

## 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 surogatu 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). Wprawdzie po 1990 r. użytkowanie wieczyste nabrało nowego charakteru, gdyż po dopuszczeniu nabywania własności od Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego korzystanie z formy prawnej jaką jest użytkowanie wieczyste przestało być koniecznością dla osób fizycznych, jednak nie zakończyło to dyskusji nad zasadnością utrzymywania użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych na cel mieszkaniowy, a nawet nad usunięciem z polskiego systemu prawnego tej formy korzystania z gruntów.

Od wielu lat są prowadzone szerokie analizy i podejmowane działania zmierzające do systemowej eliminacji użytkowania wieczystego z polskiego systemu prawnego. Stanowią one odpowiedź na obserwowany w ostatnich latach wzrost zainteresowania użytkowników wieczystych nabywaniem gruntów na własność. Dotyczy to zarówno gruntów użytkowanych na cele niekomercyjne (np. zabudowanych garażami, zapewniających obsługę komunikacyjną, techniczną nieruchomości), jak i gruntów oddanych na cele prowadzenia działalności gospodarczej (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 znaczącego inwestowania na gruntach będących przedmiotem użytkowania wieczystego. Bez zachęcającej perspektywy wzmocnienia prawa do gruntu inicjatywy i działania przedsiębiorców na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste

mogą 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 i regionów skupionych wokół tych przedsiębiorstw, 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 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., z równoczesnym zakazem ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe (z wyjątkiem realizacji roszczeń spółdzielni mieszkaniowych o ustanowienie tego prawa) oraz – w odniesieniu do gruntów, na których proces zabudowy jest w toku – wprowadziła mechanizm uwłaszczenia z chwilą oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. Rezultatem takich rozwiązań jest stopniowa eliminacja użytkowania wieczystego ustanowionego na cele mieszkaniowe z systemu prawnego oraz z obrotu gospodarczego.

Doświadczenie stosowania w praktyce przewidzianej w ww. ustawie zasady odpłatności za przekształcenie użytkowania wieczystego z mocy prawa pozwoliły na sformułowanie wniosku o możliwości kontynuowania koncepcji odpłatności, opartej o cenę ustaloną jako wielokrotność dotychczasowej opłaty rocznej, z możliwością rozłożenia płatności w czasie, w odniesieniu do sprzedaży gruntu w procedurze cywilnej na gruntach innych niż mieszkaniowe. Powyższe 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 dotyczący gruntów innych niż mieszkaniowe, 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 z uwzględnieniem reguł udzielania pomocy publicznej, ale przy zachowaniu zasady swobody zawarcia umowy pomiędzy podmiotem publicznym – właścicielem gruntu a dotychczasowym użytkownikiem wieczystym. Projekt adaptuje zatem istotę mechanizmu odpłatności za przekształcenie przyjętego już w systemie od 1 stycznia 2019 r., z uwzględnieniem specyfiki cywilnoprawnego trybu zawarcia umowy.

Zasadnicza zmiana dotyczy art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, 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 zastosowaniem 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 nabywca powinien zapłacić jego pełną wartość rynkową. Wszelkie odliczenia od tej wartości, w tym też wartość przysługującego nabywcy 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 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, co oznacza, że cena sprzedaży gruntów powinna być oparta na ocenie *ex ante* i wycenie niezależnego eksperta (rzecznymawcy majątkowego), co oznacza 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 trzy warunki powinny być spełnione, 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 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 podejścia 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 Wojewoda Wielkopolski w 2015 r. wprowadził zarządzeniem obowiązek zastosowania stopy procentowej w odniesieniu do nieuiszczonej w wyniku rozłożenia na raty części ceny nieruchomości sprzedawanych w drodze bezprzetargowej na rzecz użytkowników wieczystych prowadzących działalność gospodarczą, w takiej wysokości, aby koszt pozyskania przez przedsiębiorcę kapitału (nieuiszczonej części ceny nabycia prawa własności nieruchomości) był na poziomie rynkowym.

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 rozstrzygnięcia negocjacji z Komisją Europejską

decydowali się na czasowe wstrzymanie 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 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 nabywany przez użytkownika wieczystego będącego przedsiębiorcą. Istotnym elementem, jaki miał wpływ na formułowanie nowej zasady, było zachowanie spójności z zasadami odpłatności przyjętymi w pierwszym etapie reformy, gdyż beneficjentami tych rozwiązań byli również przedsiębiorcy. 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 dla przedsiębiorców reguła ta uwzględnia także wytyczne Komisji i specyfikę wynikającą z zasad udzielania pomocy publicznej na rzecz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Jak wyżej zasygnalizowano sprzedaż gruntów publicznych jest wolna od pomocy państwa, gdy jest przeprowadzona na normalnych warunkach rynkowych, a warunek ten wypełnia gwarancja dobrowolnej sprzedaży gruntu na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej na wniosek użytkownika wieczystego. Zgodnie bowiem z obowiązującą zasadą wyrażoną w art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomość gruntowa oddana w użytkowanie wieczyste może być sprzedana wyłącznie użytkownikowi wieczystemu. Tym samym zarówno właściwy organ reprezentujący właściciela nieruchomości, jak i dotychczasowy użytkownik wieczysty, będą mieli zagwarantowaną pełną autonomię w zakresie przystępowania do zawarcia umowy. Użytkownik wieczysty będzie miał możliwość ubiegać się o nabycie zajmowanej nieruchomości bez ograniczenia w czasie, uzależniając decyzję od

