykraczająca poza zakres wiedzy powszechnej⁵.

Z uwagi na otwarty charakter systemu dowodowego w postępowaniu administracyjnym ustawa nie zawiera legalnej definicji dowodu. W doktrynie wyróżnia się liczne typologie dowodów (np. bezpośrednie, pośrednie, osobowe, rzeczowe)⁶, a także podkreśla się, że „dowód”

norm prawa materialnego, tzn. ustalenia stanu faktycznego sprawy – A. MAJEWSKA, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, «Annales UMCS» 1.93/2013, s. 93, <https://journals.umcs.pl/g/article/download/1194/966> [dostęp 8 maja 2025 r.].

² Stosownie do art. 84 § 1 k.p.a. „gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii”. Organ może wystąpić o opinię biegłego lub biegłych wyłącznie wtedy, gdy ustalenie określonych okoliczności wymaga posiadania wiadomości specjalnych – Ł. DUBIŃSKI, *Charakter prawny kompetencji do zwrócenia się do biegłego o wydanie opinii w toku postępowania administracyjnego*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 86.3/2024, s. 152.

³ Wyrok NSA z 17 lutego 2022 r., II OSK 531/19.

⁴ Wyrok NSA z 26 stycznia 2022 r., I GSK 1149/21.

⁵ Wyrok NSA z 17 stycznia 2023 r., II GSK 799/22.

⁶ J. CHMIELEWSKI, *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, «Palestra» 7-8/2016, s. 27, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/7-8-2016/artukul/ciekawe-srodki-dowodowe-w-postepowaniu-administracyjnym-uwagi-na-tle-orzecznictwa-sadow-administracyjnych> [dostęp 8 maja 2025 r.].

można rozumieć zarówno jako środek dowodowy (źródło informacji), jak i rezultat procesu dowodzenia (uzyskane potwierdzenie istnienia bądź nieistnienia faktu). Występuje także podział dowodów na nazwane (uregulowane w przepisach prawa) i nienazwane. Możliwy jest również inny podział dowodów z uwagi na formę przekazania informacji organowi prowadzącemu postępowanie, a mianowicie na środki dowodowe ustne i pisemne⁷. Pomimo braku legalnej definicji „dowód” można określić jako środek, który umożliwia dowodzenie, a zatem pozwala ustalić istnienie lub nieistnienie określonych faktów, a tym samym prawdziwość lub nieprawdziwość twierdzeń o tych faktach. Autorzy niniejszego artykułu, wskazując na definicję tego pojęcia, celowo użyli słowa „środek”, a nie „środek dowodowy”. W doktrynie postępowania administracyjnego spotyka się bowiem dwa różne sposoby rozumienia terminu „dowód”⁸. Z jednej strony utożsamia się go z pojęciem środka dowodowego, przez co rozumie się wszelkie źródła wiarygodnych informacji umożliwiających dowodzenie⁹. Z drugiej strony podkreśla się, że „dowód” może oznaczać rezultat procesu dowodzenia uzyskany na podstawie określonych środków dowodowych, wskazując przy tym, że pomiędzy dowodem a środkiem dowodowym istnieje zasadnicza różnica. Przejawia się ona w tym, że dowód – jako wynik procesu dowodzenia – jest pojęciem „konkretnym”, natomiast środki dowodowe mogą być traktowane w sposób „abstrakcyjny”, jako prawne rodzaje źródeł informacji¹⁰.

⁷ A. SZOPIERAJ-KOWALSKA, *Dowody i postępowanie dowodowe według Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej*, «Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea 2» 2/2012, s. 211.

⁸ T. FURMANEK, *Dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Łódź 2019, s. 43, <https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/32062/Dopuszczenie%20dowodu%20uzupe%C5%82niaj%C4%85cego%20z%20dokumentu.pdf?sequence=17&isAllowed=n> [dostęp 8 maja 2025 r.].

⁹ B. ADAMIAK, *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, «Przegląd Prawa i Administracji» 18/1984, s. 47.

¹⁰ W. DAWIDOWICZ, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 16.

2. OCENA DOWODU W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Ocena wartości dowodowej opinii biegłego, jej wiarygodności i przydatności dla rozstrzygnięcia danej sprawy należy do obowiązków organu administracji publicznej, który ostatecznie rozstrzyga sprawę. Organ nie może poprzestać wyłącznie na powołaniu się na ustalenia i konkluzje zawarte w opinii biegłego; powinien zbadać przesłanki, na których się ona opiera, oraz skontrolować prawidłowość rozumowania¹¹. Operaty szacunkowe najpierw oceniają organy administracyjne, następnie zaś sądy administracyjne, sprawdzając, czy zostały spełnione określone warunki formalne¹². W orzecznictwie uznaje się również, że zarówno organ, jak i sąd administracyjny mają kompetencje do oceny wartości operatu szacunkowego. Zasada swobodnej oceny dowodów nie oznacza jednak dowolności – organ musi kierować się całokształtem zebranego materiału dowodowego, przepisami prawa oraz zasadami logiki i doświadczenia życiowego. W orzecznictwie prezentowany jest między innymi pogląd, zgodnie z którym zarówno organ, jak i sąd administracyjny są zobligowane ocenić wartość operatu szacunkowego, czyli ocenić wybrane przez rzeczoznawcę majątkowego podejście, metodę i technikę szacowania¹³. Występują także i inne poglądy – na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu¹⁴ wskazał, że zakwestionowanie operatu szacunkowego jest dopuszczalne wyłącznie w wypadkach oczywistych (w wypadku naruszenia przepisów prawa lub ewidentnych błędów w operacie). Należy podkreślić, że zasada swobodnej oceny dowodów w prawie administracyjnym nie oznacza dowolności tej oceny. W związku z tym, że ocena dowodów jest procesem myślowym, prawidłowe i aktualne pozostaje stanowisko judykatury, zgodnie z którym gwarancjami zasady swobodnej oceny dowodów są takie reguły, jak: przy ocenie materiału dowodowego należy opierać się na materiale zebranym przez organ administracji publicznej, z zastrzeżeniem wyjątków

¹¹ Wyrok WSA z Olsztynie z 20 kwietnia 2023 r., II SA/OI 61/23.

¹² Wyrok SN z 13 grudnia 2018 r., II OSK 414/18.

¹³ K.P. KOWALEWSKI, *Ocena operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu administracyjnym*, «Przegląd Prawa Publicznego» 1/2023, s. 70.

¹⁴ Wyrok z 28 lutego 2023 r., I SA/Po 796/22.

przewidzianych w przepisach prawa (1); ocena powinna być dokonana na podstawie wszechstronnego zbadania całokształtu materiału dowodowego, a organ administracji publicznej powinien ustalić znaczenie i wartość poszczególnych dowodów dla rozstrzyganej sprawy (2); przy uwzględnieniu ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które mają szczególną moc dowodową, organ może odmówić wiary określonym dowodom jedynie po wszechstronnym ich rozpatrzeniu i wyjaśnieniu przyczyn takiej oceny (3); rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych, musi być zgodne z zasadami logiki (4)¹⁵.

3. CIĘŻAR DOWODU W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

W postępowaniu administracyjnym prawny obowiązek dowodzenia spoczywa na organie (art. 77 § 1 k.p.a.), który z urzędu musi zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Strony mają prawo inicjować postępowanie dowodowe, ale nie oznacza to, że są zwolnione z obowiązku współpracy z organem (art. 78 § 1 k.p.a.). Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie prowadzi do wniosku, że zasadą postępowania administracyjnego jest, iż inicjatywa dowodowa spoczywa na organie administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że strona postępowania może pozostać pasywna. Przeciwnie – powinna ona współdziałać z organem w zakresie postępowania dowodowego, zwłaszcza gdy podnosi twierdzenia korzystne z jej punktu widzenia. Przedstawienie dowodów uzasadniających wysuwane tezy leży w interesie strony, gdyż może wpłynąć na wydanie pozytywnej dla niej decyzji¹⁶. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie¹⁷ zauważył, że zasada prawdy obiektywnej przenosi ciężar dowodu na organ administracji,

¹⁵ M. KARPIUK, P. KRZYKOWSKI, A. SKÓRA, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, t. II, Olsztyn 2020, s. 151.

¹⁶ P. DANIEL, *Ciężar dowodu w prawie administracyjnym*, «Strefa prawa Uniwersytetu SWPS», <https://web.swps.pl/strefa-prawa/18231-ciezar-dowodu-w-prawie-administracyjnym> [dostęp 8 maja 2025 r.].

