

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju i Technologii Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Piotr Uściński – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu 1) Filip Syrkiewicz – Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami, tel. 22 522-51-50 2) Edyta Lubaszewska – Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami, tel. 22 522-51-50 3) Anna Brzeska – główny specjalista w Departamencie Gospodarki Nieruchomościami, tel. 22 522-51-58, adres e-mail: anna.brzeska@mrpit.gov.pl	Data sporządzenia 2021-09-23 Źródło: inicjatywa własna Nr w wykazie prac UD257
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Od kilku lat minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa podejmuje działania, w tym legislacyjne, zmierzające do systemowej eliminacji użytkowania wieczystego w Polsce. Stanowią one odpowiedź na obserwowane od wielu lat zainteresowanie użytkowników wieczystych nabywaniem gruntów na własność, jak również orzecznictwo oraz wypowiedzi doktryny prawa kwestionujące niektóre cechy prawa użytkowania wieczystego. Zastrzeżenia co do racjonalności tego prawa są zgłaszane w odniesieniu do użytkowania wieczystego ustanowionego zarówno na cele niekomercyjne (np. garaże, zapewnienie obsługi komunikacyjnej lub technicznej nieruchomości), jak i na cele prowadzenia działalności gospodarczej (mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa).

Niepewność co do potencjalnych podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste lub w dalszej perspektywie odnośnie do przedłużenia umowy po upływie okresu trwania użytkowania wieczystego, powoduje, że w szczególności przedsiębiorcy manifestują obawy w zakresie celowości oraz bezpieczeństwa długofalowego inwestowania na gruntach będących przedmiotem użytkowania wieczystego. Bez zachęcającej perspektywy wzmocnienia prawa do gruntu, inicjatywy i działania przedsiębiorców na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste będą zanikać.

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 zlokalizowanych na gruntach publicznych, a w ujęciu globalnym wpłynie na wzrost potencjału gospodarczego kraju. W celu realizacji opisanych działań na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 16 listopada 2016 r. (protokół ustaleń nr 44/2016), przyjęto, że istnieje konieczność podjęcia prac legislacyjnych ukierunkowanych na systemową eliminację użytkowania wieczystego.

Pierwszym etapem założonej reformy jest ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2020 r. poz. 2040). Ustawa ta spowodowała przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność, co nastąpiło z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. i wykluczyła co do zasady ustanawianie nowych praw użytkowania wieczystego na takie cele, jako wyraz dążenia ustawodawcy do stopniowej eliminacji tego prawa.

Przedstawiony projekt zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw stanowi kolejny etap reformy użytkowania wieczystego, który ma na celu umożliwienie nabycia prawa własności użytkownikom wieczystym gruntów wykorzystywanych na cele inne niż mieszkaniowe, w tym przedsiębiorcom z uwzględnieniem reguł odpłatności zastosowanych w ramach instytucji uwłaszczenia ex lege, ale z zachowaniem zasady swobody umów.

W obowiązującym stanie prawnym przedsiębiorcy mają wprawdzie zapewnioną możliwość nabywania prawa własności użytkowanego wieczysto gruntu, jednak wynikająca z art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.) zasada ustalania odpłatności za nabycie gruntu wzbudziła zastrzeżenia. Z art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika bowiem jednoznacznie obowiązek stosowania przepisów o pomocy publicznej w odniesieniu do czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, jednakże zarówno w ocenie Komisji Europejskiej, jak i organów reprezentujących podmioty publiczne, w sprzeczności z tą zasadą pozostaje reguła określona w ww. art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami polegająca na zaliczaniu kwoty równej wartości prawa użytkowania wieczystego

nieruchomości na poczet ceny sprzedaży tej nieruchomości (ceny własności gruntu).

