



Jeszcze o ustalaniu wysokości opłat za użytkowanie wieczyste

Kosztow(n)e patologie

Tysiące zbędnych wycen nieruchomości w całej Polsce, obciążanie bezpodstawnymi kosztami właścicieli, marnowanie czasu oraz budżetowych pieniędzy przez SKO i sądy cywilne rozpatrujące osobno każdą sprawę – użytkowanie wieczyste, zanim odejdzie do lamusa, da nam jeszcze dobrze popalić!

Oplatach za użytkowanie wieczyste, a w konsekwencji również o opłatach, jakie czekają właściciele za przekształcenie tego prawa w prawo własności, pisałem w *GEODECIE* ze stycznia 2019 r. w artykule pt. „Zysk czy strata”. Chodziło tam o proponowany wzrost opłat rocznych za dwie nieruchomości na warszawskim Powiślu sięgający od 200 do... 1744%. Trudno się więc dziwić, że właściciele mieszkań protestują, odwołując się od krzywdzących decyzji.

Wydawać by się mogło, że dzięki ustawie przekształceniowej problem ten sam się szybko rozwiąże, ale to tylko pozory. Po pierwsze, wiele gruntów nie zostało objętych tą ustawą. Po drugie, w samej Warszawie w samorządowych kolegiach odwoławczych (SKO) i sądach cywilnych na rozstrzygnięcie czekają tysiące zaległych spraw, a w całej Polsce – setki tysięcy (jeśli nie więcej).

Mówi się, że młyny sprawiedliwości miały powoli. Dobrze by było, jakby w tym mieleniu była jeszcze jakaś logika. W artykule wykaże, że w opisanych sprawach logiki, niestety, brak, a przy okazji ten bezsens kosztuje wielkie pieniądze zarówno właścicieli (do 1 stycznia 2019 r. użytkowników wieczystych), jak i Skarb Państwa, blokując załatwienie przez SKO i przez sądy innych ważnych spraw.

● Jak się ustala opłaty

Na początek przypomnijmy w największym skrócie, jak wyglądają w praktyce procedury aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste.

1. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami samorząd terytorialny ma prawo co trzy lata zlecić rzeczoznaw-

cy majątkowemu wycenę nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste i zgodnie z tą wyceną podwyższyć opłatę roczną za użytkowanie.

2. Użytkownik wieczysty ma prawo odwołać się od tej decyzji do SKO. Jako uzasadnienie do odwołania może (o czym nie wie większość zainteresowanych, spółdzielnie mieszkaniowe także) zamówić opinię na temat wątpliwego – zawyżonego operatu wyceny w Komisji Arbitrażowej, która działa przy każdym Stowarzyszeniu Rzeczoznawców Majątkowych. Za taką opinię też trzeba zapłacić, ale mniej niż za kolejny operat. Może też zamówić nową wycenę, ale nie musi, bo SKO powinno rozpatrzyć zastrzeżenia skarżącego do operatu, jeśli wykaże on oczywiste błędy. Z praktyki wiadomo, że SKO częściej uwzględnia opinie Komisji Arbitrażowej niż kontrwyceny.

3. Każde orzeczenie SKO może być skarżone do sądu cywilnego albo przez użytkownika wieczystego, albo przez samorząd, który broni swojej pierwotnej decyzji. Niewiele spraw kończy się po orzeczeniu SKO, większość trafia do sądów cywilnych.

4. Sąd w pierwszej kolejności żąda od każdego wnioskodawcy wpłacenia zaliczki na poczet nowej wyceny, którą zleci rzeczoznawcy majątkowemu. Brak zaliczki powoduje umorzenie sprawy. Jeśli dla jednej nieruchomości odwołają się właściciele 10 lokali, to procedura wyceny powtarzana jest 10-krotnie, mimo że mieszkania znajdują się w budynku zlokalizowanym na tej samej działce. Czyli mamy na jedną datę 10 różnych wycen tej samej działki uzyskanych na zlecenie sądu i jeszcze jedną zleconą przez samorząd. Sądzę, że wspomniana w pkt 2 opi-

nia Komisji Arbitrażowej byłaby także dla sądu znaczącym dowodem.