¹⁷ Wyrok z 28 marca 2017 r., III SA/Kr 892/16.

jednak strona nie może pozostawać bierna, jeśli chce uzyskać korzystne dla siebie rozstrzygnięcie¹⁸. W tym postępowaniu nie obowiązują zasady kontradiktoryjności ani zasada dyspozycji dowodami przez strony. Organ administracji publicznej ma obowiązek z urzędu dążyć do pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w niezbędnym zakresie i nie jest w tym względzie związany wyłącznie wnioskami stron. Stanowisko sądów w tej kwestii nie zawsze jest jednolite: część orzeczeń wskazuje, że zasada oficjalności postępowania dowodowego nie zwalnia strony z aktywnego udziału w tym postępowaniu. W rezultacie również na stronie spoczywa obowiązek wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne¹⁹. Również Naczelny Sąd Administracyjny²⁰ zaznaczył, że choć regułą w procedurze administracyjnej jest obciążenie organu ciężarem wykazania okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia, to jednocześnie na stronie spoczywa obowiązek współdziałania z organem i przedstawienia dowodów potwierdzających jej twierdzenia. Jeżeli organ ustali, że określony fakt nie miał miejsca, a nie można mu postawić zarzutu niewywiązania się z powinności dowodowych, wówczas na stronie ciąży obowiązek wykazania prawdziwości własnych twierdzeń. Przepis art. 7 k.p.a. nie zobowiązuje organu do badania wszelkich okoliczności, które w jakikolwiek sposób mogą wpłynąć na wynik postępowania. Należy w tym kontekście przywołać kolejne stanowisko tego sądu²¹, w którym stwierdzono, że „na gruncie postępowania administracyjnego w pełni ma zastosowanie zasada, iż ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne. Jednak wyciąganie negatywnych konsekwencji wobec strony w razie nieprzedstawienia przez nią określonych dowodów jest możliwe dopiero po uprzednim wyznaczeniu jej terminu do ich dostarczenia”.

¹⁸ Z.R. KMIECIK, *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, «Prokuratura i Prawo» 6/2008, s. 98, <https://www.gov.pl/attachment/93375650-0187-4472-865f-8953e18f9eaf> [dostęp 8 maja 2025 r.].

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 2 października 2007 r., IV SA/Wa 1223/07.

²⁰ Wyrok z 17 maja 2019 r., II OSK 1681/17.

²¹ Wyrok z 16 lutego 1999 r., III SA 2322/98.

Z powyższego mogłoby wynikać, że w postępowaniu administracyjnym ciężar dowodu – podobnie jak w procesie cywilnym – stanowi główną podstawę inicjatywy dowodowej, co mogłoby sugerować, że w postępowaniu wszczętym na wniosek strony ta inicjatywa należy niemal wyłącznie do niej. Należy jednak zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym wymagana jest aktywność zarówno organu administracji publicznej, jak i samej strony. Innymi słowy, pomimo że obowiązek wyczerpującego zgromadzenia i rozpatrzenia całego materiału dowodowego spoczywa na organie administracji, to nie oznacza, że strona postępowania jest zwolniona z udziału w realizacji tego obowiązku. Niewykazanie określonej okoliczności faktycznej może bowiem prowadzić do niekorzystnych dla strony skutków.

4. TERMIN „WARTOŚĆ DOWODOWA”

W literaturze wskazuje się, że wartość dowodowa środka dowodowego oznacza stopień jego zdatności do bycia dowodem, wyrażający się w kwalifikacji jego rzetelności i trafności w kontekście innych środków dowodowych²². Dany środek dowodowy ma tym większą wartość dowodową, im wyższa jest jego wartość identyfikacyjna. Nie jest to pojęcie abstrakcyjne – musi być rozpatrywane w odniesieniu do konkretnej sprawy²³. Zasadnicze znaczenie mają tu trzy zasady postępowania dowodowego w administracji: 1. Otwarty system dowodów; 2. Równa moc dowodowa różnych środków; 3. Swobodna ocena dowodów²⁴. Zasada otwartego systemu dowodów i zasada równej mocy dowodowej wynika z art. 75 § 1 k.p.a., który wymienia najważniejsze dowody, dokumenty,

²² J. WÓJCIKIEWICZ, *Kryminalistyczna problematyka okazania osób*, Warszawa 1988, s. 185.

²³ P. KOŚMATY, *Wybrane kryminalistyczne aspekty okazania. Wartość dowodowa okazania operacyjnego*, «Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury» 4.48/2022, s. 92.

²⁴ Wyjątek od tej zasady stanowi art. 76 § 1 k.p.a. – z przepisu tego wynika tzw. domniemanie prawdziwości dokumentu urzędowego (co do zgodności z prawdą twierdzeń zawartych w dokumencie oraz co do autentyczności dokumentu).

zeznania świadków, opinie biegłych oraz materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin²⁵. Z kolei zasada swobodnej oceny dowodów²⁶ wywodzona jest z przepisu art. 80 k.p.a. Co istotne, wszystkie te trzy zasady mają ograniczone zastosowanie, gdyż szczególne znaczenie (podstawowe – w sensie częstotliwości korzystania) w postępowaniu administracyjnym mają dokumenty urzędowe.

5. DEFINICJA OPERATU SZACUNKOWEGO

Definicja tego terminu została zawarta w art. 156 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145; dalej: u.g.n.), zgodnie z którym „rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego”. Operat szacunkowy stanowi zatem pisemną opinię o wartości nieruchomości oraz maszyn i urządzeń trwale z nią związanych. Zgodnie natomiast z § 78 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. poz. 1832) operat szacunkowy przedstawia postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości, a ponadto zawiera informacje niezbędne do dokonania wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego. Wskazuje także podstawy prawne i uwarunkowania dokonanych czynności oraz rozwiązań merytorycznych, a nadto przedstawia tok obliczeń i wynik końcowy. W literaturze²⁷ podnosi się, że operat stanowi rezultat pracy imiennie wskazanego rzeczoznawcy majątkowego. Powinien być on zrozumiały nie tylko dla rzeczoznawców majątkowych, lecz także dla osób niezaznajomionych

²⁵ Z.R. KMIECIK, *Wartość dowodowa zeznań świadka w postępowaniu administracyjnym*, «Prokuratura i Prawo» 7-8/2022, s. 97, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/numer-8> [dostęp 8 maja 2025 r.].

²⁶ Swobodna ocena dowodów nie oznacza dowolnej oceny dowodów. Jest ona racjonalną oceną/swobodną, ale kontrolowaną oceną. Ocena taka nie może być zatem sprzeczna ze wskazaniami wiedzy, regułami logiki i doświadczenia życiowego.

²⁷ D.I. WILKOWSKA-KOŁAKOWSKA, *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012, «Lex».

z wiedzą specjalistyczną²⁸. Istotne jest, aby obliczenia i wnioski z operatu mogły zostać zweryfikowane zarówno przez organ/sąd, jak i stronę²⁹.

6. INSTYTUCJA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE USTALENIA OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Zgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy z 27 marca 2023 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130; dalej: u.p.z.p.) „wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala opłatę³⁰, o której mowa w art. 36 ust. 4, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego, o którym mowa w ust. 5”. Jak wynika ze wspomnianego art. 36 ust. 4 u.p.z.p., opłata jest wynikiem wzrostu wartości nieruchomości wywołanego wprowadzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (bądź jego zmiany), który w taki sposób określa przeznaczenie nieruchomości, że jej wartość rynkowa ulega zwiększeniu. W praktyce chodzi o różnicę między wartością rynkową nieruchomości po wprowadzeniu planu/dokonaniu jego zmiany a jej wartością przed wprowadzeniem planu/jego zmiany – nie jest zatem

²⁸ Wyrok WSA z Lublinie z 29 listopada 2022 r., II SA/Lu 537/22.

²⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z 4 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 595/18.

³⁰ Przepis ten wskazuje wyraźnie na relację pomiędzy opłatą planistyczną a zbyciem nieruchomości. Wynika z niego wprost, że aby organ mógł ustalić opłatę planistyczną, wcześniej powinno nastąpić zbycie nieruchomości (w formie aktu notarialnego). Chociaż przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszczają wydanie przez organ gminy decyzji o ustaleniu wysokości opłaty planistycznej jeszcze przed dokonaniem zbycia nieruchomości, o ile wartość nieruchomości wzrosła w związku z wejściem w życie planu miejscowego bądź jego zmiany, to co do zasady jednak najpierw powinno nastąpić zbycie nieruchomości w formie aktu notarialnego, a następnie dopiero organ może ustalać wysokość przedmiotowej opłaty. W tym wyjątku od zasady chodzi jedynie o to, aby właściciel bądź użytkownik wieczysty uzyskali wcześniej wiedzę w zakresie wysokości opłaty, jaką będą musieli uiścić później, tj. po dokonaniu czynności prawnej zbycia nieruchomości. Opłata planistyczna nie jest zatem zależna od uznania organu gminy. Zbycie nieruchomości wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłaty planistycznej, która jest nieodłącznym elementem zbycia: o ile jednak nastąpił wzrost wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie planu miejscowego bądź jego zmiany – wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2011 r., I SA/Po 467/11.

istotne faktyczne przysporzenie majątkowe wynikające z aktu notarialnego zbycia nieruchomości, lecz sam wzrost jej wartości w następstwie ustaleń planistycznych.