Z praktyki wynika, że opłaty za nabycie gruntu z zastosowaniem mechanizmu odpłatności określonego w obowiązującym art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami (cena gruntu pomniejszona o wartość prawa użytkowania wieczystego) sięgają szacunkowo poziomu od kilku do kilkudziesięciu procent wartości rynkowej gruntu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnoszono natomiast, że na gruncie szerokiej praktyki należność właściciela gruntu po skompensowaniu wartości prawa użytkowania wieczystego odpowiada średnio 14–20% wartości gruntu. Jednak od kilku lat, z uwagi na zgłoszone przez Komisję Europejską zastrzeżenia oraz prowadzone przez stronę polską negocjacje w sprawie wypracowania optymalnego dla uczestników obrotu mechanizmu odpłatności, organy sygnalizowały, że w większości przypadków wstrzymują się z rozpatrywaniem wniosków użytkowników wieczystych będących przedsiębiorcami do czasu uchwalenia nowych przepisów. Z uwagi na powyższe okoliczności liczba zawieranych w ostatnich latach umów sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego była niewielka. Z danych przekazanych przez Wojewodów wynika, że w latach 2015–2021 zostało zawartych jedynie około 430 umów sprzedaży gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego będącego przedsiębiorcą. Co istotne w oczekiwaniu na rozstrzygnięcia uzgodnień z Komisją Europejską w większości przypadków Wojewodowie zalecali starostom ustalanie ceny sprzedaży gruntu na poziomie, który eliminowałby ryzyko uprzywilejowania przedsiębiorcy. W większości przypadków cena sprzedaży ustalana była na poziomie wartości rynkowej gruntu, bądź uwzględniała „utracone” dochody z opłat za użytkowanie wieczyste.

Zastrzeżenia wobec zasady ustalania ceny sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego będącego przedsiębiorcą określonej w art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami przedstawiciele Komisji Europejskiej zgłosili już w 2014 r. Wątpliwości te były następnie podtrzymywane w szeregu uzgodnień i wyjaśnień, a także propozycji przedkładanych przez stronę polską w procedurze prenotyfikacji. W ocenie Komisji dotychczasowy użytkownik wieczysty nabywa bez zachowania procedury przetargowej pełną własność gruntu, nie obciążoną żadnym prawem, więc powinien zapłacić pełną wartość rynkową gruntu. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej wyrażonymi w sekcji 4.2 Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu (Dz. Urz. UE C 262 z 19 lipca 2016 r.), poświęconej testowi prywatnego inwestora, w celu wyeliminowania konieczności stosowania przepisów o pomocy publicznej przy sprzedaży nieruchomości publicznych bez przetargu, w celu ustalenia wartości rynkowej nieruchomości, należy przeprowadzić jej wycenę przez niezależnego rzeczoznawcę (pkt 103 sekcji 4.2.3.2 Zawiadomienia Komisji). Zbycie nieruchomości publicznej po cenie niższej niż rynkowa powoduje konieczność zastosowania przepisów o pomocy publicznej. Zatem wszelkie odliczenia od wartości rynkowej, w tym też wartość prawa użytkowania wieczystego lub przyznawane bonifikaty, stanowią pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcy przez Państwo, dlatego powinny podlegać reżimowi przepisów o pomocy publicznej. Wszystkie udzielone preferencje o wartości przekraczającej limit pomocy *de minimis* stanowią niedozwoloną pomoc publiczną. Ocena ta obliguje do wprowadzenia odmiennych od dotychczasowych zasad odpłatności za nabycie gruntów publicznych, uwzględniających ich wartość rynkową oraz wymagane oprocentowanie płatności w przypadku jej rozłożenia w czasie.

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 w procedurze prenotyfikacyjnej. Rozwiązania zawarte w przedkładanym projekcie zostały poddane ocenie Komisji i uwzględniają sformułowane wytyczne. Zaproponowano mechanizm wiążący ustalenie ceny sprzedaży gruntu na rzecz przedsiębiorcy z zasadami udzielania pomocy *de minimis*. Istotnym elementem, jaki miał wpływ na formułowanie nowej zasady, była konieczność zachowania spójności z zasadami odpłatności przyjętymi w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, gdyż beneficjentami tych rozwiązań byli również przedsiębiorcy, a więc kolejne grupy przedsiębiorców powinny nabywać grunty na tych samych zasadach odpłatności.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Doświadczenia z I etapu reformy w praktycznym stosowaniu zasad przekształcenia użytkowania wieczystego na gruntach mieszkaniowych pozwoliły na sformułowanie wniosku o możliwości przyjęcia zasadniczej koncepcji odpłatności funkcjonującej już od 2019 r. także w odniesieniu do gruntów innych niż mieszkaniowe zbywanych w procedurze cywilnej, w tym na rzecz przedsiębiorców w sposób zgodny z zasadami udzielania pomocy publicznej.

