



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM-0610-28-23

**Druk nr 3146**  
Warszawa, 5 kwietnia 2023 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o gospodarce  
nieruchomościami oraz niektórych innych  
ustaw.**

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Rozwoju i Technologii.

*Z poważaniem*

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4 w pkt 18 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 19 w brzmieniu:  
„19) działalności gospodarczej – należy przez to rozumieć działalność gospodarczą, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).”;
- 2) w art. 6 pkt 7 otrzymuje brzmienie:  
„7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;”;
- 3) w art. 10 w ust. 5 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:  
„Udzielenie pomocy publicznej wymaga spełnienia warunków udzielenia pomocy *de minimis*, określonych w obowiązujących aktach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy *de minimis*.”;
- 4) w art. 28 w ust. 2 dodaje się zdanie trzecie w brzmieniu:  
„W przypadku zbycia nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, rokowania przeprowadza się w formie pisemnej.”;
- 5) w art. 32:
  - a) w ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz ustawę z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego.

„Sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego nie może nastąpić przed upływem 10 lat od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.”,

b) po ust. 1a dodaje się ust. 1b i 1c w brzmieniu:

„1b. Wojewoda – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo odpowiednia rada albo sejmik – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego ustalają, odpowiednio w drodze zarządzenia albo uchwały, zasady przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste oraz szczegółowe wytyczne sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych, kierując się w szczególności:

- 1) potrzebami społeczności lokalnej oraz interesem publicznym, w tym potrzebą zapewnienia rezerw terenów na realizację celów publicznych i pod budownictwo mieszkaniowe;
- 2) ładem przestrzennym;
- 3) racjonalnością ekonomiczną;
- 4) stanem realizacji postanowień umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, w tym celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste;
- 5) okresem pozostałym do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste;
- 6) potencjałem inwestycyjnym nieruchomości gruntowej na potrzeby realizacji celów publicznych, budownictwa mieszkaniowego lub celów użyteczności publicznej.

1c. Przepisu ust. 1b nie stosuje się w odniesieniu do nieruchomości, którymi gospodaruje Agencja Mienia Wojskowego.”;

6) w art. 67 w ust. 3 po wyrazach „ust. 3a” dodaje się wyrazy „i art. 69”;

7) w art. 68 w ust. 3 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Cenę nieruchomości lub jej części wpisanych do rejestru zabytków obniża się na wniosek nabywcy o 50%.”;

8) art. 69 otrzymuje brzmienie:

„Art. 69. 1. Cenę nieruchomości gruntowej niewykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży. Przepisy art. 68 i art. 68a stosuje się odpowiednio.

2. Cenę nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, ustala się w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży, jednak nie wyższej niż wartość nieruchomości gruntowej określona na dzień zawarcia umowy sprzedaży.

3. Jeżeli dotychczas nie obowiązywała opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, właściwy organ ustala cenę, o której mowa w ust. 1 i 2, przyjmując stawkę procentową określoną w art. 72 ust. 3 stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej.”;

9) po art. 69 dodaje się art. 69a w brzmieniu:

„Art. 69a. 1. W przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień zawarcia umowy sprzedaży. Wartość pomocy publicznej odpowiada różnicy między wartością nieruchomości gruntowej a ceną tej nieruchomości.

2. W przypadku gdy wartość pomocy publicznej przekracza limit pomocy *de minimis*, pomocy udziela się do limitu i stosuje się dopłatę do wartości nieruchomości gruntowej przyjętej do ustalenia ceny. Wysokość dopłaty jest ustalana w umowie sprzedaży nieruchomości gruntowej.

3. Dopłata, o której mowa w ust. 2, może zostać uiszczona:

- 1) w pełnej wysokości w terminie 14 dni od dnia nabycia nieruchomości gruntowej;
- 2) w ratach rocznych płatnych przez okres nie dłuższy niż 20 lat, wnoszonych od roku następującego po roku nabycia nieruchomości gruntowej;

3) w kwocie pozostałej do spłaty w przypadku, o którym mowa w pkt 2, na wniosek nabywcy nieruchomości, złożony w każdym czasie trwania okresu, na jaki dopłata została rozłożona na raty.

4. Do dopłaty wnoszonej w formie rat przepis art. 70 ust. 3a stosuje się odpowiednio.”;

10) w art. 70 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W przypadku nieruchomości gruntowej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu, rozłożona na raty niespłacona część ceny podlega oprocentowaniu według stopy referencyjnej ustalonej zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE C 14 z 19.01.2008, str. 6).”;

11) w art. 194 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Członkom Komisji Odpowiedzialności Zawodowej przysługuje wynagrodzenie za przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego oraz zwrot kosztów podróży i noclegów związanych z udziałem w tym postępowaniu. Zwrot kosztów podróży i noclegów przysługuje członkom Komisji Odpowiedzialności Zawodowej także w przypadku udziału w posiedzeniach prezydium oraz posiedzeniach plenarnych Komisji. Przewodniczącemu Komisji przysługuje również dodatkowe miesięczne wynagrodzenie za kierowanie całokształtem spraw związanych z realizacją prac Komisji.”;

12) w art. 195 w ust. 2 dodaje się zdanie trzecie w brzmieniu:

„Obrońcy z urzędu przysługuje wynagrodzenie oraz zwrot kosztów podróży i noclegów związanych z udziałem w tym postępowaniu.”;

13) w art. 197 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) sposób i tryb przeprowadzania postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej, rodzaje i sposoby ustalania kosztów tego postępowania, organizację Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, rodzaje i sposoby ustalania kosztów jej funkcjonowania, wysokość wynagrodzenia i zwrotu kosztów podróży i noclegów członków Komisji Odpowiedzialności Zawodowej i obrońców z urzędu oraz sposoby ich ustalania, a także wysokość dodatkowego miesięcznego wynagrodzenia Przewodniczącego Komisji.”;

14) po dziale VI dodaje się dział VIa w brzmieniu:

## „DZIAŁ VIA

Przepisy epizodyczne dotyczące roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego

Art. 198g. 1. Użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu może wystąpić z żądaniem sprzedaży tej nieruchomości na jego rzecz.

2. Żądanie sprzedaży, o którym mowa w ust. 1, nie przysługuje:

- 1) jeżeli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste po dniu 31 grudnia 1997 r.;
- 2) jeżeli użytkownik wieczysty nie wykonał zobowiązania określonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste;
- 3) w odniesieniu do gruntów położonych na terenie portów i przystani morskich w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2022 r. poz. 1624 oraz z 2023 r. poz. 261);
- 4) jeżeli grunt jest wykorzystywany na prowadzenie rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073);
- 5) w odniesieniu do nieruchomości gruntowej niezabudowanej.

3. Nie zawiera się umowy sprzedaży nieruchomości, o której mowa w ust. 1, jeżeli toczy się postępowanie o rozwiązanie umowy o oddanie tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

4. Przepisy ust. 1–3 stosuje się odpowiednio do użytkowania wieczystego powstałego w inny sposób niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego.

Art. 198h. 1. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa cenę nieruchomości ustala się:

- 1) w przypadku zapłaty ceny jednorazowo – jako dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży;
- 2) w przypadku rozłożenia ceny na raty – jako dwudziestopięciokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży.

2. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży, jednak nie wyższej niż wartość nieruchomości gruntowej.

3. Jeżeli w dniu wystąpienia z żądaniem zawarcia umowy nie obowiązywała opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo toczy się postępowanie w sprawie aktualizacji stawki procentowej opłaty rocznej, właściwy organ ustala cenę, o której mowa w ust. 1 i 2, przyjmując stawkę procentową określoną w art. 72 ust. 3 stosownie do celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej.

Art. 198i. 1. Odpowiednia rada albo sejmik w terminie 4 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu określi, w drodze uchwały, szczegółowe warunki sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych albo zobowiąże, w drodze uchwały, organ wykonawczy do indywidualnego określania tych warunków w drodze zarządzenia.

2. W razie niepodjęcia uchwał w terminie, o którym mowa w ust. 1, przepis art. 198h ust. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 198j. 1. Jeżeli w okresie 12 miesięcy przed dniem wejścia w życie niniejszego przepisu użytkownik wieczysty przyjął ofertę nowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zawartą w wypowiedzeniu albo właściwy organ nie odmówił aktualizacji tej opłaty na żądanie użytkownika wieczystego, do ustalenia ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu przyjmuje się wartość nieruchomości, która była podstawą ustalenia zaktualizowanej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

2. Przepis ust. 1 stosuje się także w przypadku, gdy w okresie 12 miesięcy przed dniem wejścia w życie niniejszego przepisu wartość nieruchomości została określona na potrzeby ustalenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

Art. 198k. 1. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa właściwy organ udziela na wniosek bonifikaty w wysokości 90% od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu będącemu osobą fizyczną:

- 1) w stosunku do której orzeczono niepełnosprawność:
  - a) w stopniu umiarkowanym lub znacznym lub
  - b) przed ukończeniem 16. roku życia lub
- 2) zamieszkującą w dniu wystąpienia z żądaniem sprzedaży z osobami, o których mowa w pkt 1 lit. a lub b, będącą opiekunem prawnym lub przedstawicielem ustawowym tych osób, lub
- 3) będącą członkiem rodziny wielodzietnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2021 r. poz. 1744 oraz z 2022 r. poz. 2140, 2243 i 2754).

2. W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego właściwy organ udziela na podstawie uchwały odpowiedniej rady albo sejmiku bonifikaty od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu.

3. W uchwale rady albo sejmiku, o której mowa w ust. 2, określa się warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, uwzględniając w szczególności:

- 1) okoliczności, o których mowa w ust. 1, oraz przypadki, o których mowa w art. 68;
- 2) realizację przez użytkownika wieczystego celów publicznych, budownictwa mieszkaniowego lub celów użyteczności publicznej oraz potrzeb społeczności lokalnej;
- 3) długość okresu trwania użytkowania wieczystego;
- 4) terminową realizację celu określonego w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, w szczególności terminową zabudowę;
- 5) brak zaległości w regulowaniu zobowiązań z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste oraz podatku od nieruchomości.

Art. 198l. Przepisy niniejszego działu stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Udzielenie pomocy publicznej wymaga spełnienia warunków udzielenia pomocy *de minimis*, określonych w obowiązujących aktach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy *de minimis*.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 17b ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Nieruchomość będąca przedmiotem użytkowania wieczystego może być sprzedana jej użytkownikowi wieczystemu po cenie ustalonej w sposób określony



w przepisach o gospodarce nieruchomościami, z tym że w przypadku sprzedaży nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej stosuje się ponadto art. 69a oraz art. 70 ust. 3a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 i ...).”;

- 2) w art. 24 w ust. 5aa w pkt 2 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 oraz z 2022 r. poz. 1846)”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 438) w art. 35 w ust. 1<sup>1</sup> zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Przepisy art. 69 i art. 69a ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

„Art. 2a. Żądanie, o którym mowa w art. 1 i art. 2, może zostać zgłoszone organowi, o którym mowa w art. 3, do dnia 31 grudnia 2025 r.”;

- 2) w art. 4:

- a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, właściwy organ ustala opłatę z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, którą stanowi różnica wartości nieruchomości gruntowej i wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określonych według stanu na dzień wydania decyzji. Do określania wartości nieruchomości gruntowej i wartości prawa użytkowania wieczystego stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami.”,

- b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Opłatę, o której mowa w ust. 1, wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja, o której mowa w art. 3 ust. 1, stała się ostateczna.”,

- c) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. W odniesieniu do nieruchomości wykorzystywanej w dniu wydania decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221), rozłożenie opłaty na raty wymaga zastosowania stopy

referencyjnej ustalonej zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE C 14 z 19.01.2008, str. 6).”,

d) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Na wniosek użytkownika wieczystego, w odniesieniu do nieruchomości lub jej części wpisanych do rejestru zabytków opłatę, o której mowa w ust. 1, obniża się o 50%.”,

e) ust. 13 otrzymuje brzmienie:

„13. Jeżeli nie wcześniej niż w okresie ostatnich dwóch lat przed dniem złożenia wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości niewykorzystywanej w dniu wydania decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1, do prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców była dokonana aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, do ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, przyjmuje się wartość nieruchomości gruntowej określoną dla celów tej aktualizacji.”;

3) art. 5a otrzymuje brzmienie:

„Art. 5a. 1. Przepisy niniejszej ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Udzielenie pomocy publicznej wymaga spełnienia warunków udzielenia pomocy *de minimis*, określonych w obowiązujących aktach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy *de minimis*. Za dzień udzielenia pomocy publicznej uznaje się dzień, w którym decyzja o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stała się ostateczna.

2. Wartość pomocy publicznej odpowiada różnicy między wartością nieruchomości gruntowej podlegającej przekształceniu określoną w celu ustalenia opłaty a kwotą opłaty ustaloną w decyzji, o której mowa w art. 3 ust. 1. W przypadku udzielenia bonifikaty od opłaty kwota odpowiadająca udzielonej bonifikacie powiększa wartość udzielonej pomocy publicznej.

3. W przypadku gdy wartość pomocy publicznej przekracza limit pomocy *de minimis*, pomocy udziela się do limitu i stosuje się dopłatę do wartości nieruchomości gruntowej podlegającej przekształceniu określonej w celu ustalenia opłaty. Wysokość dopłaty jest ustalana przez właściwy organ w drodze decyzji.

4. Dopłata, o której mowa w ust. 3, może zostać uiszczona:

- 1) w pełnej wysokości nie później niż w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja, o której mowa w ust. 3, stała się ostateczna;
- 2) w ratach płatnych przez okres nie dłuższy niż 20 lat, wnoszonych od roku następującego po roku, w którym decyzja, o której mowa w ust. 3, stała się ostateczna;
- 3) w kwocie pozostałej do spłaty w przypadku, o którym mowa w pkt 2, na wniosek zobowiązanego do dopłaty, złożony w każdym czasie trwania okresu, na jaki dopłata została rozłożona na raty.

5. Do dopłaty wnoszonej w formie rat przepis art. 4 ust. 4a stosuje się odpowiednio.”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2061) w art. 54 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Do nieruchomości będących w zasobie Agencji nie stosuje się przepisu art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 i ...) oraz przepisów tej ustawy dotyczących ograniczonego w czasie roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego.”.

**Art. 6. 1.** W sprawach o sprzedaż nieruchomości gruntowej niewykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej na rzecz jej użytkownika wieczystego, prowadzonych na podstawie przepisów ustaw zmienianych w art. 1 i art. 2, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sporządzono odpowiednio protokół z rokowań albo ogłoszono wykaz nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przeznaczonych do sprzedaży, stosuje się przepisy dotychczasowe.

2. Postępowania dotyczące aktualizacji stawki procentowej lub aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wszczęte i niezakończone przed dniem wystąpienia z żądaniem, o którym mowa w art. 198g ustawy zmienianej w art. 1, toczą się nadal na podstawie przepisów dotychczasowych.