5. Ostatecznie inna wartość metra kwadratowego dla identycznych udziałów w gruncie spowoduje inną opłatę roczną za użytkowanie wieczyste i inną opłatę za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

● Przykład z życia wzięty

W styczniowym artykule opisywałem m.in. działkę nr 100 o powierzchni 762 m kw. zlokalizowaną na warszawskim Powiślu (fot. na s. obok), na której w latach 1970-1972 wzniesiono 10-kondygnacyjny budynek z 30 mieszkaniami. 13 właścicieli mieszkań uzyskało prawo użytkowania wieczystego do odpowiedniego udziału w gruncie. Użytkownikiem wieczystym pozostałej części gruntu (6840/10 000) jest spółdzielnia mieszkaniowa.

W 2010 r. na podstawie wyceny rzeczoznawcy majątkowego Urząd m.st. Warszawy ustalił, że wartość działki nr 100 wynosi 812 292 zł, a więc 1 m kw. jest wart 1066 zł. 14 użytkowników wieczystych (w tym spółdzielnia) płaciło więc opłatę roczną za swoje udziały według ww. wyceny i zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami według stawki 1%. Przykładowo jedna z właścielek, pani M, posiadająca udział 336/10 000 (25,6 m kw.) płaciła 273 zł rocznie.

Urząd po sześciu latach postanowił zaktualizować opłaty za użytkowanie wieczyste. Zlecił więc rzeczoznawcy majątkowemu nr 1 wycenę na dzień 31 grudnia 2016 r., zakładając podwyższenie opłat od 2017 r. Okazuje się, że przez te 6 lat wartość 1 m kw. gruntu pod istniejącym od 1972 roku budynkiem



wzrosła z 1066 zł do 4534 zł, a więc aż o 325,3%. Taki wzrost jest trudny do uzasadnienia, bo na nieruchomości nic się nie zmieniło od 47 lat. Nie jest też możliwe, aby nawet w Warszawie średnie ceny gruntów wzrosły czterokrotnie.

Czyli pani M – analogicznie jak pozostałi użytkownicy wiczyści – zamiast 273 zł rocznie musiałyby płacić 1161 zł. Z mojej wiedzy wynika, że z 14 wspomnianych użytkowników od decyzji tej odwołało się pięciu (spółdzielnia i mieszkańcy, których oznaczmy dla ułatwienia: A, B, C, D). Pozostali prawdopodobnie uznali, że z władzą się nie wygra, i płacą tę zawyżoną kwotę. Niestety, nikt nie zaskarżył operatu Urzędu m.st. Warszawy do Komisji Arbitrażowej

Prześledźmy teraz, jak odbywało się ustalanie ceny metra kwadratowego gruntu w przypadku tych „niepokornych”:

1. Spółdzielnia mieszkaniowa, aby uzasadnić swoje odwołanie w SKO, dołączyła do niego sporządzony na jej zlecenie nowy operat szacunkowy (oczywiście na 31 grudnia 2016 r.). Rzeczoznawca nr 2 wycenił 1 m kw. opisywanego gruntu na kwotę 3348 zł, a więc w porównaniu z wyceną Urzędu m.st. Warszawy wartość ta jest mniejsza o 1186 zł, ale i tak w stosunku do wyceny z 2010 r. wzrost wynosi 214,1%. Do tej pory SKO nie wydało w tej sprawie orzeczenia.

2. Właściciel A odwołał się do SKO, ale jego protest nie został uwzględniony, w związku z czym złożył skargę do sądu. Na wniosek sądu kolejny rzeczoznawca nr 3 wycenił nieruchomość. Oczywiście pan A musiał zapłacić zaliczkę z tego tytułu (2000 zł). Podobnie postąpiła właścicielka B. Nie chcąc jednak ponieść kosztów kolejnego rzeczoznawcy i dowiedziawszy się od sąsiada, że na jego wniosek wykonana została wycena, złożyła wniosek do sądu z prośbą o dołączenie jej sprawy do sprawy pana A. Miała wyjątkowe szczęście, bo okazało się, że obydwie sprawy znalazły się w tym samym wydziale sądu i dzięki temu wniosek został przyjęty. Gdyby sprawy były rozpatrywane przez różne wydziały sądu, wniosek byłby odrzucony. Tak się stało z wnioskiem właścicielki C, ale o tej sprawie w następnym punkcie.