Proponowane rozwiązanie polega na zastosowaniu mechanizmów rynkowych przy ustalaniu ceny nabycia prawa własności gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Projekt przewiduje zmianę zasady zawartej w art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami określającej mechanizm płatności za nabycie prawa własności przez odejście od zasady zaliczania na poczet ceny rynkowej gruntu wartości prawa użytkowania wieczystego. Jak wyżej wspomniano projektowana, nowa zasada odpłatności została opracowana z wykorzystaniem modelu cyklicznej odpłatności przyjętego już w pierwszym etapie reformy użytkowania wieczystego, tj. w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Ustawa ta przekształciła użytkowanie wieczyste w prawo własności gruntów mieszkaniowych z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. za odpłatnością na poziomie sumy 20 opłat rocznych wnoszonych dotychczas

za użytkowanie wieczyste i będących pochodną wartości rynkowej. Oparcie zasady odpłatności o regułę już funkcjonującą w systemie zapewni spójny i sprawiedliwy mechanizm odpłatności za grunt, który w konsekwencji umożliwi ewolucyjne, stopniowe wygaszanie prawa użytkowania wieczystego.

W związku z tym dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej na nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste zaproponowano, tak jak w pierwszym etapie reformy, aby cena nieruchomości była ustalana jako dwudziestokrotność dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, przy czym umożliwiono sporządzenie aktualnej wyceny dla potrzeb ustalenia ceny gruntu.

W zależności od obowiązującej stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, określonej stosownie do wskazanego w umowie celu (1%, 2%, 3% lub inna) użytkownik zapłaci za własność gruntu równowartość 20%, 40%, 60% lub więcej aktualnej na dzień nabycia wartości rynkowej gruntu.

Zasada odpłatności dla przedsiębiorców – użytkowników wieczystych prowadzących działalność gospodarczą – została opracowana w oparciu o koncepcję wielokrotności (co najmniej 20-krotności) dotychczasowej opłaty rocznej, ale z uwzględnieniem zakazu udzielania niedozwolonej pomocy publicznej. Uwzględniając sygnalizowaną przez Komisję Europejską potrzebę zapewnienia rynkowych warunków transakcji projektowane przepisy przyznają swobodę stronom umowy zawieranej z przedsiębiorcą zarówno w odniesieniu do decyzji o zawarciu umowy sprzedaży (cywilnoprawny tryb sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego), jak i niezbędną swobodę w negocjowaniu i ustalaniu ceny zbywanej nieruchomości do poziomu wartości rynkowej gruntu. Zarówno właściwy organ, reprezentujący właściciela nieruchomości, jak i dotychczasowy użytkownik wieczysty, będą mieli swobodną możliwość oceny zasadności zawarcia umowy w okolicznościach danej sprawy. Użytkownik wieczysty będzie miał możliwość wnioskować o nabycie zajmowanej nieruchomości w dowolnym momencie, uzależniając decyzję o złożeniu wniosku o nabycie od aktualnych możliwości finansowych, albo zamiarów inwestycyjnych, a właściwy organ będzie miał możliwość oceny planowanego działania polegającego na trwałym wyzbyciu się nieruchomości z punktu widzenia interesów jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Projektowana reguła odpłatności dla przedsiębiorców opiera się na:

