

U S T A W A

z dnia

o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów¹⁾

Art. 1. 1. Z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe przekształca się w prawo własności tych gruntów, z zastrzeżeniem ust. 3, 7 i 8 oraz art. 10 i art. 13.

2. Przez grunty zabudowane na cele mieszkaniowe należy rozumieć nieruchomości zabudowane wyłącznie:

- 1) budynkami mieszkalnymi jednorodziennymi, lub
- 2) budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne, lub
- 3) budynkami, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi, umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych.

3. W przypadku gdy na gruncie są położone także obiekty budowlane inne niż określone w ust. 2, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydzielonej z tego gruntu i spełniającej warunki, o których mowa w ust. 2, następuje z dniem:

- 1) założenia księgi wieczystej dla tej nieruchomości, albo
- 2) wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej gruntu niespełniającego warunków, o których mowa w ust. 2.

4. W przypadku współużytkowania wieczystego wysokość udziałów we współwłasności gruntów odpowiada wysokości udziałów we współużytkowaniu wieczystym.

5. Obiekty budowlane i urządzenia budowlane położone na gruncie, o których mowa w ust. 2, stają się z dniem przekształcenia częścią składową gruntu. Przepisu nie stosuje się do

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 i 1104).

6. Istniejące w dniu przekształcenia obciążenia użytkowania wieczystego stają się obciążeniami nieruchomości, zaś obciążenia udziałów w użytkowaniu wieczystym stają się obciążeniami udziałów we współwłasności nieruchomości. Prawa związane z użytkowaniem wieczystym stają się prawami związanymi z własnością gruntu.

7. Przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, 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 2017 r. poz. 1933).

8. W przypadku, gdy użytkownikiem wieczystym jest cudzoziemiec w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278), zwany dalej „cudzoziemcem”, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, o którym mowa w ust. 1, gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym jednorodzinny następuje z dniem, z którym zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o którym mowa w tej ustawie, stało się ostateczne.

Art. 2. 1. Podstawę ujawnienia prawa własności gruntu w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków stanowi zaświadczenie potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności gruntu, wydawane przez:

- 1) starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa;
- 2) dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa lub dyrektora oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego – w przypadku nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonują te podmioty;
- 3) odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa – w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) dyrektora Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – w przypadku nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonuje ta jednostka organizacyjna.

2. Organ, o którym mowa w ust. 1, zwany dalej „właściwym organem”, wydaje zaświadczenie z urzędu nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia albo na wniosek właściciela w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. W przypadku,

o którym mowa w art. 1 ust. 8, właściwy organ wydaje zaświadczenie w terminie 4 miesięcy po przedstawieniu przez cudzoziemca ostatecznego zezwolenia.

3. Zaświadczenie zawiera oznaczenie nieruchomości gruntowej lub lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości. W przypadku cudzoziemca zaświadczenie zawiera także oznaczenie i datę zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o którym mowa w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

4. W zaświadczeniu potwierdza się przekształcenie, o którym mowa w art. 1, informuje o obowiązku ponoszenia rocznych opłat przekształceniowych, o których mowa w art. 3 ust. 1 oraz o wysokości i okresie wnoszenia tych opłat, ustalonych zgodnie z art. 3 ust. 2-4 i ust. 6, a także informuje o zasadach wnoszenia opłaty łącznej, o której mowa w art. 3 ust. 7. Zaświadczenie zawiera pouczenie o możliwości złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 10.

5. Zaświadczenie stanowi podstawę wpisu w dziale III księgi wieczystej roszczenia o roczne opłaty przekształceniowe, o których mowa w art. 3 ust. 1, w odniesieniu do każdego właściciela nieruchomości, z zastrzeżeniem ust. 10.

6. Zaświadczenie wysyłane jest wszystkim dotychczasowym użytkownikom wieczystym na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków lub inny adres, na który przed dniem przekształcenia doręczano korespondencję dotyczącą użytkowania wieczystego. Doręczenie zaświadczenia na taki adres jest skuteczne.

7. Właściwy organ przekazuje zaświadczenie do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia jego wydania. W przypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego na rzecz cudzoziemca zaświadczenie przesyłane jest również ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w terminie 7 dni od dnia jego wydania.

8. Sąd dokonuje z urzędu wpisu własności gruntu w księgach wieczystych oraz wpisu dotyczącego roszczenia o roczne opłaty przekształceniowe, o którym mowa w ust. 5. Zawiadomienie o wpisie sąd wysyła na adres wykazany w zaświadczeniu. Doręczenie zawiadomienia na taki adres jest skuteczne. Za dokonanie wpisów w księdze wieczystej nie uiszcza się opłaty sądowej.

9. W przypadku przekształcenia udziału w prawie użytkowania wieczystego gruntu związanego z odrębną własnością lokalu wpisów, o których mowa w ust. 8, dokonuje się w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej. Wyodrębniając własność lokalu po dniu 1 stycznia 2019 r. w budynku położonym na gruncie objętym przekształceniem, o którym mowa w art. 1, sąd z urzędu ujawni w księdze wieczystej prowadzonej dla tego lokalu

roszczenie o roczne opłaty przekształceniowe. W przypadku ujawnienia roszczeń o roczne opłaty przekształceniowe w odniesieniu do wszystkich udziałów we własności gruntu, sąd z urzędu dokonuje wykreślenia roszczenia o roczne opłaty przekształceniowe z księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości gruntowej.

10. Jeżeli podmiot, na rzecz którego przekształcono prawo użytkowania wieczystego nie zgadza się z zawartą w zaświadczeniu informacją o wysokości i okresie wnoszenia opłat rocznych przekształceniowych, może złożyć do właściwego organu, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia zaświadczenia, wniosek o ustalenie wysokości i okresu wnoszenia tych opłat w drodze decyzji administracyjnej. Do czasu zakończenia postępowania opłata przekształceniowa wnoszona jest w wysokości wykazanej w zaświadczeniu. Ustalona w postępowaniu wysokość opłaty obowiązuje od dnia przekształcenia. Do nadpłaty lub niedopłaty rocznej opłaty przekształceniowej stosuje się odpowiednio art. 21 ust. 1. W przypadku wydania decyzji potwierdzającej brak obowiązku ponoszenia rocznej opłaty przekształceniowej właściwy organ przekazuje decyzję do sądu właściwego do prowadzenia księgi wieczystej, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Decyzja stanowi podstawę wykreślenia w dziale III księgi wieczystej wpisu roszczenia o roczne opłaty przekształceniowe.

Art. 3. 1. Z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu, o którym mowa w art. 1, właściciel ponosi, na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu, roczną opłatę przekształceniową, zwaną dalej „opłatą”.

2. Wysokość opłaty jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4.

3. W przypadku gdy w dniu przekształcenia, obowiązywałaby opłata roczna ustalona za pierwszy lub drugi rok od aktualizacji, zgodnie z art. 77 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000 i 1089), zwanej dalej „ustawą o gospodarce nieruchomościami”, opłata jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w trzecim roku od aktualizacji.

4. W przypadku ustanowienia lub przeniesienia użytkowania wieczystego w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. wysokość opłaty jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która zgodnie z postanowieniami umowy obowiązywałaby od dnia 1 stycznia 2019 r.

5. Opłatę wnosi się do dnia 31 marca każdego roku. Na wniosek złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, właściwy organ może rozłożyć opłatę na raty lub

ustalić inny termin wniesienia opłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego, w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi wnioskodawcy.

6. Opłata jest wnoszona przez okres 20 lat, liczony od dnia przekształcenia.

7. Właściciel w każdym czasie trwania obowiązku wnoszenia opłat może zgłosić właściwemu organowi zamiar jednorazowego wniesienia tych opłat (opłata łączna). Wysokość opłaty łącznej odpowiada iloczynowi opłaty oraz liczby lat pozostałych do upływu okresu, o którym mowa w ust. 6.

8. Właściwy organ informuje na piśmie o wysokości opłaty łącznej w danym roku, w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia, o którym mowa w ust. 7. Jeżeli właściciel nie zgadza się z wysokością opłaty łącznej może złożyć do właściwego organu, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia informacji, wniosek o ustalenie wysokości opłaty łącznej w drodze decyzji administracyjnej.

9. Po wniesieniu wszystkich opłat albo opłaty łącznej, o której mowa w ust. 7, właściwy organ wydaje z urzędu, w terminie 30 dni od dnia wniesienia opłaty, zaświadczenie o uiszczeniu opłat, które właściciel załącza do wniosku o wykreślenie wpisu, o którym mowa w art. 2 ust. 5.

10. Od wniosku o wykreślenie wpisu, o którym mowa w art. 2 ust. 5, pobiera się opłatę stałą w wysokości:

- 1) 250 zł – w przypadku wniesienia opłaty łącznej, o której mowa w ust. 7;
- 2) 75 zł – w pozostałych przypadkach.

Art. 4. Za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów opłat nie ponoszą:

- 1) parki narodowe w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142, 10 i 650);
- 2) osoby fizyczne lub ich spadkobiercy oraz spółdzielnie mieszkaniowe, w przypadku gdy:
 - a) na podstawie przepisów dotychczasowych wniosły jednorazowe opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego,
 - b) użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie:
 - art. 7 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99),

- innych tytułów prawnych, w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 5 grudnia 1990 r.

Art. 5. 1. Właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym bonifikaty od opłaty za dany rok w odniesieniu do gruntów stanowiących przed dniem przekształcenia własność:

- 1) Skarbu Państwa – na podstawie zarządzenia wojewody;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku.

2. W przypadku nieruchomości, w stosunku do których prawo własności Skarbu Państwa wykonuje Agencja Mienia Wojskowego, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa lub Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydanie zarządzenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, wymaga porozumienia odpowiednio z Prezesem Agencji Mienia Wojskowego, z Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa lub z dyrektorem Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

3. W przypadku wniesienia opłaty łącznej w odniesieniu do gruntu stanowiącego przed dniem przekształcenia własność Skarbu Państwa, osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym przysługuje bonifikata od tej opłaty w wysokości:

- 1) 60% w przypadku, gdy opłata łączna zostanie wniesiona w roku, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu;
- 2) 50% w przypadku, gdy opłata łączna zostanie wniesiona w drugim roku po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntu;
- 3) 40% w przypadku, gdy opłata łączna zostanie wniesiona w trzecim roku po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntu;
- 4) 30% w przypadku, gdy opłata łączna zostanie wniesiona w czwartym roku po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego;
- 5) 20% w przypadku, gdy opłata łączna zostanie wniesiona w piątym roku po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego;
- 6) 10% w przypadku, gdy opłata łączna zostanie wniesiona w szóstym roku po przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

4. W przypadku wniesienia opłaty łącznej za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu, stanowiącego przed dniem przekształcenia własność jednostki samorządu terytorialnego, właściwy organ może udzielić osobom fizycznym będącym właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych lub spółdzielniom mieszkaniowym bonifikaty od tej opłaty na podstawie uchwały właściwej rady lub sejmiku.

5. W uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 4, oraz w zarządzeniu wojewody, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, uwzględniając zwłaszcza: wykorzystywanie nieruchomości wyłącznie na cele mieszkaniowe, okres ponoszenia opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu, wysokość dochodu gospodarstwa domowego, sytuację rodzinną, przeciętną stopę bezrobocia na obszarze powiatów.

6. Osoby, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali mieszkalnych, korzystają z bonifikaty w formie ulgi w opłatach z tytułu udziału w kosztach eksploatacji budynków. Wysokość ulgi powinna odpowiadać wysokości bonifikaty od opłaty, udzielonej spółdzielni mieszkaniowej, proporcjonalnie do powierzchni lokali mieszkalnych.

Art. 6. 1. Opłata może podlegać waloryzacji zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2. Waloryzacji opłaty właściwy organ dokonuje z urzędu albo na wniosek właściciela, nie częściej niż raz na 3 lata od dnia dokonania ostatniej aktualizacji. O wysokości zwaloryzowanej opłaty właściwy organ zawiadamia właściciela wysyłając informację na piśmie na adres, o którym mowa w art. 2 ust. 6. Doręczenie na taki adres jest skuteczne. Zwaloryzowana opłata obowiązuje od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym dokonano waloryzacji.

3. Właściwy organ może odmówić dokonania waloryzacji na wniosek jedynie w przypadku, jeśli stwierdzi, że wskaźniki, o których mowa w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie uległy zmianie do dnia złożenia wniosku.

Art. 7. 1. Obowiązek wnoszenia opłat obciąża każdorazowego właściciela nieruchomości, w odniesieniu do której istnieje roszczenie o roczne opłaty przekształceniowe, przez pozostały do ponoszenia tych opłat okres, ustalany zgodnie z art. 3 ust. 6, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło nabycie. Nabywca może wystąpić do właściwego organu o wydanie zaświadczenia potwierdzającego wysokość i okres pozostały do wnoszenia opłat. Właściwy organ może podjąć postępowanie w tej sprawie z urzędu.

2. Jeżeli nabywca nie zgadza się z zawartą w zaświadczeniu informacją o wysokości i okresie wnoszenia rocznych opłat przekształceniowych, może złożyć do właściwego organu, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia zaświadczenia wnioski o ustalenie wysokości i okresu wnoszenia opłat, w drodze decyzji administracyjnej. Złożenie wniosku nie wstrzymuje obowiązku zapłaty opłaty rocznej za dany rok. Właściwy organ w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku w decyzji administracyjnej ustala wysokość opłaty lub okres jej wnoszenia. W przypadku zmiany wysokości opłaty jej nowa wysokość obowiązuje od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło nabycie. Do nadpłaty lub niedopłaty opłaty stosuje się odpowiednio art. 21 ust. 1.

3. W przypadku wyodrębnienia własności lokalu po dniu 1 stycznia 2019 r. w budynku położonym na gruncie objętym przekształceniem, o którym mowa w art. 1, obowiązek wnoszenia opłat obciąża właściciela tego lokalu w wysokości proporcjonalnej do udziału we własności gruntu związanego z własnością lokalu. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 8. 1. Do wpływów osiągniętych z opłat określonych w art. 3 ust. 1 i 7 oraz art. 9 w odniesieniu do nieruchomości, których właścicielem był do dnia przekształcenia Skarb Państwa, reprezentowany przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, stosuje się odpowiednio art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2. Do opłat, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 7 oraz art. 9 przepis art. 12a ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio.

Art. 9. 1. Jeżeli po dniu 1 stycznia 2019 r. na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym zabudowanym na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, budynek mieszkalny zostanie oddany do użytkowania w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, prawo użytkowania wieczystego gruntu przekształca się z mocy prawa we własność tego gruntu z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania. Przepis art. 1 ust. 8 stosuje się odpowiednio.

2. Właściwy organ wydaje zaświadczenie potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności na wniosek dotychczasowego użytkownika wieczystego w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Do zaświadczenia art. 2 ust. 3–10 stosuje się odpowiednio.

3. Z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności tego gruntu, o którym mowa w ust. 1, właściciel gruntu ponosi roczną opłatę przekształceniową

w wysokości odpowiadającej opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w roku, w którym oddano budynek do użytkowania. Do ustalenia tej opłaty art. 3 ust. 3 i ust. 5–10 oraz art. 4–7 stosuje się odpowiednio. Obowiązek wnoszenia opłat powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Opłata z tytułu użytkowania wieczystego za rok, w którym nastąpiło przekształcenie jest wymagalna w pełnej wysokości.

Art. 10. Przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. poz. 1529 i 2161 oraz z 2018 r. poz. 756).

Art. 11. 1. Przepis art. 1 stosuje się w przypadku gdy przed dniem 1 stycznia 2019 r. zawarto umowę o ustanowieniu użytkowania wieczystego lub umowę przenoszącą prawo użytkowania wieczystego, a wniosek o wpis w księdze wieczystej nie został rozpoznany przed tym dniem. W takim przypadku zaświadczenie, o którym mowa w art. 2, właściwy organ wydaje w terminie 4 miesięcy po otrzymaniu potwierdzenia dokonania wpisu tego prawa w księdze wieczystej.

2. Przepis art. 9 stosuje się odpowiednio w przypadku, gdy przed dniem 1 stycznia 2019 r. zawarto umowę o ustanowieniu użytkowania wieczystego lub umowę przenoszącą prawo użytkowania wieczystego, a wniosek o wpis w księdze wieczystej nie został złożony przed tym dniem.

Art. 12. 1. Przepisy niniejszej ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Udzielenie pomocy publicznej wymaga spełnienia warunków pomocy *de minimis*, określonych w szczególności w rozporządzeniu Komisji (KE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, str. 1).

2. W przypadku gdy nastąpi przekroczenie limitu pomocy *de minimis* stosuje się dopłatę do wysokości wartości rynkowej nieruchomości określonej na dzień przekształcenia. Wysokość dopłaty ustalana jest z urzędu w drodze decyzji administracyjnej. Koszty operatu szacunkowego ponosi zobowiązany do dopłaty.

Art. 13. 1. Postępowania w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2, wszczęte na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83, z 2011 r. poz. 1614 oraz z 2015 r. poz. 373

i 524) i niezakończone decyzją ostateczną do dnia 31 grudnia 2018 r., stają się bezprzedmiotowe, jeżeli użytkownik wieczysty lub współużytkownicy wieczystości, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę, nie złożą do dnia 31 marca 2019 r. organowi, o którym mowa w tej ustawie, oświadczenia o prowadzeniu postępowania na podstawie dotychczasowych przepisów. W przypadku gdy postępowanie prowadzone na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w odniesieniu do gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 nie zakończy się do dnia 31 grudnia 2021 r. wydaniem pozytywnej decyzji o przekształceniu praw, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe, w rozumieniu art. 1 ust. 2 następuje z dniem 1 stycznia 2022 r. zgodnie z zasadami określonymi niniejszą ustawą. W takim przypadku wysokość opłaty jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu 1 stycznia 2022 r. Obowiązek wnoszenia opłat powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Za rok, w którym nastąpiło przekształcenie, opłata z tytułu użytkowania wieczystego jest wymagalna w pełnej wysokości. Przepis art. 1 ust. 8 stosuje się odpowiednio.

2. W przypadku niezłożenia w określonym terminie oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, właściwy organ wydaje po dniu 31 marca 2019 r. zaświadczenie potwierdzające przekształcenie z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r., z zastrzeżeniem art. 1 ust. 8.

3. Postępowania sądowe prowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w przypadku, o którym mowa w ust. 2, w związku z art. 199 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, umarza się.

Art. 14. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000 i 1089) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13 po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. Nie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego, z wyjątkiem realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości.”;

2) w art. 74 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osobom fizycznym, których dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce

narodowej w roku poprzedzającym rok, za który opłata ma być wnoszona, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, z późn. zm.²⁾), właściwy organ udziela na ich wniosek 50% bonifikaty od opłaty rocznej, jeżeli nieruchomość jest przeznaczona na cele mieszkaniowe lub wykorzystywana na te cele.”.

Art. 15. W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83, z 2011 r. poz. 1614 oraz z 2015 r. poz. 373 i 524) w art. 1 wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Osoby fizyczne będące 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, a także nieruchomości rolnych mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności. Przez nieruchomość rolną rozumie się nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele inne niż rolne.”;

2) w ust. 1b uchyla się pkt 1 i 2;

3) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości mogą również wystąpić osoby fizyczne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 1 i 1a, oraz osoby fizyczne i prawne będące następcami prawnymi osób, o których mowa w ust. 2.”.

Art. 16. W ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1044) w załączniku do ustawy w części II po ust. 20 dodaje się dodaje się ust. 20a w brzmieniu:

	20a. Zaświadczenie potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania	50 zł	
--	---	-------	--

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 1386 i 2120 oraz z 2018 r. poz. 138, 357, 730, 912 i 1076.

	wieczystego gruntu w prawo własności gruntu		
--	--	--	--

Art. 17. W ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. poz. 718 oraz z 2018 r. poz. 431) w art. 40 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2, 3 lub 3a oraz ust. 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej, decyzji w przedmiocie użytkowania wieczystego, decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, o której mowa w art. 29 ust. 3, lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej albo dokonanych po tym wpisie wpisów prawa użytkowania wieczystego lub prawa własności nieruchomości, oraz stanowi podstawę wpisania jako właściciela odpowiednio m.st. Warszawy albo Skarbu Państwa. Przepisu art. 10 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece nie stosuje się.”.

Art. 18. W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. poz. 1529 i 2161 oraz z 2018 r. poz. 756) art. 69 otrzymuje brzmienie:

„Art. 69. 1. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, nabytego w drodze przetargu, o którym mowa w art. 53, może nastąpić po 15 latach od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu dla danej inwestycji mieszkaniowej, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. W przypadku gdy w danej inwestycji mieszkaniowej zawarto choćby jedną umowę najmu z opcją, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości może nastąpić po 30 latach od dnia zawarcia pierwszej umowy najmu.

3. W przypadku gdy w danej inwestycji mieszkaniowej zawarto co najmniej jedną umowę najmu z opcją, a przed upływem okresu, o którym mowa w ust. 2, wszystkie mieszkania na wynajem zostały nabyte przez najemców, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości może nastąpić po przeniesieniu własności ostatniego mieszkania na wynajem.

4. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, o którym mowa w ust. 1–3, następuje na żądanie złożone przez co najmniej jednego współużytkownika wieczystego.