**Art. 7.** Do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej w art. 4 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 8.** Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 197 pkt 8 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 197 pkt 8 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym

niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 9.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## 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 orzeczeniach: z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13; z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08; z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Po 1989 r. użytkowanie wieczyste przestało być co do zasady jedyną formą trwałego korzystania z gruntu pochodzącego z publicznego zasobu, 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) dyskutowano konieczność podjęcia prac

legislacyjnych ukierunkowanych na systemową eliminację użytkowania wieczystego. Mimo że prawo to jest najsilniejszym prawem rzeczowym po prawie własności, niewątpliwie ciąży na nim odium jego genezy zakorzenionej w poprzednim systemie społeczno-gospodarczym, co ma zasadniczy wpływ na jego powszechny negatywny odbiór. Zostało to dostrzeżone przez ustawodawcę krótko po transformacji ustrojowej, co poskutkowało podjęciem prac nad rozwiązaniami gwarantującymi konwersję tego prawa we własność. Przyjęta w roku 1997 ustawa przyznawała niektórym kategoriom użytkowników prawo do przekształcenia na wyjątkowo korzystnych warunkach finansowych. W kolejno podejmowanych po 1997 r. próbach realizacji postulatu systemowego uwłaszczenia konsekwentnie wskazuje się na potrzebę stopniowej likwidacji użytkowania wieczystego. Równocześnie w doktrynie od lat toczy się dyskusja nad słusznością i celowością utrzymania tej instytucji w polskim porządku prawnym. Gwarancje ochrony prawa własności podmiotów publicznych, w tym samorządów, nie mogą zatem być rozpatrywane w oderwaniu od systemowych cech użytkowania wieczystego oraz celów ustawodawcy realizowanych w długoletniej perspektywie i stanowiących jeden z filarów transformacji zmierzającej do zwiększenia udziału własności prywatnej gruntów w porównaniu do poprzedniego systemu, w którym dominowała własność publiczna.

Pierwszym etapem tej systemowej reformy była 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 i 2666). Ustawa ta doprowadziła do powszechnego uwłaszczenia użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2019 r. Ponadto wprowadziła ona 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 obrotu gospodarczego.

Doświadczenia stosowania w praktyce przewidzianego w ww. ustawie modelu odpłatności za przekształcenie dowiodły celowości przyjęcia analogicznego mechanizmu 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 gruntów mieszkaniowych, przez realizowany niniejszą ustawą etap pośredni dedykowany użytkownikom wieczystym gruntów o innym przeznaczeniu, w tym w ramach ograniczonego w czasie roszczenia o sprzedaż, a także, aż do zakładanej w dalszej perspektywie czasowej kompleksowej reformy użytkowania wieczystego w Polsce, która będzie wiązała się z ingerencją w system polskiego prawa cywilnego.

Celem zawartych w projekcie 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 między 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 2023 r. poz. 344), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”, który reguluje sposób ustalania ceny nieruchomości zbywanej na rzecz użytkownika wieczystego w drodze umowy cywilnoprawnej.

Zaproponowana w projekcie nowa zasada odpłatności przy nabywaniu nieruchomości przez jej użytkownika wieczystego eliminuje manifestowane przez Komisję Europejską wątpliwości co do zgodności z przepisami o pomocy publicznej. Projekt respektuje zawarty w art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek stosowania przepisów o pomocy publicznej w przypadku podejmowania czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystywanymi do prowadzenia działalności gospodarczej. W świetle stanowiska Komisji Europejskiej, stosowanie obowiązującej dotychczas zasady zaliczania kwoty równej wartości prawa użytkowania wieczystego na poczet ceny nieruchomości gruntowej należnej podmiotowi publicznemu za przeniesienie prawa własności gruntu stanowi korzyść udzielaną przedsiębiorcy przez państwo kosztem środków publicznych. W szczególności sprzeczność ta przejawia się w szacowaniu

wartości prawa użytkowania wieczystego z wykorzystaniem matematycznego wzoru, a nie przez zastosowanie metody porównawczej gwarantującej ustalenie najbardziej prawdopodobnej do uzyskania ceny nieruchomości.

Już w 2014 r. przedstawiciele Komisji Europejskiej zgłosili zastrzeżenia wobec określonej w art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasady. Mimo wyjaśnień strony polskiej wskazujących na szczególną genezę prawa użytkowania wieczystego, a także jego rynkowy charakter, wątpliwości Komisji Europejskiej podtrzymywane były w uzgodnieniach kolejnych propozycji przedkładanych przez stronę polską w procedurze prenotyfikacyjnej. 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 zatem pomoc publiczną udzielaną przedsiębiorcy przez państwo. Wszystkie udzielone preferencje o wartości przekraczającej limit pomocy *de minimis* stanowią w konsekwencji niedozwoloną pomoc publiczną, która powinna zostać odpowiednio skompensowana świadczeniem na rzecz podmiotu publicznego. Komisja podkreśliła, że sprzedaż gruntów publicznych jest wolna od pomocy państwa, gdy jest przeprowadzona na normalnych warunkach rynkowych, a cena powinna być oparta na ocenie *ex ante* i wycenie niezależnego eksperta (rzeczoznawcy majątkowego). Oznacza to konieczność formułowania takich zasad sprzedaży, które umożliwią organowi publicznemu działanie jak normalnemu uczestnikowi obrotu gospodarczego.

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 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 (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*.

Wnioski z 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 zawierania umów sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Z orientacyjnych danych uzyskanych za pośrednictwem wojewodów wynika, że w okresie od stycznia 2017 r. do listopada 2022 r. jedynie w około 50% wszystkich wniosków użytkowników wieczystych zawarto umowę sprzedaży gruntu stanowiącego własność samorządów, a w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa udział ten wyniósł zaledwie około 35%.

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 była ustalana 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. 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.

Co do zasady użytkownicy wieczystości będą mogli ubiegać się o nabycie nieruchomości bez ograniczenia w czasie, uzależniając swoją decyzję od aktualnych możliwości finansowych, albo zamiarów inwestycyjnych, a właściwy organ – co do zasady – będzie miał możliwość oceny celowości wyzbycia się własności nieruchomości z punktu widzenia interesów jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Wyjątkiem od tej zasady będzie objęta tylko określona grupa użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, oddanych w użytkowanie przed dniem 1 stycznia 1998 r.

Realizując bowiem zasadniczy cel projektu, jakim jest stopniowa eliminacja użytkownika wieczystego, zasadne stało się przyznanie roszczenia o nabycie gruntu tym użytkownikom wieczystym, którzy zrealizowali cel umowy, a ponadto uzyskali to prawo w okresie gdy było ono surogatem prawa własności i zasadniczo jedyną formą trwałego korzystania z nieruchomości pochodzących z publicznego zasobu.

Należy jednak podkreślić, że – w przeciwieństwie do koncepcji uwłaszczenia *ex lege* – projektowane rozwiązania gwarantują użytkownikowi wieczystemu swobodę podjęcia decyzji o zawarciu umowy zarówno w procedurze cywilnej, jak i w ramach przyznanego epizodycznie roszczenia.

Co do zasady przystępowanie do umowy sprzedaży będzie również pozostawało w gestii publicznego właściciela gruntu. Z kolei przyznane w projektowanej ustawie roszczenie o sprzedaż jest reglamentowane wyłącznie do gruntów o ograniczonym potencjale alternatywnego zagospodarowania. Należy przy tym podkreślić, że najważniejszą konsekwencją oddania gruntu w użytkowanie wieczyste jest wyzbycie się przez właściciela wiązki uprawnień do gruntu, w tym ograniczenie możliwości rozporządzania nim do sprzedaży na rzecz użytkownika wieczystego.

Ponadto nie bez znaczenia dla kierunków interwencji legislacyjnej jest celowy charakter użytkowania wieczystego. Nie można tracić z pola widzenia, że w poprzednim systemie społeczno-gospodarczym użytkowanie wieczyste było jedyną możliwą formą trwałego korzystania z gruntu publicznego i było ustanawiane w celu realizacji określonych inwestycji. Gwarancje ochrony prawa własności podmiotów publicznych nie mogą zatem być rozpatrywane w oderwaniu od systemowych cech użytkowania wieczystego oraz celów ustawodawcy. Ideą tej transformacji jest zwiększenie udziału własności prywatnej gruntów w porównaniu do poprzedniego systemu, w którym dominowała własność publiczna. Uwzględniając te okoliczności projekt wprowadza roszczenie o sprzedaż gruntu tylko w określonym czasie i tylko dla ściśle określonej grupy użytkowników wieczystych, którzy zrealizowali cel zastrzeżony w umowie. Podkreślić przy tym należy, że nie zdecydowano się w odniesieniu do tej kategorii gruntów na automatyczną konwersję użytkowania wieczystego, tak jak uczyniono to w odniesieniu do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Kierując się bowiem standardami ochrony własności publicznej, projektodawca przyznał szerszy zakres ochrony prawa własności proporcjonalnie do celów, jakie są realizowane na gruntach objętych zakresem regulacji.

Dlatego też projekt wykorzystuje utrwalony w systemie model rozporządzania mieniem w drodze umowy między Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego a użytkownikiem wieczystym. Rozwiązanie to jest proporcjonalne i adekwatne do podejmowanej interwencji legislacyjnej.

Zasadniczo jednak w ramach konstytucyjnej zasady swobodnego podejmowania rozstrzygnięć odnoszących się do gospodarowanego zasobu, właściwe organy wykonawcze i stanowiące będą – z zastrzeżeniem przypadków określonych w przepisach epizodycznych ustawy – samodzielnie podejmować rozstrzygnięcia odnośnie do sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego. Podejmując takie decyzje, organy kierują się zasadami prawidłowej gospodarki, a także mogą uwzględniać potrzeby społeczności lokalnej lub szeroko pojęty interes publiczny, np. konieczność zabezpieczenia terenów na realizację celów publicznych i pod budownictwo mieszkaniowe, a także inne okoliczności, w tym:

- 1) stan realizacji celu, na który nieruchomości 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 nieruchomości 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 nowego mechanizmu ustalania ceny gruntu poniżej wartości rynkowej tego gruntu, z równoczesnym poszanowaniem zasad udzielania pomocy publicznej użytkownikom wieczystym będącym przedsiębiorcami. Projekt respektuje również standardy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, co znajduje wyraz m.in. w rozwiązaniach przewidujących pozostawienie w wyłącznej gestii samorządów określania ceny gruntu w drodze negocjacji, a także warunków udzielania bonifikat od ceny. Dodatkowo należy zauważyć, że w ramach dodawanej regulacji epizodycznej roszczenie o sprzedaż gruntu będzie ograniczone w czasie, co eliminuje potencjalny stan niepewności m.in. co do wysokości dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste. W przypadku gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej ustalona przez strony w warunkach swobody negocjacyjnej cena oraz świadczenie kompensujące niedozwoloną pomoc publiczną (dopłata) ma charakter ekwiwalentny – jest zbliżone do rzeczywistej, rynkowej wartości nieruchomości. Z tych względów należy uznać, że samorzady nie będą pozbawione majątku w warunkach przymusu. Wszelkie ulgi, w tym rozłożenie płatności w czasie, będą bowiem udzielane w warunkach swobody gospodarowania mieniem oraz w ramach przyznanego samorządom władztwa. Wymaga przy tym wskazania, że roszczenie będzie przysługiwać w odniesieniu do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, a więc trwale rozdysponowanych na rzecz osób trzecich. Regulacją objęte są wyłącznie grunty zabudowane, w konsekwencji czego przywrócenie ich do zasobu pociągałoby za sobą konieczność zwrotu wartości poczynionych nakładów niejednokrotnie przekraczających

wartość gruntu. Z tych względów perspektywa ich ponownego zagospodarowania przez samorzady jest iluzoryczna. Nie należy także tracić z pola widzenia, że już w obowiązującym stanie prawnym samorzady praktykowały zbywanie na rzecz użytkowników wieczystych gruntów poniżej ich wartości rynkowej. Uzyskany na przestrzeni wielu lat stabilnego wykonywania prawa użytkowania wieczystego dochód z tego tytułu w wielu przypadkach rekompensował wartość gruntu. W tym stanie rzeczy zbycia objętych proponowanym rozszczeniem gruntów nie można utożsamiać z uszczupleniem majątku samorządów. Ponadto wymaga podkreślenia, że wprowadzany w ustawie okres karencji gwarantuje samorządom pozyskiwanie w długotrwałej perspektywie dochodów z użytkowania wieczystego, które będą uzależnione od zmieniających się w czasie trendów na rynku nieruchomości.

Powyższe kryteria ustalania ceny sprzedaży gruntów, w tym zwłaszcza gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, w odniesieniu do których właściciel będzie ustalał cenę w wysokości nie wyższej niż wartość nieruchomości określoną na dzień zawarcia umowy sprzedaży potwierdzają, że ustawa nie narzuci samorządom ceny sprzedaży gruntów, pozostawiając właścicielowi wymagany zakres swobody. Jedynie w przypadku gruntów, które nie są wykorzystywane na cele komercyjne, cena sprzedaży będzie miała charakter stały.

Konsekwencją zmiany zaproponowanej w art. 69 i w dodawanym art. 69a jest 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. 2329), 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 2023 r. poz. 438) 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 należący 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 o gospodarce nieruchomościami, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości oraz ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2061).

**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 rozporządzanie mieniem wykorzystywanym do prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami będzie odbywało się 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 skompensować niedozwoloną pomoc publiczną w drodze 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, z późn. zm.);
- 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. 9, z późn. zm.);

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. 45, z późn. zm.);

**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 ich 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. Kierując się również standardami ochrony własności publicznej, a w szczególności konstytucyjną ochroną mienia samorządów, wykluczono możliwość zbywania na rzecz użytkowników wieczystych tych gruntów, wobec których umowa użytkowania wieczystego została zawarta stosunkowo niedawno, a tym samym nie zapewniła publicznemu właścicielowi adekwatnych dochodów z opłat rocznych oraz dokonania oceny ewentualnej zasadności przywrócenia nieruchomości do zasobu po wygaśnięciu użytkowania wieczystego. 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 iluzoryczną tę formę oddania gruntu publicznego do korzystania, gdyż użytkowanie wieczyste ma charakter celowy. Brak cezury czasowej sprzedaży gruntu na rzecz użytkownika wieczystego powodowałaby 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.

Należy przy tym podkreślić, że proponowany 10-letni okres karencji gwarantuje publicznemu właścicielowi gruntu odpowiednie dochody z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, umożliwiając skuteczne planowanie wpływów do budżetu,

**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. Wydanie zarządzenia będzie obligatoryjne dla wojewodów oraz organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Celem tej regulacji jest zapewnienie jednolitych, transparentnych, równych oraz celowych z punktu widzenia prawidłowej gospodarki zasad sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Przepis określa przykładowe kryteria, którymi właściwe organy będą mogły kierować się w swoich uchwałach lub zarządzeniach. W aktach tych, które będą miały charakter generalny, zostaną 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 nieruchomości do sprzedaży, mogą kierować się np. potrzebami społeczności lokalnej, szeroko pojętym interesem publicznym bądź potrzebą zabezpieczenia rezerwy terenów na realizację celów publicznych i pod 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 sprzedaży 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.

Ponadto przez zawarte w tym przepisie odesłanie do art. 68 i art. 68a rozstrzygnięto o możliwości udzielania użytkownikom wieczystym bonifikaty od ceny sprzedaży gruntu niewykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym przy sprzedaży gruntu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

**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.

Projekt przyznaje stronom umowy swobodę 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 reprezentujący publicznego właściciela gruntu będzie mógł zaoferować przedsiębiorcy cenę gruntu w wysokości nie niższej niż dwudziestokrotność dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, ale nie wyższej niż jego wartość rynkowa. 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 w całości 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 dedykowana zarówno w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i gruntów, na których działalność ta nie jest prowadzona.