- 1) ustalaniu **ceny nabycia gruntu jako wielokrotności dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste (sumy opłat)**, z równoczesnym zapewnieniem ustalenia opłaty rocznej na podstawie wartości rynkowej nieruchomości aktualnej na dzień sprzedaży gruntu – właściwy organ (właściciel gruntu) będzie miał możliwość zaproponowania przedsiębiorcy ceny gruntu odpowiadającej sumie co najmniej 20 dotychczasowych opłat rocznych, ale nie przekraczającej wartości rynkowej,
- 2) udzieleniu pomocy publicznej w ramach limitu pomocy *de minimis*, w wysokości odpowiadającej dodatniej różnicy pomiędzy wartością rynkową gruntu i ustaloną przez strony ceną nabycia gruntu, co wyeliminuje niedozwoloną pomoc publiczną w przypadku, gdy cena zostanie wynegocjowana poniżej wartości rynkowej,
- 3) ustaleniu dopłaty w przypadku, gdy różnica pomiędzy wartością rynkową gruntu i ustaloną przez strony ceną nabycia gruntu przekracza dostępny dla danego przedsiębiorcy poziom pomocy *de minimis*, co zapewni zgodność mechanizmu odpłatności z wytycznymi Komisji Europejskiej wyrażonymi w sekcji 4.2 Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu (Dz. Urz. UE C 262 z 19 lipca 2016 r.), że „*zbycie nieruchomości publicznej po cenie niższej niż rynkowa powoduje konieczność zastosowania przepisów o pomocy publicznej*”,
- 4) rozłożeniu – na wniosek nabywcy – ceny nabycia gruntu, jak również ustalonej dopłaty na oprocentowane raty, co pozwoli złagodzić obciążenie finansowe nabywcy, szczególnie w przypadku przedsiębiorców użytkujących grunty o wysokich wartościach rynkowych, a zbywcy (samorządowi, Skarbowi Państwa) zapewni stałe, okresowe dochody.

Zaproponowany mechanizm ustalania odpłatności za nabycie gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej pozwoli wynegocjować cenę, w taki sposób aby zminimalizować wysokość pomocy publicznej udzielanej w ramach limitu *de minimis*. W przypadku przedsiębiorców, którzy mają wykorzystany limit pomocy lub wartość udzielonej pomocy przekroczy dostępny limit organ będzie ustalał w formie decyzji administracyjnej dopłatę do wartości rynkowej bądź po prostu przyjmie cenę na poziomie wartości rynkowej gruntu.

W przypadku rozłożenia ceny na raty, co stanowi w świetle testu prywatnego inwestora korzyść dla przedsiębiorcy, projekt zakłada oprocentowanie rat oparte o stopę referencyjną, co wyeliminuje udzielanie niedozwolonej pomocy publicznej w formie płatności ratalnej. Jest to stopa oprocentowania wykorzystywana do obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w takich formach jak: pożyczka, odroczenie terminu płatności, rozłożenie płatności na raty. Do dnia 30 czerwca 2008 r. była ona okresowo ustalana przez Komisję Europejską na podstawie obiektywnych kryteriów i publikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W związku ze zmianą metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych, ogłoszonej w Komunikacie Komisji Europejskiej, od dnia 1 lipca 2008 r. Komisja nie publikuje już stopy referencyjnej tylko tzw. stopę bazową, która stanowi podstawę do obliczenia stopy referencyjnej. Stopę referencyjną, w zależności od zastosowania, ustala się poprzez dodanie do podanej stopy bazowej odpowiedniej marży określonej w Komunikacie Komisji Europejskiej.

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 odroczonych płatności nie nalicza się odpowiednich odsetek rynkowych.”.

Projekt zawiera również zmianę do art. 17b ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2020 poz. 2243 z późn. zm), która reguluje zasady zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odwołuje się do zasady określonej w obowiązującym art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tym samym, w konsekwencji zmiany zasady wyrażonej w art. 69, dla zapewnienia spójności systemu zbywania gruntów na rzecz użytkowników wieczystych w Polsce projekt obejmuje również nowelizację ww. ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Inne ustawy regulujące zasady zbywania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobów publicznych (Lasy Państwowe, Agencja Mienia Wojskowego) odwołują się ogólnie do przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, więc nie ma potrzeby dokonywania zmian konkretnych przepisów w tych ustawach.

Oparte o jednakowe założenie zasady nabywania praw własności do gruntów publicznych użytkowanych wieczyście zapewnią spójny system regulacji prawnych umożliwiający ewolucyjne, stopniowe wygaszanie praw użytkowania wieczystego. Natomiast w wymiarze społecznym uzyskanie prawa własności do gruntu wzmocni poczucie stabilizacji prawnej obywateli użytkujących i gospodarujących na gruntach dotychczas publicznych, bowiem wyeliminuje czasowy charakter prawa. Jednocześnie ograniczy obciążenie ekonomiczne w postaci obowiązku ponoszenia przez kilkadziesiąt lat opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, a także wyeliminuje obawy o zaskakujące podwyżki opłat rocznych.