Ustawodawca nie nadał jednak tej opłacie szczególnej nazwy, ale w doktrynie oraz w praktyce określa się ją mianem „opłaty planistycznej” lub „renty planistycznej”³¹. Istotą tej opłaty jest jednorazowa danina publiczna, uiszczana przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz organu³². Jej ustalenie odbywa się w ramach postępowania administracyjnego (schemat), które kończy się decyzją administracyjną. Szczególnie istotne jest to, że postępowanie to prowadzone jest według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a nie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383)³³. Takie ujęcie rodzi doniosłe konsekwencje: na przykład nie jest dopuszczalne ustalenie terminu uiszczenia opłaty, rozłożenie jej na raty, odroczenie płatności czy naliczenie odsetek od nieuiszczonej opłaty³⁴. Ponieważ opłata planistyczna stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym³⁵, możliwe jest zastosowanie w stosunku do niej przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270) odnoszących się do takich należności. W konsekwencji mogą istnieć podstawy do przyznania ulg, rozłożenia opłaty na raty czy też umorzenia

³¹ Terminy te można traktować jako synonimy, co potwierdza także powszechna praktyka używania ich zamiennie w literaturze – T. BRZEZICKI, I. FISZ, W. MORAWSKI, *Opłaty i wybrane roszczenia dotyczące nieruchomości*, «Lex» WKP 2018, s. 19.

³² Postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 25 listopada 2008 r., SKO 4125/162/08, «OwSS» 2009/2, poz. 31; L. PIOTROWSKA, W. WILKOWSKI, *Zasady określania wysokości opłaty planistycznej po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w 2010 r.*, «Geomatics, Landmanagement and Landscape» 1/2016; s. 75; Z. NIEWIADOMSKI, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*⁹, Warszawa 2016, s. 318.

³³ Wyrok NSA z 16 września 2008 r., II OSK 1030/07.

³⁴ Decyzja SKO we Wrocławiu z 6 października 2009 r., SKO 4125/124/09, «OwSS» 2010/2, poz. 41-54.

³⁵ B. DOBKOWSKA, *Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane aspekty*, «Kwartalnik Nieruchomości» 3.3/2021, s. 93; Z. NIEWIADOMSKI, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*¹², Warszawa 2021, s. 198.

należności, jednak w tym przypadku mamy do czynienia z odrębnym postępowaniem.

W dodatku do artykułu na ss. 270-271 przedstawiono schemat postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej (ryc. 1).

W tym miejscu należy wyjaśnić, że pojęcie „prywatny operat szacunkowy”, użyte na schemacie, należy rozumieć jako operat załączony do wniosku właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości o ustalenie opłaty planistycznej. Termin „kontroperat”, również użyty na schemacie, oznacza z kolei operat przekazany do urzędu gminy (miasta) po otrzymaniu przez stronę (bądź strony) opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego.

Wspomnieć również trzeba, że obowiązek bezzwłocznego wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 37 ust. 6 u.p.z.p.), kierowany do organów administracji publicznej, ma na celu zdyscyplinowanie ich w szybkim dochodzeniu należności budżetowych gminy. Ewentualne naruszenie tego przepisu nie wpływa jednak na poprawność rozstrzygnięcia co do istoty sprawy ani na ostateczną treść podjętej decyzji³⁶.

7. OPERAT SZACUNKOWY JAKO DOWÓD W POSTĘPOWANIU DOTYCZĄCYM OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Jak wynika z powyższych rozważań, nie jest możliwe wydanie decyzji administracyjnej w zakresie ustalenia wysokości opłaty planistycznej wyłącznie na podstawie aktu notarialnego sprzedaży nieruchomości. Zgodnie z art. 37 ust. 11 u.p.z.p. konieczne jest posłużenie się operatem szacunkowym sporządzonym przez rzeczoznawcę majątkowego, który podlega ocenie³⁷.

Analizę orzecznictwa w tym zakresie przedstawia tabela 1.

³⁶ Wyrok NSA z 25 stycznia 2010 r., II OSK 182/09.

³⁷ Wyrok NSA z 21 maja 2007 r., II OSK 814/06.

Tab. 1. Analiza orzecznictwa w zakresie operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej, w tym możliwości dokonania jego oceny

Sąd	Stanowisko
WSA w Poznaniu ^A	„Jedynym środkiem dowodowym w postępowaniu o ustalenie tzw. renty planistycznej jest opinia o wzroście wartości nieruchomości sporządzona przez osobę posiadającą uprawnienia rzeczoznawcy”.
WSA w Poznaniu ^B	Jeżeli biegły rzeczoznawca majątkowy stwierdzi w operacie szacunkowym, że w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany wartość nieruchomości wzrosła, to organ gminy pobiera jednorazową opłatę planistyczną.
WSA w Poznaniu ^C	Zakwestionowanie operatu szacunkowego przez organ administracji publicznej lub sąd administracyjny jest dopuszczalne, ale jedynie w wyjątkowych i oczywistych wypadkach, tzn. jeśli zostanie wykazane, że przy sporządzaniu operatu doszło do naruszenia przepisów prawa albo operat zawiera ewidentne błędy dyskwalifikujące jego walory dowodowe. Organ administracji lub sąd administracyjny ma obowiązek dokonać oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym, tzn. zbadać, czy sporządziła go i podpisała osoba uprawniona, czy zawiera on wymagane przepisami elementy, czy nie występują w nim niejasności lub pomyłki, które powinny zostać sprostowane bądź uzupełnione, aby dokument ten zachował wartość dowodową.
WSA w Poznaniu ^D	„Organ administracji publicznej ma nie tylko prawo, lecz także obowiązek zbadać sporządzony w toku postępowania administracyjnego operat pod względem jego zgodności ze stosownymi przepisami, ocenić jego kompletność, logiczność i zupełność, jak również aktualność. Granice badania operatu wyznaczają wyłącznie wiadomości specjalne, którymi dysponuje biegły. W tym bowiem zakresie organy nie są władne ingerować w wybory rzeczoznawcy. Ocena operatu szacunkowego musi obejmować jego zgodność z obowiązującymi przepisami prawa” ^E .

Sąd	Stanowisko
WSA w Krakowie ^F	To z operatu szacunkowego wynika, czy nastąpił wzrost wartości nieruchomości – wyłącznym dowodem na powyższe jest zatem operat szacunkowy.
WSA w Krakowie ^G	Art. 37 ust. 12 u.p.z.p., odsyłając do ustawy o gospodarce nieruchomościami, wyklucza możliwość oparcia decyzji administracyjnej na prywatnym operacie szacunkowym. Jego zdaniem jedyną podstawą może być operat szacunkowy sporządzony przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie organu administracji publicznej orzekającego w sprawie.
WSA we Wrocławiu ^H / w Rzeszowie ^I / w Warszawie ^J	Jeśli strona podważa prawidłowość operatu szacunkowego, powinna przedstawić przeciwdowód, np. w postaci kontroperatu lub opinii właściwej organizacji zawodowej, zgodnie z art. 157 ^K u.g.n.
WSA w Olsztynie ^L	Operat – jako opinia rzeczoznawcy działającego w obszarze wiadomości specjalnych – jest dowodem w sprawie administracyjnej, a organ ma obowiązek ocenić go pod względem formalnym i metodologicznym. Wynika z tego, że organ administracji jest zobowiązany uwzględnić operat szacunkowy jako środek dowodowy, przy czym jego ocena powinna koncentrować się głównie na aspekcie formalnym i metodologicznym.
WSA w Łodzi ^L	Operat szacunkowy autorstwa biegłego (art. 84 § 1 k.p.a.) stanowi sformalizowaną prawnie opinię rzeczoznawcy majątkowego w zakresie posiadanych przez niego wiadomości specjalnych.
NSA ^M	„Wzrost wartości nieruchomości powinien być obiektywny, tj. powinien być ustalony na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, stanowiącego dowód tego, jaką wartość miała dana nieruchomość przed uchwaleniem bądź zmianą planu miejscowego i jaką wartość ma po uchwaleniu bądź zmianie tego planu. Powyższe nie oznacza jednak automatycznie, że organ administracji publicznej jest związany ustaleniami zawartymi w opinii rzeczoznawcy majątkowego. Operat szacunkowy, jak każdy dowód w sprawie, podlega ocenie przez organ administracji publicznej”.

Sąd	Stanowisko
NSA ^N	Operat szacunkowy stanowi dokument wymagający wiedzy specjalistycznej z zakresu rynku nieruchomości i może być sporządzony wyłącznie przez rzeczoznawcę majątkowego.
NSA ^O	Operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego stanowi dowód z opinii biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a.
NSA ^P	Organ nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego (nie dysponując wiadomościami specjalnymi), ale powinien dokonać jej oceny formalnej, tj. sprawdzić, czy operat zawiera wymagane elementy oraz czy jest jasny i wolny od błędów.
NSA ^Q	Zakwestionowanie sporządzonego na potrzeby postępowania administracyjnego operatu szacunkowego jest możliwe, gdy strona skarżąca przedstawi tzw. kontroperat (alternatywną wycenę, opierającą się np. na innej bazie nieruchomości uznanych za podobne lub stosującą inne kryteria wyceny) albo gdy podda sporządzony w toku postępowania operat szacunkowy kontroli organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 157 ust. 1 u.g.n.
NSA ^R / WSA w Gorzowie Wielkopolskim ^S / w Gdańsku ^T	Operat szacunkowy – niezależnie od tego, czy został sporządzony na zlecenie organu administracji publicznej, czy też strony postępowania administracyjnego – posiada wszystkie cechy opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., skoro jego sporządzenie wymaga wiadomości specjalnych.

