

UZASADNIENIE

I. Istota i cel projektu.

Prawo użytkowania wieczystego zostało wprowadzone do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 159) i pełniło wówczas – na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny – funkcję surrogatu prawa własności dla osób fizycznych, w sytuacji gdy własność państwowa nie mogła stanowić przedmiotu swobodnego obrotu prawnego i być nabywana przez te osoby (tak m.in. w orzeczeniu z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; orzeczeniu z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08; orzeczeniu z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Po 1989 r. użytkowanie wieczyste przestało być konieczną formą prawa do gruntu dla osób fizycznych, jednak nie zakończyło to dyskusji nad zasadnością utrzymywania tego prawa w polskim systemie prawnym.

Od wielu lat pojawia się postulat systemowej eliminacji użytkowania wieczystego z polskiego porządku prawnego, wynikający z obserwowanego wzrostu zainteresowania użytkowników wieczystych nabywaniem gruntów na własność. Dotyczy to zarówno gruntów wykorzystywanych na cele niekomercyjne (np. zabudowanych garażami, zapewniających obsługę komunikacyjną, techniczną nieruchomości), jak i gruntów oddanych na cele gospodarcze (mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa).

Niepewność co do zmieniających się w czasie opłat za użytkowanie wieczyste uwarunkowanych wartością nieruchomości lub – w dalszej perspektywie – co do możliwości dalszego dzierżenia tego prawa po upływie okresu obowiązywania umowy powoduje, że w szczególności przedsiębiorcy manifestują obawy co do celowości długofalowego i wysokonakładowego inwestowania na gruntach będących przedmiotem użytkowania wieczystego. Bez zachęcającej perspektywy wzmocnienia prawa do gruntu działania przedsiębiorców na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste mogą stracić na dynamice. Mając zatem na względzie politykę rządu w zakresie wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności, istotne jest zapewnienie stabilności prawnej użytkownikom wieczystym inwestującym na gruntach publicznych, co w perspektywie przełoży się na rozwój przedsiębiorstw i regionów, a w ujęciu globalnym wpłynie na wzrost potencjału gospodarczego kraju. Dla realizacji opisanego celu, na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 21 czerwca 2018 r. (protokół ustaleń nr 30/2018) przyjęto, że istnieje konieczność podjęcia prac legislacyjnych ukierunkowanych na systemową eliminację użytkowania wieczystego.

Pierwszym etapem tej systemowej reformy jest uchwalona w dniu 20 lipca 2018 r. ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1495). Ustawa ta doprowadziła do powszechnego uwłaszczenia użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2019 r. Ponadto w ustawie wprowadzono zakaz ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe (z wyjątkiem realizacji roszczeń o ustanowienie tego prawa) oraz –

w odniesieniu do gruntów, na których proces zabudowy jest w toku – mechanizm przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z chwilą oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. Rezultatem takich rozwiązań jest stopniowa eliminacja użytkowania wieczystego z systemu prawnego oraz z obrotu gospodarczego.

Doświadczenia stosowania w praktyce przewidzianej w ww. ustawie zasady odpłatności za przekształcenie dowiodły celowości przyjęcia analogicznego modelu odpłatności opartego na cenie ustalonej jako wielokrotność dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, z możliwością rozłożenia płatności w czasie. Koncepcja ta zapewni poszanowanie zasady równości i sprawiedliwości społecznej oraz spójność koncepcji wygaszania użytkowania wieczystego w sposób ewolucyjny – począwszy od przekształcenia z mocy prawa na gruntach mieszkaniowych, poprzez etap pośredni realizowany niniejszym projektem ustawy dotyczącym gruntów innych niż mieszkaniowe, zbywanych w procedurze cywilnej, aż do kompleksowej reformy użytkowania wieczystego w Polsce, która będzie wiązała się z ingerencją w system polskiego prawa cywilnego.

Przedstawiony projekt stanowi zatem kolejny etap reformy użytkowania wieczystego. Celem zawartych w nim rozwiązań jest umożliwienie nabycia prawa własności użytkownikom wieczystym gruntów, które nie uległy dotąd uwłaszczeniu z mocy prawa lub na podstawie decyzji administracyjnej. Symetrycznie do zasad przyjętych w pierwszym etapie reformy użytkowania wieczystego projekt będzie uwzględniał reguły udzielania pomocy publicznej. Z wyjątkami opisanymi w dalszej części uzasadnienia projekt będzie recypować obowiązującą już zasadę swobody zawierania umowy pomiędzy podmiotem publicznym – właścicielem gruntu a dotychczasowym użytkownikiem wieczystym.

Zasadnicza zmiana dotyczy art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”, który reguluje sposób ustalania ceny nieruchomości zbywanej na rzecz użytkownika wieczystego w drodze umowy cywilnoprawnej. Projektowane rozwiązanie znajdzie zastosowanie również do innych regulacji normujących zasady sprzedaży gruntów na rzecz użytkowników wieczystych z zasobów takich jak: zasób Agencji Mienia Wojskowego, Lasów Państwowych czy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zaproponowana w projekcie nowa zasada odpłatności przy nabywaniu nieruchomości przez jej użytkownika wieczystego eliminuje manifestowane przez Komisję Europejską wątpliwości co do zgodności z przepisami Unii Europejskiej o pomocy publicznej. Z art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika bowiem jednoznacznie obowiązek stosowania przepisów o pomocy publicznej w przypadku podejmowania czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a w świetle tych zasad wątpliwym jest w ocenie zarówno Komisji Europejskiej, jak i niektórych organów reprezentujących podmioty publiczne zastosowanie obowiązującej na gruncie art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasady zaliczania kwoty równej wartości prawa użytkowania wieczystego zbywanej

nieruchomości na poczet ceny nieruchomości gruntowej należnej podmiotowi publicznemu za przeniesienie prawa własności gruntu, szczególnie w sytuacji, w której wartość prawa użytkowania wieczystego określana jest z wykorzystaniem matematycznego wzoru, a nie poprzez zastosowanie metody porównawczej gwarantującej ustalenie najbardziej prawdopodobnej do uzyskania ceny nieruchomości.

Już w 2014 r. przedstawiciele Komisji Europejskiej zgłosili zastrzeżenia wobec powyższej zasady określonej w art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wątpliwości te były prezentowane pomimo wyjaśnień strony polskiej opartych o genezę i rynkowy charakter prawa użytkowania wieczystego, a następnie zostały podtrzymane w szeregu uzgodnień kolejnych propozycji przedkładanych przez stronę polską w procedurze prenotyfikacji. W ocenie Komisji dotychczasowy użytkownik wieczysty nabywa bez zachowania procedury przetargowej pełną własność gruntu, który nie jest obciążony żadnym prawem, a tym samym powinien on zapłacić jego pełną wartość rynkową. Wszelkie odliczenia od tej wartości, w tym też wartość przysługującego nabywcy prawa użytkowania wieczystego lub przyznawanej bonifikaty, stanowią pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcy przez państwo, w konsekwencji czego powinny podlegać reżimowi przepisów o pomocy publicznej. Wszystkie udzielone preferencje o wartości przekraczającej limit pomocy *de minimis* stanowią zatem niedozwoloną pomoc publiczną, która powinna zostać odpowiednio skompensowana świadczeniem na rzecz podmiotu publicznego. Komisja podkreśla, że sprzedaż gruntów publicznych jest wolna od pomocy państwa, gdy jest przeprowadzona na normalnych warunkach rynkowych, w konsekwencji czego cena powinna być oparta na ocenie *ex ante* i wycenie niezależnego eksperta (rzecznym majątkowego). Oznacza to konieczność formułowania takich zasad sprzedaży, które umożliwią organowi publicznemu działanie jak normalny podmiot rynkowy.