aktualnych możliwości finansowych, albo zamiarów inwestycyjnych, a właściwy organ będzie miał możliwość oceny zasadności wyzbycia się własności nieruchomości z punktu widzenia interesów jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Należy zatem podkreślić, że przepisy gwarantują zarówno właścicielowi gruntu, jak i użytkownikowi wieczystemu, swobodę podjęcia decyzji o zawarciu umowy, a tym samym o zastosowaniu nowej (projektowanej) zasady odpłatności za sprzedaż gruntu. Właściwe organy wykonawcze i stanowiące przy pełnej swobodzie w podejmowaniu rozstrzygnięć o sposobie rozpatrzenia wniosku użytkownika wieczystego, zobligowane są jednak do poszanowania zasady prawidłowej gospodarki, gdyż decyzje te mają wpływ na trwałe uszczuplenie publicznego zasobu nieruchomości. Organy mogą kierować się potrzebami społeczności lokalnej lub szeroko pojętym interesem publicznym np. potrzebą zabezpieczenia rezerwy terenów pod realizację celów publicznych i budownictwo mieszkaniowe, mogą również 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 rokuje 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.

Konsekwencją zmiany zaproponowanej w art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zawarta w projekcie zmiana do art. 17b ust. 4 ustawy z dnia 19

października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 2243 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”, 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.

Wyjątkiem od nowej zasady odpłatności przy nabywaniu własności gruntu są przypadki realizacji roszczeń użytkowników wieczystych, którym zostały one wiele lat temu przyznane ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314), zwaną dalej „ustawą o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości”. Co do zasady uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w tym trybie 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 projekt przewiduje utrzymanie obowiązującej zasady zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet należności za grunt, ale wprowadza jednocześnie termin do zgłoszenia roszczenia do końca 2025 r.

Podsumowując, należy skonkludować, że zmiana przepisów polegać będzie 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 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.

## **II. Rozwiązania szczegółowe:**

Projekt przewiduje nowelizację przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.), nowelizację ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314) oraz ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 2243 z późn. zm.).

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

**1) w art. 10 ust. 5** – doprecyzowano źródła prawa europejskiego, z którego wywodzą się zasady udzielania pomocy publicznej. Nowelizowany przepis wskazuje jednoznacznie podstawy prawne, w których określono warunki udzielania pomocy *de minimis*. Zgodnie z propozycją są to:

- 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).

**2) w art. 32 dodano ust. 1b** - przepis zawiera upoważnienie dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i wojewodów do podejmowania uchwał i zarządzeń określających szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości na

rzecz użytkowników wieczystych. 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 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. Organy stanowiące, określając warunki sprzedaży mogą kierować się np. potrzebami społeczności lokalnej, szeroko pojętym interesem publicznym bądź potrzebą zabezpieczenia rezerwy terenów pod realizację celów publicznych i budownictwo mieszkaniowe.

**3) w art. 69** – wprowadzono nowy mechanizm ustalania ceny za nabycie prawa własności gruntu publicznego przez użytkownika wieczystego, który nie wykorzystuje nieruchomości 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. 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.

Jednocześnie przepis przesądza, że koszty sporządzenia operatu szacunkowego ponosi użytkownik wieczysty.

Uwzględniając jednak okoliczność, że w określonych przypadkach i regionach kraju ceny nieruchomości nie ulegają znaczącym zmianom, a tym samym nie jest w takich sytuacjach uzasadnione ponoszenie kosztów nowych wycen gruntów, w art. 69 ust. 3 umożliwiono zracjonalizowanie procesu ustalania ceny poprzez ograniczenie kosztów związanych z koniecznością dokonania wyceny, w określonych przypadkach. Jeżeli nie wcześniej niż w okresie dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o nabycie nieruchomości gruntowej była dokonana aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, dla ustalenia ceny gruntu będzie można przyjąć wartość nieruchomości, która była podstawą ustalenia zaktualizowanej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu tej wyceny dla

potrzeb określenia ceny gruntu organ powinien rozważyć, czy odpowiada ona aktualnej wartości gruntu oraz uwzględniać potencjalną korzyść dla zbywcy, wynikającą m.in. ze spodziewanych kosztów zlecenia kolejnego operatu szacunkowego.