W wyniku wyceny rzeczoznawcy nr 3 wykonanej na zlecenie sądu z wniosku właściciela A (oczywiście także na 31 grudnia 2016 r.) metr kwadratowy wyceniony został na kwotę 3538 zł. Ostatecznie dla właścicieli A i B sąd przyjął tę wycenę, mimo że była niższa od wyceny Urzędu m.st. Warszawy aż o 996 zł za m kw.

3. Kolejna właścicielka, pani C, odwołała się do SKO, wnioskując, aby przyjęto wycenę nr 2 wykonaną na zlecenie

spółdzielni mieszkaniowej, czyli 3348 zł za m kw. SKO oddaliło wniosek, podtrzymując wycenę nr 1 Urzędu m.st. Warszawy, czyli 4534 zł za m kw. Właścicielka C złożyła skargę do sądu cywilnego. Sąd zażądał wpłaty 2000 zł. Pani C, emerytka, poprosiła o zwolnienie z tej opłaty. Sąd nie wydał postanowienia o zwolnieniu, ale też nie umorzył postępowania. Jak już wspomniałem, nie chciał też dołączyć tej sprawy do wniosków właścicieli A i B ze względu na procedowanie w innym wydziale tego samego sądu, co jest moim zdaniem absolutnie niezrozumiałe.

Mimo braku wpłaty zaliczki na poczet wyceny sąd zlecił rzeczoznawcy nr 4 dokonanie kolejnej wyceny, także na 31 grudnia 2016 r. Rzeczoznawca wycenił 1 m kw. opisywanej działki na kwotę 3788,59 zł. Porównajmy tę wycenę z poprzednimi: nr 1 – 4534 zł, nr 2 – 3348 zł, nr 3 – 3538 zł.

Właścicielka C denerwuje się zaistniałą sytuacją, bo nie uzyskała informacji, czy została zwolniona z opłaty, czy też będzie musiała za ww. wycenę zapłacić kwotę niewiele mniejszą od swojej emerytury. Ostateczne rozstrzygnięcie w tej sprawie nastąpi prawdopodobnie dopiero za kilka miesięcy. Na posiedzenie sądu żaden przedstawiciel urzędu nawet się nie pofatygował.



Tabela 1. Zestawienie transakcji przyjętych do porównania w poszczególnych operatach wyceny oraz ostateczne ceny

Wycena	Lokalizacja działki	Cena [zł/m kw.]	Średnia cena z transakcji [zł/m kw.]	Ostateczna cena nieruchomości [zł/m kw.]
1.	Mokotów, ul. Samochodowa	3467,06	4780,13	4534,00
	Mokotów, ul. Abramowskiego	4972,38		
	Mokotów, ul. Krasickiego	5900,95		
2.	Mokotów, ul. Samochodowa	3467,00	3733,75	3348,00
	Wola, ul. Prądzyńskiego	3423,00		
	Śródmieście, al. Solidarności	4385,00		
	Mokotów, ul. Bukowińska	3660,00		
3.	Śródmieście, al. Solidarności	4385,00	3668,25	3538,00
	Mokotów, ul. Modzelewskiego	3891,00		
	Mokotów, ul. Cybernetyki	3317,00		
	Mokotów, ul. Abramowskiego	3080,00		
4.	Śródmieście	4386,49	3420,63	3788,59
	Mokotów	2809,48		
	Ursynów	3065,92		

4. Właściciel D odwołał się do SKO i w jego sprawie kolegium znalazło jeszcze inne rozwiązanie. Zasugerowało, aby przyjąć średnią wartość z wyceny nr 1 (Urzędu m.st. Warszawy) i wyceny nr 2 (spółdzielni mieszkaniowej), czyli $(4534 \text{ zł} + 3348 \text{ zł}) : 2 = 3941 \text{ zł}$ za m kw. Właściciel D taką propozycję zaakceptował, a urząd nie zaskarżył orzeczenia SKO do sądu.