5. Decyzję o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydaje Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości. Organem wyższego stopnia w tych sprawach jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

6. Decyzja, o której mowa w ust. 5, stanowi podstawę ujawnienia prawa własności nieruchomości w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków.

7. Z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości właściciel ponosi na rzecz Skarbu Państwa roczną opłatę przekształceniową ustaloną w decyzji, o której mowa w ust. 5.

8. Wysokość opłaty jest równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego obowiązującej w dniu 1 stycznia roku, w którym złożone zostało żądanie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Do opłat stosuje się odpowiednio art. 3 ust. 5–10 oraz art. 6 i art. 7 ustawy z dnia ... o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów (Dz. U. poz. ...).

9. Obowiązek wnoszenia opłat powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym decyzja o przekształceniu stała się ostateczna.

10. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może upoważnić Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości do udzielania bonifikat od opłaty. Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości udziela bonifikat, stosując odpowiednio zasady określone w art. 5 ust. 1 i 5 ustawy z dnia ... o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów, w tym warunki udzielania bonifikat i wysokości stawek procentowych określone w zarządzeniu właściwego miejscowo wojewody.”.

Art. 19. Opłatę, o której mowa w art. 3, należną za rok 2019 wnosi się w terminie do dnia 31 stycznia 2020 r.

Art. 20. 1. Do postępowań w sprawach aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz aktualizacji lub ustalenia stawek procentowych tych opłat, dotyczących

prawa użytkowania wieczystego wszczętych przed dniem przekształcenia i niezakończonych przed tym dniem, stosuje się przepisy dotychczasowe.

2. Jeżeli w dniu przekształcenia nie była ustalona stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, właściwy organ może po tym dniu ustalić tę stawkę, stosując odpowiednio art. 77–81 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, 50, 650, 1000 i 1089).

3. Jeżeli w dniu przekształcenia obowiązywała stawka niezgodna z faktycznym sposobem użytkowania gruntu właściwy organ, po dniu 1 stycznia 2019 r., ustala tę stawkę, stosując odpowiednio art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

4. Stawkę ustaloną zgodnie z ust. 2 albo 3 stosuje się do ustalenia wysokości rocznej opłaty przekształceniowej.

Art. 21. 1. W przypadkach, o których mowa w art. 20 ust. 1 i ust. 3, opłatę wnosi się w wysokości odpowiadającej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby od dnia 1 stycznia roku, w którym nastąpiło przekształcenie. Jeżeli w wyniku aktualizacji lub zmiany stawki procentowej ustalona zostanie nowa wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, opłata przekształceniowa wnoszona jest w nowej wysokości wynikającej z tej aktualizacji i obowiązuje od dnia 1 stycznia roku, w którym nastąpiło przekształcenie. Właściwy organ zawiadamia na piśmie właściciela, w przypadku nadpłaty, o zaliczeniu na poczet przyszłych opłat nadwyżki wniesionej opłaty, a w przypadku niedopłaty, o dopłacie opłaty przekształceniowej odpowiadającej różnicy pomiędzy wniesioną opłatą a nową wysokością opłaty.

2. W przypadku, o którym mowa w art. 20 ust. 2, opłata staje się wymagalna w dniu 1 stycznia roku następującego po roku, w którym została ustalona stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego.

3. W przypadkach, o których mowa w art. 20 ust. 1, opłata łączna odpowiada iloczynowi opłaty w wysokości obowiązującej przed zakończeniem postępowania w sprawie aktualizacji oraz liczby lat pozostałych do upływu okresu, o którym mowa w art. 3 ust. 6.

4. Jeżeli w wyniku postępowań, o których mowa w art. 20, zostanie ustalona nowa wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, właściwy organ zawiadamia na piśmie właściciela o dopłacie do wniesionej opłaty, a w przypadku nadpłaty właściwy organ zwraca właścicielowi nadwyżkę wniesionej opłaty łącznej.

Art. 22. W przypadku gdy w postępowaniach sądowych prowadzonych w sprawach, o których mowa w art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 i 1104), dotyczących gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2 po dniu przekształcenia wydano orzeczenie skutkujące przywróceniem użytkownika wieczystego, przekształcenie tego prawa w prawo własności nieruchomości następuje z dniem uprawomocnienia się orzeczenia. Do ustalenia opłaty art. 3 ust. 2 i 3 i ust. 5–10 oraz art. 4–7 stosuje się odpowiednio. Obowiązek wnoszenia opłat powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkownika wieczystego w prawo własności.

Art. 23. W razie uwzględnienia po dniu przekształcenia wniosku określonego w art. 7 ust. 2 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. poz. 279 oraz z 1985 r. poz. 99), dotyczącego gruntu zabudowanego na cele mieszkaniowe w rozumieniu art. 1 ust. 2, przenosi się prawo własności gruntu.

Art. 24. 1. Przepisu art. 13 ust. 1b ustawy zmienianej w art. 14, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą nie stosuje się w sprawach:

- 1) o oddanie nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste na podstawie dotychczasowych przepisów, w których przed dniem 1 stycznia 2019 r. sporządzono protokół z przetargu lub rokowań albo zawarto umowę przedwstępną o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste;
- 2) zmiany dotychczasowego celu, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 stycznia 2019 r., na cel mieszkaniowy, jeżeli w odniesieniu do tej nieruchomości miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dopuszcza zabudowę mieszkaniową.

2. Przepis art. 74 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 14, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do wniosków o udzielenie bonifikaty od opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, złożonych po dniu 1 marca 2018 r. Wnioski te podlegają rozpatrzeniu przez właściwy organ.

Art. 25. 1. W latach 2019–2028 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym niniejszej ustawy wynosi 1 312 mln zł, z tym, że w poszczególnych latach limit wynosi:

- 1) 2019 r. – 108,10 mln zł;

- 2) 2020 r. – 132,00 mln zł;
- 3) 2021 r. – 138,10 mln zł;
- 4) 2022 r. – 119,10 mln zł;
- 5) 2023 r. – 121,90 mln zł;
- 6) 2024 r. – 127,10 mln zł;
- 7) 2025 r. – 132,60 mln zł;
- 8) 2026 r. – 138,30 mln zł;
- 9) 2027 r. – 144,30 mln zł;
- 10) 2028 r. – 150,70 mln zł.

2. Minister Sprawiedliwości monitoruje wykorzystanie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, oraz odpowiada za wdrożenie mechanizmu korygującego, o którym mowa w ust. 3.

3. W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków zastosowany zostanie mechanizm korygujący polegający na ograniczeniu wydatków osobowych, do poziomu zgodnego z limitem wydatków przyjętym dla danego roku budżetowego oraz dla kolejnych lat.

Art. 26. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

I. Istota i cel projektu

Projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów, ma na celu usprawnienie dotychczasowych procesów przekształcania praw użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w szczególności na rzecz członków wspólnot mieszkaniowych. Dla wyeliminowania powstawania w przyszłości problemów z wykonywaniem i przekształcaniem praw na tego rodzaju gruntach, projekt zakłada również znaczące ograniczenie ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe.

Prace nad *projektem* zostały bowiem zainicjowane ze względu na liczne postulaty i petycje kierowane zarówno do organów administracji rządowej, jak i do Parlamentu przez współużytkowników wieczystych gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi (wielorodzinnymi), w których wyodrębniono własność lokali. Wystąpienia te dotyczyły ustawowego zapewnienia faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie, przysługującego na mocy *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości* (Dz. U. z 2012 r. poz. 83, z późn. zm.), zwanej dalej: „*ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*”.

Obowiązująca *ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* przyznaje roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności określonym grupom użytkowników. Na jej podstawie osoby fizyczne będące w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych, a także spółdzielnie mieszkaniowe mogą wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości w prawo własności.

Na mocy ww. *ustawy* takie żądanie przysługuje również właścicielom lokali mieszkalnych wyodrębnionych w budynkach wielolokalowych, usytuowanych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste. Takim właścicielom przysługuje bowiem udział w nieruchomości wspólnej (udział w prawie do gruntu), a zatem są oni

współużytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowej, na której posadowiony jest budynek.

Ta grupa użytkowników gruntów publicznych napotyka jednak na poważne trudności przy przekształceniu prawa do gruntu. Do przekształcenia niezbędna jest bowiem zgoda wszystkich właścicieli lokali, którym przysługują udziały w prawie użytkowania wieczystego gruntu. Ewentualne przekształcenie bez zgody stanowiłoby złamanie podstawowej zasady prawa cywilnego, dotyczącej jednorodnych praw do gruntu. *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* umożliwia wprawdzie wystąpienie z żądaniem przekształcenia przez grupę współużytkowników wieczystych, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę, jednak w takiej sytuacji sprzeciw chociażby jednego współużytkownika wieczystego blokuje nabycie prawa własności gruntu przez pozostałych mieszkańców budynku do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Taka sytuacja powoduje przedłużanie, a nawet blokowanie (postępowania sądowe nie stanowią gwarancji, że przekształcenie dojdzie do skutku) procesów przekształceń gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi, co przekłada się na niezadowolenie właścicieli lokali i dodatkowe obciążanie organów administracji publicznej i sądów sprawami z tego zakresu.

Z powyższego wynika, że obowiązująca *ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*, w niektórych sytuacjach nie zapewnia właścicielom lokali w budynkach wielolokalowych faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego z własnością lokali w prawo własności gruntu. Iluzoryczność roszczenia tej grupy użytkowników wieczystych uzasadnia interwencję legislacyjną. Brak możliwości przekształcenia ich praw stawia bowiem tę grupę w sytuacji gorszej niż użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych domami jednorodzinnymi, którzy do przekształcenia nie muszą uzyskać zgody innych użytkowników wieczystych. Zasadniczym celem niniejszej ustawy jest zatem eliminacja istniejących praw współużytkowania wieczystego oraz zapobieżenie powstawaniu udziałów w tym prawie w przyszłości. Konieczne jest jednak, aby ze względu na konstytucyjną zasadę równego traktowania i nieróżnicowania podmiotów posiadających te same cechy relewantne, zakresem projektowanej ustawy objęci zostali wszyscy użytkownicy wieczyści, którzy wykorzystują grunty publiczne na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych, czyli zarówno właściciele lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych, jak i domów jednorodzinnych.

Dodatkowym argumentem za objęciem projektowaną regulacją gruntów wykorzystywanych przez użytkowników wieczystych na cele mieszkaniowe jest obserwowane od kilku lat pogłębianie się niezadowolenia ze zbyt częstych i wysokich, w ocenie zobowiązanych, podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste. Użytkowanie wieczyste wiąże się bowiem z obowiązkiem ponoszenia opłat rocznych, będących pochodną wartości nieruchomości. Zatem wraz ze zmianą tej wartości opłaty podlegają aktualizacji. Niejednokrotnie, szczególnie w dużych miastach, wzrost wartości gruntu jest znaczący, co przekłada się na podwyżki opłat rocznych obciążających użytkowników wieczystych gruntu zabudowanego budynkiem mieszkalnym (osoby fizyczne będące właścicielami lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych).

Innym powodem niezadowolenia wyrażanego w postaci licznych skarg od właścicieli lokali będących współużytkownikami gruntów zabudowanych wielolokalowymi budynkami mieszkalnymi są problemy jakie powstają, gdy tylko część użytkowników wieczystych (właścicieli lokali) złoży odwołanie od aktualizacji opłaty. Uwzględnienie odwołania powoduje, że właściciele lokali w tym samym budynku płacą opłaty roczne za grunt pod tym budynkiem w różnej wysokości, co powoduje spory sąsiedzkie, poczucie niesprawiedliwości i ogólne niezadowolenie społeczne.

Na problemy związane z użytkowaniem wieczystym na gruntach zabudowanych na cele mieszkaniowe zwracał uwagę również Rzecznik Praw Obywatelskich.

Konkludując, w aktualnym stanie prawnym istnienie użytkowania wieczystego do gruntu zabudowanego budynkami wykorzystywanymi na cele mieszkaniowe, powoduje liczne problemy, o których ustawowe rozwiązanie postulują zamieszkujący w takich budynkach.

W świetle powyższego proponowane rozwiązanie normatywne znajduje uzasadnienie w świetle art. 75 ust. 1 *Konstytucji RP*, który nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Przekształcenie użytkowania wieczystego, które ze swej natury jest prawem czasowym, we własność (niepodlegającą ograniczeniom czasowym) można bowiem ujmować jako umocnienie prawa do mieszkania i zwiększenie bezpieczeństwa prawnego właścicieli lokali wyodrębnionych w budynkach wielolokalowych oraz właścicieli domów jednorodzinnych posadowionych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste.

Cele powyższe zrealizowane zostaną z jednej strony przez wyeliminowanie czasowego charakteru prawa przysługującego do gruntu, na którym posadowiony jest budynek mieszkalny, a z drugiej strony przez usunięcie, często istotnego, obciążenia ekonomicznego w postaci obowiązku ponoszenia przez kilkadziesiąt lat opłat rocznych za użytkowanie wieczyste z perspektywą obciążenia tym obowiązkiem w kolejnych kilkadziesiąt lat w wyniku przedłużenia umowy wymuszonego w sytuacji osób zaspokajających własne potrzeby mieszkaniowe. Należy w tym miejscu przypomnieć stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, że *„przekształcenie we własność użytkowania wieczystego, które zostało ustanowione dla realizacji budownictwa mieszkaniowego, jest konstytucyjnie uzasadnione”* (wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt K 29/13).

W świetle powyższego należy przyjąć, że uwłaszczenie wyłącznie proponowanej grupy podmiotów, określonej ze **względu na funkcję, jaką pełni nieruchomość (funkcja mieszkaniowa), której są użytkownikami wieczystymi**, nie stanowi nieuzasadnionego wyróżnienia tej grupy podmiotów i tym samym nie może rodzić zarzutu arbitralnego przyznania niesłusznego „przywileju” i naruszenia zasady równości. Mając na uwadze postanowienia art. 75 *Konstytucji RP* można powtórzyć za Trybunałem Konstytucyjnym, że wartości konstytucyjne wynikające z tego rodzaju rozwiązań *„sprawiają, że owo wyróżnienie w rzeczywistości nie stanowi przywileju, lecz raczej jest słuszną rekompensatą, wyrównaniem szansy, czy też zmierza do realizacji praw konstytucyjnych”* (wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt K 29/13). Przyznanie prawa własności do gruntu wzmocni poczucie stabilizacji prawnej właścicieli domów jednorodzinnych lub lokali położonych w budynku usytuowanym na tym gruncie. Z własnością domu lub lokalu będzie związana własność gruntu, co w odbiorze mieszkańców „wzmocni prawo do mieszkania” i wyeliminuje obawę o zaskakujące podwyżki opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntu.

Warto podkreślić, że obowiązująca *ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*, przyznająca roszczenie o przekształcenie właścicielom lokali/budynków wykorzystywanych na cele mieszkaniowe nie została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny pod względem roszczenia przyznanego osobom fizycznym zajmującym grunty publiczne na cele mieszkaniowe. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 29/13 z dnia 10 marca 2015 r., Trybunał 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 powyższe zalecenia przez:

- charakter kompleksowy, tj. objęcie całej grupy podmiotów charakteryzujących się cechą prawnie relewantną – wszystkich użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi wraz z towarzyszącymi obiektami umożliwiającymi prawidłowe korzystanie z nieruchomości na cele mieszkaniowe,
- odpłatność na poziomie zapewniającym właścicielom gruntów dochody porównywalne do wynikających z dotychczasowego systemu opłat za przekształcenie praw użytkowania wieczystego, a także zapewnienie możliwości zaktualizowania opłat rocznych przed przekształceniem *ex lege* oraz waloryzacji opłat po przekształceniu,
- eliminację powstawania w przyszłości współużytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe przez tzw. „opóźnione” przekształcenie z dniem oddania budynku do użytkowania i znaczące ograniczenie przypadków ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe.

Powyższe rozwiązania, zgodnie z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego, zakończą praktykę periodycznego uchwalania kolejnych ustaw przekształcających prawo użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, co sprzyja pewności prawa i umacnianiu zasady zaufania obywateli do państwa. Zupełna likwidacja użytkowania wieczystego nie jest jednak aktualnie możliwa z uwagi na brak w systemie praw rzeczowych alternatywnych praw pozwalających na długofalowe, stabilne inwestowanie w cudzą nieruchomość.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada ochrony mienia samorządowego nie oznacza kategorycznego wyłączenia możliwości ingerencji ustawodawcy w prawa właścicielskie gmin, w tym przez odjęcie własności. Bogate

wnioski z tych analiz dostępne są m.in. w uzasadnieniach do: orzeczenia z dnia 17 października 1995 r., sygn. akt K. 10/95, orzeczenia 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K.18/95, wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98. Wychodząc z założenia, że własność nie jest prawem absolutnym, Trybunał wskazywał, że ze względu na specyficzny charakter (publiczny) i pochodzenie mienia komunalnego, jego ochrona podlega swoistej modyfikacji, stąd gminy „*muszą się liczyć z ograniczaniem przyznanych im praw majątkowych, ilekroć wymaga tego porządkowanie nie przystającej do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL (...)*” (orzeczenie K. 10/95). Wniosek powyższy Trybunał przywołał w późniejszym wyroku K 8/98, wskazując, że nie można tracić z pola widzenia faktu, że samorządy „*zostały wyposażone w majątek na skutek rozbicia jednolitego funduszu własności państwowej; ich własność wywodzi się z własności państwowej, która stanowi pokrycie finansowe dla ogółu reform, nie tylko reformy administracji publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego muszą więc liczyć się z koniecznością ponoszenia części kosztu tych reform*”. Uznając dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności, Trybunał Konstytucyjny zastrzegł jednak, że „*im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe*”. Określając zakres możliwej ingerencji w prawa majątkowe gmin Trybunał wskazał, że norma władczo wkraczająca w uprawnienia właścicielskie gmin powinna znajdować usprawiedliwienie w „*konieczności ochrony interesu publicznego, ewentualnie realizacji przemian ustrojowych (...)* nie może być sprzeczna z założeniami aksjologicznymi leżącymi u podstaw przepisów i zasad konstytucyjnych. Jest dopuszczalna, gdy odpowiada zasadzie proporcjonalności, która zakłada adekwatność środka i celu.” (wyrok K 8/98).

Z powyższych analiz wyłania się wniosek, że normy władczo wkraczające w uprawnienia właścicielskie i samodzielność finansową gmin są dopuszczalne, pod warunkiem że realizują inne, ważniejsze wartości konstytucyjne oraz towarzyszy im zmniejszenie zadań dla samorządów bądź inna forma rekompensaty finansowej, np. w formie uzyskania wynagrodzenia za odjęcie prawa bądź przewidzenia innych alternatywnych źródeł dochodów.

W powyższym kontekście, skoro Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wskazywał, że własność przysługująca samorządom nie jest własnością prywatną, lecz powstała w toku zmian ustrojowych przełomu lat 80. i 90. XX wieku, a proces przekształceń prawno-

ustrojowych nie zakończył się na komunalizacji, zakładana w niniejszym projekcie likwidacja współużytkowania wieczystego na gruntach publicznych zabudowanych na cele mieszkaniowe i ograniczenie ustanawiania na takie cele nowych praw użytkowania wieczystego uporządkuje i ustabilizuje stosunki własnościowe na gruntach trwale zagospodarowanych na cele mieszkaniowe.

Należy pamiętać, że prawo użytkowania wieczystego, wprowadzone zostało do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 159) i pełniło wówczas, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, funkcję surogatu prawa własności dla osób fizycznych, w sytuacji gdy własność państwowa nie mogła stanowić przedmiotu swobodnego obrotu prawnego i być nabywana przez te osoby (tak m.in. w orzeczeniu z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt K 29/13; orzeczeniu z dnia 26 stycznia 2010 r. sygn. akt K 9/08; orzeczeniu z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt K 8/98). Wprawdzie po 1990 r. użytkowanie wieczyste nabrało nowego charakteru, gdyż po dopuszczeniu nabywania własności od Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego korzystanie z formy prawnej jaką jest użytkowanie wieczyste przestało być koniecznością dla osób fizycznych, jednak nie zakończyło to dyskusji nad zasadnością utrzymywania użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych na cel mieszkaniowy, a nawet nad usunięciem z polskiego systemu prawnego tej formy korzystania z gruntów.

W tym zakresie stanowisko prezentował również Trybunał Konstytucyjny zaznaczając, że uznaje 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 (tak w orzeczeniu z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt K 29/13). Trybunał podważał konstytucyjność dotychczasowych inicjatyw ustawodawczych podejmowanych w tym zakresie z uwagi na niespójność celów deklarowanych w uzasadnieniach projektów ustaw z treścią samych ustaw. Z jednej bowiem strony inicjatorzy projektów deklarowali jako cele ustaw przyspieszenie procesu likwidacji prawa użytkowania wieczystego jako pozostałości po gospodarce socjalistycznej, z drugiej zaś pozostawiali pełną swobodę dalszego ustanawiania tego prawa na gruncie prawa cywilnego w ramach swobody umów (orzeczenie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt K 29/13 oraz orzeczenie z dnia 12 kwietnia 2000 r. sygn. akt K 8/98).

Wady te zostaną ostatecznie usunięte w ramach proponowanych rozwiązań, gdyż ich skutkiem będzie stopniowe wygaszanie prawa użytkowania wieczystego na cel mieszkaniowy, przy zapewnieniu zarazem sprawnego mechanizmu przekształcenia praw już istniejących w prawa własności nieruchomości.