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 oraz świadczenia uboczne z tytułu rozłożenia płatności w czasie, polegające w szczególności na ustanowieniu hipoteki;

**9) w art. 69a** – opisano mechanizm obliczania wartości pomocy publicznej udzielonej w związku z nabyciem nieruchomości od podmiotu publicznego za cenę niższą niż wartość rynkowa, a także określono zasady ustalania oraz uiszczania dopłaty do wartości rynkowej gruntu. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej za dzień udzielenia pomocy publicznej należy uznać dzień zawarcia umowy sprzedaży. Wartością pomocy publicznej udzielanej na podstawie projektowanych przepisów jest różnica między kwotą odpowiadającą wartości gruntu 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. 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. 3a w art. 70** wynika z konieczności uwzględnienia wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących zachowania rynkowych warunków transakcji.

W przypadku rozłożenia płatności ceny gruntu wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej w czasie, zaproponowano oprocentowanie rat nieuiszczonej części ceny 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 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, jeżeli 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 r. 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 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 nastąpi zmiana zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym. Konieczność uszczegółowienia dodawanych w ustawie zagadnień w treści upoważnienia wynika m.in. 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**, zawierającego przepisy epizodyczne dotyczące ograniczonego w czasie roszczenia o nabycie przez użytkowników wieczystych prawa własności gruntu oraz dedykowane dla tego trybu odrębne zasady zbywania m.in. w zakresie przedmiotu sprzedaży, ustalania ceny oraz bonifikat.

Celem tych regulacji jest zdynamizowanie procesu eliminacji użytkownika wieczystego na gruntach, które zostały już zabudowane i zagospodarowane na określone cele, co zaktywizuje procesy inwestycyjne na tych nieruchomościach. Zaproponowano zatem 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 dotyczące roszczenia o sprzedaż nie będą dedykowane użytkownikom wieczystym gruntów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, czy użytkownikom wieczystym gruntów powierzonych Agencji Mienia Wojskowego i innym ww. podmiotom.



Ponadto z uwagi na szczególną funkcję terenów lub stan realizacji celów użytkowania wieczystego przewidziano także szereg wyłączeń o charakterze przedmiotowym. Zaproponowano ponadto wyłączenie spod roszczenia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste po dniu 31 grudnia 1997 r., to jest w okresie gdy użytkowanie wieczyste nie było już jedyną dostępną dla obywateli formą korzystania z nieruchomości publicznych i nabrało charakteru rynkowego. Rozwiązanie to zapewnia należyłą ochronę własności publicznej, a w szczególności uwzględnia konstytucyjną ochroną mienia samorządów. Redukuje bowiem stan niepewności po stronie samorządów co do celowości zawierania nowych umów. Na ogół bowiem umowy użytkowania wieczystego zawierane w warunkach wolnorynkowych stanowią jeden z instrumentów kształtowania lokalnej polityki przestrzennej oraz sposobu zagospodarowywania gruntów, w szczególności w miastach. Przyznanie roszczenia w przypadku takich umów powodowałoby po stronie samorządów permanentny stan niepewności co do realizowania wcześniej określonych celów zagospodarowania terenów, a więc czyniłoby iluzoryczną tę formę oddania gruntu publicznego do korzystania.

Z tego również względu roszczenie nie będzie także dotyczyć gruntów niezabudowanych, a także nieruchomości, w odniesieniu do których cel użytkowania wieczystego nie został zrealizowany. Nie będzie możliwe także zawarcie umowy sprzedaży w odniesieniu do nieruchomości objętej postępowaniem o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego.

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.

Z uwagi zatem na potrzebę zachowania zasady proporcjonalności przy formułowaniu rozwiązań ingerujących w prawa właścicielskie samorządów, wprowadzane w projekcie roszczenie o nabycie gruntu przez użytkownika wieczystego nie ma charakteru bezwzględnie, bowiem:

- 1) jest ograniczone w czasie – wniosek można zgłosić tylko przez 1 rok od wejścia w życie przepisu;

- 2) przysługuje tylko wówczas, gdy umowa użytkowania wieczystego zawarta została przed dniem 1 stycznia 1998 r.;
- 3) przysługuje tylko wobec gruntów trwale zagospodarowanych przez istniejącą na nich zabudowę stanowiącą przedmiot odrębnej własności, co w zasadzie wyklucza ich powrót do zasobu publicznego nawet w długoletniej perspektywie;
- 4) nie przysługuje wobec gruntów niezabudowanych, a także znajdujących się w odrębnych zasobach, np. w zasobie Agencji Mienia Wojskowego lub Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wymaga podkreślenia, że wymóg zawarcia umowy użytkowania wieczystego w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami pozwala zapewnić bezpieczeństwo prawne użytkownikom wieczystym, którzy poczynili na gruncie nakłady często o bardzo dużej wartości. Wprowadzony mechanizm gwarantujący konwersję prawa stwarza tym podmiotom perspektywę dalszego, pewnego i stabilnego prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto 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.

Dla zapewnienia zgodności tych rozwiązań z przepisami o pomocy publicznej przesądzono, że przy realizacji roszczenia, w tym w szczególności przy ustalaniu zobowiązań finansowych z tego tytułu zastosowanie znajdą również przepisy o pomocy publicznej, w tym pomocy *de minimis* (art. 1981).

Ponadto, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca zobligował odpowiednią radę albo sejmik do określenia w drodze uchwały w terminie 4 miesięcy od wejścia w życie przepisów działu VIa

szczegółowych warunków sprzedaży lub do udzielenia organowi wykonawczemu upoważnienia do określania tych warunków indywidualnie. Po bezskutecznym upływie tego terminu, odpłatność za grunt będzie określać odpowiednio przepis art. 198h ust. 1. Celem tej regulacji jest zapewnienie użytkownikom wieczystym pewności prawnej przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z roszczenia o sprzedaż gruntu. Z tych względów zasadne i celowe jest wprowadzenie adekwatnego terminu do określenia warunków sprzedaży gruntu, a w przypadku zaniechania przez odpowiednią radę albo sejmik podjęcia stosownej uchwały określającej te warunki lub upoważniającej organ wykonawczy do stanowienia ich w drodze indywidualnego zarządzenia – stosowanie regulacji ustawowej, dedykowanej zasadniczo sprzedaży gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Uwzględniając szczególną sytuację społeczną i osobistą określonych grup obywateli, zaproponowano 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, osoby w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność przed ukończeniem 16. roku życia oraz opiekunowie prawni tych osób, a także członkowie rodzin wielodzietnych, o których mowa w przepisach 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 będzie spoczywać obowiązek dowiedzenia spełnienia przesłanek do udzielenia bonifikaty. Proponowany mechanizm wyklucza możliwość podejmowania przez organ reprezentujący Skarb Państwa decyzji o udzieleniu 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. Mając na uwadze

zagwarantowanie nabywcom pewności prawnej oraz równego traktowania w ramach tożsamyh stosunków prawnych, spełnienie kryteriów określonych w uchwale będzie obligować właściwy organ do udzielenia bonifikaty także przy sprzedaży gruntów stanowiących poprzednio własność jednostek samorządu terytorialnego.

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 gdy 12 miesięcy przed dniem wejścia przepisów w życie użytkownik wieczysty przyjął ofertę nowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego zawartą w wypowiedzeniu albo właściwy organ nie odmówił aktualizacji tej opłaty na żądanie użytkownika wieczystego, określona na te cele wartość gruntu powinna stanowić podstawę określenia wzajemnych zobowiązań stron. Konsekwencją zawężenia stosowania przepisu wyłącznie do przypadków, w których nowa wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste nie była kwestionowana przez strony, będzie uzyskanie pewności, że operat sporządzony dla tego celu zachowuje walor aktualności. 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 przez 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 na potrzeby 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 na potrzeby 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, 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. 69a, art. 70, art. 109 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepis **art. 2** projektu wprowadza zmianę w **ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**. Zmiana ta jest konsekwencją zmiany art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 17b ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. 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. 1<sup>1</sup> ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. 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 z dnia 29 lipca 2005 r. 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 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.

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 użytkowania 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 użytkowania wieczystego powoduje po stronie organów publicznych permanentnie pojawiające się nowe roszczenia o trudnej do przewidzenia skali.

Definitywne zamknięcie okresu przejściowego na zgłaszanie roszczeń przyznanych ustawą z 29 lipca 2005 r. jest również niezbędne dla „oczyszczenia” systemu prawnego z regulacji selektywnie przekształcających prawo użytkowania 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 w dotychczasowe wskazówki Trybunału Konstytucyjnego, który obszernie wypowiedział się na temat przyszłości kształtowania regulacji prawnych w obszarze eliminacji użytkowania 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.

W ustawie przewidziano również symetryczne do ustawy o gospodarce nieruchomościami rozwiązania eliminujące ryzyko udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej, w tym stosowanie mechanizmu pomocy *de minimis* oraz dopłaty do rynkowej wartości gruntu w przypadku, gdy uzyskiwana przez przedsiębiorcę korzyść przekroczy limit pomocy *de minimis* (zmieniany **art. 5a**), rynkowe oprocentowanie rat z tytułu rozłożenia płatności opłaty za przekształcenie w czasie (dodawany **ust. 4a w art. 4**), a także zastąpienie obligatoryjnego udzielania przez organ bonifikaty od opłaty za przekształcenie gruntu wpisanego do rejestru zabytków instytucją ulgi udzielanej na wniosek (zmieniany **art. 4 ust. 10**).

W przepisie **art. 5** wprowadzono zmianę do art. 54 ust. 5 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, której następstwem jest wyraźne wyłączenie spod działania przepisów działu VIa ustawy o gospodarce nieruchomościami gruntów



będących własnością Skarbu Państwa, znajdujących się w zasobie Agencji Mienia Wojskowego.

Norma ta stanowi emanację wyrażonej w art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami fundamentalnej zasady, zgodnie z którą przepisy tej ustawy nie naruszają innych ustaw regulujących zasady gospodarowania zasobami szczególnymi. Z uwagi na zawarte w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego generalne odesłanie do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami zasadne jest wyłączenie *explicite* przepisów epizodycznych ustawy, które nie będą obejmować gruntów znajdujących się w zasobie Agencji.

Przepis **art. 6** 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 jeżeli 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 zasadach dla urzeczywistnienia zasady ochrony praw nabytych. W odniesieniu do nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zdarzeniem prawnym, warunkującym stosowanie przepisów dotychczasowych jest ogłoszenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

W przepisie przejściowym rozstrzygnięto również przypadki, w których użytkownik wieczysty wystąpi z roszczeniem o sprzedaż gruntu w toku trwającego postępowania dotyczącego aktualizacji stawki procentowej lub aktualizacji opłaty rocznej. Dla

zachowania pewności prawnej po stronie uczestników takich postępowań, zasadne jest, aby sprzedaż gruntu nie miała wpływu na bieg tych postępowań, szczególnie w przypadkach gdy aktualizacja okaże się uzasadniona, obligując strony do wzajemnych rozliczeń z tego tytułu. Postępowania te będą zatem toczyły się na podstawie dotychczasowych przepisów, ale nie będą stanowiły przeszkody do nabycia gruntu (realizacji roszczenia), ponieważ dla potrzeb ustalenia ceny zbywanego gruntu stawka zostanie władczo określona przez organ. 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** rozstrzyga przypadki niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy spraw wszczętych na podstawie 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 wprowadzającej okres karencji, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 32 ust. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą znajdzie zatem zastosowanie do wszystkich trwających umów użytkowania wieczystego, w tym również w przypadkach, gdy użytkownik wieczysty złoży wniosek o nabycie przed wejściem w życie ustawy, ale do tej daty nie zostanie sporządzony protokół z rokowań.

Przepis **art. 8** 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. 9** 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, z późn. zm.) 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, z późn. zm.).

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.

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rozwoju i Technologii</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Piotr Uściński – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Filip Syrkiewicz – Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Nieruchomościami, tel. 22 323 40 33</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 2023-03-06</p> <p><b>Źródło:</b> inicjatywa własna</p> <p><b>Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów:</b> UD257</p>
--	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Od kilku lat minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa podejmuje działania zmierzające do stopniowej eliminacji użytkowania wieczystego. Uzasadnieniem takich kierunków prac jest obserwowane od czasu transformacji ustrojowej znaczące zainteresowanie użytkowników wieczystych nabywaniem gruntów na własność, jak również głosy orzecznictwa oraz doktryny kwestionujące niektóre cechy prawa użytkowania wieczystego. Zastrzeżenia co do racjonalności tego prawa są zgłaszane zarówno w odniesieniu do użytkowania wieczystego ustanowionego na cele niekomercyjne (np. garaże, zapewnienie obsługi komunikacyjnej, technicznej), jak i ustanowionego na cele prowadzenia działalności gospodarczej (mikro-, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa).

Pierwszym etapem procesu stopniowego wygaszania użytkowania wieczystego była 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 2022 r. poz. 1495, z późn. zm.). Skutkiem przyjętych w tej ustawie rozwiązań było uwłaszczenie użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności. Skutek ten nastąpił z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. przy równoczesnym wykluczeniu – co do zasady – możliwości ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe. Stanowiło to wyraz dążenia ustawodawcy do stopniowej eliminacji użytkowania wieczystego z polskiego systemu prawnego.

Niepewność co do potencjalnych podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste lub w dalszej perspektywie co do możliwości przedłużenia umowy po upływie okresu trwania użytkowania wieczystego powoduje, że na dalsze rozwiązania ustawowe umożliwiające efektywne nabywanie własności oczekują w szczególności przedsiębiorcy, dla których uzyskanie nieograniczonego w czasie tytułu prawnego będzie stanowiło impuls dla działalności inwestycyjnej. W wystąpieniach kierowanych do Ministra Rozwoju i Technologii przedsiębiorcy manifestują obawy odnośnie do celowości oraz bezpieczeństwa długofalowego inwestowania na gruntach będących przedmiotem użytkowania wieczystego. Z raportu opracowanego przez Polską Izbę Nieruchomości Komercyjnych w 2021 r. na podstawie ankiet skierowanych do przedsiębiorców działających na rynku nieruchomości komercyjnych wynika, że wśród gruntów zabudowanych budynkami komercyjnymi lub przeznaczonych pod taką zabudowę, grunty w użytkowaniu wieczystym stanowią powyżej 50%, a w niektórych przypadkach nawet 100% gruntów inwestycyjnych. Jako zasadnicze bariery wynikające z tej formy korzystania z gruntów w porównaniu z prawem własności ankietowani przedsiębiorcy wskazali:

- nieprzewidywalne ryzyko finansowe wynikające z cyklicznych aktualizacji opłat rocznych i niekontrolowanego wzrostu wartości gruntu,
- trudności ze znalezieniem nabywcy gruntu, ponieważ w szczególności dla inwestorów zagranicznych niejasna jest konstrukcja użytkowania wieczystego,
- ryzyka prawne wynikające z narzuconego celu i terminu zabudowy nieruchomości, co uniemożliwia sprawne zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości w celu reagowania na potrzeby rynku,
- trudności z wyceną rzeczywistej wartości prawa użytkowania wieczystego w kontekście porównania do wartości rynkowej prawa własności.

Dodatkową barierą dla przedsiębiorców są problemy z nabywaniem własności użytkowanych wieczysto gruntów zgodnie z obowiązującą w art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”, zasadą odpłatności za nabycie prawa własności. Reguła nakazująca pomniejszenie ceny rynkowej gruntu o wartość prawa użytkowania wieczystego w opinii Komisji Europejskiej wymaga modyfikacji w sposób eliminujący ryzyko udzielenia niedozwolonej pomocy publicznej. 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 w zakresie w jakim nakazuje zaliczanie 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 Skarbu Państwa na rzecz użytkownika wieczystego będącego przedsiębiorcą.