Reasumując, mamy wartość metra kwadratowego tej samej działki nr 100 o powierzchni 762 m kw. na 31 grudnia 2016 r. w pięciu odślonach:

- 4534 zł (na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy),
- 3348 zł (na zlecenie spółdzielni mieszkaniowej),
- 3538 zł (na zlecenie sądu z wniosku właściciela A),
- 3789,59 zł (na zlecenie sądu z wniosku właściciela C),
- 3941 zł (przyjęta przez SKO średnia z wycen nr 1 i 2).

Oczywiście opłata roczna za użytkowanie wieczyste, a także opłata za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w każdym przypadku będzie inna.

• Krótka analiza operatów wyceny

Przypomnę, że w operacie wyceny należy z bazy danych aktów notarialnych przytoczyć około dziesięciu podobnych transakcji z tego terenu, a następnie wybrać do bezpośredniego porównania 3-4 najbardziej podobne. Do wyceny nr 1 wybrano 3 transakcje na 10 przytoczonych, do wyceny nr 2 – 4/11, do wyceny nr 3 – 4/(nie podano większej liczby

nieruchomości, z których wybrano te do porównania), do wyceny nr 4 – 3/9. W tabeli 1 przedstawiamy zestawienie transakcji przyjętych do porównania w poszczególnych operatach wyceny.

Po przestudiowaniu wszystkich danych nasuwają się następujące uwagi. Na 14 pozycji przyjętych do bezpośrednich porównań aż 9 wybrano z Mokotowa (opisywana działka leży w Śródmieściu). Ale w wycenie nr 1 Urzędu m.st. Warszawy z 10 nieruchomości rzeczoznawca wybrał dwie najdroższe. Nie ma wątpliwości, że wybór ten spowodował określenie wartości nieruchomości o około 1000 zł wyższej niż w pozostałych wycenach. Potwierdza to wyliczona wyłącznie dla celów naszej analizy średnia wartość 1 m kw. z trzech wybranych przez urząd transakcji.

W tym miejscu pragnę zauważyć, że w żadnym operacie wyceny nie znalazłem wady wycenianej nieruchomości (omawianej działki nr 100 na Powiślu), którą zgłaszało wielu mieszkańców. Mianowicie teren ten, położony w pobliżu Wisły, jest podmokły i po większych opadach piwnice są zalewane wodą. Zapach stęchlizny jest cały czas wyczuwalny i dziwne, że nie wzięto tej poważnej wady nieruchomości pod uwagę. A już porównanie jej z najdroższymi nieruchomościami na Mokotowie budzi poważne wątpliwości i dlatego powinno być zaskarżone do Komisji Arbitrażowej.

• Procedury porównawcze

Warto też prześledzić procedury porównawcze zastosowane w każdym z operatów. Wszystkie wyceny wykona-

no w podejściu porównawczym, metodą porównywania parami. W tabeli 2 przedstawiamy rodzaje cech rynkowych przyjęte w poszczególnych operatach wyceny.

Okazuje się, że tej samej nieruchomości można przypisać przy wycenie różne cechy i diametralnie różne wagi tych samych cech.

1. Tylko dwie cechy przyjęli wszyscy rzeczoznawcy:

a) „lokalizację szczegółową i otoczenie”, ale wagi tej cechy różnią się zasadniczo (od 15% do 30%), co rzutuje bardzo mocno na wycenę;

b) „powierzchnię działki”, gdzie różnice wag są jeszcze większe (od 10% do 30%).

2. Cechę „możliwości inwestycyjne” uwzględniło tylko dwóch rzeczoznawców, ale jeden z nich (nr 2) oprócz tego stworzył jeszcze dodatkową cechę „możliwości inwestycyjne wynikające ze stanu zagospodarowania”. Dziwna to decyzja, jeśli w pkt 1.2 operatu napisał „Określona w niniejszym operacie wartość rynkowa dotyczy gruntu niezabudowanego...”. Do tej sprawy wróć jeszcze w końcowych wnioskach.

3. Nie ma też żadnego sensu cecha „intensywność zabudowy” (operat nr 3) w świetle wspomnianego faktu, że niezależnie od zabudowy wycenia się tylko grunt, zakładając, że nie jest on zabudowany.

4. O „przeznaczeniu terenu” przypomniał sobie tylko rzeczoznawca nr 3. Też bardzo dziwne.

5. Analogicznie „uzbrojenie w infrastrukturę techniczną i dostęp do drogi publicznej” wyróżnił tylko rzeczoznawca nr 1, ale podobna cecha „dojazd, dostępność” znalazła się także w operacie nr 4.

Z bardzo pobieżnej analizy cech i ich wag tylko z tych czterech wycen wynika, że do poprawności merytorycznej jest im bardzo daleko. A warto w tym miejscu podkreślić, że cechy i wagi oraz dalsze ich przyjęcie do porównań z wybranymi nieruchomościami decydują o ostatecznej wartości wycenianej nieruchomości.

Oczywiście, jak już pisałem, punktem wyjścia do określenia wartości nieruchomości są wybrane do porównania ceny transakcyjne podobnych nieruchomości (ale rzeczywiście podobnych, a nie tak ja w tym przypadku). I to wynika ze standardów.

Nie będę tutaj analizował operacji porównawczych w każdym z operatów. Możemy tylko dla celów statystycznych prześledzić średnią wartość obliczoną już wcześniej z transakcji nieruchomości wybranych do porównania z ostateczny-

mi wynikami wyceny (tabela 1). Z zestawienia tego wynika, że pierwsza wycena wykonana na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy jest zdecydowanie zawyżona. Pozostałe trzy wyceny – mimo przyjęcia różnych, nie zawsze poprawnych przesłanek – ostatecznie różnią się raptem maksymalnie o 11,6%. Można przyjąć, że jest to różnica mieszcząca się granicach dokładności wykonanych wycen.

• Korekta procedur oczekiwana

Fakty podane w tym artykule skłaniają do zadania kilku zasadniczych pytań i udzielenia na nie odpowiedzi.

1. Czy dana działka może posiadać na tę samą datę wiele różnych wartości, które są podstawą do naliczania różnych opłat za użytkowanie wieczyste, a także za przekształcenia tego prawa w prawo własności?

Jestem rzeczoznawcą majątkowym od chwili powstania tego zawodu, a więc ponad ćwierć wieku, a także jego współtwórcą. I jako fachowiec powiem, że nie wyobrażałem sobie i w dalszym ciągu nie wyobrażam, aby dla tego samego celu nieruchomości miała w różnych wartości.

2. Czy ta sama działka powinna być wyceniana n razy i czy istnieje podstawa, aby zmuszać dziesiątki użytkowników wieczystych do płacenia za kolejne operaty wyceny (średnio ok. 2000 zł)?

Prawna podstawa podobno istnieje, ale warto by się zastanowić nad stroną racjonalną i moralną. A działka na pewno nie powinna być wyceniana n razy.

3. To ile razy powinna być wyceniana działka pod istniejącym budynkiem?

Optymalna liczba to dwie wyceny: pierwsza – na zlecenie urzędu, druga – na zlecenie wszystkich użytkowników wieczystych niezadowolonych z pierwszej wyceny (czyli w naszym przypadku na zlecenie spółdzielni mieszkaniowej i właścicieli lokali). Co więcej, jeśli wpłyną odwołania do SKO, a następnie skargi do sądu od wielu mieszkańców, to wszystkie te sprawy powinny zostać połączone i rozpatrywane równocześnie.

4. Czy użytkownicy wieczystości powinni być poinformowani przez urząd, że mają prawo wystąpić do Komisji Arbitrażowej o wydanie opinii na temat operatu wyceny, który jest podstawą do podwyższenia im opłaty o kilkaset procent?

Moim zdaniem bezwzględnie taką informację powinni otrzymać.

5. Kto powinien ponosić koszty procedur odwoławczych?

To zależy od ostatecznego werdyktu. Jeśli SKO oraz sąd potwierdzą wycenę urzędu, poniosą je użytkownicy wieczystości. Jeśli uznana zostanie wyce-

Tabela 2. Cechy rynkowe uwzględnione w operatach szacunkowych

Lp.	Rodzaj cechy	Waga cechy [%]			
		Operat 1	Operat 2	Operat 3	Operat 4
1	Atrakcyjność lokalizacji	30	20	20	
2	Lokalizacja szczegółowa i otoczenie	15	25	20	30
3	Kształt działki	10	10	15	
4	Powierzchnia działki	20	10	15	30
5	Możliwości inwestycyjne	20	25		
6	Uzbrojenie w infrastrukturę techniczną i dostęp do drogi publicznej	5			
7	Możliwości inwestycyjne wynikające ze stanu zagospodarowania		10		
8	Intensywność zabudowy			10	
9	Przeznaczenie terenu			20	
10	Dojazd, dostępność				10
11	Kształt i zagospodarowanie				30

na użytkowników wieczystych, to pełne koszty powinien ponieść samorząd, którego wycena zostanie odrzucona.

6. W jaki sposób powinien działać urząd miasta, a jakie obowiązki wynikające z przepisów w wymienionych sprawach ma organ, czyli prezydent miasta?

Urząd miasta zleca rzeczoznawcy sporządzenie operatu wyceny, zawierając z nim odpowiednią umowę. Każda umowa niewątpliwie zawiera klauzule, że dzieło powinno być wykonane zgodnie z przepisami, standardami i ze sztuką zawodową. Urząd miasta, stwierdzając wady tego dzieła, ma prawo go nie przyjąć i nie zapłacić za jego wykonanie. Natomiast prezydenta miasta obowiązuje art. 80 kpa, który brzmi: „Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całości kształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona”. Jeśli urząd przyjął i zapłacił za wątpliwy operat wyceny, prezydent ma prawo operat ten odrzucić, zalecając, aby nowa wycena została wykonana, może nawet na koszt pracownika, który popełnił ten błąd. W przypadku opisywanym w niniejszym artykule widać, że wspomniane przepisy dotyczące niewątpliwie zawyżonego operatu nie zadziałały.

7. Czy jeśli kilku współużytkowników wieczystych wywalczy obniżenie wartości nieruchomości, samorząd nie powinien przyjąć tej wyceny jako obowiązującej dla danej nieruchomości i skorygować zawyżone opłaty wszystkim użytkownikom wieczystym?

Uważam, że taka procedura byłaby zgodna z zasadami równego traktowania wszystkich obywateli.

8. Czy zasady wynikające z aktualnych regulacji prawnych, że dla opłat

użytkowania wieczystego wyceniamy grunt niezabudowany mimo istniejącej zabudowy, są słuszne?

Moim zdaniem te zasady są całkowicie błędne. Weźmy pod uwagę działkę, na której od 50 lat wznosi się budynek o 10 kondygnacjach. Natomiast zgodnie ze szczegółowym planem zagospodarowania przestrzennego można tu zbudować budynek o 24 kondygnacjach. Czy fakt ten uwzględniony przy wycenie – zwiększający zdecydowanie wartość tej nieruchomości, na której mieszkańcy będą mieszkali jeszcze następne 50 lat – ma obciążać ich finansowo? Nie sądzę, aby taką politykę można było uznać za sprawiedliwą.

Jak już na wstępie pisałem, temat ustalania wysokości opłat za użytkowanie wieczyste jest i przez najbliższe lata będzie jeszcze w pełni aktualny. Setki tysięcy spraw odwoławczych dotyczących gruntów objętych ustawą o przekształcaniu użytkowania wieczystego w prawo własności będących w toku, a także aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste dla gruntów, które nie zostały objęte wspomnianą ustawą, nie pozwolą nam zapomnieć o tych kosztownych patologiach. Chyba że resort nadzorujący te kwestie w trybie pilnym skoryguje niedoskonałe przepisy i ureguluje sprawy, które opisałem w artykule.

Bogdan Grzechnik

mgr inż. geodeta (upr. 1, 2 i 4),
 rzeczoznawca majątkowy, pośrednik
 w handlu nieruchomościami, twórca stałych
 uprawnień i pierwszy przewodniczący
 Komisji Kwalifikacyjnej w 1984 roku,
 pracownik administracji geodezyjnej,
 w tym szczebla centralnego, wykonawca
 wielu prac, współwłaściciel firmy Grunt,
 społecznik, aktywny działacz SGP i GIG,
 której wiele lat prezesował