Sąd	Stanowisko
NSA ^U	W postępowaniu administracyjnym dotyczącym wzrostu wartości nieruchomości mogą być dopuszczone jako dowód operaty szacunkowe sporządzone przez dwóch lub więcej rzeczoznawców majątkowych. Sąd uznał, że dowód z kolejnego operatu, sporządzonego przez innego rzeczoznawcę, jest wskazany zwłaszcza wtedy, gdy pierwszy operat wzbudza wątpliwości lub gdy porównanie operatów sporządzonych przez dwóch rzeczoznawców prowadzi do istotnych różnic w ich stanowiskach. W takiej sytuacji możliwe jest wystąpienie o dokonanie oceny prawidłowości sporządzonych operatów, choć nie zawsze doprowadzi to do osiągnięcia wspólnego stanowiska rzeczoznawców. Konieczne może się wówczas okazać dopuszczenie dowodu z operatu szacunkowego kolejnego rzeczoznawcy. Celowe jest też przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, która umożliwi wypowiedzenie się wszystkim rzeczoznawcom majątkowym oraz stronom postępowania.
NSA ^w	Unormowanie zawarte w art. 75 § 1 k.p.a., zgodnie z którym jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, o ile nie jest sprzeczne z prawem, wskazuje na zasadę równej mocy środków dowodowych. W praktyce oznacza to, że w toku postępowania wyjaśniającego organ zobowiązany jest zebrać cały materiał dowodowy, by po jego rozpatrzeniu wydać decyzję administracyjną. Organ nie jest związany opinią biegłego i powinien ją ocenić na równi z innymi środkami dowodowymi, w ramach swobodnej oceny dowodów. Sąd zaznaczył przy tym, że bezkrytyczne przyjęcie opinii biegłego i odmówienie przyjęcia jako dowodu operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie strony (tzw. operatu prywatnego) prowadziłyby do pozbawienia strony możliwości obrony jej praw. Z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 78 k.p.a. wynika bowiem prawo strony do zgłaszania krytyki co do opinii biegłego oraz do zwalczania jej wszelkimi dostępnymi środkami dowodowymi. Dotyczy to również operatu szacunkowego sporządzonego w reżimie sformalizowanym, gdyż strona ma prawo przedstawić własny, alternatywny operat. Niedopuszczenie takiego dowodu byłoby więc nieprawidłowe.

- A Wyrok z 24 czerwca 2010 r., IV SA/Po 90/20.
- B Wyrok z 31 stycznia 2018 r., IV SA/Po 1037/17.
- C Wyrok z 28 lutego 2023 r., I SA/Po 796/22.
- D Wyrok z 19 sierpnia 2022 r., IV SA/Po 142/22, «Lex» nr 3398928.
- E Wyrok WSA w Poznaniu z 19 sierpnia 2022 r., IV SA/Po 142/22, «Lex» nr 3398928.
- F Wyrok z 19 grudnia 2018 r., II SA/Kr 1410/18.
- G Wyrok z 7 czerwca 2021 r., II SA/Kr 346/21.
- H Wyrok z 8 lipca 2014 r., II SA/Wr 225/14.
- I Wyrok z 30 października 2013 r., II SA/Rz 703/13.
- J Wyrok z 4 września 2013 r., I SA/Wa 2308/12.
- K Przepis ten nie ogranicza zatem strony postępowania w możliwości zwrócenia się do organizacji zawodowej rzeczoznawców o ocenę kwestionowanego operatu. Nie można także przyjmować, że obowiązek takiej weryfikacji każdorazowo obciąża organ administracji publicznej, w sytuacji gdy strona kwestionuje operat, nie przedstawiając przy tym żadnego konkurencyjnego opracowania, a ograniczając się do własnych zarzutów i argumentów. O potrzebie zewnętrznej weryfikacji operatu szacunkowego, o której mowa w wymienionym przepisie ustawy, decyduje powstanie uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości jego sporządzenia po stronie organu administracji publicznej – por. wyroki NSA z 16 maja 2013 r., I OSK 2088/11 oraz I OSK 2138/11.
- L Wyrok z 17 lutego 2022 r., I SA/OI 13/22.
- Ł Wyrok z 9 marca 2023 r., II SA/Łd 957/22.
- M Wyrok z 16 stycznia 2013 r., II OSK 1686/11.
- N Wyrok z 2 lutego 2023 r., II OSK 2833/21.
- O Wyrok z 11 grudnia 2020 r., I OSK 3140/18.
- P Wyrok z 13 grudnia 2018 r., II OSK 414/18.
- Q Wyrok z 25 stycznia 2023 r., III FSK 1549/21, «Lex» nr 3688473.
- R Wyrok z 17 listopada 2010 r., I OSK 126/10.
- S Wyrok z 18 października 2012 r., II SA/Go 599/12.
- T Wyrok z 26 lipca 2017 r., II SA/Gd 254/17.
- U Wyrok z 4 stycznia 2010 r., II OSK 23/09.
- W Wyrok z 22 maja 2014 r., I OSK 2706/12.

Źródło: opracowanie własne.

Aleksandra Patryk stwierdziła, że ocena opinii o wartości nieruchomości (operatu szacunkowego) przez organ administracji publicznej lub sąd nie powinna dotyczyć treści wymagającej wiadomości specjalnych, lecz jedynie jej poprawności formalnej i metodologicznej³⁸. Ocena takiej

³⁸ A. PATRYK, *Pojęcie wiadomości specjalnych, wymagających dopuszczenia dowodu z opinii biegłych*, «Lex» 2014.

opinii nie jest zatem możliwa w takim zakresie, w jakim miałyby dotyczyć tzw. wiadomości specjalnych, z uwagi na brak wiedzy specjalistycznej w zakresie szacowania nieruchomości po stronie organu lub sądu. O wyborze podejścia, metody oraz techniki szacowania nieruchomości decyduje przecież wyłącznie rzeczoznawca majątkowy.

W ocenie Marii Grzymisławskiej-Cybulskiej³⁹ – biorąc pod uwagę orzecznictwo NSA⁴⁰ w tym zakresie – „bezkrytyczne przyjęcie konkluzji biegłego powodowałoby, iż to nie organ administracji publicznej, lecz biegły rozstrzygałby sprawę”.

Trzeba ponadto wspomnieć, że istnieją poglądy, zgodnie z którymi tylko operat szacunkowy sporządzony przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego może stanowić dowód w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej⁴¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych także dość często wskazuje się na wykładnię, zgodnie z którą nie nadaje się statusu opinii biegłego operatom szacunkowym sporządzonym na zlecenie strony, ale jedynie tym, które zostały sporządzone przez rzeczoznawcę majątkowego wyznaczonego przez sąd lub organ administracji publicznej⁴².

W tym miejscu należy podkreślić, że nieprawidłowy operat szacunkowy nie jest miarodajnym dowodem⁴³. Twierdzenie takie oparte zostało na treści stanowiska WSA w Gliwicach⁴⁴, w którym sąd wskazał, że nie można aprobować stanowiska, według którego organy powinny czynić swoje ustalenia w oparciu o operat szacunkowy przedstawiony na potrzeby innego postępowania. Operaty szacunkowe nie mogą być

³⁹ M. GRZYMISŁAWSKA-CYBULSKA, *Operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego jako dowód w postępowaniu administracyjnym. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 września 2016 r. (I OSK 2842/14). Glosa aprobowująca*, «OwSS» 3/2017, s. 131.

⁴⁰ Np. wyroki z 16 czerwca 1993 r., III SA 193/93, oraz z 5 października 2009 r., I OSK 1444/08.

⁴¹ M. DROBYSZEWSKA, *Kontroperat – dowód prywatny*, «Nieruchomości» 3/2016, s. 38.

⁴² P. WANCKE, *Ocena operatu szacunkowego jako dowodu przez organ prowadzący postępowanie na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, «Casus» 3/2016, s. 59.

⁴³ A. PATRYK, *Nieprawidłowy operat szacunkowy nie jest miarodajnym dowodem*, «Lex»/el. 2020.

⁴⁴ Wyrok z 3 sierpnia 2020 r., II SA/GI 513/20, «Lex» nr 3042237.

używane w innym celu niż ten, dla którego je sporządzono, co wynika wprost z art. 156 ust. 3-5 u.g.n. Wyjątek od tej zasady stanowi na przykład art. 948 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568), zgodnie z którym „podstawą oszacowania nieruchomości jest operat szacunkowy sporządzony przez biegłego uprawnionego do określania wartości nieruchomości zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 i 1222)”. Zgodnie z art. 156 ust. 3 tej ustawy operat szacunkowy służy oszacowaniu nieruchomości. W postępowaniu egzekucyjnym dopuszcza się również wykorzystanie operatu szacunkowego sporządzonego na potrzeby obrotu rynkowego, pod warunkiem że został opracowany nie wcześniej niż rok przed terminem opisu i oszacowania nieruchomości oraz spełnia wymogi przewidziane dla oszacowania w toku egzekucji.