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, nieobciążoną 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 o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 262 z 19.07.2016, str. 1), 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. 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 zasadach odpłatności opartych o analogiczne założenia.

Mając zatem na względzie politykę Rządu w zakresie wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności, przedłożony projekt ustawy wprowadza nową zasadę odpłatności oraz okresowe roszczenie o nabycie gruntu, zapewniając tym samym rozwiązania ustawowe zwiększające poczucie stabilności prawnej użytkowników wieczystych, co w perspektywie przełoży się na rozwój przedsiębiorstw prowadzących działalność na gruntach publicznych, a w ujęciu globalnym wpłynie na wzrost potencjału gospodarczego kraju.

Przedstawiony projekt ustawy realizuje zatem kolejny etap eliminacji użytkowania wieczystego przez:

1) wprowadzenie zgodnej z unijnymi przepisami o pomocy publicznej preferencyjnej zasady ustalania ceny gruntu sprzedawanego na rzecz użytkownika wieczystego w drodze umowy; zasada ta nawiązuje do funkcjonującego już w systemie modelu odpłatności odpowiadającego wielokrotności dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste,

2) przyznanie w przepisach epizodycznych użytkownikom wieczystym gruntów oddanych na różne cele ograniczonego w czasie roszczenia o nabycie prawa własności; rozwiązanie to będzie dedykowane użytkownikom wieczystym gruntów zabudowanych, którzy wykonali obowiązki wynikające z umowy użytkowania wieczystego.

Z wyjątkiem roszczenia o nabycie własności gruntu, proponowane rozwiązania będą dedykowane użytkownikom wieczystym bez ograniczenia w czasie. Podmioty, które w określonym ustawowo terminie nie zdecydują się na skorzystanie z roszczenia, będą mogły nadal ubiegać się o nabycie własności gruntu w warunkach autonomii woli stron.

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

### 1. Zmiana zasady ustalania ceny nieruchomości gruntowej zbywanej na rzecz użytkownika wieczystego

Doświadczenia stosowania przepisów o przekształceniu użytkowania wieczystego na gruntach mieszkaniowych dowodzą, że funkcjonujący już od 2019 r. model odpłatności może zostać odpowiednio wykorzystany w odniesieniu do gruntów innych niż mieszkaniowe, w tym na rzecz przedsiębiorców, w sposób zgodny z zasadami udzielania pomocy publicznej.

W uzgodnieniu z Komisją Europejską zaproponowano zastosowanie mechanizmów rynkowych przy ustalaniu ceny nabycia prawa własności gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, w tym w szczególności wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Przyjęto zatem, że adekwatnym do realizacji zamierzonego celu oraz spójnym systemowo rozwiązaniem będzie zastosowanie mechanizmu odpłatności analogicznego do ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.

Zgodnie z proponowanymi regulacjami cena nieruchomości nabywanej w drodze umowy cywilnoprawnej przez użytkownika wieczystego będącego przedsiębiorcą, będzie ustalana jako co najmniej dwudziestokrotność dotychczasowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. W przypadku niewykorzystywania nieruchomości na działalność gospodarczą cena będzie ustalana na poziomie dwudziestokrotności dotychczasowej opłaty. Dla zapewnienia aktualnej wartości gruntu, na której będzie oparta jego cena przewidziano możliwość sporządzenia wyceny.

W zależności od obowiązującej stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, określonej stosownie do wskazanego w umowie celu (0,3%, 1%, 2%, 3% lub wyższa), użytkownik zapłaci za własność gruntu odpowiednio równowartość 6%, 20%, 40%, 60% lub więcej wartości rynkowej gruntu, ale nie więcej niż ta wartość.

Dla zapewnienia zgodności tej zasady z regułami udzielania pomocy publicznej korzyść przedsiębiorcy obejmująca różnicę między wartością rynkową gruntu i ustaloną ceną, będzie mogła zostać rozliczona w ramach limitu pomocy *de minimis*. W przypadku gdy różnica ta przekroczy dostępny limit pomocy *de minimis* przedsiębiorca będzie zobowiązany do uiszczenia dopłaty, 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 o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, że „zbycie nieruchomości publicznej po cenie niższej niż rynkowa powoduje konieczność zastosowania przepisów o pomocy publicznej”.

Zaproponowano również możliwość rozłożenia na raty ceny gruntu, jak również ustalonej dopłaty, co pozwoli złagodzić obciążenia finansowe nabywców, a zbywcom (samorządowi, Skarbowi Państwa) zapewnić stałe, okresowe dochody wynikające z rozłożenia płatności w czasie.

Podsumowując, projektowana reguła odpłatności dla użytkowników wieczystych 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;
- 2) udzieleniu pomocy publicznej w ramach limitu pomocy *de minimis*, w wysokości odpowiadającej różnicy między wartością rynkową gruntu i ustaloną ceną nabycia gruntu, co wyeliminuje niedozwoloną pomoc publiczną, w przypadku gdy cena będzie niższa od wartości rynkowej gruntu;
- 3) ustaleniu dopłaty, w przypadku gdy różnica między 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 o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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 dopłatę do wartości rynkowej, bądź strony umowy będą mogły przyjąć 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 przez 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 art. 17b ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329), który reguluje zasady zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a odwołuje się do zasady określonej w obowiązującym art. 69 ustawy 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. Analogiczny charakter dostosowujący mają również zmiany zaproponowane w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 438) oraz w ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2061). Inne ustawy regulujące zasady zbywania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobów publicznych nie odwołują się do przepisu art. 69 ustawy 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.

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.



## **2. Przyznanie użytkownikom wieczystym gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa roszczenia o nabycie prawa własności gruntu**

Aktualnie w kraju ponad 435 tys. nieruchomości znajduje się w użytkowaniu wieczystym. W celu przyśpieszenia procesu eliminacji tego prawa na gruntach, które zostały już zagospodarowane na określone cele, a także zaktywizowania procesów inwestycyjnych na tych nieruchomościach, zaproponowano przyznanie użytkownikom wieczystym nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r. prawo zgłoszenia w określonym ustawą terminie żądania zawarcia umowy nabycia prawa własności. Użytkownik wieczysty będzie miał możliwość oceny zasadności wystąpienia z roszczeniem o zawarcie umowy w okolicznościach danej sprawy, uzależniając decyzję o złożeniu wniosku o nabycie od aktualnych możliwości finansowych, albo zamiarów inwestycyjnych.

Wyłączono spod roszczenia grunty, w stosunku do których użytkowanie wieczyste zostało ustanowione po dniu 31 grudnia 1997 r., czyli powstało w okresie gdy prawo to nabrało charakteru rynkowego i nie było już jedyną dostępną dla obywateli formą korzystania z nieruchomości publicznych. Na ogół bowiem umowy użytkowania wieczystego zawierane w warunkach wolnorynkowych stanowią jeden z instrumentów kształtowania lokalnej polityki przestrzennej oraz sposobu zagospodarowywania gruntów, w szczególności w miastach. Przyznanie roszczenia w przypadku umów zawartych stosunkowo niedawno, już po transformacji ustrojowej, powodowałoby po stronie samorządów permanentny stan niepewności co do realizowania wcześniej określonych celów zagospodarowania terenów, a więc czyniłoby iluzoryczną tę formę oddania gruntu publicznego do korzystania. Rozwiązanie ograniczające roszczenie tylko do gruntów użytkowanych od co najmniej 25 lat (co koresponduje z przyjętą w ustawie datą wejścia ustawy o gospodarce nieruchomościami w życie), zapewni zatem należytą ochronę własności publicznej, a w szczególności uwzględnić będzie konstytucyjną ochronę mienia samorządów, redukując stan niepewności co do sposobu realizacji umów zawartych w warunkach wolnorynkowych oraz minimalizując obawy samorządów o celowość zawierania nowych umów.

Z tych również względów roszczenie nie będzie także dotyczyło gruntów niezabudowanych, a w szczególności nieruchomości, w odniesieniu do których cel użytkowania wieczystego nie został zrealizowany, bądź w stosunku do których toczy się postępowanie o rozwiązanie tej umowy. Projekt zakłada również reglamentację roszczenia ze względu na szczególną funkcję terenu lub sytuację prawną. Roszczenie nie będzie co do zasady obejmowało nieruchomości Skarbu Państwa powierzonych Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa, Agencji Mienia Wojskowego, Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe, państwowym osobom prawnym – parkom narodowym, Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie. Są to bowiem nieruchomości pełniące szczególnie istotne funkcje zabezpieczające realizację strategicznych celów państwowych i potrzeb publicznych, stąd utrzymanie po stronie Skarbu Państwa prawa własności tych nieruchomości jest celowe dla zagwarantowania utrzymania właściwego sposobu wykorzystywania tych nieruchomości. Z tych również względów również spod roszczenia wyłączone zostaną grunty wykorzystywane na prowadzenie ogrodów działkowych oraz pozostające w użytkowaniu wieczystym portów i przystani morskich.

Proponowane roszczenie o zawarcie umowy, zgłaszane na wniosek użytkownika wieczystego uwzględni głosy przedsiębiorców, których w znacznej mierze będą dotyczyły projektowane rozwiązania. Tryb wnioskowy – w przeciwieństwie do uwłaszczenia *ex lege* – pozwoli na rozłożenie w czasie procesu nabywania gruntów. Ponadto obserwując znaczną dynamikę obrotu nieruchomościami komercyjnymi, masowe uwłaszczenie użytkowników wieczystych (np. analogicznie do przekształcenia na gruntach mieszkaniowych) mogłoby doprowadzić do sparaliżowania rynku nieruchomości, gdyż do czasu potwierdzenia przez organ faktu uwłaszczenia wyłączona byłaby możliwość zawierania umów mających za przedmiot grunt objęty uwłaszczeniem.

Cena gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa zostanie określona ustawowo i wyniesie 20-krotność dotychczasowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego – w przypadku płatności jednorazowej. Użytkownicy wieczysti gruntów Skarbu Państwa, którzy wybiorą płatność ratalną zapłacą natomiast równowartość 25 opłat rocznych. Samorządy będą mogły przyjąć tę samą zasadę lub negocjować cenę z nabywcą. Cena gruntu zbywanego przez jednostkę samorządu terytorialnego nie będzie mogła jednak przekroczyć rynkowej wartości gruntu.

## **3. Uzupelnienie katalogu celów publicznych**

W celu zapewnienia sprawnych mechanizmów prawnych umożliwiających podejmowanie działań w obszarze obronności państwa w projekcie zaproponowano zmianę redakcyjną przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawierającego definicję celu publicznego.

## **4. Doprecyzowanie podstawy świadczeń przysługujących członkom Komisji Odpowiedzialności Zawodowej**

Dla zachowania spójności z obowiązującymi przepisami wykonawczymi regulującymi kwestie świadczeń na rzecz członków Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz obrońców z urzędu, w związku z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi w sprawach odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, projekt

przewiduje uzupełnienie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami o precyzyjną podstawę prawną realizacji świadczeń przysługujących ww. osobom.

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

Instytucja użytkownika 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 wieczystości gruntów	ok. 435 tys. nieruchomości (liczba ksiąg wieczystych)	Ministerstwo Sprawiedliwości System Ksiąg Wieczystych	Możliwość nabycia własności nieruchomości, w stosunku do nieruchomości użytkowanej wieczysto. Uzyskanie silnego prawa do gruntu, wzmocnienia poczucia stabilizacji prawnej.
Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego	<b>Grunty Skarbu Państwa</b> – ok. 485 tys. ha <b>Grunty gmin</b> – ok. 61 tys. ha <b>Grunty powiatów</b> – 667 ha <b>Grunty województw</b> – 1905 ha	Krajowe Zestawienie Gruntów GUGiK, według stanu na 1 stycznia 2021 r.	Trwałe wyzbycie 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.  Przygotowywanie uchwał o zasadach przeznaczania do sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste.
Sądy rejonowe prowadzące wydziały ksiąg wieczystych	303	Przepisy prawa	Dokonywanie wpisów w księgach wieczystych wynikających ze zmiany właściciela gruntu.

			<p>Ustanowienie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu sprzedaży nieruchomości.</p> <p>Wykreślenie hipoteki zabezpieczającej wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu sprzedaży nieruchomości.</p>
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	<p>17 oddziałów</p> <p>W Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa znajduje się 52 477 ha nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, co stanowi 3,9% ogólnej powierzchni gruntów Zasobu.</p>	<p>Dane według stanu na 9 grudnia 2022 r. – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi</p>	<p>Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej (tryb cywilnoprawny).</p> <p>Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty.</p> <p>Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i> ustalenie wysokości dopłaty do ceny rynkowej nieruchomości.</p>
Agencja Mienia Wojskowego	<p>10 oddziałów.</p> <p>Powierzchnia gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobu Agencji Mienia Wojskowego – łącznie ok. 63 ha., co stanowi 2% ogólnej powierzchni nieruchomości w zasobie AMW.</p>	<p>Dane wg stanu na 30 listopada 2022 r. – Agencja Mienia Wojskowego za pośrednictwem Ministerstwa Obrony Narodowej</p>	<p>Rozpatrywanie wniosków użytkowników wieczystych o nabycie nieruchomości gruntowej (tryb cywilnoprawny).</p> <p>Ustalanie ceny nabycia nieruchomości gruntowej, w tym rozkładanie ceny na oprocentowane raty.</p> <p>Udzielenie pomocy publicznej, a w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i> ustalenie wysokości dopłaty do ceny rynkowej nieruchomości.</p>
Członkowie Komisji Odpowiedzialności Zawodowej i obrońcy z urzędu	<p>63 członków Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz 8 obrońców z urzędu</p>	<p>Dane w dyspozycji MRiT</p>	<p>Uszczegółowienie zasad zwrotu kosztów podróży i noclegów związanych z udziałem w przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym.</p>

##### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

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) w dniu 28 września 2021 r. projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”. W dniu 29 września 2021 r. projekt został przesłany do zaopiniowania przez Radę Dialogu Społecznego i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

W dniu 29 września 2021 r. projekt został skierowany do konsultacji publicznych z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców oraz podmiotami działającymi w obszarze nieruchomości z wyznaczonym terminem 30 dni na zajęcie stanowiska. Z licznych pism kierowanych do resortu przez organizacje zrzeszające przedsiębiorców z różnych branż, jak również z wystąpień regionalnych wojewódzkich rad dialogu społecznego wynika, że brak perspektywy

wzmocnienia prawa do gruntu za cenę możliwą do zaakceptowania przez użytkownika wieczystego zniechęca przedsiębiorców do podejmowania inicjatywy i działań na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste.

Przedsiębiorcy oczekują umożliwienia przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności na wniosek uprawnionego, na warunkach zbliżonych do zastosowanych wobec przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność na gruntach mieszkaniowych i tym samym skorzystali z przekształcenia za cenę ustaloną w oparciu o wielokrotność dotychczasowych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste z zastosowaniem mechanizmu pomocy *de minimis*.

Organizacje zrzeszające przedsiębiorców w konsultacjach publicznych podkreślały, że możliwość nabycia prawa własności gruntów będzie sprzyjać rozwojowi gospodarstwu kraju, ale także poszczególnych regionów gmin i powiatów, zdynamizuje procesy inwestycyjne, co będzie służyć nie tylko zwiększeniu korzyści budżetowych, ale także rozwojowi polskiej przedsiębiorczości oraz społeczności lokalnych, w szczególności wpłynie na rozwój rynków pracy i zaowocuje aktywizacją zawodową w wielu branżach.