Jedynym wyjątkiem jaki wprowadza projektowana ustawa w generalnej, systemowej zasadzie odpłatności za grunt nabywany przez użytkownika wieczystego przewidzianej w niniejszym projekcie ustawy jest wyłączenie tej nowej zasady wobec określonej grupy użytkowników wieczystych, którym ustawodawca przyznał wiele lat temu roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a mianowicie osób fizycznych będących 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 ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314), projekt przewiduje w tej ustawie pozostawienie obowiązującej zasady zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet ceny nabycia nieruchomości, ale wprowadza jednocześnie termin na zgłoszenie roszczenia na tej zasadzie określony na dzień 31 grudnia 2025 r. (szersze wyjaśnienie w uzasadnieniu projektu). Założonym efektem takiego rozwiązania jest definitywne zamknięcie okresu przejściowego, w którym będzie obowiązywała dotychczasowa zasada ustalania odpłatności za przekształcenie i w konsekwencji dalsze kompleksowe stosowanie w systemie prawnym nowej zasady odpłatności, będącej przedmiotem niniejszego projektu.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Instytucja użytkowania wieczystego nie występuje w krajach członkowskich OECD/UE. Podobne do użytkowania wieczystego formy długookresowego władania gruntami funkcjonują w niektórych krajach Europy, przy czym korzystanie z gruntu nie wpływa na ewentualną możliwość nabycia gruntu na własność na preferencyjnych warunkach. W tym kontekście projektowane przepisy uwzględniające zasady udzielania pomocy publicznej przy ustalaniu odpłatności za nabycie gruntu są zgodne z regulacjami formułowanymi na gruncie systemów prawnych innych państw europejskich.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Użytkownicy wieczyści gruntów	ok. 500 tys. (liczba nieruchomości, w tym samodzielnych lokali w budynkach niemieszkalnych)	Ministerstwo Sprawiedliwości	Możliwość nabycia prawa własności nieruchomości, w stosunku do nieruchomości użytkowanej wieczyście. Uzyskanie silnego prawa do gruntu, wzmocnienia poczucia stabilizacji prawnej.
Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego	ok. 550 tys. ha powierzchni nieruchomości	Krajowe Zestawienie Gruntów GUGiK, według stanu na 1 stycznia 2021 r.	Możliwość podjęcia decyzji o trwałym wyzbyciu się własności nieruchomości na

			rzecz dotychczasowego użytkownika wieczystego. Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego będą miały zapewnione dochody z tytułu sprzedaży gruntu. Wzrost działań inwestycyjnych na gruntach sprzedanych na rzecz ich użytkowników wieczystych.
Urzędy organów reprezentujących Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami	380 starostw powiatowych – obsługujących starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej i zarządy powiatów 16 urzędów marszałkowskich - obsługujących zarządy województw 2477 urzędów gmin – obsługujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast	Główny Urząd Statystyczny	Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej. Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty. Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i> ustalenie wysokości dopłaty do ceny rynkowej nieruchomości.
Sądy rejonowe prowadzące wydziały ksiąg wieczystych	303		Dokonywanie wpisów w księgach wieczystych wynikających ze zmiany właściciela gruntu. Ustanowienie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu sprzedaży nieruchomości. Wykreślenie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu sprzedaży nieruchomości.
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	17 oddziałów W Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa znajduje się 52 540 tys. ha nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, co stanowi 3,86% wszystkich gruntów Zasobu.	Dane według stanu na 31 grudnia 2020 r. od Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej. Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty. Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i>

			ustalenie wysokości dopłaty do ceny rynkowej nieruchomości.
Agencja Mienia Wojskowego	10 oddziałów. Powierzchnia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobu Agencji Mienia Wojskowego – łącznie ok. 63 ha.	Dane wg stanu na 30 kwietnia 2021 r. – Agencja Mienia Wojskowego za pośrednictwem Ministerstwa Obrony Narodowej	Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej. Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty. Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i> ustalenie wysokości dopłaty do ceny rynkowej nieruchomości.
Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe (w zakresie gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, o których mowa w art. 38d ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463 z późn. zm.), w stosunku do których Lasy Państwowe ustanowiły lub ustanowią w przyszłości użytkowanie wieczyste)	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych oraz 17 Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych Wg danych z sierpnia 2021 r. w latach 1997 – 2021 wystąpiły dwa przypadki oddania gruntów PGL LP w użytkowanie wieczyste – na rzecz jednostki samorządu terytorialnego i na rzecz PKP PLK S.A.		Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej. Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty.