Analiza orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO) z kolei jednoznacznie dowodzi, że operat szacunkowy odgrywa kluczową rolę jako dowód w sprawach dotyczących ustalania wartości nieruchomości dla potrzeb naliczenia wysokości opłaty planistycznej:

- z decyzji SKO w Krakowie⁴⁵ wynika, że „operat szacunkowy stanowi główny dowód w sprawie”;
- w decyzji SKO w Łodzi⁴⁶ podkreślono, że „operat szacunkowy uznaje się za dowód wzrostu wartości nieruchomości”;
- SKO we Wrocławiu⁴⁷ w swojej decyzji wskazało natomiast, że „operat szacunkowy stanowi wartość dowodową”;
- SKO w Częstochowie⁴⁸ w decyzji podkreśliło, że „twierdzenie o wzroście wartości nieruchomości winno być oparte na operacie szacunkowym rzeczoznawcy majątkowego”;
- SKO w Gdańsku⁴⁹ w swojej decyzji wskazało, że „operat szacunkowy stanowi dowód pozwalający na uznanie, że oszacowany

⁴⁵ Decyzja z 6 października 2022 r.

⁴⁶ Decyzja z 9 listopada 2022 r.

⁴⁷ Decyzja z 25 października 2022 r.

⁴⁸ Decyzja z 12 października 2022 r.

⁴⁹ Decyzja z 8 lipca 2022 r.

przez biegłego wzrost wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego jest trafny”;

- w decyzji SKO w Opolu⁵⁰ zwrócono uwagę, że „cechą charakterystyczną postępowania dowodowego w sprawie opłaty planistycznej jest środek dowodowy w postaci operatu szacunkowego sporządzonego przez osobę uprawnioną, tj. rzeczoznawcę majątkowego”.

Przywołane decyzje wyraźnie wskazują na jednolitą linię orzecznictwą, zgodnie z którą operat szacunkowy pełni fundamentalną funkcję w postępowaniach dotyczących oceny wzrostu wartości nieruchomości. Sporządzenie go przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia jest zatem kluczowe dla jego mocy dowodowej.

Bezspornie zatem podstawowym dowodem w postępowaniu administracyjnym o ustalenie opłaty planistycznej jest operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, który stanowić może opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.⁵¹ Należy jednak zaznaczyć, że określenie przez organ wysokości opłaty planistycznej, w drodze decyzji administracyjnej, nie może nastąpić bez uprzedniej wnikliwej oceny wartości nieruchomości przedstawionej w operacie szacunkowym⁵².

Jak zauważyła Agata Gusta⁵³, operat szacunkowy jest specyficznym rodzajem opinii biegłego, co wynika ze specyfiki funkcjonowania rynku nieruchomości oraz charakterystyki samych nieruchomości jako przedmiotu wyceny.

⁵⁰ Decyzja z 15 czerwca 2020 r.

⁵¹ R. PADRAK, *Ustalenie opłaty planistycznej*, «Państwo i Społeczeństwo» 2/2015, s. 324.

⁵² K. ROKICKA-MURSZEWSKA, *Wybrane problemy związane z operatem szacunkowym jako dowodem w sprawie ustalenia opłaty planistycznej*, «Studia Biura Analiz Sejmowych» 1(73)/2023, s. 76, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/898BCBF40379367EC125897C0045A374/\\$file/Rokicka-Murszewska.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/898BCBF40379367EC125897C0045A374/$file/Rokicka-Murszewska.pdf) [dostęp 8 maja 2025 r.].

⁵³ A. GUSTA, *Problemy w pracy biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości*, «Studia Prawno-Ekonomiczne» 118/2021, s. 184.

8. WNIOSKI Z ANALIZY ZAWIADOMIEŃ I DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH WYDANYCH W POSTĘPOWANIACH ADMINISTRACYJNYCH, W SPRAWIE USTALENIA OPŁATY PLANISTYCZNEJ, W ZAKRESIE OPERATÓW SZACUNKOWYCH

W niniejszym punkcie przedstawiono wnioski z własnej analizy zawiadomień i decyzji administracyjnych wydanych w postępowaniach administracyjnych prowadzonym w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej. Przedmiotowa analiza została przeprowadzona w zakresie operatów szacunkowych – czy w zawiadomieniach była zawarta informacja o konieczności ich sporządzenia; czy decyzje organów były oparte na operatach szacunkowych (opinie). Zawiadomienia i decyzje administracyjne pozyskano od organów gmin i miast⁵⁴. Pochodzą one z okresu 2011-2023. Analiza objęła 245 zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie opłaty planistycznej oraz 242 decyzje administracyjne dotyczące tej opłaty. Spośród 245 przeanalizowanych zawiadomień w 140 nie wskazano w ogóle, że zostanie sporządzony operat szacunkowy ustalający wartość nieruchomości według stanu przed i po wejściu w życie (bądź zmianie) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W 99 zawiadomieniach pojawiła się informacja o konieczności sporządzenia operatu szacunkowego, w tym w jednym wskazano, że jeśli strona postępowania ma wątpliwości co do operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie organu, to przysługuje jej prawo przedłożenia operatu sporządzonego na własne zlecenie (tzw. operatu prywatnego). Natomiast w sześciu zawiadomieniach poinformowano już o sporządzonym operacie szacunkowym.

Zdaniem autorów niniejszego artykułu w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia opłaty planistycznej powinno się zaznaczyć, że ustalenie wysokości tej opłaty wymaga sporządzenia przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego określającego wartość nieruchomości przed i po wejściu w życie (bądź zmianie) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Bez

⁵⁴ Wybrano 250 gmin/miast o statusie wiejskim, miejskim i miejsko-wiejskim ze wszystkich województw.

wcześniejszego ustalenia tych wartości, do czego uprawniony jest wyłącznie rzeczoznawca majątkowy, nie jest możliwe określenie wysokości opłaty planistycznej. Strony postępowania powinny być tego świadome, a organ ma obowiązek je o tym poinformować. W tym kontekście należy przypomnieć, że na mocy art. 61 § 4 k.p.a. „o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”. Prawnie wiążące dla ustalenia terminu wszczęcia postępowania jest doręczenie zawiadomienia stronie; samo podjęcie przez organ czynności procesowej nie wystarczy do uznania, że termin ten się otworzył⁵⁵. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania ma bowiem na celu nie tylko formalne uruchomienie procedury, lecz także poinformowanie stron o jej rozpoczęciu i o możliwości obrony ich praw⁵⁶. W odniesieniu do faktu, że w 6 spośród 245 zawiadomień wskazano już na sporządzone operaty szacunkowe, należy zauważyć, iż taka sytuacja budzi wątpliwości. Nasuwa się pytanie, czy operaty te zostały sporządzone przed wszczęciem postępowania. Z uwagi na to, że celem zawiadomienia jest przede wszystkim poinformowanie stron o wszczęciu postępowania i o czynnościach, jakie organ zamierza podejmować, operat szacunkowy powinien co do zasady zostać sporządzony (i dopuszczony jako dowód) po formalnym rozpoczęciu postępowania (tj. po doręczeniu zawiadomienia o jego wszczęciu).

Wszystkie 242 przeanalizowane decyzje administracyjne organów gmin i miast dotyczące opłaty planistycznej były oparte na operatach szacunkowych, w tym: w 160 podano wprost, że była to opinia biegłego rzeczoznawcy majątkowego. Z pozostałych nie wynika, czy przyjęto prywatny operat szacunkowy, czy opinię biegłego. W 238 z nich ustalono opłatę planistyczną, ponieważ operat szacunkowy wykazał wzrost wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie (bądź zmianą) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W czterech przypadkach organ nie ustalił wysokości opłaty i jej nie pobrano, gdyż operat nie wykazał wzrostu wartości nieruchomości. Ponadto dwie decyzje wydano przed zbyciem nieruchomości – również one zostały

⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 28 lipca 2021 r., III SA/Po 922/20.

⁵⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 11 marca 2020 r., III SA/Lu 708/19.

oparte na operatach szacunkowych, które wykazały wzrost wartości nieruchomości.

Jak pokazują wyniki analizy, zdecydowana większość z nich została wydana po zbyciu nieruchomości (po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego). Bazując na treściach/uzasadnieniach tych decyzji, stwierdzić można, że większość z nich (około 66%⁵⁷) została oparta na opinii biegłego.