Uwzględniając postulaty przedsiębiorców, projekt został uzupełniony o koncepcję włączenia do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisów epizodycznych przyznających okresowo roszczenie o nabycie prawa własności, w odniesieniu do określonej grupy użytkowników wieczystych.

Z uwagi na oddziaływanie na mienie jednostek samorządu terytorialnego projekt został przesłany w dniu 12 stycznia 2023 r. do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 18 stycznia 2023 r. był przedmiotem opiniowania przez Zespół Infrastruktury, Urbanistyki i Transportu. W ramach opiniowania projektu strona samorządowa zakwestionowała przyznanie użytkownikom wieczystym gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego roszczenia o nabycie prawa własności gruntu. W celu uwzględnienia zastrzeżeń samorządów w tym m.in. propozycji Związku Miast Polskich, w ramach prac Stałego Komitetu Rady Ministrów, roszczenie zostało ograniczone do gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r. Rozwiązanie to jednak w ocenie strony samorządowej nie zostało uznane za wystarczające, która kwestionuje w szczególności obligatoryjny charakter roszczenia wobec mienia samorządowego. Komisja Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2023 r. wydała negatywną opinię o projekcie.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ..... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] <sup>1)</sup>											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
<b>Dochody ogółem</b>	0	3997,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	4875
budżet państwa	0	1845	45	45	45	45	45	45	45	45	45	2250
JST	0	1537,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	1875
powiaty (prowizja w wysokości 25% środków z wpływów z nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa)	0	615	15	15	15	15	15	15	15	15	15	750
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	0	3997,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	97,5	4875
budżet państwa	0	1845	45	45	45	45	45	45	45	45	45	2250
JST	0	1537,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	1875
powiaty (prowizja w wysokości 25% środków z wpływów z nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa)	0	615	15	15	15	15	15	15	15	15	15	750

<sup>1)</sup> Prognozy dochodów jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach (2. do 10.) zobrazowano dla przypadku, w którym cena nieruchomości będzie stanowić równowartość 20 opłat rocznych (wariant min.).

pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przekształceniu w trybie roszczenia będą podlegały grunty, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 1998 r. Roszczenie o wykup skierowane jest do gruntów dla których co do zasady stawka procentowa opłaty rocznej wynosi 3% ceny nieruchomości<sup>2)</sup>. Oznacza to, że w okresie poprzedzającym realizację roszczenia o wykup, grunty te przyniosły Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego dochód na poziomie zbliżonym do wartości rynkowej prawa własności albo znacznie przekroczyły tę wartość. Jeżeli bowiem pierwsza opłata za użytkowanie wieczyste wynosiła od 15% do 25% ceny nieruchomości (co najmniej wartości prawa własności), a kolejne opłaty wnoszone przez co najmniej 24 lata w wysokości 3% ceny nieruchomości (wartości nieruchomości jako prawa własności), to użytkownicy wieczystości wnieśli na rzecz publicznych właścicieli odpowiednio od 87% do 97% wartości nieruchomości. Zakładając cenę wykupu gruntu na poziomie od 20-krotności dotychczasowej opłaty rocznej (przy stawce 3%), daje to kolejne 60% wartości nieruchomości. Natomiast przy cenie odpowiadającej wartości nieruchomości będzie to 100% wartości nieruchomości. Reasumując, dochody w okresie poprzedzającym realizację roszczenia o wykup oraz dochód ze sprzedaży daje odpowiednio podmiotowi publicznemu dochód od 147% do 197% wartości nieruchomości przy „przekształceniu” dwudziestopięcioletniego prawa użytkowania wieczystego. Gdy „przekształceniu” będzie podlegało prawo użytkowania wieczystego trwające lat 30 poziomy dochodów będą w przedziale 177–227% wartości nieruchomości.</p> <p>Projektowane rozwiązania będą miały wpływ na zwiększenie dochodów w roku realizacji roszczenia o wykup gruntu oraz zmniejszenie rocznych dochodów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, niemniej jednak z uwagi na nieznaczny ubytek dochodów z tego tytułu w porównaniu z potencjalnymi dochodami ze zbycia nieruchomości, <b>w perspektywie 10-letniej</b>, tj. zgodnie z przyjętym w OSR mechanizmem szacowania skutków finansowych, <b>projekt wpłynie pozytywnie na budżety jednostek samorządu terytorialnego i budżet państwa</b> przez wzrost dochodów z tytułu gospodarowania mieniem.</p> <p>Jednocześnie projekt <b>nie powoduje wydatków</b>. Ewentualne przygotowanie nieruchomości do zbycia może wiązać się ze zleceniem sporządzenia aktualnej wyceny nieruchomości, przy czym w toku rokowań strony mogą zawrzeć porozumienie w przedmiocie rozłożenia kosztów operatów. Dodatkowo koszty te mogą zostać zrekompensowane przez eliminację wydatków związanych z wyceną na potrzeby aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste. Ponadto koszt wyceny będzie niższy niż obecnie w przypadku zbycia nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, gdyż obecnie ustalenie ceny zbywanej nieruchomości wymaga oszacowania wartości gruntu jako przedmiotu prawa własności oraz wartości prawa użytkowania wieczystego (obowiązujący art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami), natomiast nowela wprowadza zasadę, że wymagane będzie jedynie określenie wartości rynkowej gruntu.</p> <p>Z uwagi na zindywidualizowany charakter czynników wpływających na podjęcie przez użytkownika wieczystego decyzji o nabyciu nieruchomości nie można przewidzieć liczby sprzedanych nieruchomości ani wartości tych gruntów. Nie sposób również przewidzieć w ilu przypadkach zaistnieje konieczność dopłat do wartości rynkowej należnych w przypadku przekroczenia limitu pomocy <i>de minimis</i> przez danego przedsiębiorcę, ponieważ nie można oszacować liczby przedsiębiorców, którzy będą mieć w momencie nabycia gruntu przekroczony limit pomocy <i>de minimis</i>. Nie wiadomo też ilu beneficjentów zdecyduje się na skorzystanie z rozłożenia płatności w ratach. Zatem brak jest możliwości precyzyjnego przedstawienia w okresie najbliższych 10 lat wysokości dochodów, które mogą być udziałem samorządów i Skarbu Państwa.</p> <p>Należy również wziąć pod uwagę, że roszczenie nie dotyczy wszystkich nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Pozostanie zatem duża grupa nieruchomości, które nadal będą generowały cykliczne, regularne dochody z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (np. nieruchomości niezabudowane).</p>											

<sup>2)</sup> Cena nieruchomości ustalona na poziomie co najmniej równym wartości nieruchomości.

Biorąc pod uwagę zaproponowane w projekcie wyłączenia, szacuje się, że z roszczenia skorzysta około 15% użytkowników wieczystych.

Dla poglądowego oszacowania skutków finansowych dla budżetu Skarbu Państwa i samorządów przyjęto **teoretyczne założenia, które pozwoliły określić jedynie przybliżoną skalę skutków finansowych.**

**Założenia:**

**SKARB PAŃSTWA:** przy przyjęciu dotychczasowego rocznego dochodu SP z użytkowania wieczystego w 2021 r. – tj. około 1,2 mld zł<sup>3)</sup> oraz założeniu, że:

- 15% użytkowników wieczystych skorzysta z roszczenia,
- 50% zainteresowanych dokona wpłaty jednorazowej, a w przypadku pozostałych 50% cena zostanie rozłożona na raty na okres 10 lat.

**Szacunkowe dochody SP w 2023 r.:**

Łączny dochód SP (2023 r.)	– 4,06 mld zł
Zysk SP w 2023 r. w stosunku do 2022 r.	– 1,845 mld zł
Zysk POWIATÓW w stosunku do 2022 r.	– 0,615 mld zł.

Roczny dochód Skarbu Państwa z opłat z tytułu użytkowania wieczystego w 2021 r. został wyliczony w oparciu o dane przekazane przez urzędy wojewódzkie. Urzędy te dysponują bowiem sprawozdaniami Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w których ujmowane są m.in. informacje o dochodach budżetowych Skarbu Państwa uzyskanych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Wskazana kwota nie uwzględnia dochodów z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, co do których uprawnienia właścicielskie wykonują inne podmioty, tj. m.in. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Agencja Mienia Wojskowego, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, parki narodowe, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Natomiast fakt wykluczenia możliwości zbywania na rzecz użytkowników wieczystych niektórych rodzajów gruntów, w tym także tych, wobec których umowa użytkowania wieczystego została zawarta po dniu 31 grudnia 1997 r. znalazł odzwierciedlenie w szacowanym odsetku użytkowników wieczystych, którzy skorzystają z roszczenia.

Przy prognozowaniu dochodów powiatów uwzględniono natomiast, że zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami od wpływów osiąganych m.in. ze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, a także od wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Prognozy dochodu powiatów stanowią zatem pochodną szacunkowych dochodów Skarbu Państwa.

**SAMORZĄDY:** ustawa pozwala ustalać cenę na poziomie między 20-krotnością opłaty rocznej a wartością rynkową gruntu.

- roczny dochód z użytkowania wieczystego w 2021 r. – około 1 mld zł,
- przyjęto, że samorządy ustalą cenę jako 20-krotność (wariant min.) lub wartość nieruchomości (33,3-krotność opłat rocznych – wariant max.),
- 15% użytkowników wieczystych skorzysta z roszczenia,
- płatność jednorazowa przez 50% zainteresowanych, a w przypadku pozostałych 50% cena zostanie rozłożona na raty na okres 10 lat.

<sup>3)</sup> Kwota z pomniejszeniem prowizji dla powiatów w wysokości 25%, tj. 400 mln zł. Symulacje dotyczące wpływu projektowanych rozwiązań na budżet państwa oparto na dochodzie Skarbu Państwa z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste osiągniętym w 2021 r., który wyniósł 1,6 mld zł.

**Dochód w 2023 r. – cena na poziomie 20-krotności opłat rocznych:**

Łączny dochód JST (2023 r.) <sup>4)</sup>	– 2,5375 mld zł
Zysk JST w 2023 r. w stosunku do 2022 r.	– 1,5375 mld zł

**Dochód w 2023 r. – cena na poziomie wartości nieruchomości:**

Łączny dochód (2023 r.) <sup>5)</sup>	– 3,597 mld zł
Zysk JST w 2023 r. w stosunku do 2022 r.	– 2,597 mld zł.

Źródło danych o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowią dane z Ministerstwa Finansów. Jak wynika z informacji przekazanych przez resort finansów samorządy wykazują dochody z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w paragrafie 55 – szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Klasyfikacja ta stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Beneficjentami środków pozyskanych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego są jednostki samorządu terytorialnego.

**Prognozy dochodów dla miast wojewódzkich**

Z informacji o dochodach uzyskanych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów za 2021 r. wynika, że znaczną część tych dochodów stanowią dochody miast wojewódzkich.

W odniesieniu do dochodów uzyskiwanych z opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa należy wskazać, że około 795 mln zł, tj. **55%** stanowią dochody miast wojewódzkich.

W przypadku samorządów dochody z opłat za użytkowanie wieczyste w miastach wojewódzkich stanowią **2/3 łącznych dochodów**, tj. ok. 612 mln zł.

Na tej podstawie można założyć, że szacunkowy dochód w 2023 r. we wszystkich miastach wojewódzkich wyniesie:

- w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa –  
Łączny dochód – 2,017 mld zł  
Zysk w 2023 r. w stosunku do 2022 r. – 1,222 mld zł
- w przypadku gruntów stanowiących własność samorządów –  
**cena na poziomie 20 opłat rocznych** –  
Łączny dochód – 1,553 mld zł  
Zysk w 2023 r. w stosunku do 2022 r. – 0,941 mld zł.

Poniżej przedstawiono szacunki skutków finansowych dla poszczególnych miast wojewódzkich, przy przyjęciu założeń analogicznych jak dla szacunków dochodów SP i samorządów w ujęciu ogólnym (cena na poziomie 20 opłat rocznych, a przy płatności na raty – równowartość 25-krotności opłat rocznych).

zysk w 2023 r. w stosunku do 2022 r.	<b>SKARB PAŃSTWA</b>	<b>SAMORZĄDY</b>
Warszawa	<b>468 mln zł</b>	<b>481 mln zł</b>
Kraków	<b>146 mln zł</b>	<b>45 mln zł</b>

<sup>4)</sup> Przyjęto hipotetyczne założenie, że w przypadku płatności ratalnej cena będzie stanowiła 25-krotność opłaty rocznej analogicznie do wymiaru obowiązującego w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa.

<sup>5)</sup> Przyjęto hipotetyczne założenie, że w przypadku płatności ratalnej cena będzie analogiczna jak przy płatności jednorazowej.

Łódź	<b>30,5 mln zł</b>	<b>79 mln zł</b>
Katowice	<b>46 mln zł</b>	<b>21 mln zł</b>
Gdańsk	<b>93 mln zł</b>	<b>64,5 mln zł</b>
Wrocław	<b>103 mln zł</b>	<b>68 mln zł</b>
Poznań	<b>110 mln zł</b>	<b>35 mln zł</b>
Szczecin	<b>44 mln zł</b>	<b>51,5 mln zł</b>
Bydgoszcz	<b>23,5 mln zł</b>	<b>12 mln zł</b>
Toruń	<b>28 mln zł</b>	<b>8 mln zł</b>
Opole	<b>9 mln zł</b>	<b>4,5 mln zł</b>
Lublin	<b>25,5 mln zł</b>	<b>29 mln zł</b>
Kielce	<b>17 mln zł</b>	<b>6 mln zł</b>
Zielona Góra	<b>9 mln zł</b>	<b>5 mln zł</b>
Gorzów Wielkopolski	<b>8,5 mln zł</b>	<b>5 mln zł</b>
Olsztyn	<b>20 mln zł</b>	<b>72 tys. zł</b>
Rzeszów	<b>12 mln zł</b>	<b>5,5 mln zł</b>
Białystok	<b>27,5 mln zł</b>	<b>20 mln zł</b>

W poglądowych szacunkach nie uwzględniono ewentualnych bonifikat udzielanych od ceny nieruchomości.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, w okresie 10 lat od wejścia ustawy w życie nie powstaną ubytki w rocznych dochodach Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zakładając bowiem, że ubytek stanowi dotychczasowy dochód z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste pomniejszony o wpływy uzyskiwane z opłat rocznych za grunty nieobjęte rozszczeniem oraz wpływy od użytkowników wieczystych, którzy z rozszczenia skorzystają ale płatność zostanie im rozłożona na raty na okres 10 lat, suma tych wpływów przewyższy dotychczas uzyskiwany przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego dochód z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

Przy założeniach, że z rozszczenia skorzysta 15% użytkowników wieczystych, a 50% zainteresowanych uiszczy cenę jednorazowo, co oznacza, że pozostałe 50% nabywców będzie wносить cenę rozłożoną na raty roczne płatne przez okres nie więcej niż 10 lat, bilans dla Skarbu Państwa wyniesie + 60 mln zł, a w przypadku jednostek samorządu terytorialnego od +37,5 mln zł (wariant min.) do + ok. 100 mln zł (wariant max.). W tych okolicznościach nie może być mowy o stałym ubytku dochodów w perspektywie najbliższych 10 lat.

Jedynie w dłuższej perspektywie czasowej (w związku ze zmniejszeniem zasobu gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste w wyniku realizacji rozszczenia), nastąpi zmniejszenie rocznych dochodów z gospodarowania nieruchomościami w budżecie Skarbu Państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże ewentualne zmniejszenie dochodów będzie można zaobserwować dopiero po upływie 10 lat (z uwagi na okres, na który możliwe jest rozłożenie płatności na raty). Prognozowanie w takiej perspektywie czasowej wykracza jednak poza przyjęty w OSR mechanizm szacowania skutków finansowych.