Stosownie do § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”. Projekt zostanie przesłany do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Z uwagi na oddziaływanie na jednostki samorządu terytorialnego projekt zostanie przesłany do zaopiniowania przez organizacje skupiających samorządy, a następnie przedłożony do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

[illegible]

JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Źródła finansowania													
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projekt nie spowoduje ujemnych skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa (nie powoduje wydatków), ponieważ wprowadzane zasady opierają się na swobodzie woli organu co do sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego. Rozważając wniosek o nabycie właściwe organy będą uwzględniały różne aspekty, w tym lokalne uwarunkowania i potrzeby regionu (np. potrzeba wzmocnienia praw do gruntów na rzecz inwestorów, w celu ożywienia gospodarczego regionu), przy uwzględnieniu interesu publicznego i zasady racjonalnego gospodarowania zasobem nieruchomości publicznych, w sposób zabezpieczający rezerwy gruntów pod realizację celów publicznych i budownictwo mieszkaniowe. W tym kontekście niewątpliwie istotne będzie uwzględnianie następujących okoliczności: 1) stan realizacji celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste – analiza czy cel umowy został zrealizowany (np. dokonano zabudowy), czy grunt jest użytkowany zgodnie z celem, a działania podejmowane przez użytkownika rokuja na dalsze stabilne wykorzystanie gruntu zgodnie z jego przeznaczeniem; 2) liczba lat pozostałych do upływu okresu użytkowania wieczystego oraz stan zagospodarowania gruntu – 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 Skarb Państwa poniesie koszty związane z wynagrodzeniem za naniesienia w przypadku wygaśnięcia umowy; 3) potencjał inwestycyjny gruntu na potrzeby realizacji celów publicznych lub budownictwa mieszkaniowego, w przypadku założenia, że umowa użytkowania wieczystego wygaśnie w związku z upływem okresu, na jaki została zawarta. Niezależnie od powyższego kluczowe znaczenie dla podjęcia decyzji o sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego będącego przedsiębiorcą ma ocena zgodności zamierzonej sprzedaży z zasadami udzielania pomocy publicznej. Z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. 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. Podjęcie decyzji i wystąpienie z wnioskiem o nabycie prawa własności gruntu zależać więc będzie od kondycji finansowej użytkowników wieczystych. Jednocześnie projektowane przepisy nie określają ram czasowych obowiązywania regulacji, zatem sprzedaż gruntu na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych będzie rozłożona w dłuższym okresie czasu. Ponadto cena będzie przedmiotem negocjacji między stronami, w przypadku gdy nabywcą jest przedsiębiorca. W związku z powyższymi czynnikami, które cechuje indywidualny charakter, a także nieprzewidywalnością liczby zawartych umów sprzedaży nieruchomości, brak jest możliwości oszacowania w okresie najbliższych 10 lat wysokości dochodów, które mogą być udziałem samorządów i Skarbu Państwa. Można jedynie przypuszczać opierając się o obserwację sygnałów od obywateli, że większość użytkowników wieczystych (szczególnie przedsiębiorców) będzie chciała skorzystać z projektowanych regulacji. Można zakładać, że nabyciem na własność będą głównie zainteresowani użytkownicy wieczyści terenów przemysłowych, gruntów zurbanizowanych w trakcie zabudowy, terenów rekreacyjno-wypoczynkowych i innych terenów zabudowanych oraz gruntów leśnych i rolnych zabudowanych. Szacuje się, że grunty te stanowią ok. 250 tys. ha, tj. ok. 50% ogólnej powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, która wynosi 549 187 ha (dane z Krajowego Zestawienia Gruntów GUGiK). Nie jest jednak możliwe oszacowanie wartości rynkowej tych nieruchomości, a tym samym trudno oszacować potencjalne dochody z ich zbycia na rzecz użytkowników wieczystych. Podsumowując - nie jest możliwe oszacowanie wpływu wejścia w życie projektowanych przepisów na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.												