9. WARTOŚĆ DOWODOWA OPERATU SZACUNKOWEGO

SPORZĄDZONEGO PRZEZ BIEGŁEGO POWOŁANEGO PRZEZ ORGAN ADMINISTRACJI W POSTĘPOWANIU DOTYCZĄCYM USTALENIA OPŁATY PLANISTYCZNEJ A WARTOŚĆ DOWODOWA OPERATU SZACUNKOWEGO SPORZĄDZONEGO NA ZLECENIE STRONY/STRON POSTĘPOWANIA (NA ZLECENIE PRYWATNE) ZŁOŻONEGO W TYM POSTĘPOWANIU

Organ administracji publicznej zleca wybranemu przez siebie biegłemu rzeczoznawcy majątkowemu opracowanie operatu szacunkowego (opinii) w postępowaniu o ustalenie opłaty planistycznej, a zarazem może dopuścić dowód z dokumentu sporządzonego na zlecenie strony lub stron postępowania. Dowodem może być zatem zarówno operat szacunkowy przygotowany na zlecenie organu (opinia biegłego), jak i ten sporządzony na zlecenie stron/y (tzw. operat prywatny). Kwestia sprowadza się jedynie do ich oceny oraz ustalenia, który z nich został wykonany prawidłowo i zgodnie z przepisami prawa. Trudno przyznać, że status rzeczoznawcy majątkowego sporządzającego operat na zlecenie organu jest „lepszy” od statusu rzeczoznawcy majątkowego działającego na zlecenie prywatne. Rzeczoznawca majątkowy powołany w charakterze biegłego różni się od innego rzeczoznawcy jedynie tym, że sporządza opinię na zlecenie organu prowadzącego postępowanie – nie oznacza to automatycznie, iż jego opinia ma wyższą rangę. Warto podkreślić,

⁵⁷ Udział ten może być większy – z pozostałych decyzji nie wynika przecież, który operat organ uznał (czy ten zlecony biegłemu, czy prywatny).

że nie istnieje przepis, który wskazywałby na wyższą rangę operatu szacunkowego stanowiącego opinię biegłego w porównaniu z operatem prywatnym. Oba rodzaje operatów podlegają ocenie organu (o ile organ dopuści dowód w postaci prywatnego operatu szacunkowego). Nie można więc zakładać, że jedynie operat szacunkowy sporządzony na zlecenie organu – z uwagi na to, że opracował go rzeczoznawca majątkowy powołany na biegłego – jest prawidłowy⁵⁸. Ocena operatu pod kątem zgodności z przepisami i prawidłowości przeprowadzonych wyliczeń nie powinna opierać się wyłącznie na tym kryterium. Każdy rzeczoznawca majątkowy (zarówno ten powołany jako biegły, jak i ten nim niebędący) ma obowiązek sporządzać operat szacunkowy zgodnie z przepisami prawa. Obowiązek ten dotyczy zatem zarówno operatu szacunkowego stanowiącego opinię biegłego, jak i tzw. prywatnego operatu.

Na poparcie powyższego podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 174 ust. 3 u.g.n. „rzeczoznawca majątkowy dokonuje określania wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością”. Określenia tych wartości dokonuje zarówno rzeczoznawca majątkowy będący biegłym, jak i ten niepełniący tej funkcji – to rzeczoznawca majątkowy dokonuje wyboru, czy chce pełnić funkcję biegłego, czy też nie. Określenie zatem wartości nieruchomości następuje tylko i wyłącznie w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 u.g.n.) sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, w tym biegłego. Ani te dwa przepisy, ani inne przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie różnicują operatów szacunkowych, tj. nie nadają wyższej mocy opinii o wartości nieruchomości opracowanej przez rzeczoznawcę majątkowego będącym biegłym, umniejszając tym samym opinii sporządzonej przez tego rzeczoznawcę, który funkcji biegłego nie pełni. Operat szacunkowy sporządzony przez biegłego jest opinią (dowodem) w sprawie/postępowaniu, gdyż został zlecony przez organ. Operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, niebędącego biegłym, na zlecenie stron/y może także być dowodem (kwestia jedynie tego, czy zostanie złożony przez stronę/y i przyjęty przez organ – z tym że organ nie może odmówić jego przyjęcia tylko i wyłącznie dlatego,

⁵⁸ K. ROKICKA-MURSZEWSKA, *Wybrane problemy...*, s. 81.

że został sporządzony na zlecenie prywatne, powinien go najpierw ocenić). W sytuacji, gdy organ poweźmie wątpliwości co do prawidłowości prywatnego operatu szacunkowego, może skorzystać z prawa, o którym mowa w art. 157 u.g.n. (może wystąpić o ocenę prawidłowości sporządzenia takiego operatu szacunkowego do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych). Z takiego prawa może skorzystać także strona (w przypadku, w którym nie akceptuje opinii biegłego). Należy jednak mieć na uwadze to, że sporządzenie przez innego rzeczoznawcę majątkowego wyceny tej samej nieruchomości (w formie operatu szacunkowego) nie może stanowić podstawy takiej oceny. To samo dotyczy przypadku rozbieżnych operatów szacunkowych określających wartość tej samej nieruchomości dla tożsamego celu wyceny.

Zgodnie z przywoływanym już wcześniej art. 75 § 1 k.p.a., „wszystko to, co nie jest sprzeczne z prawem i może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, należy dopuścić jako dowód”. Trudno byłoby zatem uznać, że wyłącznie operat szacunkowy będący opinią biegłego jest zgodny z prawem i może służyć wyjaśnieniu sprawy. Każdy operat szacunkowy, niezależnie od tego, czy został wykonany przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego wyznaczonego przez organ, czy też przez rzeczoznawcę majątkowego działającego na zlecenie strony, musi być sporządzony prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Jak trafnie zauważył Kamil P. Kowalewski⁵⁹, operat szacunkowy w postępowaniu administracyjnym jest dowodem szczególnym – dowodem na konkretną okoliczność. Ta „szczegółność” dotyczy zarówno prywatnego operatu szacunkowego, jak i tego stanowiącego opinię biegłego. Nie wynika to jednak z faktu, że w postępowaniu administracyjnym szczególną rangę przypisuje się dokumentom urzędowym, gdyż operat szacunkowy, także ten sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego powołanego przez organ, nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 k.p.a.⁶⁰ – dokumentem urzędowym jest bowiem wyłącznie pismo sporządzone przez powołany do tego organ w zakresie jego

⁵⁹ K.P. KOWALEWSKI, *Ocena operatu...*, s. 74.

⁶⁰ K. BADOWSKA-ZYGMUNTOWICZ, M. ZYGMUNTOWICZ, Z. ZYGMUNTOWICZ, *Specyfika operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu sądowym cywilnym*, 2019, s. 5, <https://psrwn.bho.pl/wp-content/>

działania. Zdaniem autorów nie należy zatem traktować operatu szacunkowego jako dokumentu urzędowego. Jest on dokumentem o tyle, że ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód określonej okoliczności (dowodzi, że dana nieruchomość ma konkretną wartość)⁶¹. Natomiast rzeczoznawca majątkowy, nawet jeśli jest powołany na biegłego, nie jest organem administracji publicznej.

Sporządzenie operatu szacunkowego (opinii) przez biegłego – rzeczoznawcę majątkowego w postępowaniu administracyjnym nie powoduje, że rzeczoznawca ten staje się organem⁶². W związku z powyższym, przy ocenie wartości dowodu w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia opłaty planistycznej nie należy kierować się tym, kto sporządził opinię – czy był to biegły, czy też rzeczoznawca majątkowy niewystępujący w roli biegłego. O wartości dowodowej operatu (opinii) decyduje jego zdadność dowodowa, a więc rzetelność i trafność ustaleń⁶³.

PODSUMOWANIE

Postawioną *in casu* tezę potwierdzono: operat szacunkowy sporządzony na zlecenie organu administracji publicznej nie powinien mieć sam przez się wyższej wartości dowodowej niż operat prywatny. Kluczowe

uploads/2017/12/Zygmuntowicz-Zygmunt-Operat-szacunkowy-jako-dow%C3%B3d-w-post%C4%99powaniu-cywilnym.pdf [dostęp 8 maja 2025 r.].

⁶¹ K. BADOWSKA-ZYGMUNTOWICZ, *Specyfika operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu cywilnym*, «Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy» 18.1/2016, s. 10.

⁶² E. BOŃCZAK-KUCHARCZYK, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz – stan prawny na 28.02.2013 r. Komentarz do art. 156*, «Lex» 2013, nr 8764.

⁶³ Szczególną uwagę na to, że operat szacunkowy nie jest ani dokumentem urzędowym, ani materiałem urzędowym, wskazując m.in., że rzeczoznawca majątkowy nie jest organem (przywoływanym w art. 76 k.p.a.) czy też funkcjonariuszem publicznym (przywoływanym z kolei w art. 6 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zwraca L. PIOTROWSKA, *Pojęcie biegłego uprawnionego do określania wartości nieruchomości w świetle art. 948 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2025, s. 38, 39.

znaczenie ma bowiem rzetelność i trafność wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego. W obydwu przypadkach mamy do czynienia z opinią wymagającą specjalistycznej wiedzy (*scientia specialis*), wykraczającej poza zakres doświadczenia ogólnego. W konsekwencji – niezależnie od tego, czy chodzi o operat sporządzony na zlecenie organu, czy ten „prywatny” – oba mogą stanowić dowody o potencjalnie równorzędnej mocy, które powinny zostać ocenione przez organ *ex officio* z perspektywy zasady prawdy obiektywnej.