Określając skalę gruntów, których może dotyczyć projektowana regulacja, można przypuszczać, że w głównej mierze nabyciem na własność będą głównie zainteresowani użytkownicy wieczystości 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 546 tys. ha (dane z Krajowego Zestawienia Gruntów GUGiK). Nie jest jednak możliwe oszacowanie wartości rynkowej tych nieruchomości.



Wydatki ponoszone przez starostów, gospodarujących nieruchomościami Skarbu Państwa w ramach zadań zleconych, niezbędne w celu przygotowania nieruchomości do zbycia, będą pokrywane w ramach corocznie przyznawanych starostom środków na realizację zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami. Ustawa nie będzie stanowiła podstawy do wniosku o dodatkowe środki finansowe na zadania zlecone. Ustawa nie nakłada nowych zadań na starostów, gospodarujących nieruchomościami Skarbu Państwa w ramach zadań zleconych, a nawet minimalizuje koszty i czynności związane z ustaleniem ceny zbywanej nieruchomości, ponieważ obecnie ustalenie opłaty za nabycie gruntu przez użytkownika wieczystego wymaga oszacowania wartości gruntu jako przedmiotu prawa własności oraz wartości prawa użytkowania wieczystego (obowiązujący art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami), natomiast nowela wprowadza zasadę, że wymagane będzie jedynie określenie wartości rynkowej gruntu. Za dodatkowe czynności starostów nie można również uznać obsługi procesu udzielania pomocy publicznej użytkownikom wieczystym będącym przedsiębiorcami – obecnie obowiązują zasady udzielania pomocy publicznej jako pomoc *de minimis*, a projekt jedynie określa sposób udzielania pomocy *de minimis*.

Wprowadzane rozwiązania spowodują natomiast wzrost liczby spraw związanych z realizacją wniosków o nabycie nieruchomości, jednak brak jest możliwości oszacowania skali tego zjawiska. Równocześnie jednak zmniejszy się zaangażowanie w realizację czynności wynikających z obowiązku aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntów, w odniesieniu do których wpłyną wnioski o nabycie. W konsekwencji zatem zwiększone zaangażowanie w realizację czynności niezbędnych w celu przygotowania nieruchomości do zbycia może zostać zniwelowane przez zmniejszenie czasochłonności realizacji innych zadań zleconych z zakresu gospodarki nieruchomościami.

Ewentualnych modyfikacji będzie wymagał jedynie katalog zadań zleconych w zakresie rodzaju czynności, które organ będzie realizował w zakresie zadania:  
 „Zbycie nieruchomości, nabycie do zasobu, zamiana, darowizna” (np. ustalenie dopłaty, wydanie decyzji o pomocy *de minimis*)”.

Doprecyzowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w kwestii wynagrodzenia i innych świadczeń przysługujących członkom Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz obrońcom z urzędu nie będzie miało wpływu na wydatki budżetu państwa. Zaproponowane zmiany dotyczą rozliczania kosztów podróży, w tym przejazdów samochodem prywatnym, w niewielkim stopniu wpłyną na koszty prowadzonych postępowań. Ewentualne zwiększone wydatki związane ze zwrotem kosztów podróży odbytej samochodem prywatnym przez członka KOZ lub obrońcę z urzędu spowodują jednocześnie zmniejszenie wydatków na pokrycie kosztów podróży innymi środkami transportu. Zakłada się, że koszty te powinny się zrównoważyć. Wydatki powyższe zostaną sfinansowane w ramach dotychczasowego limitu środków w cz. 18 na wydatki związane z Komisją Odpowiedzialności Zawodowej.

**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							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby starsze i osoby niepełnosprawne							

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 ograniczą obciążenie ekonomiczne w postaci obowiązku ponoszenia przez kilkadziesiąt lat opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, a także wyeliminują 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, w tym osoby starsze i osoby niepełnosprawne	

Niemierzalne

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). Szacuje się bowiem, że z roszczenia o nabycie gruntu skorzysta około 15% użytkowników wieczystych, a więc obejmie ono około 65 tys. nieruchomości. Nie należy spodziewać się zatem skumulowania liczby wniosków w terminie roku od dnia wejścia ustawy, więc nie będzie nadmiernego obciążenia sądów wnioskami o wpis w księdze wieczystej, jak również obciążenia organów wnioskami o sprzedaż, a w konsekwencji wnioskami o wpis do ewidencji gruntów i budynków.

Natomiast wejście w życie rozwiązań spowoduje potrzebę podjęcia przez urzędy organów reprezentujących Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami uchwał i zarządzeń o zasadach przeznaczania do sprzedaży gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste oraz uchwał o warunkach odpłatności za nabycie nieruchomości gruntowych przez ich użytkowników wieczystych.

### 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  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe

demografia  
 mienie państwowe  
 inne:

informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu	<p>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.</p> <p>Wpływ na mienie państwowe – projektowane regulacje wpłyną na zmniejszenie powierzchni gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i samorządów, ponieważ projekt przewiduje roszczenie skutkujące trwałym wyzbyciem 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.</p> <p>Wpływ na sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe – rozwiązania zaproponowane w projekcie umożliwią nabycie prawa własności, co będzie wiązało się z koniecznością dokonania wpisu w księdze wieczystej wynikającej ze zmiany właściciela gruntu. Ponadto na podstawie projektowanych przepisów sądy będą ustanawiać, a także wykreślać hipoteki zabezpieczające wierzytelność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z tytułu sprzedaży nieruchomości.</p>
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>	
Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.	
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>	
Ewaluacja efektów projektu będzie przeprowadzona po dwóch latach od dnia wejścia w życie nowej zasady odpłatności przez 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.	
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>	
Brak.	

**Raport z konsultacji publicznych i opiniowania**  
***projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami***  
***oraz niektórych innych ustaw (UD 257)***

**Ministerstwo Rozwoju i Technologii**  
**Departament Gospodarki Nieruchomościami**

Warszawa, grudzień 2022 r.

Niniejszy raport został sporządzony na podstawie § 51 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r., poz. 348), zwanej dalej „Regulaminem pracy Rady Ministrów”.

### **1. Omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania.**

W dniu 28 września 2021 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw – numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD257 (zwany dalej „projektem”) został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych.

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 – w celu zapoznania się z nim przez wszystkie zainteresowane podmioty.

Konsultacje publiczne przeprowadzone były w terminie od dnia 28 września 2021 r. do dnia 30 października 2021 r.

Organ wnioskujący skierował projekt ustawy do zaopiniowania organom administracji rządowej i innym organom oraz instytucjom państwowym, których zakresu działania dotyczył projekt, a w szczególności Prezesowi Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Wszystkie uwagi zgłoszone przez ww. podmioty zostały uwzględnione.

W ramach konsultacji publicznych projekt został przekazany do zaopiniowania następującym podmiotom:

- 1) Związek Miast Polskich,
- 2) Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) Śląski Związek Gmin i Powiatów,
- 4) Unia Metropolii Polskich,
- 5) Unia Miasteczek Polskich,
- 6) Związek Gmin Wiejskich RP,
- 7) Związek Powiatów Polskich,
- 8) Rada Dialogu Społecznego,
- 9) Prezydent Konfederacji Lewiatan,
- 10) Prezes Związku Pracodawców Business Centre Club,
- 11) Prezes Związku Przedsiębiorców i Pracodawców,
- 12) Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”,
- 13) Przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
- 14) Przewodniczący Zarządu Głównego Forum Związków Zawodowych,
- 15) Prezydent Pracodawców RP,
- 16) Prezes Związku Rzemiosła Polskiego,
- 17) Krajowa Rada Notarialna,

- 18) Krajowa Rada Sądownictwa,
- 19) Stowarzyszenie Geodetów Polskich,
- 20) Krajowa Organizacja Rzeczoznawców Majątkowych,
- 21) Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości,
- 22) Polska Federacja Rynku Nieruchomości,
- 23) Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych,
- 24) Polska Federacja Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych,
- 25) Polska Federacja Zarządców Nieruchomości,
- 26) Krajowa Izba Gospodarcza Komitet do spraw Nieruchomości,
- 27) Królewski Instytut Dyplomowanych Rzeczoznawców RICS Polska,
- 28) Polska Izba Nieruchomości Komercyjnych,
- 29) Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego,
- 30) Polskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych,
- 31) Polskie Towarzystwo Rzeczoznawców Majątkowych,
- 32) Stołeczne Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych,
- 33) Stowarzyszenie Ekspertów Rynku Nieruchomości,
- 34) Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych „POLONIA”,
- 35) Polski Związek Firm Deweloperskich.

Uwagi i propozycje wobec projektu zgłosiły: Stowarzyszenie Geodetów Polskich, Polska Federacja Rynku Nieruchomości, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Związek Powiatów Polskich, Konfederacja Lewiatan, Przedsiębiorstwo Budownictwa i Obrotu Towarowego FRONTON Sp z.o.o., Małopolski Związek Pracodawców Lewiatan, Małopolska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości, Stowarzyszenie Budowniczych Domów i Mieszkań, Stowarzyszenie Polska Izba Nieruchomości Komercyjnych PINK, Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Województwie Małopolskim, Podkarpacka Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego.

Większość propozycji Stowarzyszenia Geodetów Polskich została uwzględniona, a w szczególności postulat uszczegółowienia zakresu kompetencji organów upoważnionych do określania szczegółowych warunków sprzedaży gruntów na rzecz ich użytkowników wieczystych. Kwestia ta została obszernie omówiona w uzasadnieniu ustawy.

Nie uwzględniono uwagi redakcyjnej Stowarzyszenia Geodetów Polskich dotyczącej odniesienia dopłaty do ceny nieruchomości gruntowej. Niewątpliwie funkcją dopłaty jest uzupełnienie kwoty ceny gruntu, ale przepis określa cel dopłaty, którym - w sytuacji przekroczenia dostępnego limitu pomocy *de minimis* - ma być docelowe osiągnięcie kwoty odpowiadającej wartości nieruchomości gruntowej.

Propozycje zgłoszone do projektu przez Polską Federację Rynku Nieruchomości nie zostały uwzględnione, ponieważ wykraczały poza zakres merytoryczny przedłożenia. Projekt reguluje zagadnienia sprzedaży nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, podczas gdy propozycje przedstawione przez Polską Federację Rynku Nieruchomości dotyczyły kwestii związanych z działalnością zawodową na rynku nieruchomości. W dniu 5 stycznia 2022 r. MRiT udzielił odpowiedzi na pismo Polskiej Federacji Rynku Nieruchomości informując, że dostrzega możliwość uwzględnienia zgłoszonych propozycji uszczegółowienia art. 181 ust. 3b oraz art. 186 ust. 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami, w ramach trwających w

Ministerstwie prac nad pakietem rozwiązań legislacyjnych mających na celu poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Zmiana polegałaby na dodaniu przepisów wskazujących, że w przypadku przedłożenia kopii dokumentu ubezpieczenia (zarówno przez pośrednika w obrocie nieruchomościami, jak i zarządcę nieruchomości) za pośrednictwem operatora pocztowego, termin na przekazanie tego dokumentu uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem kopia dokumentu ubezpieczenia została nadana w placówce pocztowej operatora pocztowego, co oznacza, że data nadania kopii dokumentu ubezpieczenia na poczcie będzie tożsama z datą doręczenia. Propozycja ta została zgłoszona i ujęta w procedowanych w resorcie pracach nad rozwiązaniami dedykowanymi przedsiębiorcom. Odnosząc się do zgłoszonej propozycji zmiany art. 198 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami resort poinformował, że zmiana sprowadza się wyłącznie do dodania w treści przepisu sformułowania „o którym mowa w art. 174 ust. 3” i wyjaśnił, że zmiana ta nie wpłynęłaby na zmianę treści normatywnej tej regulacji. Sankcja sformułowana w art. 198 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnosi się do określania wartości nieruchomości lub trwale związanych z nieruchomością maszyn lub urządzeń bez uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości. Przywołanie w treści przepisu dodatkowego odwołania do art. 174 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiłoby wyłącznie powtórzenie tej samej normy i *de facto* byłoby niezgodne z zasadami formułowania aktów prawnych określonymi w Zasadach techniki prawodawczej. W okresie przeszło czterech lat funkcjonowania art. 198 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do resortu nie docierały sygnały o problemach w praktyce jego stosowania, ani o przypadkach nakładania sankcji wobec adresatów tych regulacji w związku z niewłaściwą interpretacją tego przepisu. W związku z powyższym trudno znaleźć wystarczające uzasadnienie dla podejmowania interwencji legislacyjnej w tym zakresie. Analogiczny pogląd resort prezentuje również w odniesieniu do propozycji rozszerzenia katalogu rejestrów i dokumentów zawartego w art. 181a ustawy o gospodarce nieruchomościami, do których dostęp został zapewniony pośrednikom w obrocie nieruchomościami. Przepis art. 181a ustawy o gospodarce nieruchomościami ma w pewnym sensie charakter informacyjny, bowiem wskazuje źródła danych, w większości publicznie dostępnych (poza ewidencją ludności i rejestrem osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu), z których powinien korzystać pośrednik w obrocie nieruchomościami przy wykonywaniu zadań. Fakt, że w katalogu rejestrów i dokumentów zawierających dane o nieruchomościach nie ujęto któregoś ze źródeł danych, które z punktu widzenia pracy pośrednika w obrocie nieruchomościami mogłoby w indywidualnych przypadkach stanowić przydatne źródło informacji, nie oznacza jednak braku możliwości skorzystania z takich danych. Dostęp do szeregu rejestrów i dokumentów przysługuje bowiem każdemu, ze względu na publiczny charakter tych rejestrów i dokumentów. Podobnie jest w przypadku uproszczonych planów urządzenia lasu, które są dokumentami publicznie dostępnymi. Odnosząc się natomiast do propozycji przywrócenia zapisu art. 180 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązującego przed dniem 1 stycznia 2014 r., który regulował kwestię zawierania umów z zastrzeżeniem wyłączności na rzecz pośrednika w obrocie nieruchomościami, wyjaśniono, że możliwość zawarcia klauzuli wyłączności w umowach regulują w obecnym stanie prawnym przepisy Kodeksu cywilnego. W myśl generalnej zasady prawa cywilnego dotyczącej swobody zawierania umów, nic nie stoi na przeszkodzie w zawieraniu umów na wyłączność przez pośredników w obrocie nieruchomościami.

Stanowisko przedstawione przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych wobec projektu zawierało wskazanie na potrzebę dostosowania przepisów *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*

(Dz. U. z 2021 r. poz. 555), do zmian przewidzianych w projekcie w zakresie wyceny nieruchomości dla potrzeb ustalenia ceny gruntu zbywanego na rzecz użytkownika wieczystego. W dniu 22 listopada 2021 r. MRiT udzielił odpowiedzi Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych informując, że zamierzenia resortu dotyczące dalszych etapów prac legislacyjnych dotyczących ww. projektu uwzględniają znowelizowanie przepisów ww. *rozporządzenia*. Naturalną konsekwencją proponowanych zmian ustawowych jest bowiem przygotowanie zmian dostosowujących w akcie niższej rangi, jakim jest rozporządzenie. Stosowne propozycje zmian przepisów *rozporządzenia* zostaną przedstawione i przesłane do zaopiniowania w odrębnym procesie legislacyjnym, gdyż treść aktu wykonawczego musi być skorelowana z ostatecznie wypracowanym brzmieniem nowelizowanych przepisów rangi ustawowej.