Kluczową kwestią w ocenie Komisji jest więc to, czy „test prywatnego inwestora” (MEO) jest spełniony przy nabyciu własności gruntu przez użytkownika wieczystego lub przy „przekształceniu” prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a ostatecznie, czy Państwo Polskie zachowuje się jak każdy uczestnik rynku w takiej transakcji. W przeciwnym razie użytkownik wieczysty otrzymuje bowiem selektywną korzyść ekonomiczną. Zgodnie ze wskazówkami Komisji powinny być spełnione trzy warunki, aby zagwarantować właściwe oszacowanie potencjalnej korzyści ekonomicznej dla użytkownika wieczystego w sposób wykluczający jej uzyskanie lub w sposób zapewniający spełnienie, w przypadku przyznania korzyści, warunków określonych w przepisach o pomocy *de minimis*:

- 1) wartość gruntu musi być prawidłowo określona (wycena powinna być dokonywana przez niezależnego eksperta – rzeczoznawcę majątkowego),
- 2) różnica między wartością gruntu a opłatą za przekształcenie/nabycie uiszczaną przez użytkownika wieczystego musi być utrzymana poniżej odpowiedniego progu pomocy *de minimis*;
- 3) korzyść związana z uiszczaniem opłaty za przekształcenie/nabycie w ratach przez długi okres czasu (odpowiadająca nieoprocentowanej pożyczce udzielonej przez

organy publiczne) musi zostać odpowiednio oszacowana i uwzględniona w wartości korzyści ekonomicznej otrzymywanej przez użytkownika wieczystego i jednocześnie korzyść ta ma być utrzymana poniżej odpowiedniego progu pomocy *de minimis*.

Zastrzeżenia i wnioski formułowane w toku trwającego od 2014 r. dialogu z Komisją Europejską skłoniły organy odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki nieruchomościami publicznymi do stopniowej zmiany sposobu ustalania warunków i ceny sprzedaży nieruchomości na rzecz przedsiębiorców będących użytkownikami wieczystymi. Już w pierwszych latach negocjacji z Komisją zauważalne było ostrożne podejście właściwych organów do wydawania zgód na zawieranie tego rodzaju umów dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. Przykładowo Wojewoda Wielkopolski już w 2015 r. wdrożył zasady ustalania ceny sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego prowadzącego działalność gospodarczą, które eliminowały ryzyko uprzywilejowania przedsiębiorcy. W większości przypadków cena sprzedaży ustalana była na poziomie wartości rynkowej gruntu. Ponadto organ ten w 2015 r. wprowadził w drodze zarządzenia obowiązek zastosowania stopy oprocentowania nieuiszczonej w wyniku rozłożenia na raty części ceny nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Celem tego zabiegu było zapewnienie rynkowego poziomu kosztów pozyskania przez przedsiębiorcę kapitału odpowiadającego nieuiszczonej części ceny nabycia prawa własności nieruchomości.

Od 2017 r. część wojewodów formułowała zalecenia dla starostów dotyczące uwzględniania w cenie sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego „*utraconych*” dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste, albo ustalania ceny sprzedaży w wysokości nie niższej niż wartość rynkowa gruntu. Ponadto niektórzy wojewodowie w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie negocjacji z Komisją Europejską decydowali się na czasowe wstrzymywanie wydawania zgód na sprzedaż gruntów Skarbu Państwa na rzecz użytkowników wieczystych będących przedsiębiorcami.

W 2019 r. w ówczesnym Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju przystąpiono do opracowania założeń rynkowego modelu odpłatności przy nabywaniu przez użytkowników wieczystych własności gruntu, które były następnie konsultowane na roboczo w procedurze prenotyfikacyjnej. Tym samym rozwiązania zawarte w przedkładanym projekcie zostały poddane ocenie Komisji i uwzględniają sformułowane w tym procesie wytyczne.

Mechanizm wiążący ustalenie ceny sprzedaży gruntu na rzecz przedsiębiorcy z zasadami udzielania pomocy *de minimis* stanowił punkt wyjścia dla opracowania zaproponowanej w projekcie, notyfikowanej przed Komisją Europejską nowej zasady odpłatności za grunt wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Istotnym założeniem proponowanych rozwiązań było zachowanie spójności z zasadami odpłatności przyjętymi w pierwszym etapie reformy, gdyż rozwiązania te są adresowane w szczególności do przedsiębiorców. W przypadku osób niebędących przedsiębiorcami

zasada odpłatności opracowana została z wykorzystaniem modelu cyklicznej odpłatności przyjętego już w pierwszym etapie reformy użytkowania wieczystego, tj. w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. Natomiast przy sprzedaży gruntów komercyjnych reguła ta uwzględnia wytyczne Komisji i specyfikę wynikającą z zasad udzielania pomocy publicznej na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Jak wyżej wskazano, sprzedaż gruntów publicznych jest wolna od pomocy państwa, gdy jest przeprowadzona na normalnych warunkach rynkowych. Zgodnie bowiem z zasadą wyrażoną w art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Użytkownik wieczysty będzie miał możliwość ubiegania się o nabycie zajmowanej nieruchomości bez ograniczenia w czasie, uzależniając decyzję od aktualnych możliwości finansowych, albo zamiarów inwestycyjnych, a właściwy organ – z wyjątkiem przypadków opisanych w dalszej części uzasadnienia – będzie miał możliwość oceny celowości wyzbycia się własności nieruchomości z punktu widzenia interesów jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Należy zatem podkreślić, że – w przeciwieństwie do koncepcji uwłaszczenia *ex lege* – projektowane rozwiązania gwarantują użytkownikowi wieczystemu swobodę podjęcia decyzji o zawarciu umowy przy zastosowaniu nowej (projektowanej) zasady odpłatności za sprzedaż gruntu. W ramach swobody podejmowania rozstrzygnięć odnoszących się do gospodarowanego zasobu właściwe organy wykonawcze i stanowiące zobligowane będą do poszanowania zasad prawidłowej gospodarki, mając na uwadze skutki wynikające z uszczuplenia majątku publicznego. Organy mogą przy tym kierować się potrzebami społeczności lokalnej lub szeroko pojętym interesem publicznym, np. potrzebą zabezpieczenia rezerwy terenów pod realizację celów publicznych i budownictwo mieszkaniowe, a także mogą uwzględniać następujące okoliczności:

- 1) stan realizacji celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste – organy powinny dokonać oceny czy cel umowy został zrealizowany (np. dokonano zabudowy), czy grunt jest użytkowany zgodnie z celem, a działania podejmowane przez użytkownika rokują na dalsze stabilne wykorzystanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem;
- 2) liczbę lat pozostałych do upływu okresu użytkowania wieczystego oraz stan zagospodarowania gruntu – wskazane jest dokonanie analizy ile lat pozostało do upływu okresu użytkowania wieczystego, jaka jest szacunkowa wysokość przychodów z przyszłych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, czy użytkownik poniósł nakłady na nieruchomość o wartości przewyższającej wartość gruntu, jakie koszty poniesie Skarb Państwa lub samorząd związane z wynagrodzeniem za naniesienia w przypadku wygaśnięcia umowy;
- 3) potencjał inwestycyjny gruntu dla potrzeb realizacji celów publicznych lub budownictwa mieszkaniowego, w przypadku założenia, że umowa użytkowania wieczystego wygaśnie w związku z upływem okresu, na jaki została zawarta;

- 4) aktualność stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, w tym czy nie jest wymagane jej ustalenie w trybie art. 221 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub aktualizacja w trybie art. 73 ust. 2 tej ustawy w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości; należy bowiem wskazać, że racjonalnie działający organ reprezentujący właściciela gruntu nie powinien decydować się na zawarcie umowy w sytuacji, gdy nie będzie ustalona lub będzie nieaktualna stawka procentowa, stanowiąca podstawę ustalenia ceny gruntu (także w sytuacji gdy toczy się postępowanie w sprawie ustalenia lub aktualizacji stawki).