W szczególności, w postępowaniach dotyczących opłaty planistycznej nie sposób zastąpić operatu szacunkowego żadnym innym środkiem dowodowym. Tylko bowiem operat/opinia rzeczoznawcy majątkowego może – *prima facie* – wykazać, czy doszło do wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Praktyka natomiast dowodzi, że organy administracji w dalszym ciągu skłaniają się ku przypisywaniu wyższej rangi operatowi sporządzonemu na ich zlecenie, deprecjonując automatycznie operat prywatny. Taki sposób postępowania pozostaje w sprzeczności z *ratio legis* art. 75 § 1 k.p.a., który ustanawia otwarty system dowodowy i tym samym nakazuje organowi ocenić wszelkie przedstawione w sprawie środki dowodowe. Z perspektywy postępowania administracyjnego istotne jest, aby każda strona mogła *ad casum* złożyć tzw. kontroperat, a organ był zobligowany skonfrontować go z operatem sporządzonym przez biegłego w sposób rzetelny. W przypadku wątpliwości lub rozbieżności istnieje możliwość sięgnięcia po opinię właściwej organizacji zawodowej rzeczoznawców. Organ ma także prawo do powołania kolejnego biegłego – chociaż tutaj postuluje się, aby kolejnego biegłego powoływać po dokonaniu/uzyskaniu negatywnej oceny co do operatu. Tego rodzaju praktyka podnosi transparentność postępowania i wzmacnia zasadę obiektywizmu.

Decyzja administracyjna w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej może zatem zostać wydana zarówno w oparciu o prywatny operat szacunkowy (dopuszczony jako dowód), jak i opinię biegłego.

De lege ferenda warto postulować wprost uregulowanie zasad weryfikacji prywatnych operatów szacunkowych, tak aby strona mogła w pełni zrealizować swój interes procesowy i uniknąć automatycznego

uwzględniania wyłącznie operatu biegłego powołanego z urzędu. Takie rozwiązanie sprzyjałoby większej przewidywalności i spójności rozstrzygnięć w sprawach o opłatę planistyczną, a zarazem wzmacniałoby zaufanie obywateli do administracji.

W ten sposób artykuł wnosi *novum* do dyskusji nad standardami i praktyką dowodową w postępowaniach administracyjnych, zachęcając do szerszej refleksji nad konsekwencjami nadawania nieuzasadnionej wyższości operatom sporządzonym na zlecenie organu. Autorzy wyrażają przekonanie, że zaprezentowane wnioski, oparte na analizie przepisów, orzecznictwa oraz faktycznych decyzji organów, okażą się użyteczne nie tylko w wymiarze teoretycznym, lecz przede wszystkim w praktyce administracyjnej.

WARTOŚĆ DOWODOWA OPERATU SZACUNKOWEGO (OPINII BIEGŁEGO
RZECZOSZNAWCY MAJĄTKOWEGO) SPORZĄDZONEGO NA ZLECENIE
URZĘDU VS. WARTOŚĆ DOWODOWA PRYWATNEGO OPERATU
SZACUNKOWEGO W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM O USTALENIE
OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Streszczenie

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę wartości dowodowej operatu szacunkowego, rozumianego jako opinia o wartości nieruchomości przygotowana przez rzeczoznawcę majątkowego. Autorzy zbadali ją w kontekście porównania operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie prywatne (tzn. na wniosek strony) oraz operatu przygotowanego przez biegłego (rzeczoznawcę majątkowego) powołanego przez organ administracji publicznej. Analiza została przeprowadzona w odniesieniu do postępowania administracyjnego o ustalenie opłaty planistycznej. W artykule wskazano na znaczenie pojęcia „dowód” w postępowaniu administracyjnym oraz przedstawiono definicję legalną „operatu szacunkowego”. Odniesiono się także do procedury ustalenia opłaty planistycznej. Ponadto, zaprezentowano wnioski z własnej analizy zawiadomień i decyzji administracyjnych wydanych w tego rodzaju sprawach. Celem badawczym było ustalenie, który rodzaj operatu szacunkowego ma większą wartość dowodową. Postawiono tezę badawczą, że operat szacunkowy sporządzony na zlecenie strony (prywatny) w postępowaniu dotyczącym opłaty planistycznej może mieć taką samą wartość dowodową jak operat szacunkowy sporządzony przez biegłego (rzeczoznawcę majątkowego) powołanego przez organ administracji. Z wykorzystaniem metody

dogmatyczno-prawnej (analizy przepisów oraz literatury) oraz metody empirycznej (analizy akt, orzeczeń i decyzji administracyjnych) autorzy przedstawili wyniki własnej analizy zawiadomień i decyzji administracyjnych.

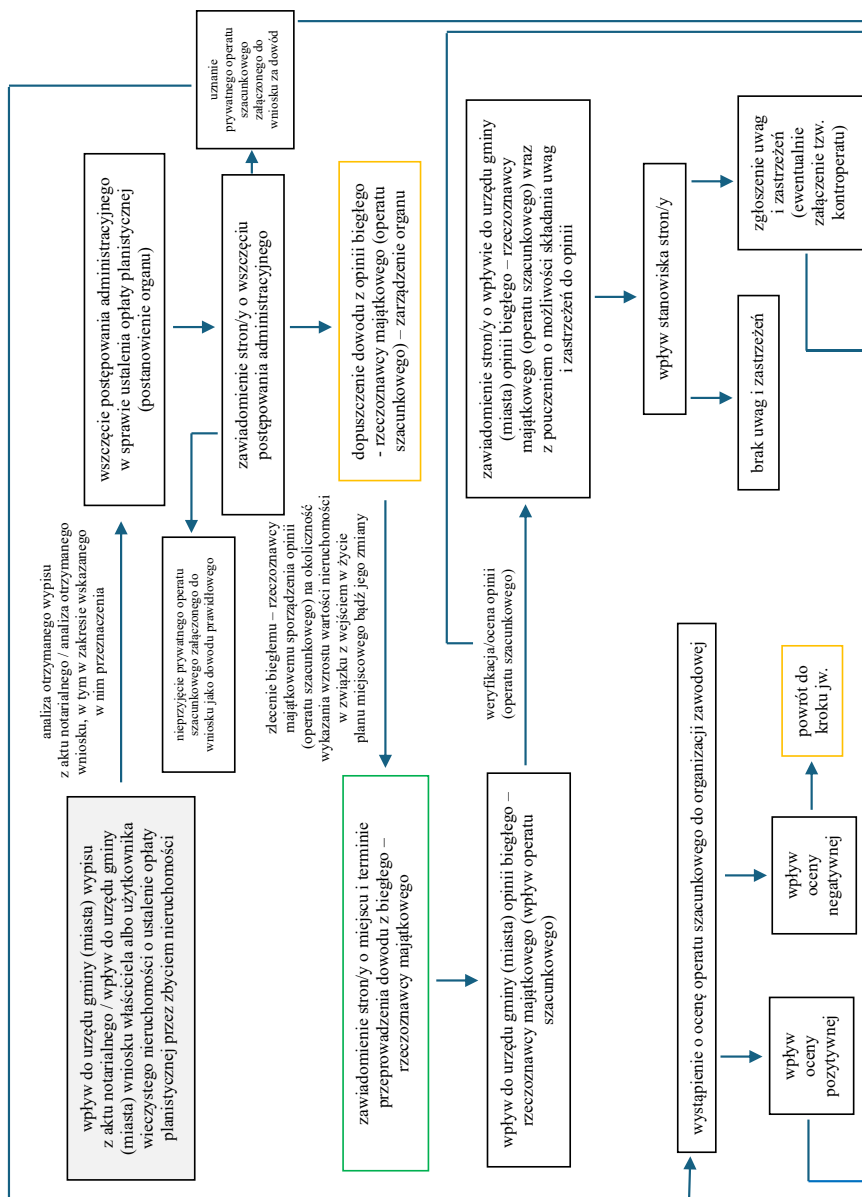
EVIDENTIARY VALUE OF AN OFFICIAL VALUATION REPORT DRAFTED
BY A COURT-APPOINTED EXPERT AT THE REQUEST OF A PUBLIC
AUTHORITY VS. A PRIVATELY COMMISSIONED VALUATION REPORT
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS FOR THE DETERMINATION OF
A PLANNING FEE