Większość uwag zgłoszonych przez organizacje zrzeszające samorządy w toku konsultacji publicznych została uwzględniona. Uwagi wobec projektu zgłosił Związek Powiatów Polskich pismem z dnia 25 października 2021 r. oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów pismem z 26 października 2021 r. W szczególności uwzględniono:

- uwagę Śląskiego Związku Gmin i Powiatów – zrezygnowano z roszczenia nabywcy o rozłożenie ceny na raty oraz skrócono z 20 do 10 lat okres, w którym zapłata ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu może zostać rozłożona w czasie. Zastosowanie znajdzie zasada ogólna określona w obowiązującym art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
- postulat Związku Powiatów Polskich dotyczący zapewnienia w pełni rynkowych warunków transakcji realizowanych na podstawie art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami (umowa zawierana w ramach swobody stron) – zrezygnowano z przepisu umożliwiającego wykorzystanie wyceny gruntu sporządzonej dla celów aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, w celu ustalenia ceny zbywanego gruntu. Zatem w przypadkach sprzedaży nieruchomości gruntowej na wniosek użytkownika wieczystego złożony na podstawie art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cena gruntu będzie ustalana przez strony w oparciu o aktualną wycenę sporządzoną dla celu sprzedaży gruntu z zastosowaniem zasady określonej w projektowanym art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Odnosnie zgłoszonej przez Śląski Związek Gmin i Powiatów propozycji rezygnacji z administracyjnoprawnego trybu ustalania dopłaty do wartości rynkowej gruntu w przypadku przekroczenia dostępnego limitu pomocy *de minimis*, warto mieć na względzie, że z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej bez znaczenia jest fakt, czy dopłata ustalana jest w drodze decyzji administracyjnej, czy w umowie sprzedaży. Tryb ustalania dopłaty ma jednak istotne znaczenie z punktu widzenia zobowiązanego do wniesienia dopłaty. Stąd w celu zagwarantowania przedsiębiorcom pełnych praw strony pierwotnie w projekcie zaproponowano administracyjnoprawny tryb ustalania dopłaty.

Uwzględniono jednak słuszną argumentację zaprezentowaną przez Śląski Związek Gmin i Powiatów odnośnie postulatu odejścia od administracyjnoprawnego trybu ustalania wysokości dopłaty. Niewątpliwie cywilnoprawny tryb sprzedaży gruntu może wystarczająco uzasadniać pogląd o uznaniu dopłaty, jako jednego z warunków sprzedaży, co implikowałoby przyjęcie na gruncie ustawy rozwiązania polegającego na uznaniu dopłaty jako jednego z elementów umowy sprzedaży. Przedłożony projekt (art. 1 pkt 9 projektu – zmiana w art. 69a ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami) uwzględnia zatem postulat Śląskiego



Związku Gmin i Powiatów - zaproponowano aby wysokość dopłaty ustalał właściwy organ (zbywca) a informacja o wysokości dopłaty będzie częścią treści umowy.

Spośród postulatów zgłoszonych wobec projektu przez Związek Powiatów Polskich nie uwzględniono propozycji powierzenia starostom kompetencji ustalania w drodze zarządzeń szczegółowych warunków sprzedaży gruntów na rzecz ich użytkowników wieczystych. Norma taka stanowiłaby wyłom o obowiązującej od 1998 roku zasadzie wyraźnego podziału kompetencji z zakresu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa pomiędzy wojewodą i starostą – realizującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zasadą jest, że sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa następuje za zgodą wojewody, stąd organ nadzorujący – wojewoda – upoważniony jest do określania organom wykonującym zadania zlecone – starostom - wytycznych kształtujących politykę trwałego wyzbywania się gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa.

Odpowiadając na propozycję Związku Powiatów Polskich dotyczącą wsparcia organów terenowych w zakresie prawidłowego stosowania przepisów o pomocy publicznej w sprawach sprzedaży gruntów na rzecz użytkowników wieczystych, MRiT poinformował, że dotychczasowe doświadczenia z wdrażaniem od 2019 roku rozwiązań przekształcających prawo użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz przedsiębiorców, dowiodły, że zarówno resort rozwoju i technologii, jak i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów czynnie wspierają merytorycznie organy odpowiedzialne za udzielanie pomocy publicznej zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zaproponowane przez Związek Powiatów Polskich przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy pozostawione zostało do przedyskutowania na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w celu wypracowania optymalnego terminu *vacatio legis*.

Pozostałe propozycje zgłoszone w konsultacjach publicznych dotyczyły zmian o charakterze systemowym. Organizacje zrzeszające lub działające na rzecz przedsiębiorców, tj.: Przedsiębiorstwo Budownictwa i Obrotu Towarowego FRONTON Sp. z o.o., Małopolski Związek Pracodawców Lewiatan, Małopolska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości, Stowarzyszenie Budowniczych Domów i Mieszkań, Stowarzyszenie Polska Izba Nieruchomości Komercyjnych PINK, Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego w Województwie Małopolskim, Podkarpacka Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego Organizacje oraz Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego wniosowały o rozwiązania umożliwiające bardziej efektywne nabywanie własności gruntów przez przedsiębiorców, w tym poprzez przyznanie roszczenia o nabycie. Z uwagi, że propozycje te wpisują się w cel projektu, jakim jest zintensyfikowanie stopniowej eliminacji użytkowania wieczystego z systemu prawnego, zostały one uwzględnione w projekcie. Uzasadniając postulat przyznania roszczenia wskazywano, że na liczne bariery utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej, a wynikające z formy prawnej korzystania z gruntu, jaką jest prawo użytkowania wieczystego, takie jak:

- nieprzewidywalne ryzyko finansowe wynikające z cyklicznych aktualizacji opłat rocznych i niekontrolowanego wzrostu wartości gruntu,
- trudności ze znalezieniem nabywcy gruntu, ponieważ w szczególności dla inwestorów zagranicznych niejasna jest konstrukcja użytkowania wieczystego,
- ryzyka prawne wynikające z narzuconego celu i terminu zabudowy nieruchomości, co uniemożliwia sprawne zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości w celu reagowania na potrzeby rynku.

Bariery te ograniczają rozwój przedsiębiorstw, zniechęcają przedsiębiorców do podejmowania działań inwestycyjnych na nieruchomościach oddanych w użytkowanie wieczyste, co tym samym negatywnie wpływa na ogólny rozwój regionów. Przedsiębiorcy oczekują rozwiązań zapewniających możliwość uzyskania w najbliższej perspektywie stabilnego prawa do gruntu na warunkach zbliżonych do zastosowanych wobec przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność na gruntach mieszkaniowych i tym samym skorzystali z przekształcenia *ex lege* za cenę ustaloną w oparciu o wielokrotność dotychczasowych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste oraz z zastosowaniem mechanizmu pomocy *de minimis*.

Uwzględniając postulat podnoszony przez organizacje przedsiębiorców w toku konsultacji społecznych projekt ustawy został rozszerzony o przepisy, które przewidują okres 1 roku od wejścia ustawy w życie, w którym użytkownicy wieczystości gruntów zabudowanych oddanych na różnorodne cele, będą mogli wystąpić z roszczeniem o nabycie gruntu.

Ponadto organizacje zrzeszające przedsiębiorców postulowały rozwiązania w zakresie odpłatności za nabycie gruntu. Jednak zaproponowana w projekcie nowa zasada kształtowania ceny nabycia własności gruntu przez użytkownika wieczystego została szeroko skonsultowana z przedstawicielami Komisji Europejskiej i uwzględnia zalecenia Komisji dotyczące zapewnienia rynkowych warunków transakcji. Zatem nie było możliwe uwzględnienie postulatów dotyczących uwzględniania w cenie zbywanego gruntu takich parametrów jak:

- 1) suma dotychczas uiszczonych opłat rocznych (w ocenie Komisji opłaty te stanowią bieżące wynagrodzenie za korzystanie z gruntu),
- 2) wartość prawa użytkowania wieczystego (w ocenie Komisji wartość prawa, które z chwilą nabycia gruntu wygaśnie nie ma wpływu na cenę nabycia pełnej, nieobciążonej własności gruntu),
- 3) cena, którą przedsiębiorca zapłacił za użytkowanie wieczyste nabywając to prawo na warunkach rynkowych (w ocenie Komisji cena, którą zapłacił przedsiębiorca na rynku wtórnym nie może zostać uwzględniona w cenie nabycia własności gruntu, ponieważ podmiot publiczny jako właściciel gruntu nie był w żaden sposób beneficjentem ceny uiszczonej za użytkowanie wieczyste nabyte w obrocie wtórnym).

Uwzględniony natomiast został postulat dotyczący określenia zasad ustalania ceny gruntu poprzez procentowe odniesienie do wartości nieruchomości gruntowej jako przedmiotu prawa własności, ponieważ zgodnie z projektem cena dla przedsiębiorców będzie ustalana na poziomie co najmniej dwudziestokrotności dotychczasowej opłaty rocznej, ustalonej co do zasady w oparciu o aktualną wycenę gruntu.

W związku z uzupełnieniem projektu po zakończeniu konsultacji publicznych o przepis przyznający roszczenie dla użytkowników wieczystych projekt został ponownie poddany uzgodnieniom międzyresortowym. W toku tych uzgodnień wpłynęły zasadne uwagi Rządowego Centrum Legislacji, Ministra Finansów i Koordynatora Oceny Skutków Regulacji, których uwzględnienie nie miało wpływu na zakres merytoryczny projektu.

Niewątpliwie projekt, w tym w szczególności przepisy przyznające roszczenie dla użytkowników wieczystych będą oddziaływały na mienie samorządów, dlatego w dniu 12 stycznia 2023 r. projekt został skierowany do opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 18 stycznia 2023 r. był przedmiotem opiniowania przez Zespół Infrastruktury, Urbanistyki i Transportu. W wyniku uwag zgłoszonych i omówionych podczas obrad Zespołu, opracowane zostały autopoprawki do projektu ustawy skierowanego pod obrady

Stałego Komitetu Rady Ministrów. W dniu 19 stycznia 2023 r. projekt został przyjęty w trybie obiegowym przez Stały Komitet Rady Ministrów z autopoprawkami Ministra Rozwoju i Technologii.

Pomimo uwzględnienia w wyniku przyjętych autopoprawek postulatów zgłaszanych przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w tym m.in. propozycji Związku Miast Polskich polegającej na co najmniej dwukrotnym wydłużeniu minimalnego okresu trwania użytkowania wieczystego, po upływie którego możliwe będzie zawarcie umowy sprzedaży gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2023 r. wydała negatywną opinię o projekcie ustawy. W ocenie strony samorządowej Komisji zawarte w projekcie przepisy epizodyczne przyznające roszczenie użytkownikom wieczystym o sprzedaż gruntu na własność naruszają konstytucyjną ochronę mienia samorządów i samodzielność finansową, także naruszają stosunki prawnorzeczowe wynikających z zawartych umów użytkowania wieczystego oraz nie gwarantują adekwatnego wynagrodzenia za odjęcie prawa własności gruntów, z których samorzady czerpią długofalowo, cykliczne przychody z opłat rocznych.

## **2. Przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.**

Projekt nie wymagał przedłożenia do uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym. Jedynie w toku roboczych konsultacji z przedstawicielami Komisji Europejskiej została uzgodniona kierunkowo nowa zasada odpłatności za nabycie gruntu przez użytkownika wieczystego, tak aby zapewnić jej zgodność z zasadami udzielania pomocy publicznej. Zasada zaproponowana w projekcie uwzględnia zalecenia Komisji.

## **3. Wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informacją o ich braku.**

W trybie art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy.

**ROZPORZĄDZENIE**  
**MINISTRA ROZWOJU I TECHNOLOGII<sup>1)</sup>**

z dnia

**w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców  
majątkowych**

Na podstawie art. 197 pkt 8 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. ....) zarządza się, co następuje:

Rozdział 1

**Przepisy ogólne**

§ 1. Rozporządzenie określa:

- 1) organizację Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, zwanej dalej „Komisją”, oraz regulamin jej działania;
- 2) sposób i tryb przeprowadzania postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych;
- 3) sposoby ustalania i rodzaje kosztów postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych;
- 4) wysokość wynagrodzenia członków Komisji i obrońców z urzędu oraz sposób jego ustalania.

§ 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

- 1) ustawie - należy przez to rozumieć ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 2) ministrze - należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

---

<sup>1)</sup> Minister Rozwoju i Technologii kieruje działem administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 838).

## Rozdział 2

### **Organizacja Komisji Odpowiedzialności Zawodowej oraz regulamin jej działania**

**§ 3. 1.** W skład Komisji wchodzi:

- 1) przewodniczący;
- 2) zastępcy przewodniczącego w liczbie nie większej niż trzech;
- 3) pozostali członkowie.

2. Osoby wymienione w ust. 1 pkt 1 i 2 tworzą Prezydium Komisji.

**§ 4. 1.** Przewodniczący Komisji reprezentuje Komisję i kieruje całokształtem spraw związanych z realizacją zadań Komisji, w szczególności:

- 1) przygotowuje sprawę albo przekazuje ją zastępcy;
- 2) odpowiada za organizację postępowań wyjaśniających w sprawach nieprzekazanych zastępcy oraz zapewnia sprawny i niezakłócony przebieg tych postępowań;
- 3) zapoznaje się z dokumentacją spraw;
- 4) prowadzi korespondencję związaną z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi;
- 5) decyduje o przeprowadzeniu posiedzenia zespołu w formie, o której mowa w § 13 ust. 1, oraz informuje o tym uczestników posiedzenia;
- 6) wyznacza i odwołuje obrońców z urzędu do poszczególnych spraw;
- 7) z upoważnienia ministra zwraca się do organów administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji i osób o udzielenie informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowań wyjaśniających;
- 8) przedstawia wnioski o:
  - a) wypłatę wynagrodzeń członkom Komisji i obrońcom z urzędu,
  - b) refundację innych wydatków związanych z przeprowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi;
- 9) przekazuje członkom Komisji informacje niezbędne do jej działalności;
- 10) rozpatruje skargi na działalność zespołów lub członków Komisji;
- 11) zwołuje, za zgodą ministra, posiedzenia Prezydium i posiedzenia plenarne Komisji;
- 12) wnioskuje do ministra o przeprowadzenie szkoleń dla członków Komisji i obrońców z urzędu;
- 13) opracowuje orzecznictwo Komisji w celu publikacji;
- 14) sporządza roczne sprawozdania z działalności Komisji i przekazuje je ministrowi w terminie do dnia 31 marca roku następnego;

15) zapewnia zgodność z prawem i jednolitość orzecznictwa Komisji.

2. Przewodniczący Komisji może upoważnić zastępcę do wykonywania swoich zadań.

3. Zastępca przewodniczącego w sprawach przekazanych przez przewodniczącego Komisji:

- 1) odpowiada za organizację postępowań wyjaśniających oraz zapewnia sprawny i niezakłócony ich przebieg;
- 2) zapoznaje się z dokumentacją spraw;
- 3) prowadzi korespondencję związaną z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi;
- 4) decyduje o przeprowadzeniu posiedzenia zespołu w formie, o której mowa w § 13 ust. 1, oraz informuje o tym uczestników posiedzenia;
- 5) wyznacza i odwołuje obrońców z urzędu do poszczególnych spraw;
- 6) z upoważnienia ministra zwraca się do organów administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości oraz innych instytucji i osób o udzielenie informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowań wyjaśniających;
- 7) współdziała z przewodniczącym Komisji w celu zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa Komisji.