Wymienione powyżej przykładowe przesłanki rozstrzygnięć o sprzedaży gruntów na rzecz użytkowników wieczystych znajdują wyraz w upoważnieniu dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wojewodów do podejmowania uchwał i zarządzeń określających zasady przeznaczania do sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Celem tej regulacji jest zapewnienie jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Regulacja tego rodzaju zapewniająca jednolite na danym obszarze zasady kwalifikowania gruntów do sprzedaży jest szczególnie pożądana wobec spodziewanego wzrostu zainteresowania użytkowników wieczystych skorzystaniem z dobrodziejstwa zasadniczej zmiany będącej przedmiotem projektu, tj. nowego mechanizmu ustalania ceny gruntu poniżej wartości rynkowej tego gruntu, z równoczesnym poszanowaniem zasad udzielania pomocy publicznej użytkownikom wieczystym będącym przedsiębiorcami.

Konsekwencją zmiany zaproponowanej w art. 69 i w dodawanym art. 69a do ustawy o gospodarce nieruchomościami jest również potrzeba wprowadzenia odpowiednich zmian w ustawach odwołujących się do dotychczasowego art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W szczególności konieczna jest nowelizacja ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 514), która reguluje zasady zbywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zmiana art. 17b ust. 4 ww. ustawy zapewni spójność systemu zbywania gruntów na rzecz użytkowników wieczystych w Polsce. Ponieważ inne akty prawne regulujące zasady zbywania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobów publicznych (Lasy Państwowe, Agencja Mienia Wojskowego) odwołują się ogólnie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, aktualizacja odesłań w tym zakresie byłaby zbędna.

Koniecznych zmian dostosowujących wymaga również ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208) odwołująca się do przepisu art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Istotnym elementem projektu ustawy jest zmiana ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314). Projekt przewiduje bowiem wprowadzenie wyjątku od nowej zasady odpłatności przy nabywaniu własności gruntu dla przypadków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w drodze decyzji

administracyjnej. Oznacza to, że dotychczas obowiązująca zasada ustalania ceny gruntu, przewidująca skompensowanie w cenie gruntu (opłacie za przekształcenie) wartości użytkowania wieczystego będzie miała zastosowanie wyłącznie do przypadków realizacji roszczeń użytkowników wieczystych przyznanych ww. ustawą wiele lat temu. Co do zasady uprawnienie do administracyjnoprawnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przysługuje osobom fizycznym będącym w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudowę garażami oraz nieruchomości rolnych. Z uwagi na priorytet ochrony praw nabytych przyznanych tą ustawą oraz słuszne oczekiwanie podmiotów, którym roszczenie to przysługiwało na realizację swoich praw na dotychczasowych zasadach projekt przewiduje utrzymanie obowiązującej reguły zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet należności za grunt, wprowadzając jednocześnie termin do zgłoszenia roszczenia (wystąpienia z wnioskiem) do końca 2025 r. Ograniczenie obowiązywania prawa do przekształcenia w czasie realizuje aktualny od 2015 r. postulat zapewnienia wpływu podmiotów publicznych na stan należącego do nich zasobu oraz eliminacji swoistego stanu niepewności wynikającego z niedającej się przewidzieć skali roszczeń o przekształcenie.

Podsumowując, istotą projektu jest zmiana przepisów polegająca na zastosowaniu mechanizmów rynkowych przy ustalaniu ceny nabycia prawa własności gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Proponowane regulacje zapewnią spójny i sprawiedliwy mechanizm odpłatności za grunt, który w konsekwencji umożliwi ewolucyjne, stopniowe wygaszanie prawa użytkowania wieczystego. Natomiast w wymiarze społecznym uzyskanie prawa własności do gruntu wzmocni poczucie stabilizacji prawnej dotychczasowych użytkowników wieczystych, bowiem wyeliminuje czasowy charakter przysługującego im prawa do nieruchomości. Jednocześnie skutkiem tych zmian będzie zniesienie obowiązku ponoszenia w długoterminowej perspektywie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste bez perspektywy uzyskania własności gruntu, a także eliminacja obaw o trudne do przewidzenia podwyżki opłat rocznych. Uzyskanie stabilnego i silnego prawa do gruntu zachęci przedsiębiorców do inwestowania na gruntach, a tym samym przyczyni się do rozwoju gospodarczego w wymiarze lokalnym, regionalnym i ogólnokrajowym.

II. Rozwiązania szczegółowe:

Projekt przewiduje nowelizację przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nowelizację ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 514), nowelizację ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208) oraz nowelizację ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314).

W art. 1 projektu zaproponowano zmiany w **ustawie o gospodarce nieruchomościami**:

1) w art. 4 dodano **pkt 19** w celu zdefiniowania pojęcia „działalności gospodarczej” na potrzeby przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym w szczególności projektowanego art. 69 ust. 2,

2) w art. 6 w pkt 7 – w związku z sygnalizowaną przez resort obrony narodowej potrzebą zapewnienia sprawnych mechanizmów prawnych umożliwiających podejmowanie działań w obszarze obronności państwa zaproponowano korektę redakcji przepisu. Celem tego zabiegu jest uniknięcie ograniczania katalogu celów „budowy i utrzymania obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa” wyłącznie do tych działań, które wynikają z umów i porozumień międzynarodowych. Wprowadzenie zmiany spowoduje, że za cel publiczny w rozumieniu ustawy będzie można uznać budowę i utrzymanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, niezależnie od tego czy potrzeba podjęcia tych działań wynika z aktów prawa krajowego, czy z umów lub porozumień międzynarodowych.