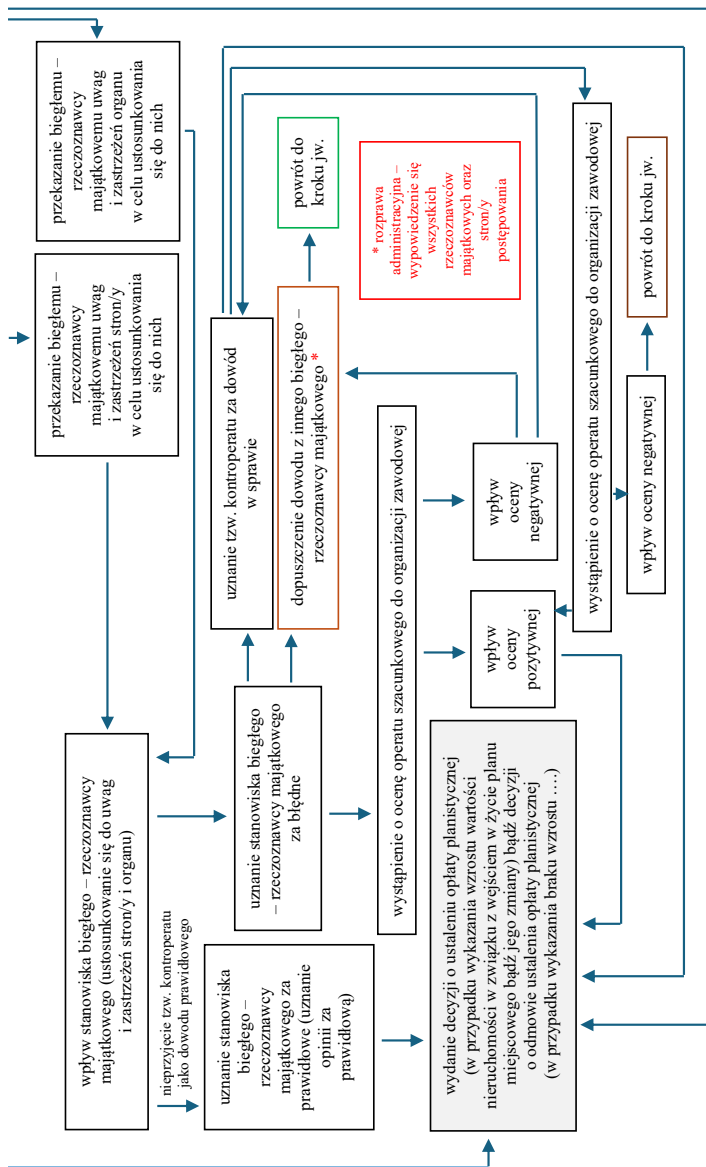
Summary

This article discusses the evidentiary value of a valuation report, understood as an opinion on the value of real estate drafted by a property valuer. We examined evidentiary value in the comparative context of a valuation report commissioned privately (i.e., at the request of a party) with a valuation report drafted by an expert property valuer appointed by an administrative authority. Our analysis was conducted in relation to Polish administrative proceedings for the determination of a planning fee. We focus on the significance of “evidence” as a concept in Polish administrative proceedings and provide a definition of the “valuation report” in the context of Polish law. Our article also discusses the administrative procedure for the determination of a planning fee. We present the findings of our examination of notices and administrative decisions issued in such cases. The aim of our research was to determine which type of valuation report holds greater evidentiary value. The hypothesis we started with asserts that a privately commissioned valuation report drafted at the request of a party in Polish planning fee proceedings may have the same evidentiary value as a valuation report compiled by an expert property valuer appointed by the administrative authority. We used the dogmatic law method (i.e., we examined the legal provisions and publications on the subject) as well as the empirical method (we reviewed court records, case law, and administrative decisions), and present the results of our review of notices and administrative decisions.

Słowa kluczowe: wartość dowodowa; dowód; operat szacunkowy; postępowanie administracyjne; opłata planistyczna.

Keywords: evidential value; evidence; valuation report; administrative proceedings; planning fee.





Ryc. 1. Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej

Literatura

- ADAMIAK B., *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, «Przegląd Prawa i Administracji» 18/1984, s. 47-64.
- BADOWSKA-ZYGMUNTOWICZ K., ZYGMUNTOWICZ M., ZYGMUNTOWICZ Z., *Specyfika operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu sądowym cywilnym*, 2019, s. 1-14, <http://psrwn.bho.pl/wp-content/uploads/2017/12/Zygmuntowicz-Zygmunt-Operat-szacunkowy-jako-dow%C3%B3d-w-post%C4%99powaniu-cywilnym.pdf>.
- BADOWSKA-ZYGMUNTOWICZ K., *Specyfika operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu cywilnym*, «Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy» 18.1/2016, s. 7-13.
- BOŃCZAK-KUCHARCZYK E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz – stan prawny na 28.02.2013 r. Komentarz do art. 156*, «Lex» 2013, nr 8764.
- BRZEZICKI T., FISZ I., MORAWSKI W., *Oplaty i wybrane roszczenia dotyczące nieruchomości*, «Lex» 2018, s. 19-162.
- CHMIELEWSKI J., *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, «Palestra» 7-8/2016, s. 27-33, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/7-8-2016/arttykul/ciekawe-srodk-i-dowodowe-w-postepowaniu-administracyjnym-uwagi-na-tle-orzecznictwa-sadow-administracyjnych>.
- DANIEL P., *Cieżar dowodu w prawie administracyjnym*, «Strefa prawa Uniwersytetu SWPS», <https://web.swps.pl/strefa-prawa/18231-ciezar-dowodu-w-prawie-administracyjnym>.
- DAWIDOWICZ W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 7-16.
- DOBKOWSKA B., *Oплата planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane aspekty*, «Kwartalnik Nieruchomości» 3.3/2021, s. 79-96.
- DROBYSZEWSKA M., *Kontroperat – dowód prywatny*, «Nieruchomości» 3/2016, s. 35-40.
- DUBIŃSKI Ł., *Charakter prawny kompetencji do zwrócenia się do biegłego o wydanie opinii w toku postępowania administracyjnego*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 86.3/2024, s. 149-165.
- FURMANEK T., *Dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Łódź 2019, s. 43-49, <https://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/32062/Dopuszczenie%20dowodu%20uzupe%C5%82niaj%C4%85cego%20z%20dokumentu.pdf?sequence=17&isAllowed=n>.
- GUSTA A., *Problemy w pracy biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości*, «Studia Prawno-Ekonomiczne» 118/2021, s. 181-202.
- GRZYMISŁAWSKA-CYBULSKA M., *Operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego jako dowód w postępowaniu administracyjnym. Wyrok Naczelnego Sądu*

- Administracyjnego z 2 września 2016 r. (I OSK 2842/14). Glosa aprobująca, «OwSS» 3/2017, s. 129-136.*
- KARPIUK M., KRZYKOWSKI P., SKÓRA A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Olsztyn 2020, s. 131-172.
- KMIECIK Z.R., *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, «Prokuratura i Prawo» 6/2008, s. 90-107, <https://www.gov.pl/attachment/93375650-0187-4472-865f-8953e18f9eaf>.
- KMIECIK Z.R., *Wartość dowodowa zeznań świadka w postępowaniu administracyjnym*, «Prokuratura i Prawo» 7-8/2022, s. 88-102, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/artykuly/wartosc-dowodowa-zeznan-swiadka-w-postepowaniu-administracyjnym-151417956>.
- KOSMATY P., *Wybrane kryminalistyczne aspekty okazania. Wartość dowodowa okazania operacyjnego*, «Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury» 4.48/2022, s. 91-109.
- KOWALEWSKI K.P., *Ocena operatu szacunkowego jako dowodu w postępowaniu administracyjnym*, «Przegląd Prawa Publicznego» 1/2023, s. 61-76.
- MAJEWSKA A., *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, «Annales UMCS» 1/2013, s. 93-104, <https://journals.umcs.pl/g/article/download/1194/966>.
- NIEMIŃSKI Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*⁹, Warszawa 2016, s. 314-323.
- NIEMIŃSKI Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*¹², Warszawa 2021, s. 193-201.
- PADRAK R., *Ustalenie opłaty planistycznej*, «Państwo i Społeczeństwo» 2/2015, s. 322-337.
- PATRYK A., *Pojęcie wiadomości specjalnych, wymagających dopuszczenia dowodu z opinii biegłych*, «Lex» 2014.
- PATRYK A., *Nieprawidłowy operat szacunkowy nie jest miarodajnym dowodem*, «Lex»/el. 2020.
- PIOTROWSKA L., WILKOWSKI W., *Zasady określania wysokości opłaty planistycznej po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w 2010 r.*, «Geomatics, Landmanagement and Landscape» 1/2016, s. 75-94.
- PIOTROWSKA L., *Pojęcie biegłego uprawnionego do określania wartości nieruchomości w świetle art. 948 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2025, s. 37-49.
- ROKICKA-MURSZEWSKA K., *Wybrane problemy związane z operatem szacunkowym jako dowodem w sprawie ustalenia opłaty planistycznej*, «Studia Biura Analiz Sejmowych» 1(73)/2023, s. 75-85, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/898BCBF40379367EC125897C0045A374/\\$file/Rokicka-Murszewska.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/898BCBF40379367EC125897C0045A374/$file/Rokicka-Murszewska.pdf).

- SZOPIERAJ-KOWALSKA A., *Dowody i postępowanie dowodowe według Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej*, «Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea» 2/2012, s. 207-222.
- WANCKE P., *Ocena operatu szacunkowego jako dowodu przez organ prowadzący postępowanie na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, «Casus» 3/2016, s. 59-63.
- WILKOWSKA-KOŁAKOWSKA D.I., *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012, «Lex».
- WÓJCIKIEWICZ J., *Kryminalistyczna problematyka okazania osób*, Warszawa 1988, s. 184-204.