Podsumowując należy skonkludować, że proponowane rozwiązania normatywne są adekwatne i niezbędne do realizacji zamierzonych celów (likwidacja współużytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe oraz wzmocnienie poczucia stabilności praw do gruntów, na których obywatele zaspokajają potrzeby mieszkaniowe). Nie istnieją rozsądne alternatywne rozwiązania pozwalające osiągnąć analogiczne efekty. Natomiast ingerencja w konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządów (prawo własności i prawo udziału w dochodach publicznych adekwatnie do nałożonych zadań) nie jest nadmierna, gdyż realizuje inny cel konstytucyjny, a równocześnie zapewnia właścicielom gruntów opłatę (wynagrodzenie) na poziomie adekwatnym do dotychczas pobieranych opłat za przekształcenia praw na gruncie *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* oraz zapewnia waloryzację opłat przekształceniowych.

II. Rozwiązania szczegółowe

1. Ustawowe przekształcenie praw

Projektowany przepis **art. 1 ust. 1** stanowi podstawę prawną przekształcenia istniejącego w dniu 1 stycznia 2019 r. prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Przekształcenie użytkowania wieczystego nastąpi z tym dniem z mocy prawa (*ex lege*).

Projektowane rozwiązania obejmą również te nieruchomości, wobec których zostało wszczęte (i trwa) postępowanie wywłaszczeniowe na cel publiczny. Nie wydaje się bowiem zasadne wprowadzenie do *projektu* przepisu, podobnego do obecnie obowiązującego art. 1 ust. 1b pkt 3 *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*, zgodnie z którym roszczenie o przekształcenie nie dotyczy nieruchomości, wobec których toczy się postępowanie administracyjne, mające na celu nabycie nieruchomości lub jej części pod inwestycję celu publicznego. Należy mieć na uwadze, że przekształcenie uregulowane w *ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* dokonywane jest na wniosek użytkownika wieczystego. Oznacza to, że w przypadku nieruchomości lub jej części, gdy wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe nie dojdzie do skutku, użytkownik wieczysty może ponownie wystąpić z wnioskiem

o przekształcenie. Wyłączenie natomiast z zakresu *projektu* takich nieruchomości, uniemożliwi przekształcenie użytkowania wieczystego z mocy prawa, w przypadku gdy wyłączenie nie dojdzie do skutku. Przekształcenie *ex lege* nie stanowi jednocześnie przeszkody dla dokonania wyłączenia.

W **art. 1 ust. 2 projektu** określono zakres przedmiotowy ustawy przez zdefiniowanie pojęcia „*gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe*”. Zaproponowano, aby ustawa dotyczyła gruntów zabudowanych wyłącznie budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi lub budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne. Jako, że w istniejących stanach faktycznych występujących na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe, dla prawidłowego korzystania z budynku mieszkalnego niezbędne jest często korzystanie z budynków gospodarczych, garaży, innych obiektów budowlanych oraz urządzeń budowlanych, zaproponowano, aby przekształcenie dotyczyło również gruntu pod tymi obiektami i urządzeniami budowlanymi. W celu wyeliminowania wątpliwości określono wprost w powyższym przepisie, że przekształceniu będą podlegać grunty zabudowane tzw. infrastrukturą towarzyszącą, niezbędną do racjonalnego korzystania z budynków mieszkalnych, pod warunkiem że znajduje się na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi.

Przyjęcie przesłanki zabudowy budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, w których co najmniej połowę liczby lokali stanowią lokale mieszkalne oznacza, że przekształcenie będzie następowało również w przypadku, gdy budynki te będą wykorzystywane, zgodnie z przeznaczeniem, w części na cele inne niż mieszkalne. Należy jednak podkreślić, że decydujące znaczenie będzie miała przeważająca funkcja mieszkalna budynku. Zdarza się bowiem, że w pozwoleniu na budowę, a także w pozwoleniu na użytkowanie wskazane są możliwości dodatkowego wykorzystania budynku mieszkalnego na inne cele. Czasem również osoba, która zaspokaja potrzeby mieszkaniowe w danej nieruchomości, równocześnie wykorzystuje tę nieruchomość do prowadzenia własnej firmy. Takie okoliczności nie powinny wyłączać możliwości przekształcenia prawa, gdyż nie niweczą podstawowej funkcji mieszkalnej budynku, a tym samym grunty zabudowane takimi budynkami wpisują się w cel ustawy polegający na wspieraniu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Proponowana konstrukcja art. 1 ust. 2 *projektu* pozwoli zatem na objęcie projektowanymi przepisami gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi (wielolokalowymi) o funkcji mieszanej, np. dominująca mieszkaniowa, dodatkowa – usługowa. Jak wynika z praktyki powszechne jest – szczególnie w dużych miastach – sytuowanie lokali handlowych i usługowych na parterze budynków mieszkalnych. Zakłada się, że w takich przypadkach wszyscy właściciele lokali w budynku (zarówno mieszkalnych, jak i usługowych) uzyskają udział we własności gruntu w zamian za dotychczasowy udział w użytkowaniu wieczystym. Przekształcenie prawa tylko na rzecz właścicieli lokali mieszkalnych nie byłoby możliwe z uwagi na systemową zasadę, zgodnie z którą użytkowanie wieczyste nie może istnieć na gruncie stanowiącym przedmiot współwłasności publicznej i prywatnej. Rozwiązanie takie uwzględnia również specyfikę rozporządzania rzeczą wspólną. Do rozporządzania rzeczą wspólną potrzeba jest zgoda wszystkich współuprawnionych, a zatem ustawowe przekształcenie użytkowania wieczystego we własność powinno obejmować wszystkie udziały w prawie do gruntu, związane z własnością lokali położonych w budynku usytuowanym na tym gruncie. Należy jednak podkreślić, że przekształcenie udziałów w prawie użytkowania wieczystego na rzecz właścicieli lokali o funkcji innej niż mieszkaniowa (np. usługowej, handlowej) nastąpi niejako „przy okazji” realizacji celu ustawy, którego nie uda się osiągnąć bez przekształcenia wszystkich udziałów przysługujących w stosunku do całej nieruchomości gruntowej.

Podobne zasady będą dotyczyły nieruchomości gruntowej o niejednolitej zabudowie, tj. gruntu zabudowanego np. domem mieszkalnym jednorodzinnym, na którym jednocześnie znajduje się budynek gospodarczy, czy obiekty małej architektury ogrodowej, z której korzystają mieszkańcy budynku. Należy bowiem mieć na względzie, że budynki mieszkalne jednorodzinne, wraz z przeznaczonymi dla potrzeb mieszkańców budynkami garażowymi i gospodarczymi, wchodzi w skład zabudowy jednorodzinnej.

W kolejnym ustępie **art. 1, w ust. 3** projektu doprecyzowano zakres przedmiotowy ustawy w zależności od rodzaju zabudowy gruntu podlegającego przekształceniu. Przepis ten dotyczyłby przypadków gdy na gruncie są położone także obiekty budowlane inne niż określone w ust. 2. Wówczas możliwe byłoby dokonanie podziału takiej nieruchomości i wydzielenie działki gruntu zabudowanej obiektem innym niż wymieniony w ust. 2. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości wydzielonej z powyższego gruntu i spełniającej warunki,

o których mowa w ust. 2, następowaloby z dniem założenia księgi wieczystej dla tej nieruchomości albo wyłączenia z istniejącej księgi wieczystej gruntu niespełniającego warunków, o których mowa w ust. 2. Przepis ten umożliwia przekształcenie praw wobec nieruchomości rzeczywiście wykorzystywanej na cele mieszkaniowe.

Przepis art. 1 ust. 4 ma charakter porządkujący. Potwierdza on bowiem zasadę, że po przekształceniu właściciel lokalu uzyska udział we własności gruntu w takiej wysokości, w jakiej przysługiwał mu udział w użytkowaniu wieczystym. Zatem w wyniku przekształcenia nie ulegnie zmianie wysokość udziału w gruncie, związanego z własnością lokalu.

Natomiast w **art. 1 ust. 5** zawarto przepis, zgodnie z którym obiekty budowlane i urządzenia budowlane (z wyłączeniem urządzeń określonych w art. 49 § 1 *Kodeksu cywilnego*) położone na gruncie, o którym mowa w ust. 2, stają się z dniem przekształcenia częścią składową gruntu. Jest to przepis doprecyzowujący, wskazujący wprost skutki przekształcenia użytkowania wieczystego w odniesieniu do obiektów budowlanych, w tym w szczególności do budynków mieszkalnych i urządzeń budowlanych położonych na gruncie podlegającym przekształceniu, w związku z normą zawartą w art. 48 *Kodeksu cywilnego*.

W przepisie **art. 1 ust. 6 projektu** rozstrzygnięto o losach obciążeń nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste po przekształceniu tego prawa we własność. Zaproponowano, aby obciążenia te (ograniczone prawa rzeczowe) „przeszły” na nieruchomość stającą się przedmiotem własności. W ten sposób wyeliminowana zostanie konieczność ustanawiania na nowo np. służebności drogowej albo służebności przesyłu. Tę samą zasadę zaproponowano w odniesieniu do praw związanych z użytkowaniem wieczystym.

W **art. 1 ust. 7** wyłączono przekształcenie *ex lege* w odniesieniu do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, położonych na terenie portów i przystani morskich, o których mowa w *ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1933)*. Gospodarka nieruchomościami w portach i przystaniach morskich została uregulowana powyższą ustawą w sposób szczególny, bowiem tereny znajdujące się w ich granicach mają charakter strategiczny dla obronności i bezpieczeństwa państwa oraz gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej (transportu osób oraz towarów). Obrót nieruchomościami na tym terenie odbywa się za zgodą ministra

właściwego do spraw gospodarki morskiej. W tej sytuacji przekształcenie z mocy prawa kolidowałoby z rozwiązaniami przyjętymi w *ustawie o portach i przystaniach morskich*.

Dodatkowy wymóg oraz wynikający z niego szczególny tryb przekształcenia wprowadzono w **art. 1 ust. 8** projektu w odniesieniu do cudzoziemców. Zgodnie bowiem z generalną zasadą zawartą w art. 1 ust. 1 *ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278) nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Nabyciem nieruchomości w rozumieniu ww. ustawy jest nabycie prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Nabycie nieruchomości wbrew jej przepisom jest nieważne z mocy prawa.

Przepisom art. 1 ust. 8 *ustawy* nie będzie jednak podlegało przekształcenie posiadanego przez cudzoziemca udziału we współużytkowaniu wieczystym związanego z wyodrębnionym lokalem mieszkalnym. Przekształcany udział związany jest bowiem z własnością odrębnego lokalu i jest prawem akcesoryjnym w stosunku do własności samodzielnego lokalu, jak również udział ten nie może być przedmiotem samodzielnego obrotu prawnego. Oznacza to, że przekształcenie udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu związanego z własnością nieruchomości lokalowej, na której nabycie cudzoziemiec, uzyskał już wcześniej zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, nie będzie wymagało uzyskania zezwolenia. Przekształcenie udziałów w użytkowaniu wieczystym na rzecz wszystkich właścicieli lokali w budynkach wielorodzinnych nastąpi zatem bezwarunkowo z dniem 1 stycznia 2019 r., zatem również bez konieczności występowania o zezwolenie w przypadku, gdy współużytkownikiem wieczystym gruntu (a zarazem właścicielem lokalu) jest cudzoziemiec.

Przewidziana konstrukcja art. 1 ust. 8 wpisuje się również w obowiązujące przepisy odrębne, z których wynika brak obowiązku uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia na nabycie odrębnej własności lokali o określonym przeznaczeniu wraz z udziałem w użytkowaniu wieczystym. Przepisy art. 8 ust. 1 *ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* wyraźnie bowiem przesądzają, że nie wymaga uzyskania zezwolenia nabycie samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu *ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali* (Dz. U. z 2018 r. poz. 716) oraz nabycie samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, jeżeli jest to związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych

nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego. Ponadto, zgodnie z przywołanymi przepisami *ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, nie wymaga również zezwolenia nabycie nieruchomości (czyli również domu jednorodzinnego) przez cudzoziemca zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat od udzielenia mu zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Zatem nieliczne będą przypadki, w których wymagane będzie uzyskanie zezwolenia na nabycie prawa własności gruntu (przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu), i w konsekwencji zestawienia opisanych powyżej przepisów z projektowanym ust. 8 będą one dotyczyły gruntów zabudowanych domem jednorodzinnym. Zaproponowano, aby przekształcenie w tym przypadku następowało w dniu, z którym zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych (wydawane w drodze decyzji), stało się ostateczne. W przypadku odmowy wydania zezwolenia, cudzoziemiec nie ma obowiązku sprzedaży nieruchomości, nie traci tytułu prawnego do gruntu, pozostaje użytkownikiem wieczystym gruntu do czasu wygaśnięcia prawa.

2. Potwierdzenie przekształcenia praw

W **art. 2 projektu** uregulowano kwestię ujawniania ustawowego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu. Organy reprezentujące dotychczasowego właściciela nieruchomości, a więc te same które są obecnie właściwe do pobierania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i dokonywania aktualizacji tych opłat, będą wydawały z urzędu zaświadczenia potwierdzające przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tego gruntu. Celem zaświadczenia będzie potwierdzenie faktu jedynie zmiany rodzaju prawa do gruntu, który nastąpił z mocy prawa. Świadomie zrezygnowano z potwierdzania przekształcenia decyzją administracyjną, gdyż w przypadku współużytkowania wieczystego odwołanie chociaż jednego ze współuprawnionych od decyzji zniweczyłoby cel przekształcenia z mocy prawa, którym jest eliminowanie obecnie występujących problemów z przekształcaniem praw we wspólnotach mieszkaniowych.

Zaświadczenie jest instytucją postępowania administracyjnego, zatem w celu zapewnienia pełnej ochrony praw obywateli dostępny będzie na podstawie *Kodeksu postępowania administracyjnego* tryb kwestionowania odmowy wydania zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie (tj. w przypadku gdy organ uzna, że grunt nie

kwalfikuje się pod reżim prawny przepisu art. 1, tj. nie spełnia przesłanek ustawowych przekształcenia). W takim przypadku zgodnie z *Kpa* przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowę wydania zaświadczenia o określonej treści, a następnie w przypadku podtrzymania rozstrzygnięcia przez organ, przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W przypadku pozostawania przez organ w beczynności lub przewlekłości przysługuje skarga na beczynność do sądu administracyjnego.

Dodatkowo w celu zapewnienia ochrony beneficjentów ustawy wprowadzono przepis (art. 2 ust. 10) umożliwiający kwestionowanie przez nowego właściciela zawartej w zaświadczeniu informacji o wysokości i okresie wnoszenia rocznych opłat przekształceniowych. W takim przypadku, jeżeli nowy właściciel nie zgodzi się z zawartymi w zaświadczeniu powyższymi informacjami i złoży wniosek w okresie 2 miesięcy od dnia doręczenia zaświadczenia, oznacza to dla właściwego organu wszczęcie postępowania administracyjnego w celu ustalenia w drodze decyzji administracyjnej wysokości i okresu wnoszenia ww. opłat. W takiej sytuacji do zakończenia postępowania opłata przekształceniowa wnoszona będzie w wysokości wynikającej z zaświadczenia. Jeżeli wniosek właściciela zostanie uwzględniony nowa wysokość opłaty będzie obowiązywać od dnia przekształcenia. Do rozliczenia ewentualnej nadpłaty lub niedopłaty wynikającej z ponoszenia opłaty w zaskarżonej wysokości będą miały zastosowanie zasady określone w przepisach art. 21.

Termin wydania zaświadczenia ustalono na 12 miesięcy od dnia przekształcenia lub na wniosek nowego właściciela gruntu, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku przez właściwy organ. Zgodnie z odrębnymi przepisami o opłacie skarbowej, co do zasady, od zaświadczenia wydawanego na wniosek pobiera się opłatę skarbową. Zaproponowano, aby od wydania na wniosek zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności pobierana była opłata skarbową w wysokości 50 zł. W związku z tym dodano przepis art. 16 zmieniający *ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1044)*. W przypadku przekształcenia na rzecz cudzoziemca termin wydania zaświadczenia ustalono na 4 miesiące od przedstawienia przez cudzoziemca zezwolenia na przekształcenie.

W art. 2 ust. 3 określono elementy, które zaświadczenie powinno zawierać. Jako że zaświadczenie ma potwierdzać jedynie zmianę rodzaju prawa, a nie ustalać prawa do

gruntu, a w niektórych przypadkach trudno ustalić osobę, na rzecz której dokona się przekształcenie (np. brak postępowania spadkowego po zmarłych) zrezygnowano z wykazywania w zaświadczeniu beneficjenta przekształcenia. Zatem zaproponowano, aby zaświadczenie zawierało: oznaczenie nieruchomości gruntowej i lokalowej, według ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych prowadzonych dla tych nieruchomości. W zaświadczeniu będzie zamieszczona również informacja o obowiązku wnoszenia opłat rocznych przekształceniowych, a także o wysokości i okresie wnoszenia tych opłat. W tym zakresie zaświadczenie również nie tworzy nowych praw, czy obowiązków dla beneficjenta, a jedynie potwierdza wysokość opłaty przekształceniowej opartą o dotychczasową wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz okres jej wnoszenia. Podstawą wymiaru opłaty i okresu płatności jest przepis ustawowy (art. 3 ust. 2 i 6 projektu). W przypadku cudzoziemca zaświadczenie będzie zawierać także oznaczenie i datę decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wydanej zgodnie z *ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*.

Zakłada się, że wydanie zaświadczenia nie będzie wymagało dodatkowych etatów w urzędach, gdyż pracę tę będą wykonywali urzędnicy, którzy dotychczas zajmowali się naliczaniem, poborem, egzekucją i aktualizacją opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Projekt wyeliminuje aktualizację opłat pobieranych za nieruchomości mieszkalne, a zatem zmniejszy obciążenie pracą.

Również doręczanie zaświadczeń proponuje się maksymalnie uprościć, gdyż za skuteczne ich doręczenie będzie uznawane wysłanie na adres uwidoczniiony w ewidencji gruntów i budynków, bądź inny adres, na który wysyłana była korespondencja dotycząca użytkowania wieczystego. Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego mają bowiem wiedzę od kogo pobierają opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego, w praktyce na ogół będzie to adres, na który dotychczas były wysyłane pisma dotyczące pobierania opłaty rocznej.

Przekazanie zaświadczenia do właściwego miejscowo sądu prowadzącego księgi wieczyste w celu dokonania odpowiednich wpisów w księdze wieczystej spoczywać będzie na właściwym organie. Przekazanie będzie następowało w terminie 14 dni od dnia jego wydania. Jako, że wpis w księdze wieczystej będzie następował z urzędu, nie będzie obowiązku wnoszenia opłat za dokonywanie wpisów w księgach wieczystych na

podstawie ww. zaświadczenia. W celu uniknięcia sytuacji, w których sąd (stosujący przepisy Kodeksu postępowania cywilnego) wyśle zawiadomienie o wpisie na inny adres niż adres, na który wcześniej organ wysłał zaświadczenie o przekształceniu, zaproponowano zasadę (art. 2 ust. 8), która będzie stanowiła *lex specialis* wobec art. 626¹² Kodeksu postępowania cywilnego, tj. zawiadomienie o wpisie w księdze wieczystej będzie wysyłane przez sąd na ten sam adres, na który organ wysłał zaświadczenie. W celu wyeliminowania wątpliwości co do rodzaju księgi, w której nastąpią wpisy, w przypadku gdy przekształcenie dotyczy udziału w użytkowaniu wieczystym (związanego z wyodrębnionym lokalem, albo z lokalami niewyodrębnionymi), wprowadzono szczegółowe rozwiązania w art. 2 ust. 9. W takim przypadku wpisy będą dokonywane w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości lokalowej. W przepisie tym rozstrzygnięto również sposób i zakres dokonywania wpisów w nowo zakładanych księgach wieczystych dla lokali wyodrębnianych po dniu przekształcenia *ex lege*, aż do czasu wyodrębnienia wszystkich lokali w danym budynku.

3. Zasady odpłatności

W projektowanym **art. 3** przewidziano zasady i tryb odpłatności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności tego gruntu. Konstruowaniu systemu odpłatności przyświecał cel pogodzenia interesu dotychczasowych właścicieli gruntów, tj. Skarbu Państwa oraz gmin z interesem użytkowników wieczystych uzyskujących własność tych gruntów. Uwzględniając wynikające z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zalecenia dla ustawodawcy dotyczące dbałości o poszanowanie zasady samodzielności finansowej samorządów oraz zapewnienia należnych dochodów z mienia, zaproponowano zasadę odpłatności, która zapewni dochody na poziomie porównywalnym do dotychczasowej opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, ustalonej na zasadach określonych w przepisach *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*, na poczet której (w myśl art. 69 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*) zalicza się wartość prawa użytkowania wieczystego.

Jednakże z uwagi na potrzebę uproszczenia procedury ustalania odpłatności, w tym wyeliminowania konieczności sporządzania i ponoszenia kosztów jednostkowych wycen na potrzeby przekształcenia, nie odwołano się wprost do zasady określonej w dotychczasowych przepisach o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego,

w tym do art. 69 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, z późn. zm.).