3) w art. 10 ust. 5 – zmieniona regulacja wprowadza – w odniesieniu do wszystkich przypadków, w których na podstawie przepisów działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami mogłaby zostać udzielona przedsiębiorcy pomoc publiczna – ustawowe ograniczenie możliwości udzielania takiej pomocy do pomocy udzielanej w ramach reguły *de minimis*. Co do zasady reguła ta wyłącza możliwość udzielenia pomocy publicznej w ramach innych mechanizmów, w tym w szczególności w drodze indywidualnej notyfikacji. Dotychczasowe doświadczenia z przedłużającym się i niepewnym co do efektów procedowaniem wniosków indywidualnych oraz podjęte w tej sprawie uzgodnienia z Komisją Europejską doprowadziły do konkluzji, że pomoc przy sprzedaży gruntów publicznych za cenę obniżoną w stosunku do wartości rynkowej, w tym stosowanie innych preferencji na gruncie przepisów o gospodarce nieruchomościami, wymaga ujednoczenia zasad jej udzielania. Przyjęto, że optymalnym rozwiązaniem zapewniającym równość podmiotów korzystających z publicznych zasobów nieruchomości będzie przyjęcie zasady, że udzielanie pomocy na gruncie regulacji działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami następuje na zasadach ogólnych w ramach limitu *de minimis*. Dodatkowo, w odniesieniu do przypadków sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego (projektowany art. 69a) przyjęcie zasady pomocy *de minimis* zapewnia spójność z funkcjonującymi od kilku lat przepisami określającymi zasady udzielania pomocy publicznej przy przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, stosowanymi w odniesieniu do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, na mocy przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Beneficjentami tych rozwiązań byli m.in. przedsiębiorcy, a więc kolejne grupy podmiotów wykorzystujących oddane im grunty w użytkowanie wieczyste na cele komercyjne powinny nabywać grunty na tych samych zasadach. Warto również

dodać, że przedsiębiorcy, dla których nabycie gruntu będzie powodowało przekroczenie dostępnego limitu pomocy *de minimis*, będą mogli skorzystać z mechanizmu dopłaty do rynkowej wartości gruntu (projektowany art. 69a ust. 3 i 4). Należy wskazać, że warunki udzielania pomocy *de minimis* aktualnie określają w szczególności:

- 1) rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1);
- 2) rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1);
- 3) rozporządzenie Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L 190 z 28.06.2014, str. 1).

4) w art. 28 w ust. 2 dodano obowiązek przeprowadzania w formie pisemnej rokowań dotyczących warunków sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego będącego przedsiębiorcą, w celu zagwarantowania możliwości weryfikacji jego przebiegu. W obowiązującym stanie prawnym żaden przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami ani ustawy *Kodeks cywilny* nie reguluje formy prowadzenia rokowań, w konsekwencji czego mogą być prowadzone także ustnie. Wprowadzenie pisemnej formy rokowań w przypadku negocjowania warunków sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego pozwala zwiększyć transparentność tego procesu, w szczególności na tle dopuszczalności ustalenia ceny gruntu publicznego poniżej jego wartości rynkowej.

5) w art. 32:

a) ust. 1 statuujący generalną zasadę wykluczającą sprzedaż gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste na rzecz innego podmiotu niż użytkownik wieczysty tego gruntu uzupełniono o istotną z punktu widzenia zasady prawidłowej gospodarki normę zapewniającą stabilność stosunków prawnorzeczowych. Wykluczono bowiem możliwość zbywania na rzecz użytkowników wieczystych tych gruntów, wobec których umowa użytkowania wieczystego została zawarta stosunkowo niedawno (zapropozowano okres 10 lat). Brak takiej regulacji mógłby spowodować ubieganie się o sprzedaż gruntu przez użytkowników wieczystych, którzy dotąd nie zrealizowali celu umowy, co mogłoby umożliwić skuteczne uchylanie się od zastrzeżonego w umowie obowiązku. Czyniłoby to iluzorycznym tę formę oddania gruntu publicznego do korzystania, gdyż użytkowanie wieczyste ma charakter celowy. Brak cezury czasowej sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego powodowałoby po stronie samorządów permanentny stan niepewności co do realizowania wcześniej określonych celów zagospodarowania terenów. Na konieczność eliminowania przez

ustawodawcę tego rodzaju skutków obowiązujących regulacji zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny m. in. w wyroku o sygn. K 29/13 z dnia 10 marca 2015 r.).

b) dodano ust. 1b – przepis zawiera upoważnienie dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wojewodów do podejmowania uchwał i zarządzeń określających zasady przeznaczania do sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkowników wieczystych. Przepis określa przykładowe kryteria, według których właściwe organy mogą podejmować uchwały lub zarządzenia. Celem tej regulacji jest zapewnienie jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. W uchwałach i zarządzeniach o charakterze generalnym będą mogły zostać określone wytyczne dla organu wykonawczego m.in. co do zasad kwalifikowania nieruchomości do sprzedaży, a także wymiaru należności z tytułu nabycia przez użytkownika wieczystego własności gruntu oraz kształtowania innych warunków umowy, takich jak: rozłożenie ceny na raty, płatności w ratach dopłaty do wartości rynkowej nieruchomości. Organy stanowiące, określając przesłanki kwalifikowania do sprzedaży, mogą kierować się np. potrzebami społeczności lokalnej, szeroko pojętym interesem publicznym bądź potrzebą zabezpieczenia rezerwy terenów pod realizację celów publicznych i budownictwo mieszkaniowe. Podkreślić jednak należy, że akty prawa miejscowego wydawane na podstawie omawianego upoważnienia ustawowego nie będą mogły modyfikować warunków określonych w regulacjach ustawowych, w tym w szczególności w art. 69, art. 69a, art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący w zakresie zasad i trybu sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego.

6) w art. 67 w ust. 3 – z racji określenia w art. 69 szczególnej zasady ustalania ceny nieruchomości, uzupełniono o ten przepis zawarty w art. 67 ust. 3 wykaz wyjątków od zasady ustalania ceny gruntu zbywanego z zasobu publicznego na poziomie nie niższym niż jej wartość.

7) w art. 68 w ust. 3 – zaproponowano odejście od zasady obligatoryjnego obniżania ceny nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków na rzecz mechanizmu udzielania bonifikaty na wniosek, co zapewni przedsiębiorcom nabywającym grunty publiczne swobodę decydowania, czy chcą korzystać z ulg, które konsumują przysługujący limit pomocy *de minimis*. Natomiast dla nabywców, którzy nie są przedsiębiorcami zmiana nie będzie pociągała niekorzystnych skutków, gdyż skorzystanie z bonifikaty będzie wymagało jedynie złożenia stosownego wniosku w tej sprawie, a jej udzielenie nie będzie podlegało uznaniu organu.

8) w art. 69 – wprowadzono nowy mechanizm ustalania ceny za nabycie prawa własności gruntu publicznego przez użytkownika wieczystego. **W ust. 1** określono zasadę ustalania ceny gruntu niewykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej. Analogicznie do rozwiązań w ramach pierwszego etapu reformy zaproponowano, aby cena nieruchomości ustalana była jako dwudziestokrotność kwoty

stanowiącej iloczyn wartości nieruchomości oraz dotychczasowej stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Tytułem przykładu należy wskazać, że w zależności od obowiązującej stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, określonej stosownie do wskazanego w umowie celu (0,3 %, 1%, 2%, 3% lub inna) użytkownik zapłaci za własność gruntu równowartość 6%, 20%, 40%, 60% lub więcej aktualnej na dzień nabycia wartości rynkowej gruntu.

W ust. 2 uregulowano sposób ustalania ceny gruntu wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej. Recypując model odpłatności oparty na wielokrotności dotychczasowej opłaty rocznej uwzględniono równocześnie zakaz udzielania niedozwolonej pomocy publicznej i konieczność spełnienia przy transakcjach z przedsiębiorcami przesłanek „testu prywatnego inwestora”.