Wyłącznej woli nabywcy pozostawiono natomiast w art. 69 ust. 4 możliwość ubiegania się o rozłożenie ceny na raty. Podobnie jak przepis ust. 2 i 3 projektowanego art. 69, również ta regulacja jest wspólna zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej. Roszczenie o rozłożenie ceny na raty, odmienne od fakultatywnej formy i okresu 10 letniego, przewidzianych w obowiązującym art. 70 ust. 2 (zdanie pierwsze), jest uzasadnione ograniczeniem możliwości sprzedaży gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste gruntu na rzecz innej osoby niż użytkownik wieczysty. Konsekwencją tej fundamentalnej w polskim systemie prawnym zasady jest możliwość przyznania nabywcy swoistych, szczególnych uprawnień, które przyznają mu szczególną pozycję w warunkach danej transakcji. Rozłożenie płatności ceny w czasie, nie dłużej niż na 20 lat, jest niezwykle istotne dla nabywców, gdyż umożliwi szczególnie przedsiębiorcom dostosowanie obciążenia finansowego wynikającego z nabycia gruntu do ich aktualnej sytuacji ekonomicznej.

Należy natomiast zauważyć, że możliwość wnioskowania przez podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej o ratalną płatność ceny, będzie skutkowałą utrzymaniem zasadniczo podobnych obciążeń jak w przypadku zobowiązań z tytułu użytkowania wieczystego, co w konsekwencji złagodzi do minimum obciążenie finansowe nabywcy.

W przypadku rozłożenia ceny na raty zastosowanie znajdzie obowiązująca już norma art. 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami (za wyjątkiem opisanym powyżej co do liczby lat okresu płatności ratalnej i fakultatywności tej formy). Zatem zastosowanie znajdą obowiązujące już obecnie 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).

**4) po art. 69 zaproponowano dodanie art. 69a** – przepis jest dedykowany użytkownikom wieczystym będącym przedsiębiorcami i określa zasady ustalania ceny,

w sposób zapewniający poszanowanie zasad udzielania pomocy publicznej i uwzględniający wskazówki Komisji Europejskiej.

Zasada ustalania ceny dla osób prowadzących działalność gospodarczą została opracowana również w oparciu o koncepcję jej wymiaru określanego jako wielokrotność dotychczasowej opłaty rocznej, przy uwzględnieniu zakazu udzielania niedozwolonej pomocy publicznej i konieczności stosowania zasad odpłatności dla przedsiębiorców pod względem spełnienia „testu prywatnego inwestora”.

Projekt przyznaje 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 zgodnie z zasadami wyceny będzie gwarantem ukształtowania 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 w formie decyzji administracyjnej dopłatę do wartości rynkowej bądź przyjmie cenę na poziomie wartości rynkowej gruntu.

Projektowany art. 69a w ust. 2–5 szczegółowo opisuje mechanizm obliczania wartości pomocy publicznej udzielonej w związku z nabyciem nieruchomości od podmiotu publicznego za ceną niższą niż wartość rynkowa, a także określa 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 **dodatnia** różnica pomiędzy kwotą stanowiącą co najmniej równowartość wartości rynkowej gruntu, przyjętej w celu ustalenia opłaty a ceną, którą zapłaci nabywca (sumą opłat

rocznych wnoszonych przez okres co najmniej 20 lat). W przypadku, gdy różnica tych elementów będzie dodatnia i wartość ta przekroczy dopuszczalny limit pomocy *de minimis* organ w drodze decyzji administracyjnej ustali wysokość dopłaty do kwoty stanowiącej podstawę ustalenia opłaty rocznej (dopłaty do wartości rynkowej gruntu). Tytułem przykładu: w razie przyjęcia przez strony odpłatności przez okres 20 lat, przy stawce procentowej 3% wartości rynkowej, zapłata ceny nabycia własności gruntu będzie związana z udzieleniem pomocy publicznej w wysokości 40% wartości rynkowej, ponieważ użytkownik wieczysty uzyskuje własność gruntu za cenę niższą niż wartość rynkowa. Przy negocjowaniu ceny jest zatem niezwykle istotne uwzględnienie aktualnej na dzień zbycia gruntu sytuacji przedsiębiorcy w zakresie dostępnego limitu pomocy *de minimis*. Jeżeli limit jest już wykorzystany, a przedsiębiorca chciałby uniknąć dopłaty, strony powinny tak kształtować cenę, aby odpowiadała wartości rynkowej.

**5) w art. 70 – dodanie ust. 5 w art. 70**, określającym w obecnym stanie prawnym zasady rozkładania na raty ceny nieruchomości sprzedawanej z zasobu publicznego, wynika z konieczności uwzględnienia wskazówek Komisji Europejskiej dotyczących zachowania rynkowych warunków transakcji.

Zaproponowano zatem uzupełnienie przepisu o zasady oprocentowania rat niespłaconej należności za nabycie gruntu w przypadku rozłożenia ceny na raty na wniosek przedsiębiorcy przy zastosowaniu oprocentowania stopą referencyjną, co wyeliminuje udzielanie 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 musiałyby 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).

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 aktualizacja odesłania zawartego w nowelizowanym przepisie.

Przepis **art. 3** projektu przewiduje zmiany do **ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości**. Na gruncie tej ustawy, która reguluje administracyjnoprawny tryb nabycia własności gruntu, 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, wobec czego 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 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 prowadziłyby 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 użytkowania wieczystego przysługującego uprawnionemu.

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.

Przepis **art. 4** reguluje sytuacje przejściowe.

Przepis **art. 5** 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 lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Rozwoju, Pracy 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 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 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 2018 r. poz. 362).

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.