W związku z tym, że przekształcenie praw do gruntu następowałoby z mocy prawa, bez wyrażania woli obu stron na „zmianę” praw do nieruchomości, jak ma to miejsce w przypadku umów cywilnoprawnych, za racjonalne przyjęto oparcie systemu odpłatności za przekształcenie na dotychczasowym systemie opłat rocznych, ale w taki sposób, aby sumaryczna kwota, która wpłynie za przekształcenie danej nieruchomości nie odbiegała od średniej kwoty, którą podmioty publiczne uzyskują aktualnie przy zastosowaniu zasady określonej w art. 69 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Będzie to rozwiązanie najmniej obciążające finansowo beneficjentów ustawy, a równocześnie przy uwzględnieniu faktu, że w ostatnich latach, w oczekiwaniu na projektowane przekształcenie *ex lege* samorzady dokonywały aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, zapewni właścicielom gruntów dochody na poziomie porównywalnym do dotychczasowej opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego, ustalonej na zasadach określonych w przepisach *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*.

Badania ankietowe przeprowadzone za pośrednictwem wojewodów wśród gmin na obszarze całego kraju, pozwoliły na określenie średniej wysokości opłaty uzyskiwanej przez gminę w przypadku sprzedaży prawa własności użytkownikowi wieczystemu bądź w przypadku przekształcenia prawa na mocy ustawy o przekształceniu z 2005 r., która wyniosła około 20% wartości rynkowej gruntu a w niektórych gminach, które udzielały wysokich bonifikat nawet wartość niższą wynoszącą około 10–15%. Przyjmując tę średnią, zaproponowano minimalną długość okresu płatności za ustawowe przekształcenie na poziomie 20 lat (opłata roczna za grunt oddany na cel mieszkaniowy wynosi 1% ceny gruntu, co po 20 latach płatności i zapewnieniu waloryzacji pozwoli osiągnąć poziom obecnie pobieranych przez gminy wynagrodzeń za przekształcenia praw do gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe).

Należy ponadto zaznaczyć, że oparcie systemu odpłatności za przekształcenie o ograniczoną w czasie cykliczną odpłatność na poziomie dotychczasowych opłat rocznych nie zaburzy stabilności finansowej samorządów i Skarbu Państwa nawet po zakończeniu okresu płatności (po 20–33 latach) bądź przy skorzystaniu przez dużą grupę beneficjentów ustawy z możliwości płatności jednorazowej, gdyż dochody z opłat

rocznych za użytkowanie wieczyste nie stanowią znaczącej pozycji w budżetach samorządów. Przykładowo, z treści dostępnych na stronach internetowych BIP uchwał budżetowych za 2015 r. ośmiu miast wojewódzkich (Warszawy, Białegostoku, Gdańska, Zielonej Góry, Bydgoszczy, Lublina, Krakowa i Opola) wynika, że łączny udział dochodów z opłat za zarząd, użytkowanie i opłat rocznych za użytkowanie wieczyste w dochodach budżetowych tych miast kształtuje się na poziomie około 1%. Wyjątek stanowi m.st. Warszawa, dla którego udział ten przekracza 3%.

Przechodząc do szczegółowego omówienia projektowanych rozwiązań, należy wskazać, że w art. 3 ust. 1 zaproponowano, iż z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności tego gruntu właściciel będzie ponosił cykliczną, roczną opłatę przekształceniową na rzecz dotychczasowego właściciela gruntu. Termin wnoszenia ww. opłat pozostanie niezmienny i podobnie jak w przypadku opłat z tytułu użytkowania wieczystego, będzie upływać z dniem 31 marca każdego roku. Co do zasady wysokość opłaty przekształceniowej będzie równa opłacie rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jaka obowiązywałaby w dniu przekształcenia. Przyjęcie takiej zasady w szczególności pozwala samorządom na wszczynanie procedur aktualizacji opłat jeszcze w 2018 r., przy czym projektodawca od czasu rozpoczęcia prac nad ustawą (od 2016 r.) zapewnił samorządom odpowiedni okres na zaplanowanie i przeprowadzanie procedur aktualizacji opłat w oczekiwaniu na ustawowe przekształcenie praw. Z sygnałów docierających od samorządów w ramach uzgodnień wynikało, że okres ten jest wystarczający dla zapewnienia realnej możliwości zaktualizowania opłat rocznych. Ponadto projektodawca zakłada, że samorzady wywiązywały się z ustawowego obowiązku prawidłowej gospodarki nieruchomościami publicznymi przejawiającego się m.in. w dbałości o cykliczne aktualizowanie opłat rocznych zgodnie z zasadą ustanowioną przepisem art. 77 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, tj. aktualizowania opłat nie częściej niż raz na trzy lata. Samorzady, kierując się tą zasadą, na ogół przyjmują cykliczny tryb aktualizacji opłat etapami (obszarami), tak aby wszystkie opłaty na danym obszarze miasta (gminy) były zaktualizowane co 3 lata. Natomiast nie można wykluczyć, że część gmin nie wywiązywała się z obowiązku prawidłowej gospodarki i nie aktualizowała opłat. Czasami bowiem koszty wycen gruntów na potrzeby aktualizacji znacząco przewyższają zyski, które wpływają do budżetów samorządów z tytułu aktualizacji. Jednak w takich przypadkach okres pozostawiony przez ustawodawcę od wejścia w życie przepisów do dnia przekształcenia

(okres na podjęcie działań w celu aktualizacji opłat) nie wpłynie na sytuację gmin. Należy bowiem zauważyć, że jeżeli dotychczas samorzady nie skorzystały z przysługujących na mocy przepisów o gospodarce nieruchomościami uprawnień do cyklicznego aktualizowania opłat, wejście w życie ustawy nie spowoduje zmiany decyzji podjętych w tym zakresie. Warto jednak zaznaczyć, że samorzady będą mogły wszczynać aktualizacje opłat również po 1 stycznia 2019 r. w odniesieniu do tych gruntów, które będą podlegały przekształceniu opóźnionemu (np. gruntów w trakcie zabudowy).

Mając na celu stworzenie jak najbardziej optymalnych i podobnych do dotychczasowych warunków przekształcenia praw, wprowadzono (w art. 3 ust. 5) w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi możliwość rozłożenia opłaty przekształceniowej na raty, a także możliwość zmiany terminu wnoszenia ww. opłat na wnioski złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności. Zaproponowano również (art. 8 ust. 2 projektu ustawy), aby do opłaty przekształceniowej miały zastosowanie przepisy art. 12a ustawy o gospodarce nieruchomościami umożliwiające umarzanie opłat w całości albo w części lub odrażanie i rozkładanie na raty.

Jak wyżej zasygnalizowano, opłaty przekształceniowe w wysokości odpowiadającej opłatom rocznym obowiązującym w dniu przekształcenia wnoszone byłyby przez okres określony ustawą. Wprawdzie podobne rozwiązania polegające na przekształceniu prawa za odpłatność odpowiadającą wielokrotności opłaty rocznej (od 5 do 15 opłat rocznych), zostały już w przeszłości negatywnie oceniane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, jednak źródłem niekonstytucyjności była nieadekwatność odpłatności do rzeczywistych strat finansowych gmin spowodowanych ustawową ingerencją w przekształcenie prawa użytkowania wieczystego. Trybunał zarzucił wówczas ustawodawcy brak przeprowadzenia analiz finansowych, wskazując, że *„dane bliższe rzeczywistym stratom gmin ujawniłyby się dopiero wówczas, gdyby dokonano porównania kwot, jakie przysługiwałyby gminom w razie sprzedaży nieruchomości użytkownikom wieczystym według zasad obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami z kwotami, jakie otrzymują na podstawie zaskarżonej ustawy.”* Przy pracach nad niniejszym projektem obliczenia takie przeprowadzono w celu ustalenia optymalnego okresu wnoszenia opłat rocznych zapewniającego dochody z przekształcenia na dotychczasowym poziomie zapewnionym zasadami określonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz *ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o*

przekształceniu. Jak wyżej zasygnalizowano dokonano analizy wysokości opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego, które wpływały do gmin na terenie całego kraju w latach 2011–2014 i określono średni poziom tej opłaty (20% wartości rynkowej gruntu). Należy pamiętać, że obecnie opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego ustalane są przy zastosowaniu zasady z art. 69 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, dalej: „*ustawy o gospodarce nieruchomościami*”, tj. jako różnica wartości rynkowej gruntu i wartości prawa użytkowania wieczystego. Jak zatem potwierdziły badania na podstawie ww. ankiet, właściciele gruntów (w szczególności gminy) nie uzyskują dotychczas pełnej wartości rynkowej gruntu za przekazanie prawa własności na rzecz mieszkańców budynków mieszkalnych usytuowanych na tych gruntach. Ponadto samorządy i organy reprezentujące Skarb Państwa decydują się na udzielanie bonifikat od opłat za przekształcenie (średnio od 50–80%).

Przykładowo:

Zgodnie z obowiązującą zasadą ustalania odpłatności, użytkownik wieczysty, któremu do końca okresu użytkowania wieczystego pozostało około 65 lat (czyli użytkuje grunt od około 30 lat) powinien uiścić opłatę za przekształcenie na mocy *ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* odpowiadającą 40% wartości rynkowej gruntu. Po udzieleniu bonifikaty, którą na ogół przyznają samorządy i Skarb Państwa w wysokości co najmniej 50%, opłata za przekształcenie odpowiada około 20% wartości rynkowej gruntu.

Zatem opierając się na analizie średniej wysokości dotychczasowych opłat uiszczanych gminom w związku z realizacją *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*, zaproponowano 20-letni okres wnoszenia opłat rocznych przekształceniowych dla wszystkich beneficjentów ustawy. Zasada ta pozwoli optymalnie wyważyć zabezpieczenie interesów zarówno użytkowników wieczystych, w tym deweloperów, jak i obecnych właścicieli gruntów, a także umożliwi realne i rzetelne badanie i udzielanie ewentualnej pomocy publicznej w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i unijnego. Z uwagi na mechanizm płatności rozłożonej w czasie (rocznie), dla zabezpieczenia interesów samorządów i Skarbu Państwa zapewniono możliwość waloryzowania opłat.

Zatem mając na uwadze sumę wszystkich rocznych opłat przekształceniowych, opłata będzie podobna do tej, która obowiązuje na gruncie *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r.*

o przekształceniu. Tym samym co do zasady nie będą różnicowane warunki dotyczące odpłatności za przekształcenie w zależności od aktu prawnego, na podstawie którego dochodzi do przekształcenia.

Bardzo korzystnym rozwiązaniem dla beneficjentów przekształcenia jest zaproponowana w projekcie możliwość jednorazowego wniesienia wszystkich opłat za przekształcenie (opłata łączna) w każdym czasie trwania obowiązku płatności (art. 3 ust. 7). Zaproponowano, aby wysokość opłaty łącznej odpowiadała sumie pozostałych do uiszczenia opłat. Sumowane będą opłaty przekształceniowe w wysokości obowiązującej w roku wystąpienia przez właściciela z zamiarem jednorazowego wniesienia należności za przekształcenie. Właściwy organ poinformuje właściciela gruntu na piśmie o wysokości opłaty łącznej. Jeżeli właściciel nie zgodzi się z wysokością opłaty łącznej, może złożyć do właściwego organu, w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia informacji o wysokości opłaty łącznej, wniosek o ustalenie wysokości opłaty łącznej w drodze decyzji administracyjnej.

W projekcie ustawy zaproponowano wyższą (250 zł) niż standardowa (75 zł) wysokość opłaty za wykreślenie wpisu roszczenia z księgi wieczystej, w odniesieniu do osób, które wniosły jednorazowo opłaty przekształceniowe. Odstępstwo od wysokości opłaty za wykreślenie wpisu, określonej w przepisach o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest uzasadnione, gdyż wniesienie opłaty łącznej jest przywilejem (odstępstwem od zasady płatności 20 rat), który umożliwia beneficjentom przekształcenia wyeliminowanie ewentualnych waloryzacji opłat, które ciążą na osobach wnoszących opłaty roczne za przekształcenie. Ponadto płatność jednorazowa pozwala „uwolnić” nieruchomość, a tym samym także następców prawnych beneficjenta przekształcenia, od przewlekłych obciążeń związanych z płatnością roczną i wpisem roszczenia w księdze.

W **art. 4** przewidziano przypadki nieodpłatnego przekształcenia. Dotyczą one przede wszystkim osób fizycznych lub ich spadkobierców oraz spółdzielni mieszkaniowych, które na podstawie przepisów dotychczasowych wniosły jednorazowe opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego albo które użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie art. 7 *dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy* (Dz. U. poz. 279, z późn. zm.). Nieodpłatne przekształcenie będzie przysługiwało powyższym podmiotom także w przypadku, gdy użytkowanie wieczyste uzyskały na podstawie innych tytułów prawnych, w zamian

za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 5 grudnia 1990 r.

Za zwolnieniem z odpłatności za przekształcenie praw pierwszej grupy dotychczasowych użytkowników wieczystych przemawia brak obowiązującej na dzień przekształcenia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, która na mocy projektowanej ustawy staje się opłatą przekształceniową. Natomiast zwolnienie użytkowników wieczystych określonych w **art. 4 pkt 2 lit. b projektu** wiąże się z prawem do nieruchomości, którego zostali pozbawieni na mocy ww. *dekretu*, czy decyzji wywłaszczeniowych. Za odebraną własność nieruchomości osoby te otrzymały użytkowanie wieczyste tych nieruchomości w przypadku *dekretu*, lub użytkowanie wieczyste nieruchomości zamiennych w ramach odszkodowania za wywłaszczenie. Zatem nie znajduje uzasadnienia pobieranie w takiej sytuacji opłat za przekształcenie bowiem w wyniku powyższego przekształcenia prawo własności nieruchomości „powraca” do byłych właścicieli lub ich spadkobierców.

Ponadto podobne przepisy dotyczące braku odpłatności w powyższych przypadkach znajdują się w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* (art. 76 ust. 2 – nie pobiera się opłat rocznych od użytkowników wieczystych, którzy na podstawie przepisów *ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach* wnieśli jednorazowe opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego) oraz *ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* (art. 5).

Natomiast objęcie nieodpłatnym przekształceniem parków narodowych wynika z faktu, iż parki te są obecnie zwolnione z uiszczania opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

4. System bonifikat

W **art. 5 projektu** przewidziano możliwość udzielania bonifikat od opłat przekształceniowych. System bonifikat przewidziany w projektowanej ustawie nie jest tożsamy z systemem bonifikat obowiązującym w *ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* przede wszystkim ze względu na tryb przekształcenia – z mocy ustawy, a nie na wniosek. Zmieniony został, w porównaniu do ustawy z 2005 r., również system odpłatności. W tej sytuacji systemem bonifikat, zgodnie z podstawowym celem projektowanej ustawy dotyczącym usprawnienia realizacji potrzeb mieszkaniowych, objęte zostały w szczególności osoby fizyczne będące właścicielami lokali mieszkalnych oraz domów jednorodzinnych oraz spółdzielnie mieszkaniowe.

Zgodnie zatem z **art. 5 ust. 1 projektu** właściwy organ może udzielić bonifikaty osobom fizycznym będącym właścicielami lokali mieszkalnych oraz domów jednorodzinnych i spółdzielniom mieszkaniowym. Obniżka ta będzie udzielana na podstawie wydawanych przez organy nadzorcze nad właściwymi organami lub ich organy stanowiące, odpowiednich aktów w tej sprawie, tj. zarządzenia wydawanego przez wojewodę w porozumieniu z Prezesem Agencji Mienia Wojskowego, Dyrektorem Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa bądź dyrektorem Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz uchwały rady gminy lub powiatu albo sejmiku województwa. Uwzględniając zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielność finansową i majątkową podmiotów publicznych, w **art. 5 ust. 5 projektu** zaproponowano, aby w zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku określone były warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych tych bonifikat, określając przesłanki, które organ może uwzględniać przy podejmowaniu takich rozstrzygnięć.

W celu zachęcenia beneficjentów ustawy do korzystania z możliwości jednorazowego wniesienia opłat przekształceniowych, co przyczyni się do usprawnienia procesu przekształcania praw, zaproponowano system bonifikaty obowiązkowej dla osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych gospodarujących na gruntach stanowiących przed dniem przekształcenia własność Skarbu Państwa (art. 5 ust. 3). Dodatkową zachętą jest zaproponowany mechanizm zmniejszania się wysokości bonifikaty wraz z upływem czasu od dnia przekształcenia (najwyższa 60% od sumy opłat w pierwszym roku od przekształcenia). Natomiast w odniesieniu do nieruchomości stanowiących przed przekształceniem własność jednostek samorządu terytorialnego, w celu zachowania zasady samodzielności finansowej i majątkowej samorządów, zaproponowano możliwość udzielenia bonifikaty przez właściwy organ, na podstawie uchwały rady lub sejmiku (art. 5 ust. 4). Samorządy będą jednak mogły wzorować się na rozwiązaniach przyjętych w art. 5 ust. 3 wobec gruntów państwowych.

W odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa zaproponowano, aby wojewoda był organem uprawnionym do określania warunków udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych w odniesieniu do rocznej opłaty przekształceniowej, płatnej cyklicznie (co roku).

W związku z tym, że uregulowaniami projektowanej ustawy objęte byłyby również grunty będące w użytkowaniu wieczystym spółdzielni mieszkaniowych, zaproponowano aby osoby, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali mieszkalnych, korzystały z bonifikaty udzielonej spółdzielniom mieszkaniowym w formie ulgi w opłatach z tytułu udziału w kosztach eksploatacji budynków (**art. 5 ust. 6**). Wysokość ulgi będzie odpowiadać wysokości bonifikaty od opłaty przekształceniowej, udzielonej spółdzielni mieszkaniowej, proporcjonalnie do powierzchni lokali mieszkalnych.

5. Zasady waloryzacji opłat przekształceniowych

W odniesieniu do zaproponowanej cyklicznej zasady odpłatności, należy pamiętać, że realna wartość pieniądza, jak i wartość nieruchomości podlegającej przekształceniu, może w tym czasie ulegać zmianom. Może to powodować, że wysokość uiszczanej opłaty nie będzie adekwatna do wartości nabytego prawa. Zatem w celu zapewnienia dotychczasowym właścicielom należytego wynagrodzenia zgodnie z konstytucyjną zasadą ochrony własności, w art. 6 projektu zaproponowano możliwość waloryzacji opłat rocznych przekształceniowych.

Zgodnie z proponowaną treścią art. 6 waloryzacja dokonywana będzie według zasad określonych w art. 5 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Stosownie do postanowień tego przepisu waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen i wartości nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków. Wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości ogłasza Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, w formie obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, nie później niż w terminie 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego te wskaźniki dotyczą, z podziałem na województwa. W przypadku gdy dla danego kwartału nie ogłoszono wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie za ten kwartał dokonuje się przy zastosowaniu ostatniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości. Jeżeli dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie będzie

dokonywało się przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Z informacji uzyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego obecnie nie ma możliwości ogłoszenia wskaźnika zmian cen nieruchomości gruntowych, który mógłby zostać wykorzystany przy waloryzacji, o której mowa w art. 6. Zatem w takiej sytuacji waloryzacja będzie dokonywana zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 5 ust. 4 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, tj. przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Według zasad zaproponowanych w *projekcie ustawy waloryzacji* można będzie dokonać z urzędu albo na wniosek nowego właściciela nie częściej niż raz na 3 lata, licząc od dnia dokonania ostatniej waloryzacji. Waloryzacji będzie dokonywał organ właściwy do wydania decyzji o przekształceniu. W związku z tym, że waloryzacja będzie dokonywana w oparciu o wskaźnik ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego nie będzie miało miejsca władcze ustalenie wysokości zwaloryzowanej opłaty przez właściwy organ. Dlatego zrezygnowano z trybu administracyjnego i przyjęto, że właściciel będzie jedynie powiadamiany na piśmie o wysokości zwaloryzowanej opłaty. Zwaloryzowana opłata obowiązywałaby od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym dokonano waloryzacji. W przypadku złożenia wniosku o dokonanie waloryzacji przez właściciela gruntu właściwy organ nie będzie mógł odmówić dokonania waloryzacji, chyba że stwierdzi, iż wskaźniki zmian cen nieruchomości nie uległy zmianie do dnia złożenia wniosku.

6. Podmiotowy zakres obowiązku płatniczego

W celu zapewnienia właścicielom gruntów należnych wynagrodzeń za prawa, które zostaną mocą ustawy przekazane obywatelom, w przepisie **art. 7** wprowadzono obowiązek wnoszenia opłat przekształceniowych przez każdorazowego właściciela nieruchomości. Oznacza to, że ewentualne wyzbycie się nieruchomości przez beneficjenta projektowanych rozwiązań przed końcem okresu, przez który zobowiązany był do uiszczania opłat przekształceniowych, nie będzie miało negatywnego wpływu na dochody, które przysługują z tego tytułu samorządom i Skarbowi Państwa. Przykładowo przy zbywaniu kolejnych lokali obowiązek ponoszenia opłat przekształceniowych przenoszony będzie przez dewelopera lub spółdzielnię mieszkaniową na nabywcę lokalu,

w wysokości proporcjonalnej do udziału we własności gruntu związanego z własnością tego lokalu.

7. „Opóźnione” przekształcenie

Aby należycie wypełnić cel ustawy, polegający na wyeliminowaniu użytkownika wieczystego na cele mieszkaniowe, w tym w szczególności współużytkowania wieczystego, które generuje liczne problemy, zaproponowano w **art. 9** szczególną regulację tzw. „opóźnionego” przekształcenia.