§ 5. 1. Posiedzenia Prezydium Komisji zwoływane są w razie potrzeby, w celu przygotowania posiedzeń plenarnych Komisji, a także w innych sprawach niewymagających udziału wszystkich członków Komisji.

2. Posiedzenia plenarne Komisji zwołuje się w celu omówienia spraw związanych z organizacją i przebiegiem postępowań wyjaśniających, w tym problemów wynikających z prowadzonej działalności Komisji, a także w celu przeprowadzenia szkoleń członków Komisji.

§ 6. Nadzór nad działalnością Komisji sprawuje minister.

### Rozdział 3

#### **Sposób i tryb przeprowadzania postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej**

§ 7. 1. O wszczęciu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej minister zawiadamia rzeczoznawcę majątkowego, którego postępowanie dotyczy, i przekazuje sprawę do Komisji w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

2. W przypadku, o którym mowa w art. 194 ust. 1b ustawy, minister zawiadamia odpowiednio sąd lub prokuratora o wszczęciu postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej i przekazaniu sprawy Komisji.

**§ 8. 1.** Przewodniczący Komisji albo zastępca przewodniczącego:

- 1) wyznacza skład zespołu do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zwanego dalej „zespołem”, oraz wskazuje przewodniczącego zespołu;
- 2) dokonuje zmian w składzie zespołu;
- 3) przekazuje zespołowi dotychczas zgromadzoną dokumentację sprawy;
- 4) wyznacza termin pierwszego posiedzenia zespołu oraz, w razie konieczności, terminy kolejnych posiedzeń;
- 5) zawiadamia o terminie posiedzenia ministra, członków zespołu oraz uczestników posiedzenia, w tym rzeczoznawcę majątkowego, wobec którego wszczęto postępowanie;
- 6) na wniosek rzeczoznawcy majątkowego, wobec którego wszczęto postępowanie, wyznacza obrońcę z urzędu.

2. Do składu zespołu wyznacza się trzy osoby, w tym przewodniczącego zespołu.

3. Do składu zespołu może być wyznaczony przewodniczący Komisji lub jego zastępca.

4. W postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym w wyniku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, do składu zespołu wyznacza się członków Komisji, którzy dotychczas nie brali udziału w sprawie.

5. Do składu zespołu nie wyznacza się członka Komisji, jeżeli postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej dotyczy:

- 1) jego małżonka, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
- 2) rzeczoznawcy majątkowego związanego z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 3) rzeczoznawcy majątkowego pozostającego wobec niego w stosunku podrzędności lub nadrzędności służbowej;
- 4) rzeczoznawcy majątkowego, wobec którego pozostaje w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że wynik postępowania może mieć wpływ na prawa lub obowiązki członka Komisji.

6. Członek Komisji powiadamia przewodniczącego Komisji lub zastępcę przewodniczącego o zaistnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 5.

**§ 9. 1.** Zmian w składzie zespołu dokonuje się, jeżeli:

- 1) wobec członka zespołu wszczęto postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej;
- 2) po wyznaczeniu składu zespołu wyszły na jaw okoliczności, o których mowa w § 8 ust. 5.

2. Zmian w składzie zespołu można dokonać, jeżeli członek zespołu:

- 1) zgłosił niemożność uczestniczenia w wyznaczonym posiedzeniu zespołu;
- 2) nie uczestniczył w wyznaczonym posiedzeniu zespołu.

**§ 10.** 1. Wyznaczając termin pierwszego posiedzenia zespołu, uwzględnia się w szczególności:

- 1) możliwość dojazdu na posiedzenie osób uczestniczących w posiedzeniu;
- 2) przewidywany czas trwania posiedzenia.

2. W zawiadomieniu o pierwszym posiedzeniu zespołu rzeczoznawcy majątkowemu, wobec którego wszczęto postępowanie, wyznacza się termin do złożenia wyjaśnień, a także informuje o możliwości ustanowienia obrońcy lub o możliwości wystąpienia do przewodniczącego Komisji albo zastępcy przewodniczącego o wyznaczenie obrońcy z urzędu.

**§ 11.** 1. Rzeczoznawca majątkowy, który ustanowił obrońcę, jest obowiązany, najpóźniej w dniu pierwszego posiedzenia, zawiadomić Komisję o ustanowieniu obrońcy, wskazując imię i nazwisko obrońcy, jego adres do korespondencji oraz oświadczenie obrońcy o wyrażeniu zgody na pełnienie tej funkcji. Oświadczenie nie jest wymagane, jeżeli obrońcą jest adwokat lub radca prawny.

2. Rzeczoznawca majątkowy, który nie ustanowił obrońcy, może nie później niż w terminie 7 dni przed pierwszym posiedzeniem zwrócić się o wyznaczenie obrońcy z urzędu.

3. W postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym w wyniku złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawie, w której został ustanowiony obrońca lub wyznaczony z urzędu, może uczestniczyć ten sam obrońca. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

4. Na uzasadniony wniosek rzeczoznawcy majątkowego lub jego obrońcy z urzędu, przewodniczący Komisji może wyznaczyć nowego obrońcę z urzędu w miejsce dotychczasowego.

5. Obrońca z urzędu może bronić kilku rzeczoznawców majątkowych, jeżeli ich interesy nie pozostają w sprzeczności.

**§ 12.** 1. Posiedzenie zespołu przygotowuje się i przeprowadza w taki sposób, aby podczas pierwszego posiedzenia można było wyjaśnić wszystkie okoliczności sprawy.

2. W posiedzeniu zespołu uczestniczą wszyscy członkowie zespołu.



3. Za zgodą przewodniczącego zespołu przebieg posiedzenia może być utrwalony za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk, o czym należy uprzedzić osoby uczestniczące w posiedzeniu.

4. Z każdego posiedzenia sporządza się protokół odzwierciedlający jego przebieg. Protokół podpisują wszyscy członkowie zespołu oraz rzeczoznawca majątkowy. Przed podpisaniem protokołu odczytuje się jego treść.

5. W przypadku odmowy podpisania protokołu przez rzeczoznawcę majątkowego w protokole umieszcza się stosowną informację.

**§ 13.** 1. Posiedzenie może być przeprowadzone przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających odbycie go na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (posiedzenie zdalne), po potwierdzeniu przez uczestników posiedzenia, że zostaną zapewnione warunki techniczne do pełnego i prawidłowego w nim udziału.

2. Protokół z posiedzenia przeprowadzonego w formie, o której mowa w ust. 1, podpisują wszyscy członkowie zespołu, a rzeczoznawca majątkowy składa oświadczenie, w formie ustnej do protokołu, o tym, że treść protokołu odzwierciedla przebieg tego posiedzenia.

**§ 14.** W przypadku gdy podczas pierwszego posiedzenia zespołu nie można wyjaśnić wszystkich okoliczności sprawy, wyznacza się termin kolejnego posiedzenia zespołu. Przy wyznaczaniu terminu kolejnego posiedzenia zespołu przepis § 10 ust. 1 stosuje się odpowiednio. O terminie kolejnego posiedzenia zespołu zawiadamia się także obrońcę, o ile został ustanowiony lub wyznaczony z urzędu.

**§ 15.** 1. Przewodniczący zespołu kieruje pracami zespołu, w szczególności:

- 1) organizuje posiedzenia zespołu oraz zapewnia ich sprawny i niezakłócony przebieg;
- 2) zapoznaje członków zespołu z dokumentacją dotyczącą postępowania;
- 3) informuje rzeczoznawcę majątkowego o jego prawach i obowiązkach;
- 4) przedstawia na posiedzeniu zespołu zarzuty wobec rzeczoznawcy majątkowego oraz inne okoliczności sprawy wymagające wyjaśnienia;
- 5) gromadzi dokumentację z przebiegu postępowania.

2. W przypadku zmiany składu zespołu przewodniczący zespołu informuje nowo powołanego członka zespołu o dotychczasowym przebiegu postępowania.

**§ 16.** 1. Postępowanie wyjaśniające kończy się sporządzeniem protokołu końcowego, który zawiera:

- 1) oznaczenie miejsca i daty przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego;

- 2) imiona i nazwiska członków zespołu;
- 3) imię i nazwisko rzeczoznawcy majątkowego oraz jego obrońcy, o ile został ustanowiony albo wyznaczony z urzędu;
- 4) podstawę prowadzenia postępowania wyjaśniającego;
- 5) zarzuty postawione rzeczoznawcy majątkowemu;
- 6) opis przebiegu postępowania wyjaśniającego, w tym informację o wyjaśnieniach oraz dokumentach złożonych przez rzeczoznawcę majątkowego;
- 7) ocenę zasadności zarzutów oraz innych okoliczności sprawy wraz ze wskazaniem, które zarzuty zostały udokumentowane, a które zostały odrzucone, oraz ze wskazaniem, jakie przepisy prawne zostały naruszone przez rzeczoznawcę majątkowego;
- 8) wniosek o zastosowanie kary dyscyplinarnej, o której mowa w art. 178 ust. 2 ustawy, albo o umorzenie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej;
- 9) podpisy członków zespołu;
- 10) datę sporządzenia protokołu końcowego;
- 11) inne informacje istotne dla sprawy będącej przedmiotem postępowania.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1 pkt 8, podejmowany jest większością głosów, a w przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego zespołu.

3. Członek zespołu w zakresie wnioskowanej kary może złożyć do protokołu zdanie odrębne wraz z uzasadnieniem.

**§ 17.** 1. Zespół przekazuje odpowiednio przewodniczącemu Komisji albo zastępcy przewodniczącego dokumentację z postępowania wyjaśniającego, w tym protokół końcowy, nie później niż w terminie 30 dni od dnia ostatniego posiedzenia zespołu.

2. Przewodniczący Komisji albo zastępca przewodniczącego sprawdza dokumentację z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, podpisuje protokół końcowy, a następnie niezwłocznie przekazuje dokumentację ministrowi.

3. W przypadku stwierdzenia braków formalnych lub błędów w dokumentacji z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego przewodniczący Komisji albo zastępca przewodniczącego zwraca dokumentację zespołowi w celu uzupełnienia lub poprawy.

4. W przypadku stwierdzenia braków formalnych lub błędów w dokumentacji z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego minister zwraca tę dokumentację w celu jej uzupełnienia lub poprawy.

## Rozdział 4

### **Sposoby ustalania i rodzaje kosztów postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej**

**§ 18.** Koszty postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej obejmują w szczególności wydatki na:

- 1) organizowanie posiedzeń Prezydium Komisji i posiedzeń plenarnych Komisji;
- 2) organizowanie szkoleń dla członków Komisji i obrońców z urzędu;
- 3) przygotowanie dokumentacji niezbędnej dla działalności Komisji;
- 4) nabycie niezbędnych dla działalności Komisji materiałów biurowych oraz publikacji specjalistycznych;
- 5) wynagrodzenia członków Komisji i obrońców z urzędu;
- 6) podróże oraz noclegi członków Komisji i obrońców z urzędu;
- 7) usługi pocztowe, usługi telekomunikacyjne oraz powielanie materiałów związanych z prowadzonymi postępowaniami wyjaśniającymi.

**§ 19.** Koszty, o których mowa w § 18, ustala się na podstawie:

- 1) rachunków;
- 2) biletów za przejazd środkami transportu;
- 3) potwierdzonych rachunków kosztów podróży;
- 4) wniosków o wypłatę wynagrodzeń;
- 5) innych dowodów potwierdzających poniesione wydatki.

**§ 20.** 1. Członkom Komisji i obrońcom z urzędu przysługuje zwrot kosztów podróży i noclegów, z tym że:

- 1) koszty podróży transportem kolejowym są zwracane do wysokości ceny biletu drugiej klasy wraz z opłatami dodatkowymi, w tym miejscówkami;
- 2) koszty podróży transportem autobusowym są zwracane do wysokości ceny biletu;
- 3) koszty podróży transportem lotniczym są zwracane do wysokości ceny biletu w klasie ekonomicznej;
- 4) koszty podróży samochodem prywatnym są zwracane w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów najkrótszą trasą i stawki za jeden kilometr przebiegu; w uzasadnionych przypadkach może zostać zwrócony koszt podróży trasą optymalną;
- 5) koszty noclegu zwraca się w wysokości poniesionych wydatków, jednak nie większej niż 450 zł za dobę hotelową.

2. Stawka za jeden kilometr przebiegu, o której mowa w ust. 1 pkt 4, wynosi 0,45 zł.

3. W przypadku odbycia podróży jednym samochodem przez kilku członków Komisji lub obrońców z urzędu zwrot kosztów podróży przysługuje wyłącznie temu członkowi Komisji albo obrońcy z urzędu, który jest właścicielem lub współwłaścicielem samochodu, albo temu członkowi Komisji albo obrońcy z urzędu, który użytkował samochód za pisemną zgodą właściciela.

4. Koszty podróży i noclegów, o których mowa w ust. 1, są zwracane w przypadku, gdy posiedzenie Komisji odbywa się poza miejscowością zamieszkania członka Komisji lub obrońcy z urzędu.

5. Członkowie Komisji lub obrońcy z urzędu dostarczają dokumenty potwierdzające odbycie podróży lub skorzystanie z noclegu w związku z ich udziałem w posiedzeniu Komisji nie później niż w terminie 21 dni od dnia zakończenia podróży. W przypadku doręczenia dokumentów za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042) termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem dokumenty te zostały nadane w placówce pocztowej operatora pocztowego.

## Rozdział 5

### **Wysokość wynagrodzenia członków Komisji Odpowiedzialności Zawodowej i obrońców z urzędu oraz sposób ich ustalania**

§ 21. 1. Przewodniczącemu Komisji albo zastępcy przewodniczącego przysługuje wynagrodzenie w wysokości 800 zł za każdą przygotowaną sprawę będącą przedmiotem postępowania wyjaśniającego.

2. Członkom zespołu i obrońcom z urzędu przysługuje wynagrodzenie za rozpatrzenie sprawy w postępowaniu wyjaśniającym.

3. Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 2, wynosi:

- 1) 950 zł za sprawę - dla przewodniczącego zespołu;
- 2) 750 zł za sprawę - dla członka zespołu;
- 3) 500 zł za sprawę - dla obrońcy z urzędu.

4. W przypadku zmiany składu zespołu lub obrońcy z urzędu w trakcie postępowania wyjaśniającego wynagrodzenie ustala się w wysokości określonej w ust. 3, w proporcji

zachodzącej między liczbą posiedzeń zespołu, w których uczestniczył członek zespołu lub obrońca z urzędu, a liczbą wszystkich posiedzeń zespołu.

5. Obrońcy z urzędu, który złożył rezygnację z obrony rzeczoznawcy majątkowego, wobec którego wszczęto postępowanie, wynagrodzenie nie przysługuje.

6. Wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1-4, wypłaca się po zakończeniu postępowania wyjaśniającego i przekazaniu dokumentacji ministrowi.

7. Przewodniczącemu Komisji przysługuje miesięczne wynagrodzenie w wysokości 2500 zł.

## Rozdział 6

### **Przepis końcowy**

§ 22. Rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.<sup>2)</sup>

**MINISTER ROZWOJU**

**I TECHNOLOGII**

---

<sup>2)</sup> Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 981 oraz z 2022 r. poz. 1156), które traci moc z dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia zgodnie z art. 8 ustawy z dnia ..... o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. ....).