Projekt przyznaje zatem swobodę stronom umowy zarówno w odniesieniu do decyzji o jej zawarciu (cywilnoprawny tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego), jak i w negocjowaniu i ustalaniu ceny zbywanej nieruchomości. Właściwy organ (właściciel gruntu) będzie miał możliwość zaproponowania przedsiębiorcy ceny gruntu w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, ale nie wyższej niż wartość rynkowa gruntu. Wartość nieruchomości określona w operacie szacunkowym sporządzanym przez rzeczoznawcę majątkowego będzie gwarantować ukształtowanie górnej granicy ceny na poziomie rynkowym. Zaproponowany mechanizm pozwoli wynegocjować cenę w taki sposób, aby zminimalizować wysokość pomocy publicznej udzielanej w ramach limitu *de minimis*. Pomocą będzie kwota stanowiąca różnicę między wartością rynkową gruntu a jego ceną i będzie udzielana przedsiębiorcy w ramach limitu pomocy *de minimis*. W przypadku przedsiębiorców, którzy mają wykorzystany limit pomocy lub wartość udzielonej pomocy przekroczy dostępny limit, organ będzie ustalał dopłatę do wartości rynkowej bądź przyjmie cenę na poziomie wartości rynkowej gruntu.

W przepisie **ust. 3** rozstrzygnięto również sposób ustalania ceny nieruchomości gruntowej zbywanej na rzecz użytkownika wieczystego, gdy dotychczas nie obowiązywała opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego. W szczególności przepis będzie regulował przypadki nieruchomości gruntowych, które na podstawie odrębnych przepisów są wolne lub zwolnione od opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub należność z tego tytułu została wniesiona jednorazowo za cały okres, na jaki prawo to zostało ustanowione. Właściwy organ będzie wówczas ustalał cenę zbycia na rzecz użytkownika wieczystego, przyjmując stawkę procentową określoną w art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej.

Woli stron umowy pozostawiono możliwość rozłożenia ceny na raty płatne w okresie do 10 lat na podstawie obowiązującego art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zasada ta jest ma zastosowanie zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej.

Należy zauważyć, że możliwość rozłożenia płatności ceny w czasie pozwoli na złagodzenie obciążeń finansowych nabywcy.

W przypadku rozłożenia ceny na raty zastosowanie znajdą zatem obowiązujące od wielu lat normy zawarte w art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym instrumenty zabezpieczające wiarygodność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez ustanowienie hipoteki oraz gwarantujące świadczenia uboczne wynikające z rozłożenia płatności w czasie (oprocentowanie nieuiszczonej części ceny stopą procentową równą stopie redyskonta weksli - dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej, a dla osób prowadzących działalność gospodarczą uzupełniono przepis art. 70 o ust. 5 – vide uzasadnienie do zmiany w art. 70 – pkt 10),

9) w art. 69a – opisano mechanizm obliczania wartości pomocy publicznej udzielonej w związku z nabyciem nieruchomości od podmiotu publicznego za ceną niższą niż wartość rynkowa, a także określono zasady ustalania i uiszczania dopłaty do wartości rynkowej gruntu. Przepis przesądza, że za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień zawarcia umowy sprzedaży. Wartością pomocy publicznej udzielanej na podstawie projektowanych przepisów jest różnica pomiędzy kwotą stanowiącą równowartość wartości rynkowej gruntu, przyjętej w celu ustalenia opłaty a ceną, którą zapłaci nabywca (sumą co najmniej 20 opłat rocznych ustalonych na podstawie aktualnej wyceny gruntu). W przypadku, gdy różnica ta przekroczy dopuszczalny limit pomocy *de minimis* organ ustali wysokość dopłaty do kwoty stanowiącej podstawę ustalenia opłaty rocznej (dopłaty do wartości rynkowej gruntu). Tytułem przykładu: w razie przyjęcia przez strony odpłatności na poziomie dwudziestokrotności kwoty stanowiącej iloczyn stawki procentowej opłaty rocznej oraz wartości gruntu, przy stawce procentowej 3% wartości rynkowej, zapłata ceny nabycia własności gruntu (60% wartości rynkowej gruntu) będzie związana z udzieleniem pomocy publicznej odpowiadającej 40% wartości rynkowej. Przy negocjowaniu ceny jest zatem istotne uwzględnienie aktualnego na dzień zbycia gruntu dostępnego dla danego przedsiębiorcy limitu pomocy *de minimis*. Jeżeli limit jest już wykorzystany, a przedsiębiorca chciałby uniknąć dopłaty, strony powinny tak ukształtować cenę, aby odpowiadała wartości rynkowej.

10) dodanie ust. 5 w art. 70 wynika z konieczności uwzględnienia wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących zachowania rynkowych warunków transakcji.

W przypadku rozłożenia w czasie płatności ceny gruntu wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej zaproponowano oprocentowanie rat niespłaconej należności przy zastosowaniu stopy referencyjnej ustalonej przez Komisję Europejską. Rozwiązanie to eliminuje ryzyko udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej w formie korzyści wynikającej z rozłożenia płatności w czasie. Stopa referencyjna jest stopą oprocentowania wykorzystywaną do obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w takich formach jak: pożyczka, odroczenie terminu płatności, rozłożenie płatności na raty.

Na konieczność zastosowania takiego mechanizmu oprocentowania wskazywali przedstawiciele Komisji Europejskiej w dotychczasowych uzgodnieniach

omawianego projektu wskazując, że „(...) ani cel środka polegający na odejściu od systemu użytkowania wieczystego, ani wyjątkowy charakter płatności rozłożonych w czasie nie wpływają na ocenę służb Komisji, zgodnie z którą wnoszenie opłat za przekształcenie w ratach jest równoznaczne z otrzymaniem pożyczki, która przynosi selektywną korzyść gospodarczą, jeżeli od odroczonej płatności nie nalicza się odpowiednich odsetek rynkowych”.

Przy rozłożeniu płatności w czasie oprocentowanie ma charakter rynkowy, jeżeli jest równe stopie referencyjnej, którą oblicza się dodając do stopy bazowej marżę, zależną od ratingu przedsiębiorstwa i poziomu zabezpieczeń. Rozłożenie opłaty w czasie umożliwia bowiem przedsiębiorcy dysponowanie środkami publicznymi, które w normalnych warunkach musiałby uiścić jednorazowo. Korzyść nie wystąpi jednak, jeżeli zastosowane warunki spłaty należności będą analogiczne do warunków stosowanych przez prywatnego wierzyciela (tzw. test prywatnego wierzyciela). Chodzi tu o sytuację, w której – biorąc pod uwagę kondycję finansową dłużnika – hipotetyczny prywatny wierzyciel ustaliłby analogiczne warunki spłaty należności (wysokość stosowanych odsetek) do warunków przyjętych przez podmiot publiczny. W szczególności, rozłożenie na raty należności publicznych nie stanowi pomocy publicznej, jeśli jest oprocentowane na poziomie rynkowym, czyli w przypadku, gdy podmiot publiczny działa według zasad, którymi w podobnych warunkach kierowałby się wierzyciel prywatny (zwłaszcza biorąc pod uwagę możliwości dłużnika w zakresie spłaty wierzytelności). Rynkowy poziom oprocentowania odzwierciedla stopa referencyjna, ustalana przez podmiot udzielający pomocy indywidualnie dla każdego beneficjenta, zgodnie ze sposobem określonym w Komunikacie Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych. Jednocześnie przy obliczaniu wartości korzyści należy zastosować wzory zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach (Dz. U. z 2018 poz. 461).