Dla gruntów, które po dniu 1 stycznia 2019 r. zostaną zabudowane budynkami wielorodzinnymi lub jednorodziennymi momentem przekształcenia praw byłoby oddanie budynku do użytkowania, o którym mowa w przepisach prawa budowlanego. W tym przypadku zaświadczenie byłoby wydawane na wniosek użytkownika wieczystego. Zasady odpłatności, w tym udzielania bonifikat oraz waloryzacji byłyby takie same, jak przy przekształceniu z mocy prawa. Natomiast obowiązek wnoszenia opłat będzie powstawał z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W przypadku przekształcenia praw na rzecz cudzoziemca przepis art. 1 ust. 8 byłby stosowany odpowiednio.

8. Pozostałe przepisy

Przepis **art. 10** ma charakter informacyjny, gdyż *ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości* wprowadza w art. 69 szczególne warunki i tryb przekształcenia praw w odniesieniu do gruntów, na których realizowane jest budownictwo mieszkaniowe na wynajem (nieruchomości wchodzące w skład Krajowego Zasobu Nieruchomości).

Uregulowania wymagała sytuacja, w której zawarto umowę o ustanowieniu użytkowania wieczystego albo przenoszącą to prawo przed dniem 1 stycznia 2019 r., ale przed tym dniem nie złożono do sądu wniosku o dokonanie wpisu albo wniosek przed tym dniem wpłynął do sądu lecz sąd nie dokonał wpisu. Do takich sytuacji odnosi się **art. 11 projektu**. Proponowany w nim **ust. 1** reguluje sytuację, gdy wniosek o wpis w księdze wieczystej wpłynął do sądu przed dniem 1 stycznia 2019 r., a sąd dokonał wpisu po tym

dniu. Ze względu na moc wsteczną wpisu w księdze wieczystej od chwili złożenia wniosku, w takiej sytuacji znajdzie zastosowanie art. 1 projektowanej ustawy a prawo użytkowania wieczystego ulegnie przekształceniu z mocy ustawy z dniem 1 stycznia 2019 r. Natomiast **art. 11 ust. 2** odnosi się do sytuacji, w której zawarto umowę o ustanowieniu użytkowania wieczystego albo przenoszącą to prawo przed dniem 1 stycznia 2019 r., ale wniosek o dokonanie wpisu został złożony po tym dniu. Zawarte w tym przepisie odwołanie do **art. 9** wskazuje, że użytkowanie wieczyste przekształci się z opóźnieniem. Przepis **art. 11** będzie dotyczył być może niedużej liczby umów zawieranych w ostatnich dniach przed dniem przekształcenia, niemniej jednak pominięcie tej kwestii może stanowić lukę w projektowanej ustawie.

W **art. 12 projektu** dla zachowania spójności projektowanych regulacji z obowiązującymi zasadami udzielania pomocy publicznej, wywodzącymi się z prawa europejskiego, ustanowiono regułę nakazującą uwzględnianie przepisów o pomocy publicznej przy stosowaniu przepisów niniejszej ustawy. Udzielenie pomocy publicznej jest możliwe po spełnieniu warunków pomocy *de minimis*, określonych w *rozporządzeniu 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).

Zatem przy ustalaniu odpłatności za przekształcenie praw do gruntów na rzecz przedsiębiorców np. deweloperów, właścicieli lokali użytkowych, udzielaniu bonifikat dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w lokalach i domach mieszkalnych, należy badać, czy nie zachodzą przesłanki udzielania pomocy publicznej. W takiej sytuacji należy zastosować procedury przewidziane w przepisach dotyczących pomocy publicznej.

W **art. 12 ust. 2** wprowadzono rozwiązanie zapewniające wyeliminowanie występowania pomocy publicznej. W przypadku przekroczenia limitu pomocy *de minimis* ustalona zostanie dopłata do wysokości wartości rynkowej gruntu podlegającego przekształceniu, określonej na dzień przekształcenia. Jako, że ust. 1 art. 12 umożliwia udzielanie pomocy do limitu *de minimis*, dopłata będzie tylko w przypadku przekroczenia limitu *de minimis*, a zatem co do zasady będzie odpowiadała różnicy między wartością udzielonej pomocy a wartością pomocy udzielonej jako *de minimis*.

Wysokość dopłaty ustalana będzie z urzędu w drodze decyzji administracyjnej. Koszty operatu szacunkowego będzie ponosił zobowiązany do dopłaty.

W **art. 13** zapewniono możliwość wyboru reżimu prawnego przekształcenia użytkownikom wieczystym, którzy złożyli wnioski o przekształcenie praw na podstawie *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*, a sprawy te nie zostały zakończone przed dniem ustawowego przekształcenia. Niektóre samorzady podjęły korzystne dla użytkowników wieczystych uchwały o bonifikatach od opłat za przekształcenie ustalanych na podstawie ww. *ustawy*. W interesie beneficjentów przekształcenia jest zatem pozostawienie im wyboru warunków, na jakich dokona się przekształcenie praw.

Przyjęto zatem, że w odniesieniu do gruntów spełniających przesłanki przekształcenia *ex lege*, w przypadku postępowań będących w toku, wszczętych na podstawie *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu*, będzie możliwość wyboru między kontynuacją postępowania na dotychczasowych zasadach bądź przekształceniem *ex lege*. Oświadczenie o wyborze będzie skuteczne, jeżeli zostanie złożone przez wnioskodawców, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę. Jeżeli oświadczenie nie zostanie złożone w określonym terminie, postępowanie prowadzone na podstawie *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* stanie się bezprzedmiotowe, a przekształcenie nastąpi *ex lege* z dniem 1 stycznia 2019 r. Tym samym grunty będące przedmiotem postępowań administracyjnych wszczętych na wniosek współużytkowników wieczystych (np. sprawy dużych wspólnot mieszkaniowych, w których trudno uzyskać większościową zgodę) objęte zostaną reżimem prawnym projektowanej ustawy.

Jeżeli postępowanie prowadzone na podstawie *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu* nie zostanie zakończone do dnia 31 grudnia 2021 r. przekształcenie nastąpi z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2022 r. na zasadach określonych w *ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu ex lege*.

9. Zmiany w przepisach obowiązujących

W **art. 14** proponuje się zmianę *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. W związku z zakładanym stopniowym wygaszaniem prawa użytkownika wieczystego, a także aby zapobiec m.in. powstawaniu w przyszłości problemów związanych ze współużytkowaniem wieczystym w przypadku ustanowienia odrębnej własności lokali w budynkach wielolokalowych zaproponowano dodanie w **art.**

13 tej ustawy **ust. 1b** wyłączonego możliwość oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa mieszkaniowego. W drodze wyjątku możliwe będzie ustanowienie prawa użytkowania wieczystego gruntu w celu realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, a także ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości. Zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami dotyczącymi Krajowego Zasobu Nieruchomości, co do zasady na gruntach tych planowana jest zabudowa wielolokalowa z lokalami mieszkalnymi na wynajem. Mając jednak na uwadze zakładaną opcję wykupu po pewnym okresie wynajmowanego lokalu, należy się spodziewać, że pomimo tej możliwości w przyszłości współużytkowanie wieczyste nie będzie występować w takiej skali jak obecnie. Ponadto w art. 18 projektu ustawy zaproponowano zmiany do art. 69 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości przewidujące zasady przekształcenia tych praw i udzielania bonifikat od opłat przekształceniowych.

W **art. 15** projektu proponuje się zmianę ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu. Zmiana ta realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13. W wyroku Trybunał ocenił jako niekonstytucyjne rozszerzenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu ustawy, dokonane ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1110). Zgodnie z powyższym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego proponuje się powrót do brzmienia art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu sprzed zmiany dokonanej ustawą z dnia 28 lipca 2011 r.

W związku z proponowaną opłatą skarbową w wysokości 50 zł za wydanie na wniosek beneficjenta przekształcenia, zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności, niezbędna jest zmiana ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, którą zaproponowano w **art. 16** projektu.

W **art. 17** projektu przewidziano zmianę ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. poz. 718, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą z dnia 9 marca 2017 r.”.

Projektem ustawy o przekształceniu zostało objęte także użytkowanie wieczyste osób fizycznych lub ich spadkobierców, nabyte na podstawie art. 7 dekretu z dnia

26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy. Zatem z chwilą wejścia w życie projektowanej ustawy podmioty te przestaną być użytkownikami wieczystymi i staną się właścicielami, nawet jeżeli decyzje administracyjne przyznające im prawo użytkowania wieczystego bądź prawo zabudowy z opłatą symboliczną były wydane z naruszeniem prawa.

Z dniem 5 maja 2017 r. weszła w życie *ww. ustawa z dnia 9 marca 2017 r.* Działająca na podstawie tej ustawy Komisja ma kompetencję wzruszania decyzji reprivatyzacyjnych (przez które należy rozumieć m.in. decyzje właściwego organu w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości warszawskiej). Stwierdzając naruszenie prawa, Komisja może uchylić decyzję reprivatyzacyjną i orzec co do istoty sprawy, albo uchylić decyzję reprivatyzacyjną i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia właściwemu organowi (art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 *ww. ustawy z dnia 9 marca 2017 r.*, ostateczna decyzja, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, stanowi podstawę wykreślenia w księdze wieczystej wpisu dokonanego na podstawie uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej lub na podstawie aktu notarialnego sporządzonego z uwzględnieniem uchylonej decyzji reprivatyzacyjnej oraz wpisania jako właściciela m.st. Warszawy. Przepisu art. 10 *ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece* nie stosuje się.

Powyższy przepis nie przewiduje możliwości wykreślenia z księgi wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3, także wpisu prawa własności dokonanego na skutek przekształcenia we własność użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie decyzji reprivatyzacyjnej, zakwestionowanej przez Komisję, jeżeli przekształcenie nastąpiło na podstawie projektowanej ustawy, oraz wpisania – jako właściciela – m.st. Warszawy.

Należy zatem wnosić, że we wskazanych wyżej przypadkach Komisja nie będzie mogła efektywnie usunąć skutków decyzji reprivatyzacyjnej, nawet wtedy, gdy zostanie ostatecznie potwierdzone przez Komisję, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. Z tego względu niezbędne jest, aby projektowana ustawa objęła swoim zakresem także nowelizację art. 40 ust. 1 *ustawy z dnia 9 marca 2017 r.* polegającą na nadaniu mu brzmienia umożliwiającego wykreślenia w księdze wieczystej wpisu prawa własności nieruchomości na podstawie ostatecznej decyzji Komisji, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3.

Powyższe rozwiązanie zapewni realny wpływ działań Komisji na stan prawny nieruchomości, co do której uzyskano tytuł prawny w sposób niezgodny z prawem.

Przepis **art. 18** zawiera zmianę do *ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości* polegającą na uzupełnieniu przepisu o tryb przekształcenia praw użytkownika wieczystego na gruntach Krajowego Zasobu Nieruchomości, które będzie mogło być dokonane na zasadach określonych w tej ustawie (przekształcenie *ex lege* nie znajdzie zastosowania do tych nieruchomości). Uwzględniając te zasady zaproponowano, aby przekształcenie następowało na żądanie złożone przez co najmniej jednego współużytkownika wieczystego, czyli np. właściciela lokalu w danej nieruchomości. Potwierdzenie przekształcenia będzie następowało na mocy decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości. Odpłatność za przekształcenie będzie ustalana na zasadach takich jak przy przekształceniu *ex lege*.

10. Przepisy przejściowe i dostosowujące

W **art. 19** projektu ustalony został termin wniesienia opłaty przekształceniowej za rok 2019. Skoro bowiem zaświadczenia będą wydawane przez okres 12 miesięcy, a zaświadczenie potwierdza obowiązek płatności, to nie jest możliwe wniesienie opłaty za ten rok w terminie do 31 marca, jak to przewiduje art. 3 ust. 5 projektu (gdyż w tym dniu może jeszcze nie być wydane zaświadczenie).

W przepisach przejściowych, w **art. 20**, rozstrzygnięto kwestie dotyczące wszczętych i nie zakończonych przed dniem przekształcenia postępowań w sprawach aktualizacji opłat rocznych oraz aktualizacji i ustalania stawek procentowych dotyczących prawa użytkownika wieczystego. Sprawy te będą prowadzone przy zastosowaniu przepisów dotychczasowych.

Proponowane rozwiązanie podyktowane jest faktem, iż wiele aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkownika wieczystego, wszczętych przede wszystkim przed dniem 1 stycznia 2019 r. jest aktualnie w toku procedowania. Dotyczy to głównie przypadków, gdy opłaty nie były zmieniane przez wiele lat i są bardzo zaniżone w odniesieniu do obecnej wartości nieruchomości. Przykładowo opłata wynosi czasami np. 5–10 zł w skali roku. Procedura aktualizacyjna jest długotrwała oraz kosztowna (koszty operatów szacunkowych) i w związku z tym powstałe dotychczas zaległości w tym zakresie właściwe organy tłumaczą brakiem środków finansowych, w szczególności w odniesieniu do nieruchomości

stanowiących własność Skarbu Państwa. W świetle powyższej praktyki nieracjonalne byłoby umarzanie aktualizacji będącej na końcowym etapie. Również dotychczasowi użytkownicy wieczystości zainteresowani są możliwością dokończenia wszczętych aktualizacji, w szczególności gdy wnieśli środki odwoławcze, kwestionując wysokość aktualizowanych opłat.

Natomiast w zakresie ustalania stawek procentowych opłat proponowane rozwiązania dotyczyłyby w zasadzie nowych inwestycji mieszkaniowych, które realizowane są na gruntach, np. przemysłowych. Zmiana w tej sytuacji stawki procentowej opłaty rocznej np. z wysokości 3% ceny gruntu na 1%, która to stawka procentowa przewidziana jest dla gruntów wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, możliwa jest w praktyce po zrealizowaniu inwestycji.

W **art. 21 projektu** rozstrzygnięto kwestie dotyczące wnoszenia opłat przekształceniowych w przypadku toczących się postępowań aktualizacyjnych lub dotyczących zmiany stawki procentowej dotychczasowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, o których mowa w art. 20. Jeżeli w wyniku aktualizacji lub zmiany stawki procentowej ustalona zostanie nowa wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, opłata przekształceniowa wnoszona będzie w nowej wysokości od dnia 1 stycznia roku, w którym nastąpiło przekształcenie. W przypadku nadpłaty nadwyżka poniesionej np. od dnia 1 stycznia 2019 r. opłaty przekształceniowej podlegałyby zaliczeniu na poczet przyszłych opłat przekształceniowych, a w przypadku niedopłaty właściciel uiszczalby dopłatę opłaty odpowiadającą różnicy między wniesioną opłatą przekształceniową a jej nową wysokością (ust. 1).

Należy podkreślić, że art. 21 odnosi się do opłat (nadpłaty i niedopłaty) ustalonych w postępowaniach aktualizacyjnych, które rozstrzygnęły kwestie sporne związane m.in. z wysokością opłat z tytułu użytkowania wieczystego, które na mocy projektowanej ustawy stały się opłatami przekształceniowymi. Zatem wydawanie decyzji w kwestii zaliczenia nadpłaty dotychczas wniesionych opłat bądź w przypadku niedopłaty takich opłat byłoby dublowaniem postępowań administracyjnych, a zatem jest zbędne.

W **art. 21 ust. 3** zaproponowano przepis umożliwiający dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu wniesienie jednorazowo opłat przekształceniowych mimo toczącego się postępowania aktualizacyjnego dotyczącego wysokości dotychczasowej opłaty rocznej. Natomiast w ust. 4 uregulowano sposób postępowania w przypadkach,

gdy w wyniku aktualizacji ustalona została opłata wyższa, w tej sytuacji możliwe byłoby uiszczenie dopłaty odpowiadającej brakującej różnicy wniesionej opłaty łącznej, a gdyby nowa wysokość opłaty przekształceniowej była niższa, w przypadku wniesienia opłaty łącznej nadpłata byłaby zwracana.

Przepis **art. 22** rozstrzyga o umorzeniu niezakończonych przed uwłaszczeniem postępowań sądowych o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego dotyczących gruntów objętych projektem, gdyż prawo to przekształci się we własność z mocy prawa.

Przepis **art. 23 projektu** odnosi się do wniosków realizowanych na podstawie *dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy*. Proponuje się, aby w razie uwzględnienia wniosków określonych w art. 7 ust. 2 ww. *dekretu*, po dniu przekształcenia było przenoszone, w trybie ww. *dekretu*, prawo własności gruntu, zamiast przewidzianego w art. 7 tego dekretu użytkowania wieczystego gruntu. Powyższe przeniesienie będzie dokonywane na dotychczasowych zasadach, tj. w pierwszej kolejności zostanie wydana decyzja administracyjna, a następnie zawarta umowa w formie aktu notarialnego przenosząca własność gruntu na osobę uprawnioną na podstawie ww. *dekretu*.

W **art. 24 ust. 1 projektu** wyłączono zakaz ustanawiania użytkowania wieczystego w dwóch przypadkach. Pierwszy przypadek odnosi się do niezakończonych do dnia 1 stycznia 2019 r. spraw o oddanie nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste na podstawie dotychczasowych przepisów, w szczególności na podstawie *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Zaproponowana kontynuacja ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe dotyczyłaby sytuacji, w których przeprowadzono postępowania przetargowe i sporządzono protokół z przetargu lub rokowań, a przy ustanawianiu użytkowania wieczystego w trybie bezprzetargowym zawarto umowę przedwstępną w tej sprawie.

Natomiast w drugim przypadku stworzona zostanie możliwość dokonania zmiany celu użytkowania wieczystego gruntów na cel mieszkaniowy. Dotyczyć to będzie sytuacji, gdy grunt przed dniem przekształcenia był oddany na inny cel niż mieszkaniowy, a następnie został lub może zostać zabudowany budynkami mieszkalnymi zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W **art. 25 projektu** zawarto przepis stanowiący regułę wydatkową oraz mechanizmy korygujące w związku z planowanym zwiększeniem wydatków na dodatkowe etaty referendarzy sądowych i urzędników sądowych.

Przepis **art. 26** przewiduje wejście w życie projektowanej ustawy po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

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

Projektowana ustawa będzie miała pozytywny wpływ na działanie mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, będących w szczególności właścicielami lokali użytkowych (m.in. usługowych) położonych w budynkach wielolokalowych. W drodze ustawowego przekształcenia nastąpi wzmocnienie prawa, gdyż nabędą prawo własności udziału w gruncie w miejsce dotychczasowego udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu związanego z własnością lokalu. Należność za przekształcenie będzie płatna cyklicznie. Jest to niewątpliwie korzystne rozwiązanie w porównaniu do sytuacji, gdy przedsiębiorca bez przekształcenia *ex lege* zobowiązany byłby zapłacić opłatę roczną do końca umowy (np. 99 lat).

IV. Podsumowanie

Propozycje zawarte w *projekcie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów* realizują oczekiwania licznej grupy użytkowników wieczystych gruntów wykorzystywanych na cele mieszkaniowe, którzy od wielu lat napotykają na niemożliwe do przezwyciężenia problemy przy próbach uzyskania najsilniejszego prawa rzeczowego do gruntu. Równocześnie projektowane przepisy uwzględniają systemowe zasady funkcjonowania samorządów i Skarbu Państwa, czyli obecnych właścicieli gruntów, zapewniając wynagrodzenie za wyzbycie się prawa własności na rzecz użytkownika wieczystego. Należna właścicielom zapłata za grunt będzie oparta o dotychczasowy system odpłatności corocznej. Zatem nie będzie obciążała użytkowników wieczystych ponad dotychczasowe zobowiązania z tego tytułu, a dodatkowo umożliwi zaplanowanie płatności w budżetach domowych. Najważniejszą korzyścią dla beneficjentów ustawy (w szczególności właścicieli lokali w budynkach wielolokalowych) będzie przewidywalność

wysokości opłat przekształceniowych, które zastąpią zmienne (często gwałtownie zwiększające się) opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

W odniesieniu do projektowanej ustawy żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem na podstawie *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248)*.

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

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

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Artur Soboń, Sekretarz Stanu</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Edyta Lubaszewska, zastępca dyrektora tel. (22) 522-56-00 Edyta.Lubaszewska@miir.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 25 czerwca 2018 r.</p> <p>Źródło Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac UD 75</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

1. Zapewnienie stabilności prawnej osobom zamieszkującym na gruntach publicznych oddanych w użytkowanie wieczyste poprzez wzmocnienie prawa do gruntu pod budynkiem /lokałem mieszkalnym.

Wieloletnia praktyka wykonywania prawa użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych na cele mieszkaniowe dowodzi, że prawo to nie spełnia założonej roli. Ponadto staje się coraz częściej nieatrakcyjne finansowo dla osób, które realizują i zamierzają jeszcze wiele lat realizować własne potrzeby mieszkaniowe na danej nieruchomości publicznej.

Problemy nasilają się przy wykonywaniu prawa użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych budynkami wielolokalowymi, w których wyodrębniono lokale. Zwłaszcza dotyczy to zróżnicowania opłat ponoszonych przez mieszkańców jednego budynku mieszkalnego (vide pkt 2).

Ustawowe przekształcenie praw użytkowania wieczystego wobec gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe zapewni właścicielom budynków/lokali mieszkalnych jednorodne prawo (prawo własności) do nieruchomości. Uzyskają bowiem takie same prawo do gruntu (prawo własności), jakie przysługuje im do budynku/lokalu, w którym zaspokajają własne potrzeby mieszkaniowe.