	W celu zapewnienia rynkowych mechanizmów przekształcenia prawa do gruntu w projekcie przewidziano oprocentowanie płatności rozłożonej w czasie stopą referencyjną, która wykorzystywana jest do obliczania wartości pomocy publicznej. Rozłożenie na raty należności publicznych nie stanowi pomocy publicznej, jeśli jest oprocentowane na poziomie rynkowym, czyli o ile podmiot publiczny działa według zasad, którymi w podobnych warunkach kierowałby się wierzyciel prywatny. 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 2008/C 14/02. W ten sposób samorządy i Skarb Państwa będą miały zapewnione rynkowe oprocentowanie płatności odroczonych w czasie, co zapewni cykliczne zasilanie budżetów w określonym czasie.
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Proponowane rozwiązania przyczynią się do wzmocnienia poczucia stabilizacji prawnej właścicieli nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w tym przedsiębiorców, bowiem wyeliminują czasowy charakter prawa. Jednocześnie ograniczy obciążenie 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.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		jw. opis w pkt 6						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☒ nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz: Rozwiązania zaproponowane w projekcie nie wpłyną na dodatkowe obciążenia sądów wieczystoksięgowych ani urzędów jednostek samorządu terytorialnego i starostw powiatowych, oddziałów Agencji Mienia Wojskowego, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, PGL – Lasów Państwowych (w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa),

ponieważ nabycie gruntu następuje na zasadzie dobrowolnej umowy, z zachowaniem zasady swobody umów. Organ nie jest zatem związany wnioskiem, ani nie ma co do zasady ustawowego terminu na jego rozpatrzenie. Z uwagi na dobrowolność złożenia wniosku o nabycie gruntu w każdym czasie w okresie trwania prawa użytkowania wieczystego nie będzie skumulowania liczby wniosków. Ponadto nie wszystkie złożone wnioski będą rozpatrzone pozytywnie, więc nie wszystkie sprawy rozpatrywane przez organy zakończą się zawarciem umowy, a w konsekwencji nie będzie kumulacji i obciążenia sądów i organów wnioskami o wpis do ewidencji gruntów i budynków oraz wpis w księdze wieczystej.

9. Wpływ na rynek pracy

Uzyskanie stabilnego i silnego prawa do gruntu zachęci obywateli, a w szczególności przedsiębiorców do inwestowania na gruntach, a w ujęciu globalnym wpłynie na wzrost potencjału gospodarczego kraju, a tym samym będzie miało korzystny wpływ na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne	☐ demografia	☐ informatyzacja
☒ sytuacja i rozwój regionalny	☒ mienie państwowe	☐ zdrowie
☐ inne:		

Omówienie wpływu	Wpływ na sytuację i rozwój regionalny – 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. Wpływ na mienie państwowe – projektowane regulacje mogą wpłynąć na zmniejszenie powierzchni gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i samorządów, ponieważ projekt przewiduje możliwość podjęcia decyzji o trwałym wyzbyciu się własności nieruchomości stanowiących własność publiczną na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych. Jednak zapewnienie w projekcie możliwości ustalenia ceny na poziomie rynkowym zapewni organom publicznym dochody na odpowiednim poziomie, które będą mogły stanowić podstawę podejmowania inwestycji na rzecz ogółu społeczności lokalnej.
------------------	---

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów projektu będzie przeprowadzona po dwóch latach od dnia wejścia w życie nowej zasady odpłatności poprzez zebranie danych o liczbie zawartych transakcji metodą ankiety, za pośrednictwem wojewodów. Analiza oczekiwanych skutków ustawy nastąpi również na podstawie porównania zmniejszenia powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, w stosunku do powierzchni gruntów wykazanej w Krajowym Zestawieniu Gruntów GUGIK według stanu na 1 stycznia 2021 r.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

brak