11) w art. 194 i art. 195 zaproponowano dodanie regulacji, które mają na celu realizację postulatu uregulowania w ustawie kwestii wynagrodzeń oraz innych świadczeń przysługujących członkom Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz obrońcom z urzędu. Przedmiotowy wniosek został zgłoszony w ramach prowadzonych równolegle uzgodnień międzyresortowych nowelizacji rozporządzenia wykonawczego do art. 197 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, precyzującego szczegółowo te kwestie. Konsekwencją dodania tych przepisów jest konieczność nowelizacji upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego którego wydanie deleguje art. 198 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy bowiem zauważyć, że w wyniku merytorycznego uzupełnienia art. 194 i art. 195 pośrednio nastąpi zmiana zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym. Konieczność uszczegółowienia dodawanych w ustawie zagadnień w treści upoważnienia wynika choćby z tego, że dodatkowe miesięczne wynagrodzenie za kierowanie całokształtem spraw związanych z realizacją prac

Komisji, które ma przysługiwać Przewodniczącemu Komisji, nie jest kosztem konkretnego postępowania.

12) zaproponowano dodanie w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami nowego działu VIa, który będą stanowiły przepisy epizodyczne dotyczące ograniczonego w czasie roszczenia przyznanego użytkownikom wieczystym o nabycie prawa własności gruntu oraz dedykowane dla tego trybu odrębne zasady sprzedaży m. in. w zakresie przedmiotu sprzedaży, ustalania ceny oraz bonifikat.

Celem tej epizodycznej regulacji jest zdynamizowanie procesu eliminacji użytkownika wieczystego. Zatem w celu przyspieszenia procesu eliminacji prawa użytkownika na gruntach, które zostały już zabudowane i zagospodarowane na określone cele i zaktywizowania procesów inwestycyjnych na tych nieruchomościach zaproponowano przyznanie użytkownikom wieczystym prawa do wystąpienia – w określonym ustawą terminie – z żądaniem zawarcia umowy sprzedaży gruntu.

Roszczenie nie będzie co do zasady obejmowało nieruchomości Skarbu Państwa, w stosunku do których uprawnienia właścicielskie wykonują inne, niż wskazane w ustawie o gospodarce nieruchomościami podmioty. Z uwagi na szczególną rolę i funkcje, jakie pełnią zasoby gruntów państwowych powierzone Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, Agencji Mienia Wojskowego, Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe, państwowym osobom prawnym – parkom narodowym, Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie unormowania te nie będą dedykowane użytkownikom wieczystym gruntów rolnych w rozumieniu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy użytkownicy wieczyści gruntów powierzonych Agencji Mienia Wojskowego.

Ponadto z uwagi na szczególną funkcję terenów lub stan realizacji celów użytkownika wieczystego przewidziano także szereg wyłączeń o charakterze przedmiotowym. W szczególności dla zapewnienia spójności z cezurą czasową określoną w zmianie do art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnoszącą się do cywilnoprawnego trybu zawarcia umowy sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego, zaproponowano wyłączenie spod roszczenia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w okresie 10 lat poprzedzających zgłoszenie roszczenia. Założenie to redukuje stan niepewności po stronie samorządów co do celowości zawierania nowych umów. Na ogół bowiem umowy użytkownika wieczystego są jednym z instrumentów kształtowania lokalnej polityki przestrzennej oraz sposobu zagospodarowywania gruntów, w szczególności w miastach. Z tego też względu roszczenie nie będzie dotyczyć gruntów niezabudowanych. Ponadto, z uwagi na celowy charakter użytkownika wieczystego z roszczenia nie będą także mogli również skorzystać użytkownicy wieczyści, którzy nie wykonali zobowiązań określonych w umowie użytkownika wieczystego, bądź w stosunku do których toczy się postępowanie o rozwiązanie tej umowy.

Pozostałe wyłączenia spod roszczenia dotyczą gruntów o szczególnej sytuacji prawnej i ich roli wynikającej ze specyficznych funkcji publicznych lub społecznych. Na tym tle za celowe uznano wyłączenie spod roszczenia gruntów wykorzystywanych na prowadzenie ogrodów działkowych, które pełnią szczególnie doniosłą rolę na

obszarach zurbanizowanych. Roszczenie nie będzie również przysługiwało w odniesieniu do gruntów położonych na terenach portów i przystani morskich, mających istotne znaczenie dla gospodarki narodowej oraz obronności państwa.

Roszczenie o zawarcie umowy będzie zgłaszane na wniosek użytkownika wieczystego, co pozwoli na podejmowanie przez zainteresowane podmioty autonomicznych decyzji o nabyciu gruntu z uwzględnieniem ich aktualnej kondycji finansowej lub planów inwestycyjnych. Taki mechanizm pozwoli również na rozłożenie w czasie procesu nabywania gruntów.

Cena gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, podlegającego obligatoryjnemu zbyciu na rzecz użytkownika wieczystego zostanie określona ustawowo i odpowiadać będzie, co do zasady, 20-krotności dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego - w przypadku płatności jednorazowej, a przy płatności ratalnej - 25 opłat rocznych. Samorządy będą mogły przyjąć tę samą zasadę lub negocjować cenę z nabywcą, zgodnie z generalną zasadą określoną w art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. do poziomu wartości rynkowej gruntu.

Przepis wprowadza również obligatoryjną bonifikatę od ceny gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, którego użytkownikami wieczystymi są osoby fizyczne należące do szczególnie wrażliwej grupy społecznej, tj. osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym bądź znacznym, a także członkowie rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie o Karcie Dużej Rodziny. Warunkiem udzielenia bonifikaty jest przynależność nabywcy do jednej z tych kategorii beneficjentów oraz wystąpienie z wnioskiem do właściwego organu. Na nabywcy spoczywać będzie obowiązek dowiedzenia spełnienia przesłanek do udzielenia bonifikaty. Proponowany mechanizm wyklucza możliwość podejmowania przez organ reprezentujący Skarb Państwa decyzji o udzielenia bonifikaty w warunkach swojego uznania. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, respektując konstytucyjną zasadę samodzielności finansowej samorządów, rozstrzygnięcie o przyznaniu prawa do bonifikaty i określenie warunków udzielania bonifikat projektodawca pozostawił uznaniu właściwych rad i sejmików. Przy podejmowaniu uchwał o warunkach udzielania bonifikaty organy mogą kierować się kryteriami wskazanymi w ustawie, w tym m.in. szczególną sytuacją społeczną i ekonomiczną beneficjentów, działaniami użytkownika wieczystego podejmowanymi w interesie społeczności lokalnej, realizacją celów publicznych lub społecznie użytecznych, okresem, jaki upłynął od zawarcia umowy użytkowania wieczystego czy terminową realizacją zobowiązań wynikających z tej umowy.