Ustawa wpisuje się w politykę Rządu polegającą na realizacji wartości konstytucyjnej wsparcia obywateli w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Wzmocnienie prawa do gruntu i wyeliminowanie aktualizacji opłat rocznych zapewni poczucie stabilności prawnej osobom zamieszkującym na gruntach publicznych.

2. Wyeliminowanie dotychczasowych problemów z aktualizacją opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe.

Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego są pochodną wartości nieruchomości, zatem wraz ze zmianą tej wartości podlegają aktualizacji. Niejednokrotnie, szczególnie w dużych miastach, wzrost wartości gruntu jest znaczący, co przekłada się na wzrost wysokości opłat rocznych obciążających użytkowników wieczystych, a w szczególności właścicieli lokali mieszkalnych położonych w budynkach wielolokalowych wybudowanych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe. Skutkiem aktualizacji w przypadku budynków wielolokalowych są czasami przypadki, w których następuje zróżnicowanie sytuacji mieszkańców jednej nieruchomości. W sytuacji bowiem, gdy tylko część użytkowników wieczystych złoży odwołanie od aktualizacji opłaty zdarza się, że właściciele lokali w tym samym budynku płacą opłaty roczne za grunt pod tym budynkiem w różnej wysokości, co odbierane jest jako niesprawiedliwe społecznie.

Ustawowe przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności gruntu wyeliminuje potrzebę aktualizacji opłat rocznych w odniesieniu do przekształconych nieruchomości, a tym samym wyeliminuje powstawanie w przyszłości opisanych powyżej sytuacji.

3. Rozwiązanie problemów z przekształcaniem udziałów w prawie użytkowania wieczystego, związanych z odrębną własnością lokali, w udziały w prawie własności gruntu, w przypadku zabudowy nieruchomości budynkami wielolokalowymi na cele mieszkaniowe.

Obowiązująca ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83) w niektórych sytuacjach nie zapewnia właścicielom lokali w budynkach wielolokalowych, wybudowanych na gruntach publicznych oddanych w użytkowanie wieczyste, faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu związanego z własnością lokali w prawo własności gruntu. W obecnym stanie prawnym do przekształcenia udziałów w prawie do gruntu pod budynkiem niezbędna jest bowiem zgoda wszystkich właścicieli lokali położonych w tym budynku. Wprowadzenie możliwe jest wystąpienie z żądaniem przekształcenia przez współużytkowników wieczystych, których suma udziałów wynosi co najmniej połowę, jeśli jednak chociaż jeden współużytkownik wieczysty (jeden z właścicieli lokali) zgłosi sprzeciw wobec złożonego wniosku o przekształcenie, postępowanie jest zawieszane i blokuje nabycie prawa własności gruntu przez pozostałych mieszkańców budynku. W takiej sytuacji, zgodnie z ww. ustawą,

zastosowanie znajduje przepis art. 199 Kodeksu cywilnego, co oznacza skierowanie sprawy przekształcenia na drogę sądową. Sąd może rozstrzygnąć o zgodzie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu, jaką jest wyrażenie zgody na przekształcenie. Jednak z uwagi na różne okoliczności sąd może również negatywnie odnieść się do wniosku większości współużytkowników wieczystych. Postępowania sądowe nie stanowią zatem gwarancji, że przekształcenie dojdzie do skutku. Taka sytuacja powoduje przedłużanie procesów przekształceń gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi, a w niektórych przypadkach iluzoryczność roszczenia przyznanego ww. ustawą, co przekłada się na niezadowolenie właścicieli lokali i dodatkowe obciążanie organów administracji publicznej i sądów sprawami z tego zakresu.

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

Projektowana ustawa ma na celu władcze, ustawowe przekształcenie użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe we własność gruntów na rzecz właścicieli domów jednorodzinnych, wielorodzinnych i samodzielnych lokali położonych w budynkach wielorodzinnych. Dla nieruchomości, które zostaną zabudowane na cele mieszkaniowe, po dacie ustawowego przekształcenia praw nastąpi tzw. „opóźnione” przekształcenie prawa, co tym samym wyeliminuje powstanie użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe, które dotychczas powodowało dużo problemów w praktyce wykonywania.

Zatem rozwiązania zaproponowane w ustawie (przekształcenie ex lege, tryb tzw. „opóźnionego przekształcenia” oraz znaczące ograniczenie ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe) spowodują stopniowe wyeliminowanie użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe.

Przekształcenie użytkowania wieczystego gruntów objętych ustawą nastąpi z określonym w ustawie dniem bądź w przyszłości po zabudowaniu gruntu budynkiem mieszkalnym. Przekształcenie będzie odpłatne. Osoby, które staną się z mocy prawa właścicielami gruntów, będą zobowiązane do uiszczania należności za nabycie prawa własności w formie opłat płatnych cyklicznie co roku przez określony czas (20 lat). Wysokość opłaty rocznej za przekształcenie będzie odpowiadała wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, jaka obowiązuje w dniu przekształcenia ex lege.

Suma opłat rocznych za przekształcenie będzie porównywalna do wysokości opłaty, jaką na mocy obowiązujących przepisów wnoszą użytkownicy wieczystości, którzy skorzystali z roszczenia o przekształcenie przewidzianego w obowiązującej ustawie z 29 lipca 2005 r. Z ankiet przeprowadzonych w 2014 r., skierowanych do gmin wynika, że gminy udzielały osobom fizycznym i spółdzielniom mieszkaniowym bonifikat od opłat przekształceniowych w wysokości 50–90%, tym samym średnie wpływy z opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego na mocy ww. ustawy z 29 lipca 2005 r. w latach 2011–2014 wyniosły około 16% wartości rynkowej gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste. Oznacza to, że zaproponowana w projekcie dwudziestokrotność dotychczasowej opłaty rocznej (w wysokości 1% wartości rynkowej gruntu) zapewni gminom dochody z tytułu przekształcenia na poziomie takim jak dotychczas (co najmniej 20% wartości rynkowej gruntu).

Podsumowanie zasad odpłatności proponowanych w ustawie:

Przedmiot przekształcenia	Podmiot	Funkcja budynku/lokalu	Stawka Opłaty rocznej	Okres Odpłatności (lata)	Odpłatność (% ceny rynkowej gruntu)
prawo do gruntu pod budynkiem mieszkalnym jednorodzinny lub wielorodzinny (bez wyodrębnionych lokali)	Osoba fizyczna lub spółdzielnia mieszkaniowa	mieszkalne	1%	20	20%
		mieszkalne z działalnością gospodarczą	1%		
		mieszkalne z działalnością gospodarczą	3%	20	60%
prawo do gruntu pod budynkiem mieszkalnym jednorodzinny lub wielorodzinny (bez wyodrębnionych lokali)	Osoba prawna	mieszkalne	1%	20	20%
		mieszkalne z działalnością gospodarczą	1%		
		mieszkalne z działalnością gospodarczą	3%	20	60%
udział w gruncie związany z wyodrębnionym lokalem mieszkalnym	Osoba fizyczna lub spółdzielnia mieszkaniowa	mieszkalne	1%	20	20%
		mieszkalne z działalnością gospodarczą	1%		20%
		mieszkalne z działalnością gospodarczą lub wyłącznie działalność gospodarcza	3%		60%
udział w gruncie związany z wyodrębnionym lokalem mieszkalnym	Osoba prawna	mieszkalne	1%	20	20%
		mieszkalne z działalnością gospodarczą	1%		20%

		mieszkalne z działalnością gospodarczą lub wyłącznie działalność gospodarcza	3%		60%
udział w gruncie związany z udziałem w budynku mieszkalnym wielolokalowym (udział związany z niewyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi i użytkowymi)	Osoba fizyczna lub spółdzielnia mieszkaniowa	mieszkalne	1%	20	20%
		mieszkalne i usługowe (lokale niewyodrębnione)	3%		60%
udział w gruncie związany z udziałem w budynku mieszkalnym wielolokalowym (udział związany z niewyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi i użytkowymi)	Osoba prawna	mieszkalne	1%	20	20%
		mieszkalne i usługowe	1%–3%		20%–60%
udział w gruncie związany z wyodrębnionym lokalem usługowym lub o przeznaczeniu innym niż mieszkalne położonym w budynku wielolokalowym	Osoba fizyczna lub spółdzielnia mieszkaniowa	usługowe lub inne niż mieszkalne	2%–3%	20	40%–60%
	Osoba prawna				
udział w gruncie związany z miejscem postojowym, udziałem w lokalu garażowym	Osoba fizyczna lub spółdzielnia mieszkaniowa	garaż, miejsce postojowe	1%	20	20%
			3%		60%
	Osoba prawna	garaż, miejsce postojowe	1%	20	20%
			3%		60%

Oczekiwanym efektem ustawy jest wzmocnienie poczucia stabilizacji prawnej osób zamieszkujących na gruntach publicznych poprzez przekazanie tym osobom najsilniejszego prawa do gruntu, na którym mieszkają i gospodarują. W efekcie nastąpi stopniowa likwidacja użytkowania wieczystego na gruntach zabudowanych na cele mieszkaniowe.

Ustawa znacząco wpłynie na stabilizację sytuacji osób zamieszkujących w budynkach wielolokalowych, gdyż obecnie osoby te napotykały na poważne trudności przy realizacji roszczenia o przekształcenie praw do gruntów, przyznanego obowiązującą ustawą z 29 lipca 2005 r. spowodowane składaniem sprzeciwów wobec przekształcenia przez niektórych mieszkańców danego budynku wielolokalowego. Ustawowe przekształcenie prawa do gruntu wyeliminuje w takich przypadkach dodatkowe koszty związane z postępowaniem sądowym w tych sprawach.

Ponadto rozwiązane zostaną problemy powstające przy aktualizacji opłat rocznych za użytkowanie wieczyste na gruntach zabudowanych na cele mieszkaniowe, gdyż ustawa zlikwiduje użytkowanie wieczyste na tych nieruchomościach. W konsekwencji nastąpi zmniejszenie ilości spraw rozpatrywanych przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze, do których użytkownicy wieczyści mogą obecnie składać wnioski o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste jest nieuzasadniona lub jest uzasadniona, ale w innej wysokości.

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

Instytucja użytkowania wieczystego nie występuje w krajach członkowskich OECD/UE. Podobne do użytkowania wieczystego formy długookresowego władania gruntami publicznymi funkcjonują w Niemczech, Szkocji, Wielkiej Brytanii.

Szkocja zdecydowała się na przekształcenie z mocy prawa praw długoletniej dzierżawy na gruntach publicznych m.in. zabudowanych na cele mieszkaniowe. W 2013 r. uchwalono ustawę, która stanowi, że **z dniem 28 listopada 2015 r.** nieruchomości będące przedmiotem wieczystej dzierżawy, spełniające kryteria określone w przepisach, **przechodzą z mocy prawa** na własność ich wieczystych dzierżawców. Za nieruchomość przejętą z mocy prawa na własność przez wieczystego dzierżawcę, dotychczasowemu właścicielowi **przysługuje odszkodowanie wypłacane na wniosek.**

Przedmiotowa regulacja stanowi dopełnienie rządowego programu modernizacji prawa własności gruntów rozpoczętego w 1974 r. Wtedy to ówczesne władze wprowadziły obostrzenia co do okresu, na jaki możliwe było wydzierżawienie nieruchomości na cele mieszkaniowe, ograniczając ten okres do 20 lat. Następnie w 2000 r. wprowadzono również maksymalny 175-letni okres, na jaki możliwe było zawieranie umów dzierżawnych gruntów z przeznaczeniem na cele komercyjne. Opisana regulacja ma na celu zniesienie historycznych (feudalnych) wieczystych dzierżaw.

W efekcie tych reform większość nieruchomości **mieszkalnych** w Szkocji stała się przedmiotem prawa własności, a zmarginalizowane zostały inne formy władania takimi nieruchomościami. Przedmiotową regulacją objętych zostało około 9.000 dzierżawców. Ta stosunkowo niewielka liczba wynika przede wszystkim z faktu, że wieczysta dzierżawa, w przeciwieństwie np. do Wielkiej Brytanii, nie jest popularną formą gospodarowania nieruchomościami w Szkocji.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
<p>Użytkownicy wieczystości* gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa i samorządów, w szczególności gmin – zabudowanych budynkami jednorodzinnymi lub wielorodzinnymi, wraz z towarzyszącą zabudową i infrastrukturą, a także gruntów rolnych pod zabudową zagrodową.</p> <p>*głównie osoby fizyczne, w tym właściciele lokali, deweloperzy i spółdzielnie mieszkaniowe, przy czym ustawa nie obejmuje gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, na których wybudowano mieszkania na wynajem, o których mowa w przepisach o Krajowym Zasobie Nieruchomości.</p>	<p>Wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Skarb Państwa – około 430 000 użytkowników wieczystych, w tym: Agencja Mienia Wojskowego: około 35 000, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa: około 11 000.</p> <p>Gminy: około 1 300 000 użytkowników wieczystych.</p> <p>Łącznie wg danych z ankiety z 2015 r. – 1 730 000 użytkowników wieczystych</p> <p>Wg danych Ministerstwa Sprawiedliwości z 2018 r. liczba beneficjentów ustawy wyniesie co najmniej 2 400 000 osób, gdyż taka jest liczba ksiąg wieczystych założonych dla wyodrębnionych lokali mieszkalnych, z którymi związany jest udział w użytkowaniu wieczystym wraz z liczbą ksiąg założonych dla gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi.</p>	<p>Szacunkowe dane zebrane i przekazane w drodze ankiet w kwietniu 2016 r. przez (około 90%) gmin oraz wszystkie starostwa powiatowe, Agencję Mienia Wojskowego oraz Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa</p>	<p>Przekazanie prawa własności gruntów pod budynkami mieszkaniowymi – uzyskanie przez beneficjentów ustawy „najsilniejszego” prawa rzeczowego do gruntu.</p> <p>Skrócenie i uproszczenie dotychczasowej procedury przekształcenia udziału w prawie użytkowania wieczystego w udział w prawie własności gruntu w odniesieniu do mieszkańców budynków wielolokalowych (współużytkowników wieczystych).</p> <p>Obciążenie opłatą roczną przekształceniową przez 20 lat bądź opłatą jednorazową stanowiącą 20-krotność dotychczasowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.</p> <p>Obciążenie opłatą (75 zł lub 250 zł) za wykreślenie w dziale III księgi wieczystej roszczenia o roczne opłaty przekształceniowe, po uiszczeniu wszystkich rocznych opłat przekształceniowych lub opłaty łącznej.</p> <p>Obciążenie opłatą skarbową (50 zł) za wydanie na wniosek zaświadczenia potwierdzającego przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntu w prawo własności gruntu</p> <p>Wpis w dziale III księgi wieczystej roszczenia o roczne opłaty przekształceniowe może mieć znikomy wpływ na zdolność kredytową właściciela nieruchomości.</p>

<p>Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy</p>	<p>Grunty Skarbu Państwa będące przedmiotem użytkowania wieczystego osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych – około 30 000 ha gruntów (około 6% wszystkich gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste), w tym: Agencja Mienia Wojskowego około 95 ha, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa około 450 ha.</p> <p>Grunty gmin będące przedmiotem użytkowania wieczystego osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych – około 32 000 ha gruntów (około 43% wszystkich gruntów gmin oddanych w użytkowanie wieczyste).</p> <p>Grunty powiatów będące przedmiotem użytkowania wieczystego osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych – 154 ha (około 28% wszystkich gruntów powiatów oddanych w użytkowanie wieczyste).</p> <p>Grunty województw samorządowych będące przedmiotem użytkowania</p>	<p>Na podstawie Krajowego Wykazu Gruntów za 2017 r. – opracowanie własne GUGiK</p>	<p>Skarb Państwa i gminy utracą własność nieruchomości na rzecz użytkowników i współużytkowników wieczystych. Jednak będą miały zapewnione dochody za przekazane prawo własności.</p>
---	---	--	---

	wieczystego osób fizycznych i spółdzielni mieszkaniowych 34 ha (około 2% wszystkich gruntów województw oddanych w użytkowanie wieczyste).		
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	Główny Urząd Statystyczny	<p>Obowiązek wydania zaświadczenia o przekształceniu praw do gruntów. Dodatkowo w niektórych sprawach (w sytuacji sprzeciwu beneficjenta przekształcenia wobec informacji zawartych w zaświadczeniu) powstanie obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustalającej wysokość i okres wnoszenia opłat przekształceniowych.</p> <p>Obowiązek wydawania zaświadczeń po wniesieniu wszystkich opłat rocznych lub jednorazowej opłaty, które stanowi podstawę wykreślenia wpisu w KW.</p> <p>Obowiązek badania, czy w indywidualnych przypadkach przekształcenia następuje udzielenie pomocy publicznej, udzielanie pomocy jako pomocy de minimis – ustalanie dopłaty w przypadku przekroczenia poziomu pomocy de minimis.</p> <p>Tak jak dotychczas możliwość udzielenia bonifikat od opłat rocznych przez Skarb Państwa oraz samorządy, jak również obowiązek udzielania przez Skarb Państwa bonifikat obligatoryjnych przy jednorazowej opłacie wniesionej przez osobę fizyczną nie prowadzącą działalności gospodarczej.</p> <p>Od dnia przekształcenia brak nowych spraw dotyczących aktualizacji opłat rocznych w odniesieniu do nieruchomości objętych ustawą – zmniejszenie obciążenia pracą. Urzędnicy, którzy zajmowali się sprawami aktualizacji opłat, będą mogli zostać zaangażowani do wydawania zaświadczeń o przekształceniu praw.</p> <p>Pobieranie opłat z tytułu przekształcenia – tak jak dotychczas z tytułu użytkowania wieczystego.</p>
	16 urzędów marszałkowskich – obsługujących zarządy województw		
	2479 urzędów gmin – obsługujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast		
	10 Oddziałów Agencji Mienia Wojskowego i Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSW		
	17 oddziałów Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa		

	16 urzędów wojewódzkich – obsługujących wojewodów nadzorujących starostów		Wojewodowie – tak jak dotychczas, będą mogli wydawać zarządzenia o udzielaniu bonifikat od opłat przekształceniowych.
Samorządowe Kolegia Odwoławcze	wszystkie na terenie kraju		Zmniejszenie obciążenia poprzez wyeliminowanie wpływu nowych spraw dotyczących aktualizacji opłat rocznych na gruntach zabudowanych na cele mieszkaniowe.
Sądy rejonowe	wszystkie na terenie kraju		<p>Zmniejszenie obciążenia poprzez umorzenie spraw dotyczących zgody na przekształcenie, wszczętych na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, w związku z art. 199 Kodeksu cywilnego.</p> <p>Zmniejszenie obciążenia poprzez brak wpływu nowych spraw z zakresu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w odniesieniu do nieruchomości objętych ustawą (skarg do sądu po orzeczeniu SKO). Ogólna liczba spraw tej kategorii (symbol 319) wynikająca z danych Ministerstwa Sprawiedliwości:</p> <p>w 2015 r.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • do sądów rejonowych – 4.352, • do sądów okręgowych I i II instancji łącznie – 455, w tym do I instancji – 237, do II instancji – 218, • do sądów apelacyjnych – 91, <p>w 2016 r.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • do sądów rejonowych – 4.560, • do sądów okręgowych I i II instancji łącznie – 511, w tym do I instancji – 234, do II instancji – 277, • do sądów apelacyjnych – 58.
Sądy rejonowe – wydziały ksiąg wieczystych	wszystkie na terenie kraju		Zwiększenie obciążenia pracą referendarzy i urzędników sądowych, szczególnie w 2019 r., w wyniku napływu wniosków o wpis praw własności do gruntów. Bez zapewnienia nowych etatów w sądach dojdzie do drastycznego wydłużenia czasu rozpoznania wniosków o wpis w księdze wieczystej, zwłaszcza w większych ośrodkach miejskich (dużo terenów oddanych w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Minister wraz z podległymi pracownikami resortu spraw wewnętrznych.		Wydawanie zezwoleń na przekształcenie w przypadku cudzoziemców zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.
---	---	--	---

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

1. Konsultacje publiczne projektu w wersji obejmującej wyłącznie prawa współużytkowania wieczystego gruntów zabudowanych budynkami mieszkalnymi wielolokalowymi.

W dniu 12 sierpnia 2016 r. projekt umieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Termin na zgłaszanie uwag został wyznaczony do dnia 15 września 2016 r.

W dniu 12 sierpnia 2016 r. w ramach konsultacji publicznych projekt został przesłany do:

- 1) Unii Metropolii Polskich,
- 2) Unii Miasteczek Polskich,
- 3) Związku Miast Polskich,
- 4) Związku Powiatów Polskich,
- 5) Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej,
- 6) Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) Krajowej Rady Notarialnej,
- 8) Krajowej Rady Sądownictwa,
- 9) Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych,
- 10) Polskiego Towarzystwa Rzecznawców Majątkowych,
- 11) Polskiej Izby Rzecznawstwa Majątkowego,
- 12) Polskiej Federacji Organizacji Zarządców i Administratorów Nieruchomości,
- 13) Polskiej Federacji Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych,
- 14) Federacji Porozumienia Polskiego Rynku Nieruchomości,
- 15) Polskiej Federacji Zarządców Nieruchomości,
- 16) Ogólnopolskiej Izby Gospodarki Nieruchomościami,
- 17) Polskiego Związku Firm Deweloperskich,
- 18) Federacji Gospodarki Nieruchomościami,
- 19) Krajowej Izby Gospodarczej,
- 20) Krajowej Izby Gospodarki Nieruchomościami,
- 21) Instytutu Gospodarki Nieruchomościami,
- 22) Polskiej Federacji Rynku Nieruchomości,
- 23) Stowarzyszenie Ekspertów Rynku Nieruchomości,
- 24) Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Projekt został uzgodniony z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (na posiedzeniu w dniu 26 października 2016 r.).

Uwagi w ramach konsultacji publicznych oraz uzgodnień z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego zgłosili: Związek Miast Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowa Rada Sądownictwa, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych, Polska Izba Rzecznawstwa Majątkowego, Polska Federacja Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych, Polski Związek Firm Deweloperskich, Stowarzyszenie Notariuszy RP, Krajowa Rada Notarialna.

Większość zgłoszonych uwag, które zostały uwzględnione, dotyczyła:

- zasad i okresu ponoszenia opłat za przekształcenie udziału w prawie użytkowania wieczystego,
- uregulowania przypadków, w których nie ustalono stawki procentowej opłaty rocznej bądź obowiązująca stawka jest niezgodna z faktycznym sposobem użytkowania gruntu,
- trybu potwierdzania przekształcenia udziałów, w tym doprecyzowania zasad wydawania zaświadczeń o przekształceniu i dokonywania wpisów w księgach wieczystych,
- wpływu projektowanych rozwiązań na inwestycje budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, realizowane na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, w których wyodrębnienie lokalu nastąpi dopiero po dniu ustawowego przekształcenia (tzw. „opóźnione” przekształcenie),
- relacji projektowanych przepisów o zakazie zbywania udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów do przepisów dotyczących tzw. „opóźnionego” przekształcenia,
- doprecyzowania zasad i trybu tzw. „opóźnionego” przekształcenia oraz ustalenie opłat z tego tytułu,
- umożliwienia kontynuowania postępowań w sprawach aktualizacji opłat rocznych, a w szczególności aktualizacji wszczętych w 2017 r.

Część postulatów została rozpatrzona negatywnie, z uwagi na fakt, że wykraczały poza zakres projektowanej regulacji bądź podważały cel ustawy. Postulaty te dotyczyły w szczególności:

- zaniechania prac nad ustawą z uwagi na naruszenie uprawnień właścicielskich samorządów,
- wydłużenia okresu płatności opłat przekształceniowych do końca okresu trwania prawa użytkowania wieczystego.

Zostało sporządzone zestawienie uwag zgłoszonych przez ww. podmioty oraz Raport z konsultacji publicznych i opiniowania. Dokumenty powyższe zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Z uwagi na doniosłe skutki prawne i społeczne, projekt ustawy został zaopiniowany przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów, która wyraziła pozytywną opinię. Przedstawione przez Radę zalecenia zostały uwzględnione.

2. Ponowne konsultacje projektu z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego w wersji uwzględniającej ustalenia Komitetu Rady Ministrów – obejmującej przekształceniem wszystkie grunty zabudowane na cele mieszkaniowe.

W toku uzgodnień publicznych osoby fizyczne będące właścicielami budynków jednorodzinnych wybudowanych na gruntach publicznych oddanych w użytkowanie wieczyste zgłaszały potrzebę rozszerzenia projektu ustawy na tego rodzaju nieruchomości. Propozycję taką zgłosił również w toku uzgodnień międzyresortowych Sekretarz Komitetu do Spraw Służb Specjalnych.

Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 listopada 2016 r. rozpatrzył ww. propozycję i zalecił zorganizowanie dodatkowej konferencji międzyresortowej **w celu uzgodnienia rozszerzenia projektu na wszystkie grunty zabudowane na cele mieszkaniowe.**

Projekt, który został sformułowany w wyniku uwzględnienia ustaleń Komitetu i propozycji zgłoszonych na dodatkowych konferencjach, które odbyły się w dniach 24 listopada 2016 r. i 21 grudnia 2016 r., **został przedłożony ponownie do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego** z uwagi na znaczące rozszerzenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego projektu w stosunku do wersji uzgodnionej przez Komisję w dniu 26 października 2016 r.

W dniu 29 marca 2017 r. KWRiST, po przedstawieniu negatywnej oceny Zespołów, skierowała projekt ponownie do rozpatrzenia przez Zespół do spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska.

Na posiedzeniu w dniu 8 maja 2017 r. Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska KWRiST, upoważniony do wyrażenia wiążącego stanowiska, **pozytywnie zaopiniował projekt ustawy, z zastrzeżeniami dotyczącymi wątpliwości co do** zgodności projektowanej ustawy z art. 165 oraz art. 167 ust. 4 *Konstytucji RP* oraz propozycją przesunięcia terminu przekształcenia na dzień 1 stycznia 2018 roku, co umożliwiłoby samorządom dokonanie nowych (w 2017 r.) aktualizacji opłat rocznych. Projektodawca zadeklarował, że w zależności od postępów prac nad projektem **rozważone zostanie przesunięcie terminu przekształcenia.**

W związku z przedłużeniem do 2018 roku prac nad projektem, co zostało spowodowane potrzebą wykonania zalecenia KRM odnośnie przeprowadzenia dodatkowej dyskusji w Rządzie w celu podjęcia kierunkowych rozstrzygnięć, postulat samorządów o umożliwienie dokończenia aktualizacji wszczętych w 2017 r. został zrealizowany. Co więcej ostatecznie przyjęcie w projekcie zasady odpłatności opartej na opłacie z dnia przekształcenia pozwala samorządom na wszczynanie procedur aktualizacji opłat w 2018 r. Zatem projektodawca od czasu rozpoczęcia prac nad ustawą w 2016 r. zapewnił samorządom odpowiedni czas na zaplanowanie i przeprowadzanie procedur aktualizacji opłat w oczekiwaniu na ustawowe przekształcenie praw. Ponadto w odniesieniu do gruntów będących w zabudowie, objętych przekształceniem opóźnionym, samorządy będą mogły wszczynać procedury aktualizacyjne nawet po wejściu w życie ustawy.

Na kolejnych etapach procedowania projektu w ramach KRM, w wyniku kompromisu uwag zgłaszanych przez RCL i UOKiK, zmodyfikowano zasadę odpłatności, w stosunku do wersji opiniowanej przez KWRiST. Przyjęto dla wszystkich beneficjentów ustawy jeden okres (20 lat) płatności opłaty rocznej przekształceniowej. Wprowadzenie jednego okresu płatności dla wszystkich (osoby fizyczne i osoby prawne) nie było przedmiotem uzgodnień z samorządami (w wersji uzgodnionej z KWRiST – 20 lat opłat – osoby fizyczne, 33 lata opłaty – osoby prawne). Aczkolwiek taka zmiana nie powinna uszczuplić dochodów samorządów, gdyż w przypadkach przekroczenia przez przedsiębiorcę poziomu pomocy de minimis będzie istniała konieczność dopłaty do wartości rynkowej gruntu, której beneficjentem będzie podmiot publiczny (Skarb Państwa albo samorząd).

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 2018	1 2019	2 2020	3 2021	4 2022	5 2023	6 2024	7 2025	8 2026	9 2027	10 2028	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	0	42,99	52,97	55,52	48,10	49,31	51,48	53,76	56,16	58,67	61,31	530,28
Budżet państwa – dochody z tytułu	0	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	620

rocznej opłaty przekształceniowej												
Budżet państwa – brak dochodów z tytułu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów objętych ustawą	0	-62	-62	-62	-62	-62	-62	-62	-62	-62	-62	-620
Budżety jednostek samorządu terytorialnego – dochody z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej	0	204	204	204	204	204	204	204	204	204	204	2040
Budżety jednostek samorządu terytorialnego – brak dochodów z tytułu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów objętych ustawą	0	-204	-204	-204	-204	-204	-204	-204	-204	-204	-204	-2040
Budżet Agencji Mienia Wojskowego – dochody z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej (tylko grunty zabudowane budynkami wielolokalowymi)	0	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	100
Budżet Agencji Mienia Wojskowego – brak dochodów z tytułu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych budynkami wielolokalowymi	0	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-10	-100
Budżet Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – dochody z tytułu rocznej opłaty przekształceniowej	0	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	270
Budżet Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – brak dochodów z tytułu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów mieszkaniowych	0	-27	-27	-27	-27	-27	-27	-27	-27	-27	-27	-270
ZUS	0	27,43	33,71	35,18	30,40	31,13	32,47	33,88	35,36	36,92	38,55	335,03
NFZ	0	6,89	8,44	8,84	7,64	7,82	8,16	8,52	8,89	9,28	9,66	84,17
Budżet Państwa	0	3,31	4,16	4,44	3,90	4,02	4,22	4,43	4,64	4,87	5,11	43,10
JST	0	3,18	4,00	4,27	3,75	3,87	4,05	4,25	4,46	4,68	4,91	41,41
FP	0	2,18	2,66	2,79	2,41	2,47	2,57	2,69	2,80	2,93	3,06	26,56

Wydatki budżetu państwa cz. 15 Sądy powszechne – ogółem	15,39	118,09	135,98	141,08	119,11	121,91	127,12	132,59	138,32	144,34	150,65	1344,57
Część 15 Sądy powszechne – utworzenie 1710 stanowisk pracy – (utworzenie jednego stanowiska 9000 zł)	15,39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15,39
Część 15 Sądy powszechne – wynagrodzenia z pochodnymi oraz dwr, ZFŚS dla 450 etatów referendarskich w latach 2019–2027,	0	51,54	59,25	62,46	65,85	69,57	73,49	77,64	82,02	86,65	91,54	720,00
Część 15 Sądy powszechne – wynagrodzenia z pochodnymi oraz dwr, ZFŚS dla 1260 etatów urzędniczych w latach 2019–2021, a następnie od roku 2022 dla 831 etatów urzędniczych	0	56,55	72,73	75,61	53,25	52,35	53,63	54,95	56,30	57,69	59,11	592,18
Część 15 Sądy powszechne – koszty przesyłek listowych z sądów informujących o wpisie praw bądź wykreśleniu wpisu	0	10,00	4,00	3,00	0	0	0	0	0	0	0	17,00
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
Saldo ogółem	-15,39	-75,1	-83,01	-85,56	-71,01	-72,60	-75,64	-81,83	-82,16	-85,67	-89,34	-814,29
Założenia obliczeń i źródła finansowania	<p>Tabela obrazuje skutki finansowe przy przyjęciu założenia, że wszyscy beneficjenci decydują się na płatność coroczną przez 20 lat (wariant ten wyłącza korzystanie z opcji opłaty łącznej, gdyż trudno przewidzieć, ile osób skorzystałoby z tej opcji). Co do zasady zatem – opłatność roczna przez 20 lat – zapewni, że roczne wpływy do budżetów samorządów i Skarbu Państwa z tytułu opłat rocznych przekształceniowych będą na poziomie porównywalnym jak dotychczasowe wpływy z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntów zabudowanych domami mieszkalnymi jednorodzinnymi i wielolokalowymi budynkami mieszkalnymi. Wysokość opłaty rocznej za przekształcenie będzie odpowiadała wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, jaka obowiązuje w dniu przekształcenia. Oznacza to, że przy założeniu płatności rocznych przez 20 lat, co najmniej do 2039 r. samorzady i Skarb Państwa będą miały zapewnione roczne dochody na poziomie porównywalnym z dotychczasowymi wpływami z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste ustanowione na cele mieszkaniowe. W kolejnych latach roczne wpływy mogą wzrastać bądź zmniejszać się w zależności od zmian wskaźników waloryzacyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS.</p> <p>Suma opłat rocznych za przekształcenie wnoszonych przez okres 20 lat przewidziany w ustawie zapewni właścicielom gruntów (Skarbowi Państwa i samorządom) wynagrodzenie za odjęcie własności gruntu odpowiadające średniej wysokości opłatom, które obecnie pobierają z tytułu realizacji roszczenia o przekształcenie na mocy obowiązującej ustawy z 29 lipca 2005 r.</p> <p>Obecnie opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego ustalane są przy zastosowaniu zasady z art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.), tj. jako różnica wartości rynkowej gruntu i wartości prawa użytkowania wieczystego. Właściciele gruntów (w szczególności gminy) nie uzyskują zatem</p>											

dotychczas pełnej wartości rynkowej gruntu za przekazanie prawa własności na rzecz mieszkańców budynków mieszkalnych usytuowanych na tych gruntach. Ponadto samorządy i organy reprezentujące Skarb Państwa decydują się na udzielanie bonifikat od opłat za przekształcenie.

Przykładowo:

Zgodnie z obowiązującą zasadą ustalania odpłatności, użytkownik wieczysty, któremu do końca okresu użytkowania wieczystego pozostało około 65 lat uiszcza opłatę za przekształcenie na mocy ustawy z 29 lipca 2005 r. odpowiadającą 40% wartości rynkowej gruntu. Po udzieleniu bonifikaty, którą na ogół przyznają samorządy i Skarb Państwa w wysokości co najmniej 50%, opłata za przekształcenie odpowiada około 20% wartości rynkowej gruntu. Zatem proponowana w projekcie zasada odpłatności polegająca na wniesieniu 20 opłat rocznych (opłata roczna to 1% ceny ustalonej na podstawie wartości rynkowej gruntu) odpowiada kwocie, którą obecnie uiszczają użytkownicy wieczystości za przekształcenie praw do gruntów.

Proponowane w ustawie zasady odpłatności wpisują się zatem w dotychczasową praktykę, ale równocześnie eliminują występowanie pomocy publicznej, wprowadzając obowiązek dopłaty do wartości rynkowej w przypadku przekroczenia poziomu pomocy de minimis (200 tys. euro w ciągu 3 lat podatkowych).

Szacunki nie uwzględniają:

- 1) wzrostu dochodów spowodowanego wpływami z opłat za przekształcenie udziałów w prawie użytkowania wieczystego związanych z własnością lokali innych niż mieszkalne (sklepy, usługi w budynkach wielolokalowych);
- 2) waloryzacji opłat rocznych przekształceniowych;
- 3) zwiększenia dochodów w stosunku do dotychczasowych dochodów z opłat za przekształcenie w wyniku przyjęcia do opłat rocznych przekształceniowych niższych stawek bonifikat niż dotychczas stosowane od opłat rocznych za użytkowanie wieczyste,
- 4) dochodów gmin z tytułu opłaty skarbowej (50 zł) od zaświadczeń wydawanych **na wniosek** osoby, na rzecz której nastąpiło przekształcenie,
- 5) dochodów budżetu państwa po 20 roku od przekształcenia z opłaty (75 zł) za wykreślenie z księgi wieczystej wpisu roszczenia dotyczącego ponoszenia opłaty przekształceniowej,
- 6) dochodów budżetu państwa wynikających z opłaty 250 zł za wykreślenie roszczenia w przypadku wniesienia opłaty łącznej – trudno bowiem przewidzieć, jakie będzie zainteresowanie w kolejnych latach płatnością jednorazową,
- 7) braku dochodów po roku 2038 (po upływie 20 lat od przekształcenia) z opłat rocznych za grunty objęte przekształceniem (brak dochodów z tytułu opłat przekształceniowych oraz brak dochodów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste). Jednakże po 2038 r. będą jeszcze notowane wpływy z trybu tzw. „opóźnionego przekształcenia” do czasu wyeliminowania instytucji użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe,
- 8) obniżenia sumarycznych dochodów Skarbu Państwa z przekształcenia w stosunku do sumarycznych (z okresu 20 lat) dotychczasowych dochodów z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, wynikającego z obowiązku udzielenia obligatoryjnych bonifikat od opłaty łącznej,
- 9) zmian wysokości dochodów w kolejnych latach w zależności od płatności jednorazowych opłaty przekształceniowej.

Źródła finansowania:

WYDATKI – budżet państwa – cz. 15 – Sady powszechne:

1) Koszty utworzenia i wynagrodzeń dla nowych etatów.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości – liczba wszystkich samodzielnych lokali, których będzie dotyczyć ustawa (z którymi związany jest udział w użytkowaniu wieczystym gruntu) wynosi 2 225 423 – stan na kwiecień 2018 r. Ponieważ związany z lokalem udział w nieruchomości wspólnej ujawniany jest w dwóch księgach wieczystych, tj. w księdze prowadzonej dla nieruchomości, z której wyodrębniono lokal mieszkalny (tzw. w księdze macierzystej), jak również w księdze prowadzonej dla nieruchomości lokalowej (księdze lokalowej) wpływ spraw wyniesie ponad 4 miliony, co stanowi **115% wpływu spraw wieczystoksięgowych w 2016 r.** Dodatkowe wpisy będą generowane w przypadku gruntów zabudowanych domami jednorodzinnymi (około 140 000 ksiąg wieczystych).

W latach 2013–2016 wskaźnik pozostałości w pionie wieczystoksięgowym uległ pogorszeniu z 0,7 do 1,3, co oznacza już obecnie dwukrotne wydłużenie oczekiwania na wpis – z 3 tygodni

do prawie półtora miesiąca i to pomimo zwiększenia efektywności orzeczników. Określając potrzeby etatowe, uwzględniono średnie załadowanie przypadające na etat referendarski w pionie wieczystoksięgowym w 2016 r. (3660 spraw – największe na przestrzeni ostatnich 11 lat). Przyjmując powyższy wpływ oraz średnie załadowanie na etat referendarski, potrzeby w zakresie kadry referendarskiej wyniosłyby 1128 etatów referendarskich. Jednakże uwzględniając potrzebę ograniczenia skutków finansowych ustawy, jak również okoliczność, że wejście w życie ustawy spowoduje zasadniczo okresowy wzrost wpływu spraw do sądu, dokonano ograniczenia o ponad połowę wyżej wyliczonych potrzeb w zakresie **kadry referendarskiej do liczby 450 etatów**. Wnioskowana liczba stanowi 21% obecnego limitu etatów w tej grupie zatrudnienia na szczeblu sądów rejonowych.

W 2016 roku wskaźnik etatowy urzędnika na orzecznika na ostatni dzień okresu statystycznego wyniósł 2,24. Przyjęto jednak, że dla opanowania w sądach wieczystoksięgowych wpływu spraw generowanych ustawą konieczne jest przyjęcie wskaźnika 2,80 nowego etatu urzędnika na każdy nowo pozyskany etat orzecznicy (450 referendarzy) z projektowanej ustawy. Wyższy wskaźnik powodowany jest tym, że znacząco zmniejszono zapotrzebowanie na dodatkowe etaty referendarskie uznając, że zwiększenie zatrudnienia urzędniczego w sądach (w tym w części okresowe) pozwoli na w miarę efektywne opanowanie zwiększonego wpływu. Od poziomu kadry urzędniczej przypadającej na orzecznika zależy w części efektywność tego ostatniego. Znaczne ograniczenie liczby referendarzy sądowych w ramach niniejszego projektu ustawy powinno zostać uzupełnione etatami urzędniczymi, w celu zapewnienia możliwości sprawnego projektowania wpisów do ksiąg wieczystych. Zgodnie ze stanowiskiem Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów wyrażonym na posiedzeniu w dniu 30 maja 2017 r. w zakresie podziału kadry urzędniczej zachodzi konieczność zatrudnienia wskazanej liczby etatów (1260) w proporcji – 2/3 na czas nieokreślony (831 etatów), a 1/3 na czas oznaczony (429 etatów). Konieczność zatrudnienia urzędników na czas nieokreślony podyktowana jest tym, że ustawa nie będzie oddziaływać na sądy tylko jednorazowo (sprawami o wpis prawa własności w miejsce użytkowania wieczystego i wpis opłaty przekształceniowej), ale także w okresie późniejszym w związku z koniecznością wykreślenia z ksiąg wieczystych wpisów dotyczących opłaty przekształceniowej. Liczba tych spraw będzie również znacząca, albowiem będzie odpowiadać liczbie ksiąg lokalowych. Kolejnym argumentem jest pozyskanie kadry o odpowiednich kwalifikacjach, co w przypadku zawierania umów na czas oznaczony szczególnie w dużych aglomeracjach miejskich będzie nad wyraz utrudnione.

Brak zabezpieczenia ww. liczby etatów UNIEMOŻLIWI skuteczną realizację ustawy (wielomiesięczne opóźnienia we wpisach do KW), a także spowoduje istotne utrudnienia dla obywateli i przedsiębiorców w załatwianiu spraw w sądach wieczystoksięgowych. Według danych za 2013–2016 oczekiwanie na wpis wydłużyło się z 3 tygodni do prawie półtora miesiąca. Niezapewnienie nowych etatów będzie skutkowało dalszymi opóźnieniami. Skutki finansowe wynikające z zapewnienia nowych etatów w sądach określono, uwzględniając:

- 1) dla etatów urzędniczych wynagrodzenia przez pierwsze 6 miesięcy zostały przyjęte na poziomie 2500 zł, pozostałe 6 miesięcy 3600 zł, w latach 2020–2028 wynagrodzenia dla urzędników zostały powiększone o wskaźnik inflacji, zgodnie z *Wieloletnim Planem Finansowym Państwa na lata 2018–2021*. Wskaźniki inflacji w latach 2019–2028 zostały przyjęte zgodnie z *Wtycznymi Ministra Finansów dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw* (Aktualizacja maj 2018 r.)
- 2) dla etatów referendarskich do wyliczenia przyjęto średnie wynagrodzenie referendarza z 2018 roku w wysokości 7520,61 zł. W latach 2019–2028 przyjęte zostały wskaźniki wynikające z *Wtycznych Ministra Finansów dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw* (Aktualizacja maj 2018 r.), na lata 2019–2028 wskaźnik przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej – w ujęciu nominalnym.
- 3) utworzenie nowych stanowisk pracy dla 1710 nowych etatów referendarzy oraz urzędników sądowych w roku 2018. Wydatki na ten cel zostaną poniesione w ramach budżetu wydatków zaplanowanych w budżecie w części 15 Sądy powszechne na rok 2018.