W projekcie przewidziano również wprowadzenie domniemania aktualności wyceny sporządzonej dla potrzeb aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która będzie stanowiła podstawę do ustalenia ceny gruntu zbywanego na rzecz użytkownika wieczystego występującego z roszczeniem. Projektodawca przyjął, że w przypadku aktualizacji dokonanych zarówno przez właściciela, jak i na wniosek użytkownika wieczystego, w okresie 12 miesięcy przed dniem wejścia w życie projektowanych rozwiązań, określona w ten sposób wartość powinna

stanowić podstawę określenia wzajemnych zobowiązań stron. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie poczucia stabilności nabywców, zasadnie uznających wartość gruntu przyjętą do ustalenia wysokości zobowiązania z tytułu użytkowania wieczystego za aktualną oraz zredukowanie obciążeń administracyjnych poprzez minimalizację kosztów sporządzania ponownej wyceny i uproszczenie procesu sprzedaży. Proponowane rozwiązanie systemowo wypisuje się w ogólne regulacje w obszarze wyceny nieruchomości, które co do zasady przewidują 12-miesięczny okres aktualności operatu szacunkowego (art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Uwzględniając zatem funkcjonującą w systemie prawnym zasadę należy przyjąć, że wartość gruntu określona w okresie 12 miesięcy przed wejściem w życie projektowanych rozwiązań posiada walor aktualności i może stanowić podstawę ustalenia ceny nieruchomości na warunkach rynkowych. Warto przy tym dodatkowo zauważyć, że w procesie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego wycena nieruchomości nie może być dokonywana częściej niż co trzy lata, a zatem wynikające z tej reguły domniemanie aktualności obowiązuje w okresie dłuższym, niż przewidziany w projekcie. Jednocześnie mając na uwadze, że procedura wyceny dla potrzeb ustalenia ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej użytkownikowi wieczystemu będzie analogiczna do zasad obowiązujących przy określaniu wartości na potrzeby ustalenia ceny nieruchomości gruntowej oddawanej w użytkowanie wieczyste oraz aktualizacji opłat z tego tytułu, zasadne i celowe jest wykorzystywanie w ograniczonym horyzoncie czasowym operatu szacunkowego sporządzonego dla potrzeb aktualizacji opłaty rocznej dla celów sprzedaży gruntu. Analogicznie przepis rozstrzyga, że w przypadku, gdy w stosunku do nabywcy lub jego poprzedników prawnych nie był aktualny obowiązek wnoszenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, domniemanie aktualności dotyczy także sporządzonej w tożsamym okresie wyceny dla potrzeb ustalenia tej opłaty. Rozszerzenie przepisu o przypadki ustalenia opłaty za użytkowanie wieczyste dedykowane jest zdarzeniom, w których już po ustanowieniu użytkowania wieczystego, w trakcie trwania umowy zaktualizował się obowiązek wnoszenia opłat rocznych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których prawo użytkowania wieczystego ustanowione zostało bez obowiązku wnoszenia opłat rocznych, zaś na skutek wtórnego obrotu prawo to nabył podmiot, któremu zwolnienie to nie przysługiwało. W tym stanie rzeczy, wobec nabywcy zaktualizował się wymóg ponoszenia opłat za użytkowanie wieczyste, dla których ustalenia niezbędne było dokonanie wyceny. Z uwagi na przyjęty przez ustawodawcę walor aktualności sporządzonego dla tego celu operatu we wskazanym okresie czasu, zasadne było objęcie go hipotezą przepisu, analogicznie do wycen sporządzanych dla potrzeb aktualizacji. Rozwiązanie to gwarantuje równe traktowanie stron tego samego stosunku prawnego.

Należy jednocześnie podkreślić, że szczególne zasady zbywania nieruchomości, o których mowa w dodawanym dziale VIa ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wyłączają stosowania przepisów zawartych w innych działach tej ustawy, które

dotyczą zbywania gruntów publicznych, np. art. 10 ust. 5, art. 32, art. 69a, art. 70, art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepis **art. 2** projektu wprowadza zmianę **ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**. Zmiana ta jest konsekwencją zmiany art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 17b ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określa zasadę zbywania na rzecz użytkownika wieczystego nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i przywołuje wprost zasadę zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet ceny nabycia gruntu określoną w obowiązującym art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym, w konsekwencji zmiany zasady wyrażonej w art. 69, niezbędna jest również aktualizacja odesłania zawartego w nowelizowanym przepisie.

Przepis **art. 3** projektu przewiduje zmianę w art. 35 ust. 1¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowiącą konsekwencję wprowadzenia w przepisach o gospodarce nieruchomościami nowej zasady odpłatności za nabycie gruntu użytkowanego wieczyście.

Przepis **art. 4** wprowadza zmiany do **ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości**. Na gruncie tej ustawy, niezbędne jest wprowadzenie wyjątku od proponowanej w projekcie generalnej, systemowej zasady odpłatności za grunt nabywany przez użytkownika wieczystego. Wyłączenie nowej zasady zaproponowano wobec tej grupy użytkowników wieczystych, którym ustawodawca przyznał wiele lat temu roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. W tym stanie rzeczy niezbędne jest pozostawienie obowiązującej zasady zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet ceny nabycia nieruchomości, z równoczesnym wprowadzeniem terminu na zgłoszenie tego roszczenia.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00) konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, poza zakresem ochrony pozostają zasadniczo natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych. Nakaz ochrony praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłaby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Konstytucja RP dopuszcza ustanawianie regulacji, które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej

sytuacji, w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji. Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia w szczególności, czy jest usprawiedliwione oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane. Analiza tych spostrzeżeń wynikających z orzecznictwa Trybunału prowadzi do wniosku o potrzebie zapewnienia odpowiedniego czasu (w projekcie do 31 grudnia 2025 r.) na skorzystanie z przyznanego ustawą z 2005 r. prawa żądania złożenia wniosku o przekształcenie w trybie decyzji administracyjnej na zasadzie odpłatności uwzględniającej w wymiarze opłaty za przekształcenie wartość prawa użytkownika wieczystego przysługującego uprawnionemu.

Warto podkreślić, że wprowadzenie granicznego terminu zgłaszania roszczeń regulowanych ustawą z 29 lipca 2005 r. przywróci epizodyczny charakter tych przepisów, które w pierwotnym brzmieniu ustawy przewidywały określony termin do składania wniosków o przekształcenie. Dopiero w wyniku późniejszych nowelizacji spowodowanych brakiem kompleksowych rozwiązań ukierunkowanych na stopniową eliminację użytkownika wieczystego ustawodawca zrezygnował z terminu na zgłaszanie żądań przez uprawnionych użytkowników wieczystych. Należy jednak podkreślić, że epizodyczny charakter przepisów przyznających roszczenie o przekształcenie znajdował akceptację w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ respektowano w ten sposób potrzebę zapewnienia stabilności stosunków prawnorzeczowych. Obowiązująca aktualnie formuła otwartego terminu na składanie wniosków przy pozostawieniu możliwości zawierania nowych umów użytkownika wieczystego powoduje po stronie organów publicznych permanentnie pojawiające się nowe roszczenia o trudnej do przewidzenia skali.

Definitywne zamknięcie okresu przejściowego na zgłaszanie roszczeń przyznaných ustawą z 29 lipca 2005 r. jest również niezbędne dla „oczyszczenia” systemu prawnego z regulacji selektywnie przekształcających prawo użytkownika wieczystego przy zastosowaniu modelu odpłatności, który budził w poważne zastrzeżenia Komisji Europejskiej. Wykonując zobowiązania strony polskiej do dostosowania systemu nabywania gruntów przez użytkowników wieczystych do standardów prawa wspólnotowego, wprowadzenie granicznego terminu na realizację roszczeń w konsekwencji umożliwi dalsze kompleksowe stosowanie w systemie prawnym jednej, nowej zasady odpłatności uzgodnionej z Komisją Europejską. Takie działania zapewniające stabilność sytuacji prawnej wszystkich użytkowników wieczystych, sprzyjają umacnianiu zasady zaufania obywateli do państwa i wpisują się dotychczasowe wskazówki Trybunału Konstytucyjnego, który obszernie wypowiedział się na temat przyszłości kształtowania regulacji prawnych w obszarze eliminacji użytkownika wieczystego. W wyroku w sprawie o sygn. K 29/13 z dnia 10 marca 2015 r., Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „uznaje, co oczywiste, swobodę ustawodawcy kształtowania instytucji prawa rzeczowego i nie kwestionuje możliwości usunięcia z polskiego porządku prawnego szczególnej formy korzystania z cudzej

nieruchomości, jaką jest użytkowanie wieczyste, (...). Reforma taka nie mogłaby jednak ograniczać się do uwłaszczenia przypadkowej grupy osób będących – w określonym momencie – użytkownikami wieczystymi, lecz musiałaby działać także na przyszłość (ograniczać albo w ogóle wyłączać ustanawianie tego prawa), mieć charakter kompleksowy, tj. objąć całą klasę podmiotów charakteryzujących się cechą prawnie relewantną (np. wszystkich użytkowników wieczystych czy wszystkie osoby fizyczne) oraz przewidzieć rozwiązania finansowe istotne dla budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego.”.

Rozwiązania zaproponowane w projekcie realizują większość powyższych zaleceń i będą stanowiły solidną podstawę do ewentualnego formułowania w przyszłości zmian w systemie praw rzeczowych zmierzających do wprowadzenia alternatywnych do użytkowania wieczystego praw pozwalających na długofalowe inwestowanie w cudzą nieruchomość.

Przepis **art. 5** rozstrzyga sytuacje przejściowe. Obowiązująca zasada ustalania ceny gruntu zbywanego na rzecz użytkownika wieczystego prowadzącego działalność gospodarczą została zakwestionowana w kontekście zgodności z zasadami udzielania pomocy publicznej, zatem nawet ochrona praw nabytych nie uzasadnia zastosowania przepisu art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami w obowiązującym brzmieniu w odniesieniu do przedsiębiorców, którzy złożyli wnioski o nabycie gruntu przed wejściem w życie projektowanej ustawy. Dla wyeliminowania ryzyka udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej niezbędne jest bowiem, aby w każdym przypadku zbycia gruntu na rzecz przedsiębiorcy, niezależnie od tego kiedy wpłynął wniosek o nabycie lub czy podpisano już protokół z rokowań, zastosowanie znalazły nowe przepisy, a więc jeśli nie doszło jeszcze do zawarcia umowy zbycia gruntu na rzecz przedsiębiorcy cena powinna zostać ustalona zgodnie z zasadą przewidzianą w niniejszym projekcie. Jednak w odniesieniu do gruntów niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w przypadkach, gdy wniosek o sprzedaż został rozpatrzony przed wejściem w życie ustawy i strony ustaliły już w protokole z rokowań warunki, w tym cenę zbycia nieruchomości, zasadne jest umożliwienie sfinalizowania transakcji na dotychczasowych zasad dla urzeczywistnienia zasady ochrony praw nabytych.

Przepis **art. 6** rozstrzyga przypadki niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej spraw wszczętych na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Z uwagi na zachowanie w tych przypadkach dotychczasowej zasady zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet opłaty za przekształcenie nie ma potrzeby formułowania dla tych przypadków przepisu chroniącego prawa nabyte beneficjentów tych rozwiązań. Jednak z uwagi na zmianę wysokości oprocentowania rat płatności rozłożonej w czasie, zapewniającą zgodność z zasadami udzielania pomocy publicznej, w odniesieniu do przedsiębiorców, którzy będą korzystali z przekształcenia w trybie administracyjnym, niezbędne jest rozstrzygnięcie

w przepisie przejściowym o zastosowaniu w nowego mechanizmu oprocentowania rat.

Nie ma natomiast potrzeby formułowania przepisu przejściowego odnoszącego się do nowej zasady określonej art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzającej 10-letni okres, w którym nie może zostać dokonana sprzedaż gruntu na rzecz użytkownika wieczystego. Użytkownikom wieczystym nie przysługiwało dotychczas na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami roszczenie o nabycie gruntu na własność, więc nie ma obawy o naruszenie praw nabytych, o ile strony nie ustaliły przed tą datą warunków umowy poprzez podpisanie protokołu. Przepis art. 32 ust. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą znajdzie zatem zastosowanie do wszystkich trwających umów użytkowania wieczystego, w tym też w przypadkach gdy użytkownik wieczysty złoży wniosek o nabycie przed wejściem w życie ustawy, ale do tej daty nie zostanie sporządzony protokół z rokowań.

W projekcie przesądzono również, że postępowania w sprawie aktualizacji stawki procentowej lub opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, bez względu na fakt zawarcia z użytkownikiem wieczystym umowy sprzedaży gruntu, będą toczyły się w dalszym ciągu. Prawomocne i ostateczne rozstrzygnięcie w tych sprawach będzie bowiem miało znaczenie dla wymiaru zobowiązań użytkownika wieczystego za okres, w którym aktualny był obowiązek świadczenia na rzecz publicznego właściciela gruntu (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego). Istotą tego rozwiązania jest ochrona praw nabytych oraz zapewnienie stabilności stosunków prawnych wiążących dotąd strony umowy użytkowania wieczystego.

Przepis **art. 7** przewiduje czasowe zachowanie w mocy rozporządzenia regulującego kwestie prowadzenia postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. W związku z proponowaną zmianą delegacji ustawowej do wydania przedmiotowego aktu wykonawczego konieczne będzie wydanie nowego rozporządzenia. W związku z potrzebą zapewnienia ciągłości prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec rzeczoznawców majątkowych w sposób niezakłócony, obowiązujące aktualnie rozporządzenie zostanie zachowane w mocy, nie dłużej jednak niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

Przepis **art. 8** przewiduje wejście w życie projektowanej ustawy po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Projektowane przepisy nie zawierają rozwiązań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym COVID-19.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Rozwoju

i Technologii. Ponadto stosownie do § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji programu pomocowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743).

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działanie mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców

Projektowana ustawa jest regulacją bardzo oczekiwaną przez środowiska przedsiębiorców. Dotychczasowe przepisy nie zapewniają bowiem faktycznej możliwości nabycia nieruchomości przez wielu użytkowników wieczystych, będących przedsiębiorcami.

Na podstawie zaproponowanych rozwiązań osoby będące użytkownikami wieczystymi nieruchomości publicznych będą miały możliwość nabycia prawa własności nieruchomości, na których prowadzą działalność gospodarczą, co przyczyni się do stabilizacji sytuacji prawnej tych podmiotów. Jednocześnie uzyskanie prawa własności ograniczy obciążanie ekonomiczne w postaci obowiązku ponoszenia przez kilkadziesiąt lat opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, a także wyeliminuje obawy o zaskakujące podwyżki opłat rocznych. Uzyskanie stabilnego i silnego prawa do gruntu zachęci przedsiębiorców do inwestowania na gruntach, a tym samym przyczyni się to do rozwoju gospodarczego regionów i całego kraju.

Przedsiębiorca będzie mógł skorzystać z pomocy publicznej w ramach dostępnego limitu pomocy *de minimis*, co umożliwi mu zakup nieruchomości na preferencyjnych warunkach. Równocześnie należy dodać, iż projektowane przepisy przewidują sprzedaż gruntu na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej na wniosek użytkownika wieczystego, a zatem dotychczasowy użytkownik wieczysty będzie posiadał swobodę w zakresie podjęcia decyzji o nabyciu nieruchomości, uzależniając swoją decyzję od możliwości finansowych.