Przewidziano przydzielenie 450 etatów referendarskich oraz 1260 etatów urzędniczych, z czego 831 na czas nieokreślony, a 429 na czas oznaczony.

Po 2024 roku Minister Sprawiedliwości będzie monitorował możliwość ograniczenia poziomu

	<p>uzyskanych etatów, przy każdorazowym projektowaniu ustawy budżetowej na kolejny rok, z uwzględnieniem bieżących potrzeb sądów powszechnych na zadania niewynikające bezpośrednio z niniejszej ustawy i możliwości budżetowych państwa.</p> <p>2) Koszty przesyłek listowych – co najmniej 17 mln zł (w latach 2019–2021).</p> <p>Informacja o wpisie do księgi wysyłana jest odrębną przesyłką: właścicielowi lokalu, organowi prowadzącemu ewidencję gruntów i budynków oraz dotychczasowemu właścicielowi. Czasem właścicielem lokalu/domu są dwie lub więcej osób. Zatem należy założyć, że informację o wpisie należy wysłać średnio do 3–4 osób.</p> <p>Liczba wpisów co najmniej 4 mln (2 mln ksiąg lokalowych – przekształcenie wygeneruje wpis w księdze lokalu i księdze budynkowej, co oznacza co najmniej 4 mln wpisów).</p> <p>Informację o wpisie należy wysłać do co najmniej 3–4 podmiotów.</p> <p>4 mln wpisów * 3,5 przesyłki = około 14 mln przesyłek Koszt przesyłki 1,17 zł Koszty korespondencji = co najmniej 17 mln zł.</p> <p>W kolejnych latach koszty korespondencji będą generowane również w związku z wykreśleniem wpisów dotyczących roszczenia o roczne opłaty przekształceniowe. Jednak wykreślenie będzie dokonywane na wniosek właściciela nieruchomości, który podlega opłacie w wysokości 75 zł.</p> <p>Wydatki związane z doręczeniem korespondencji sądowej w związku z wejściem w życie przedmiotowego projektu ustawy będą ponoszone w ramach budżetu części 15 <i>Sądy powszechne</i>, bez konieczności jego zwiększenia z tego tytułu.</p>
<p>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</p>	<p><u>Dochody:</u> Według danych zebranych metodą ankiety skierowanej do wszystkich gmin i starostw powiatowych (ankieta dotyczyła uzyskanych w 2015 r. wpływów z opłat rocznych za grunty będące przedmiotem użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe) oraz danych przekazanych wg stanu na 31.12.2015 r. przez Agencję Mienia Wojskowego oraz Agencję Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR): Dane mogą być jednak niedoszacowane z uwagi na brak możliwości wygenerowania szczegółowych raportów przez niektóre jednostki ankietowane. Zakłada się, że stopa zwrotu ankiet wynosiła ok. 90% ankietowanych.</p> <p><u>Wydatki</u> – budżet państwa – cz. 15 – Sądy powszechne: opracowanie własne Ministerstwo Sprawiedliwości.</p> <p>Według danych Krajowego Wykazu Gruntów za rok 2017, Skarb Państwa utraci prawo własności w odniesieniu do około 6% wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Gminy utracą własność w odniesieniu do około 43% wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, powiaty – w odniesieniu do 28%, a województwa samorządowe – w odniesieniu do około 2% wszystkich gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Oznacza to, że w wyniku regulacji nastąpi uszczuplenie majątku samorządów i Skarbu Państwa oraz jego transfer do przedsiębiorców i obywateli. Aktualna wartość tego majątku nie jest znana, jej oszacowanie wymagałoby wykonania aktualnych wycen, a opieranie się na wartości gruntów oszacowanej dla potrzeb aktualizacji opłat jest niemiarodajne, gdyż w wielu przypadkach organy podejmowały aktualizację kilka lat temu.</p> <p>Wpływ projektu na samorządy i Skarb Państwa będzie również dotyczył rozwiązania problemów przy skomplikowanej procedurze naliczania i aktualizowania opłat rocznych na gruntach zabudowanych na cele mieszkaniowe.</p>

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		Skutki											Łącznie (2018 r.– 2028 r.)
		0 2018 r.	1 2019 r.	2 2020 r.	3 2021 r.	4 2022 r.	5 2023 r.	6 2024 r.	7 2025 r.	8 2026 r.	9 2027 r.	10 2028 r.	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł.)	Przedsiębiorcy, rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe – brak ponoszenia opłaty za użytkowanie wieczyste (kwot obejmuje też opłaty roczne za grunty AMW i KOWR)	0	303	303	303	303	303	303	303	303	303	303	3030
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe – opłata przekształceniowa	0	-303	-303	-303	-303	-303	-303	-303	-303	-303	-303	-3030
	kwota netto wynagrodzeń obywateli zatrudnionych na nowych etatach referendarskich w sądach wieczystoksięgowych	0	30,09	34,58	36,45	38,43	40,59	42,87	45,29	47,84	50,54	53,39	420,06
	kwota netto wynagrodzeń obywateli zatrudnionych na nowych etatach urzędniczych w sądach wieczystoksięgowych	0	33,14	42,55	44,24	31,17	30,62	31,37	32,14	32,92	33,73	34,56	346,44
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Przedsiębiorcy prowadzący działalność usługową, handlową i inną w domach mieszkalnych lub lokalach usytuowanych w budynkach mieszkalnych wielokolalowych uzyskają udział w prawie własności gruntu. Posiadanie najsilniejszego prawa do gruntu wzmocni stabilizację prawną przedsiębiorców i może wpłynąć na zachętę do intensywniejszego inwestowania w nieruchomości, w tym długofalowe rozwijanie działalności gospodarczej.											
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Właściciele budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych uzyskają silniejsze prawo do gruntu pod budynkiem – prawo własności – co wzmocni prawo do mieszkania i poczucie pewności prawnej rodzin. Wyeliminowana zostanie aktualizacja opłat rocznych, co zapewni stabilność opłat, które właściciel domu lub mieszkania ponosi za grunt pod budynkiem. Przełoży się to na stabilizację ekonomiczną rodzin. Osoby o niskich dochodach, szczególnie osoby starsze i niepełnosprawne, będą miały możliwość ubiegania się o rozłożenie opłat na raty. Będzie też możliwość udzielania bonifikat od opłat.											
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym wpływ na sytuację ekonomiczną i społeczną rodzin, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych	Wysokość opłaty rocznej za przekształcenie prawa do gruntu będzie odpowiadała wysokości opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, jaka obowiązuje w dniu przekształcenia, czyli co do zasady w dniu 1 stycznia 2019 r. Taka zasada odpłatności nie będzie zatem niczym nowym dla użytkowników wieczystych (rodzin zamieszkujących w budynkach mieszkalnych), gdyż obecnie uiszczają opłaty roczne za użytkowanie wieczyste. Korzyścią dla tych osób jest znaczące skrócenie okresu ponoszenia takich opłat – projekt zakłada bowiem płatność opłaty rocznej przez określony okres, który w większości przypadków będzie znacznie krótszy niż okres, przez który musieliby płacić, gdyby do przekształcenia nie doszło – czyli okres pozostały do końca okresu użytkowania wieczystego. Ponadto suma opłat rocznych za przekształcenie będzie porównywalna do wysokości opłaty, jaką na mocy obowiązujących przepisów wnoszą właściciele budynków mieszkalnych lub lokali, którym udało się skorzystać z roszczenia przewidzianego w obowiązującej ustawie z 29 lipca 2005 r. (udało											

		<p>się uzyskać zgodę wszystkich mieszkańców budynku na przekształcenie, a tym samym zrealizować roszczenie o przekształcenie).</p> <p>Mieszkańcy budynków jednorodzinnych lub wielolokalowych w związku z uzyskaniem prawa nie zostaną obciążeni dodatkowymi obciążeniami finansowymi z tytułu podatku od nieruchomości, gdyż użytkownik wieczysty jest podatnikiem tego podatku, tak jak właściciel nieruchomości.</p>
Niemierzalne	<p>jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa, rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe</p>	<p>Obywatele – zapewnienie stabilności prawa do mieszkania (jednorodne prawa do lokalu i do gruntu pod lokalem – z własnością domu mieszkalnego lub lokalu będzie związane także samo prawo do gruntu – własność).</p>
<p>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</p>		<p>Nie ma potrzeby zabezpieczenia środków finansowych dla starostów, wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, którzy będą wydawali zaświadczenia o przekształceniu praw i udzielali bonifikat lub wydawali decyzje administracyjne w sprawie ustalenia wysokości i okresu wnoszenia opłaty przekształceniowej (w przypadkach gdy beneficjent przekształcenia nie zgodzi się z informacją zawartą w zaświadczeniu). Zadania powyższe będą realizowane w miejsce dotychczasowych czynności polegających na prowadzeniu często bardzo skomplikowanych i wieloetapowych postępowań administracyjnych w sprawach przekształcenia na mocy ustawy z 2005 r., oraz w sprawach aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.</p> <p>Zadania starostów i wojewodów, wynikające z niniejszej ustawy, będą realizowane w ramach dotychczasowych środków na gospodarkę nieruchomościami Skarbu Państwa i nie będą stanowiły podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu.</p> <p>Przykład opłaty za przekształcenie, którą uiszczy osoba będąca właścicielem lokalu, z którym związany jest udział 0,02 w użytkowaniu wieczystym gruntu, a do końca okresu trwania użytkowania wieczystego pozostało 80 lat, przy czym wartość rynkowa gruntu wynosi 300 000 zł.</p> <p>Wg. obowiązującej ustawy z 29 lipca 2005 r. oraz przy zgodzie wszystkich właścicieli lokali w budynku: opłata za przekształcenie udziału wyniesie (bez zastosowania bonifikaty) 1400 zł.</p> <p>Wg. projektowanej ustawy suma opłat rocznych za przekształcenie udziału wyniesie (bez zastosowania bonifikaty): 1200 zł – przy płatności jednorazowej, natomiast w przypadku płatności rozłożonej na 20 lat opłata ta może ulegać zmianom z uwagi na możliwość waloryzacji.</p> <p>W wyniku regulacji nastąpi uszczuplenie majątku Skarbu Państwa i samorządów, który zostanie przekazany do obywateli i przedsiębiorców.</p> <p>Rozwiązania zaproponowane w projekcie nie wpłyną na ceny nowych domów/mieszkań, ani na ceny domów/mieszkań na rynku wtórnym. Opłata przekształceniowa będzie bowiem obciążała każdorazowego właściciela domu/lokalu, a zatem sprzedający dom/lokal nie będzie miał podstaw do podniesienia ceny sprzedawanego domu/mieszkania z uwagi na „wzmocnione” prawo do gruntu. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że rodzaj prawa do gruntu pod budynkiem, nie ma wpływu na cenę oferowaną na rynku (w tej samej lokalizacji i z tymi samymi cechami domu/mieszkania z własnością gruntu nie są droższe niż domy/mieszkania z udziałem w użytkowaniu wieczystym). Jednak nie można wykluczyć, że w przyszłości, wobec zakazu ustanawiania użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe, cena gruntu (własności) wpłynie na cenę oferowaną za nowe mieszkania. Jednak wdrażane przez Rząd działania w zakresie programu Mieszkanie Plus mogą zrównoważyć opisane zjawisko, wpływając na obniżenie cen mieszkań.</p>

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

<input type="checkbox"/> nie dotyczy	
<p>Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).</p>	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
<p>Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.</p>	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

Wejście w życie regulacji usprawni przekształcenie użytkowania wieczystego gruntów, w szczególności związanych z własnością lokali.

Nastąpi zmniejszenie obciążenia pracą urzędów starostw powiatowych i urzędów gmin w wyniku wyeliminowania możliwości przeprowadzenia procedury aktualizacji opłat rocznych. Urzędnicy, którzy zajmowali się sprawami naliczania, egzekwowania i aktualizacji opłat, będą mogli zostać zaangażowani do wydawania dokumentów potwierdzających przekształcenie praw oraz wsparcia wydziałów zajmujących się dokonywaniem zmian w ewidencji gruntów i budynków wynikających z przekształcenia.

9. Wpływ na rynek pracy

Nastąpi zwiększenie zatrudnienia w sądach na stanowiskach referendarzy i urzędników sądowych, szczególnie w dużych miastach.

10. Wpływ na pozostałe obszary

- środowisko naturalne
- sytuacja i rozwój regionalny
- inne:

- demografia
- mienie państwowe

- informatyzacja
- zdrowie

Omówienie wpływu

Poprzez przekształcenie z mocy ustawy użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych budynkami jedno- i wielorodzinnymi we współwłasność tych gruntów na rzecz właścicieli domów i lokali znajdujących się w budynkach nastąpi utrata przez Skarb Państwa i samorządy prawa własności ww. gruntów.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Z dniem określonym w ustawie nastąpi z mocy prawa przeniesienie prawa własności gruntu na rzecz dotychczasowych użytkowników wieczystych. Natomiast uiszczanie należności za otrzymaną własność, która płatna będzie w formie opłat rocznych, będzie rozłożone w czasie.

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

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

Raport z konsultacji publicznych i opiniowania
projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności gruntów (UD 75)

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) z chwilą skierowania do uzgodnień i konsultacji publicznych projekt ustawy został udostępniony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

Ponadto stosownie do § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

W trybie art. 5 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy.

Projekt został skierowany do rozpatrzenia przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Na posiedzeniu w dniu 17 października 2016 r. Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska KWRiST, upoważniony do wyrażenia wiążącego stanowiska, **pozytywnie zaopiniował projekt ustawy. W dniu 26 października 2016 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego przyjęła projekt ustawy.**

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

- 1) Unii Metropolii Polskich,
- 2) Unii Miasteczek Polskich,
- 3) Związku Miast Polskich,
- 4) Związku Powiatów Polskich,
- 5) Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej,
- 6) Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) Krajowej Rady Notarialnej,
- 8) Krajowej Rady Sądownictwa,
- 9) Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych,
- 10) Polskiego Towarzystwa Rzeczoznawców Majątkowych,
- 11) Polskiej Izby Rzeczoznawstwa Majątkowego,
- 12) Polskiej Federacji Organizacji Zarządców i Administratorów Nieruchomości,
- 13) Polskiej Federacji Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych,
- 14) Federacji Porozumienia Polskiego Rynku Nieruchomości,
- 15) Polskiej Federacji Zarządców Nieruchomości,
- 16) Ogólnopolskiej Izby Gospodarki Nieruchomościami,
- 17) Polskiego Związku Firm Deweloperskich,
- 18) Federacji Gospodarki Nieruchomościami,
- 19) Krajowej Izby Gospodarczej,
- 20) Krajowej Izby Gospodarki Nieruchomościami,
- 21) Instytutu Gospodarki Nieruchomościami,
- 22) Polskiej Federacji Rynku Nieruchomości,
- 23) Stowarzyszenie Ekspertów Rynku Nieruchomości,
- 24) Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Spośród ww. podmiotów uwagi zgłosili: Związek Miast Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowa Rada Sądownictwa, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego, Polska Federacja Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych, Polski Związek Firm Deweloperskich, Stowarzyszenie Notariuszy RP.

Większość uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych dotyczyła:

- zasad i okresu ponoszenia opłat za przekształcenie udziału w prawie użytkowania

wieczystego,

- uregulowania przypadków, w których nie ustalono stawki procentowej opłaty rocznej bądź obowiązująca stawka jest niezgodna z faktycznym sposobem użytkowania gruntu,
- trybu potwierdzania przekształcenia udziałów, w tym doprecyzowania zasad wydawania zaświadczeń o przekształceniu i dokonywania wpisów w księgach wieczystych,
- wpływu projektowanych rozwiązań na inwestycje budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, realizowane na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, w których wyodrębnienie lokalu nastąpi dopiero po dniu przekształcenia z mocy ustawy (tzw. „opóźnione” przekształcenie),
- relacji projektowanych przepisów o zakazie zbywania udziałów w użytkowaniu wieczystym gruntów z przepisami dotyczącymi tzw. „opóźnionego” przekształcenia,
- doprecyzowania zasad i trybu tzw. „opóźnionego” przekształcenia oraz opłat z tego tytułu,
- umożliwienia kontynuowania postępowań w sprawach aktualizacji opłat rocznych.

Wymienione powyżej uwagi zostały uwzględnione. W szczególności projektowany art. 2, art. 3, art. 9 oraz przepisy przejściowe regulują szczególne przypadki i rozwiązują problemy opisywane przez notariuszy, deweloperów oraz samorządy miast.

Część postulatów została rozpatrzona negatywnie, z uwagi na fakt, że **wykraczały poza zakres projektowanej regulacji bądź podważały cel ustawy.** Postulaty te dotyczyły w szczególności.

- zaniechania prac nad ustawą z uwagi na naruszenie uprawnień właścicielskich samorządów,
- wydłużenia okresu płatności opłat przekształceniowych do końca okresu trwania prawa użytkowania wieczystego.

Wyjaśnienia projektodawcy dotyczące braku możliwości uwzględnienia ww. postulatów zostały przyjęte przez wnioskodawców.

Z uwagi na doniesłe skutki prawne i społeczne, projekt ustawy został zaopiniowany przez **Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów**, która wyraziła pozytywną opinię. Przedstawione przez Radę zalecenia **zostały uwzględnione.**

W związku z rozszerzeniem zakresu projektowanej ustawy na grunty zabudowane domami jednorodzinnymi, a tym samym objęciem projektem wszystkich gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe, przy piśmie z dnia 17 lutego 2017 r., projekt ponownie został skierowany do rozpatrzenia przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja przekazała projekt pod obrady Zespołu ds. Systemu Finansów Publicznych oraz Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska. Zgłaszane uwagi i wątpliwości były wyjaśniane na bieżąco, część z nich została uwzględniona w projekcie. Przyjęto w szczególności propozycje samorządów dotyczące:

- wydłużenia terminów wydawania zaświadczeń o przekształceniu (z urzędu – z 9 miesięcy na **12 miesięcy**, na wniosek – z 2 miesięcy na **4 miesiące**),
- sformułowania zasad odpłatności i udzielania bonifikat od opłat przekształceniowych w sposób uwzględniający chronioną konstytucyjnie samodzielność finansową samorządów zasadę zakazu udzielania przedsiębiorcom niedozwolonej pomocy publicznej,
- wykreślenia przepisu przewidującego objęcie przekształceniem gruntów zabudowanych garażami oraz na których urządzono miejsca postojowe.

Na posiedzeniu w dniu 8 maja 2017 r. Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska KWRiST, upoważniony do wyrażenia wiążącego stanowiska, **pozytywnie zaopiniował projekt ustawy, z zastrzeżeniami** dotyczącymi zgodności projektowanej

ustawy z art. 165 oraz art. 167 ust. 4 *Konstytucji RP* oraz przesunięcia terminu przekształcenia na dzień 1 stycznia 2018 roku, co umożliwiłoby samorządom dokonanie nowych aktualizacji opłat rocznych. Projektodawca zadeklarował, że w zależności od postępów prac nad projektem **rozważone zostanie przesunięcie terminu przekształcenia.**

W związku z przedłużeniem do 2018 roku prac nad projektem, co zostało spowodowane potrzebą wykonania zalecenia Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2017 r. (KRM-0102-37-17), odnośnie przeprowadzenia dodatkowej dyskusji w Rządzie w celu podjęcia kierunkowych rozstrzygnięć, **postulat samorządów o umożliwienie dokończenia aktualizacji wszczętych w 2017 r. został zrealizowany.**

Na kolejnych etapach procedowania projektu, w wyniku kompromisu uwag zgłaszanych przez Rządowe Centrum Legislacji i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zmodyfikowano zasadę odpłatności, w stosunku do wersji opiniowanej przez KWIRST. Przyjęto dla wszystkich beneficjentów ustawy jeden okres (20 lat) płatności opłaty rocznej przekształceniowej. Wprowadzenie jednego okresu płatności dla wszystkich (osoby fizyczne i osoby prawne) nie było przedmiotem uzgodnień z samorządami (w wersji uzgodnionej z KWRiST – 20 opłat osoby fizyczne, 33 opłaty osoby prawne). Aczkolwiek taka zmiana nie powinna uszczuplić dochodów samorządów, gdyż w przypadkach przekroczenia przez przedsiębiorcę poziomu pomocy *de minimis* będzie istniała konieczność dopłaty do wartości rynkowej gruntu, której beneficjentem będzie podmiot publiczny (Skarb Państwa albo samorząd).



Warszawa, dnia 26 czerwca 2018 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

IPUE.920.1355.2016/37/mrz

Dot.: RM-10-97-18 z 25.06.2018 r.

KPRM



AAA396285

RWF - 59756 - 2018

Pani
Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia

zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkalne w prawo własności gruntów, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowna Pani Minister,

W związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Zagranicznych
Piotr Wawrzyk
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pan Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju